

**Уполномоченный
по правам человека в Иркутской области**

ДОКЛАД

**О деятельности Уполномоченного по правам человека в
Иркутской области в 2020 году**

**Иркутск
2021**

Оглавление

Введение.....	5
2020 год – год великих испытаний.....	7
1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2020 году	9
1.1. О некоторых вопросах соблюдения права граждан на обращение в период пандемии	16
1.2. О некоторых вопросах соблюдения избирательных прав граждан .	24
2. Право на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь.....	30
2.1. Право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в условиях принятия мер по нераспространению новой коронавирусной инфекции COVID-19	30
2.2. Право на качественную и доступную медицинскую помощь	49
2.3. Право на льготное лекарственное обеспечение	65
2.4. Меры, принятые органами государственной власти Иркутской области по результатам рассмотрения рекомендаций, обозначенных в докладе Уполномоченного «О положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году»	70
2.5. Право на безопасное дорожное движение как гарантия права на жизнь.....	74
3. Право на социальную защиту и помощь.....	82
3.1. О некоторых вопросах реализации права на пенсионное обеспечение.....	82
3.2. Право на доступную среду	97
3.3. О проведении медико-социальных экспертиз в условиях действия временного порядка признания лица инвалидом.....	100
3.4. Право на социальное обслуживание граждан	108

3.5.	О некоторых вопросах реализации мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.....	121
3.6.	Обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями.....	130
4.	Право на труд.....	138
4.1.	О некоторых вопросах соблюдения трудовых прав граждан в условиях распространения COVID-19	138
4.2.	О соблюдении социально-трудовых прав работников при выполнении работ вахтовым методом	139
4.3.	О некоторых вопросах соблюдения прав граждан в сфере оплаты труда и заключения трудового договора	147
4.4.	О соблюдении права граждан на безопасные условия труда	176
4.5.	О соблюдении права на защиту от безработицы, в том числе отдельных категорий граждан (инвалидов, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).....	188
5.	Право на жилище.....	199
5.1.	О некоторых вопросах переселения граждан из аварийного жилья.....	200
5.2.	О реализации жилищных прав граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений	208
5.3.	О некоторых вопросах реализации права собственности собственниками жилых помещений в многоквартирных домах.....	220
5.4.	Об отдельных вопросах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг	228
5.5.	О некоторых проблемах соблюдения прав граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах ...	235
6.	О некоторых вопросах, связанных с ликвидацией последствий наводнения на территории Иркутской области	242

7.	Соблюдение прав человека и гражданина при осуществлении деятельности правоохранительными органами	252
7.1.	Об отдельных вопросах нарушения общественного порядка	252
7.2.	О вопросах реализации прав граждан сотрудниками полиции	261
7.2.1.	Права иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19	265
7.2.2.	Права граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания ГУ МВД.....	276
7.3.	Соблюдение прав граждан в изоляторах временного содержания и учреждениях системы исполнения наказаний.....	280
7.3.1.	Право на качественную и доступную медицинскую помощь и лекарственное обеспечение, в том числе в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19	280
7.3.2.	Другие вопросы по соблюдению прав лиц, находящихся в пенитенциарной системе Иркутской области	296
7.3.3.	Жизнь после освобождения	309
8.	Соблюдение экологических прав.....	315
9.	Права коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области.....	326
10.	О некоторых аспектах состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области	332
11.	Участие Уполномоченного в совершенствовании законодательства Иркутской области по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина	345
12.	О некоторых вопросах правового просвещения	351
	Заключение	361

Введение

В соответствии со статьей 16 (часть 1) Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», статьей 17 (часть 1) Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» представляю доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в 2020 году» (далее – Доклад).

Доклад подготовлен на основе сведений, содержащихся в индивидуальных и коллективных обращениях (жалобах) граждан, организаций; результатов проверок, полученных в ходе посещения мест принудительного содержания и других учреждений; публикаций в средствах массовой информации; официальной информации, представленной органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями.

В Докладе сохраняется преемственность с докладами прошлых лет и освещается деятельность Уполномоченного в сфере защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина, анализ наиболее значимых проблем на территории Иркутской области, а также рекомендации по мерам государственного реагирования в соответствии с нормами российского и международного права.

С учетом предоставленных полномочий отражены данные об участии Уполномоченного в правовом просвещении в области прав и свобод человека и гражданина, в деятельности по совершенствованию регионального законодательства, обозначено состояние дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области.

Высказанные в Докладе оценки, суждения и предложения являются результатом анализа деятельности Уполномоченного в сфере соблюдения

прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в различных сферах жизнедеятельности.

До 18 июня 2020 года Уполномоченным по правам человека в Иркутской области являлся Виктор Васильевич Игнатенко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, который внес значительный вклад в деятельность по защите прав человека в Иркутской области.

30 ноября 2020 года на должность Уполномоченного по правам человека в Иркутской области Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области № 37/1-ЗС назначена Семенова Светлана Николаевна.

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.

2020 год – год великих испытаний

Вспоминая минувший год, кажется, что прошла целая другая жизнь. Другая, потому что она действительно изменилась до неузнаваемости. В то время, когда всем казалось, что мы живем в обществе с устоявшимися правилами игры, где мы уверены в завтрашнем дне и хотя бы примерно понимаем, чего нам ждать, все увидели, как эти правила меняются в одночасье и для всего мира.

Многие на себе почувствовали смысл и значение прав человека, а точнее, значение возможности их реализации, почувствовали, насколько это важно и в то же время зыбко. То, что вчера казалось гарантированным, повседневным и привычным, – стало недоступным. Элементарные желания и потребности людей в общении с близкими и друзьями, возможность учиться, трудиться, проходить плановые медицинские обследования, посещать музеи, театры, киноцентры, пользоваться общественным транспортом, даже просто сходить в магазин за продуктами – все вдруг стало ограничено.

Возникла необходимость расстановки приоритетов и, безусловно, во главе угла – защита человеческих жизней. К принятию важных решений такого масштаба никто оказался не готов, органы власти с трудом балансировали между оправданностью ограничительных мер и соблюдением прав граждан, люди же с трудом соглашались жить в условиях этих ограничений. Сложность вызывало и непонимание природы вируса, его реальной опасности, многие считали его просто несуществующим. До того момента, пока он не достиг очень широкого распространения и практически парализовал систему здравоохранения. **В минувшем году коронавирусная инфекция COVID-19 унесла жизни 2 214 человек в Иркутской области.**

Было трудно осознать и серьезность всего происходящего, и необходимость соблюдения всех ограничений, и потребность общества в объединении и поддержке друг друга. Но можно с уверенностью сказать, что в Иркутской области люди действительно сплотились. После долгого этапа

принятия жители области поняли, что нужно помогать тем, кто особенно в этом нуждается.

259 волонтеров наградили памятными медалями Общероссийской акции взаимопомощи «Мы вместе» от имени президента России за активное участие в помощи врачам, пожилым и маломобильным людям. В Иркутской области число волонтеров акции «Мы вместе» составило более 2,5 тыс. человек. Добровольцы доставляли лекарства, вещи первой необходимости и продукты пожилым и маломобильным людям, медицинским работникам и их семьям. Также оказывали психологическую и юридическую поддержку, работали на горячих линиях и информационных точках.

Волонтеры, общественные организации оказались на передовой, помогая наиболее уязвимым категориям людей, помогая врачам, которые работали в невероятно тяжелых условиях, забыв про сон, про свои семьи, про привычную жизнь.

С теплотой вспоминается, как поздравляли наших дорогих ветеранов с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне, когда наши победители по-праздничному нарядные выходили на свои балконы или открывали окна и со слезами на глазах слушали военные песни, которые им исполняли прямо у дома фронтовые агитбригады. А в 22:00, 9 мая, в тысячах окон загорелся «Свет памяти», и эти зажженные свечи были символом того, что мы все равно вместе.

И хочется верить, что самое трудное уже позади, что нам удастся оправиться, пережить тяжелейшие экономические трудности, удастся научиться жить в этих реалиях и, прежде всего, удастся научиться поддерживать друг друга.

Уполномоченный по правам человека
в Иркутской области

С.Н. Семенова

1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2020 году

Основой деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области является рассмотрение обращений граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории области, о защите и восстановлении прав и свобод, нарушенных, по их мнению, решениями или действиями (бездействием) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта Российской Федерации, органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций, действующих на территории субъекта Российской Федерации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Практически ежедневно, без учета выходных и праздничных дней, в адрес Уполномоченного в среднем поступало около четырех – пяти обращений, содержащих вопросы нарушения прав граждан.

В 2020 году по сравнению с предыдущим годом количество обращений снизилось и составило 1 819 обращений.

Анализ статистических данных показал, что в 2020 году возросло количество обращений, поступивших через интернет-приемную, и уменьшилось количество консультаций на личных приемах (рис. 1). Данные факты обусловлены санитарно-эпидемиологическими ограничениями, установленными ввиду распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, что привело к временному ограничению очного приема граждан, переводу жителей региона на дистанционную форму работы, возможности подачи обращений через социальные сети и Интернет.

Следует подчеркнуть, что основная часть обращений поступает посредством почтовых отправлений; также преобладает большое количество полученных телефонных обращений, они дают возможность гражданам оперативно и в кратчайшие сроки получить консультацию, обратиться за помощью, сообщить о нарушениях своих прав и свобод.

Всего к Уполномоченному поступило 1 819 обращений, из них:

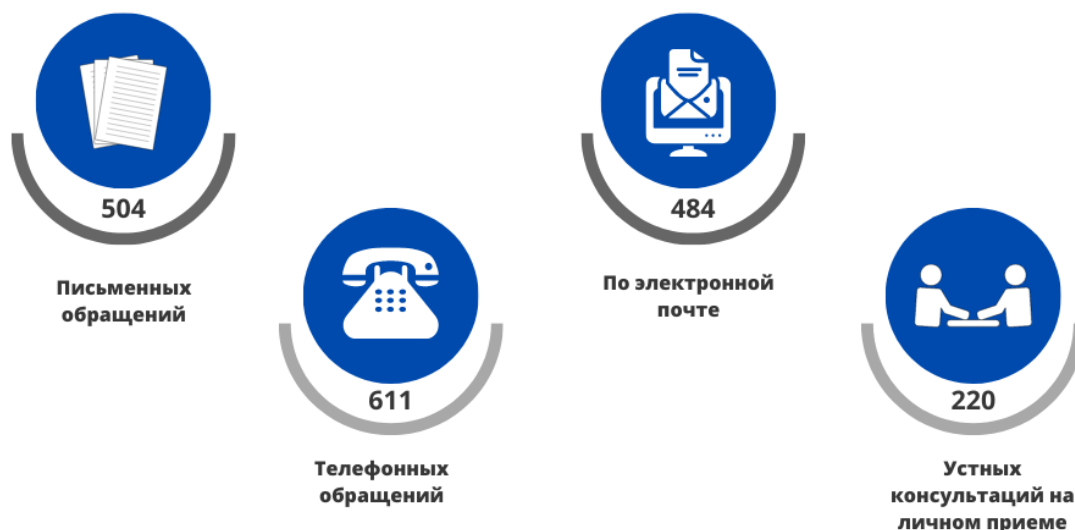


Рис. 1. Виды обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в 2020 году

Оперативно, по телефонным обращениям, 437 граждан получили правовые консультации в момент обращения, а еще по 174 направлены запросы в организации для уточнения информации и решения вопросов по существу. В 2020 году в аппарат поступило 42 коллективных обращения, которые подписали 759 человек, также было получено 1 обращение от гражданина, пожелавшего сохранить свою анонимность.

Таблица 1

Динамика обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в
Иркутской области за 2016–2020 годы

Вид обращения	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год		2020 год	
	Кол-во	% от общего кол-ва	Кол-во	% от общего кол-ва	Кол-во	% от общего кол-ва	Кол-во	% от общего кол-ва	Кол-во	% от общего кол-ва
Письменные обращения	836	38,3	795	37,5	649	32,3	570	25,9	504	27,7

По электронной почте	346	15,8	425	20,0	316	18,7	302	13,7	484	26,6
Телефонные обращения	516	23,6	420	19,8	591	29,4	803	36,5	611	33,6
Личный прием	483	22,2	480	22,6	484	24,1	527	23,9	220	12,1
ИТОГО	2 181	100	2 120	100	2 040	100	2 202	100	1 819	100

Повышению уровня доступности института Уполномоченного для населения и реализации права граждан на обращение в процессе деятельности способствовало то, что были введены в практику выездные приемы граждан. Так, в 2020 году Уполномоченным и его сотрудниками проведены выездные личные приемы, в ходе которых принято 24 человека. Отдельно осуществлялись выезды в учреждения принудительного содержания (15 учреждений, 55 человек), специальные учреждения для временного содержания граждан (3 выезда, 8 человек) и другие учреждения с массовым пребыванием людей, проведено анкетирование 33 осужденных.

Анализ обращений показывает, что за помощью к Уполномоченному обращаются прежде всего социально незащищенные граждане. В 2020 году доминирующую группу заявителей составляют лица, находящиеся в местах принудительного содержания, – 389, люди пенсионного возраста – 219, инвалиды и лица с ограниченными возможностями здоровья – 121. В гендерном составе большинство традиционно принадлежит женщинам.

Стоит также отметить, что в 2020 году 422 гражданина Иркутской области обратились в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Наибольшее количество обращений (123) содержали вопросы нарушения прав уголовно-процессуального законодательства, на втором месте – нарушения прав уголовно-исполнительного законодательства (106), на третьем – нарушения жилищного законодательства (60) и законодательства об охране здоровья (58). Уточним, что вопросы, содержащиеся в 42 обращениях (10% от общего количества),

Уполномоченному по правам человека в Иркутской области удалось решить положительно на местном уровне.

Часто в одном письме может быть указано нарушение сразу нескольких прав заявителя. Поэтому общее количество обращений и количество случаев нарушенных прав не совпадают. Число случаев нарушенных прав всегда больше, чем число обращений. За отчетный год заявителями обозначено 2 421 случай нарушения прав (рис. 2).

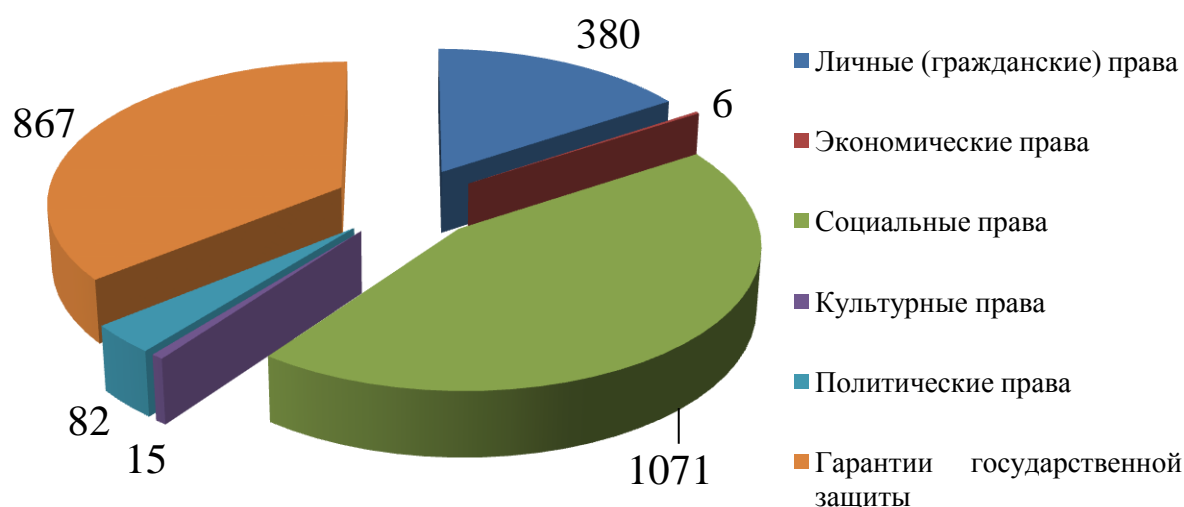


Рис. 2. Обращения граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека в 2020 году по группе конституционных прав

Традиционно наибольшее количество обращений поступило по вопросам в сфере уголовно-исполнительного, жилищного, социального, медицинского и трудового права.

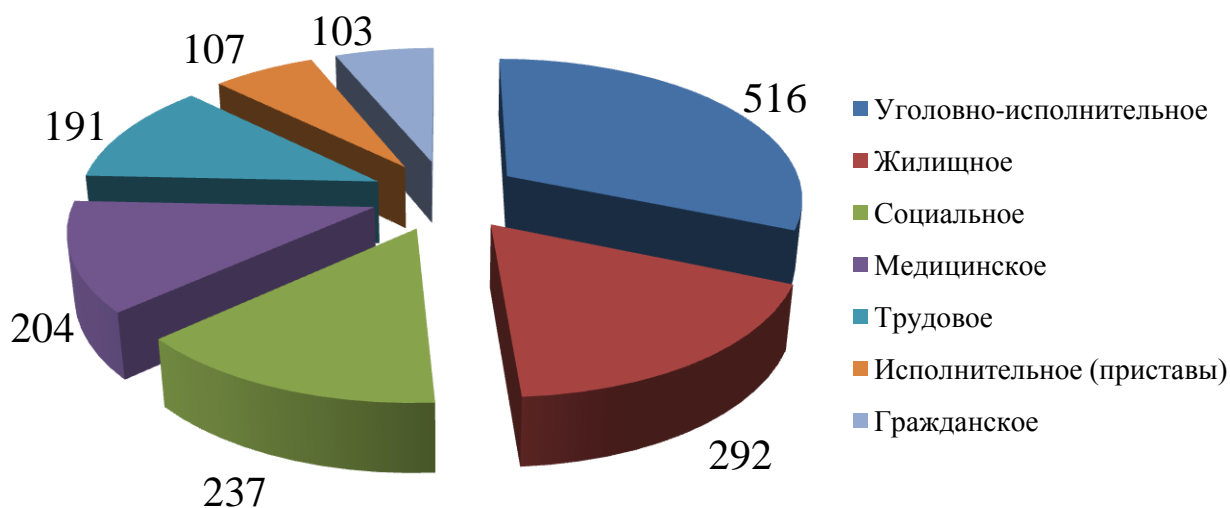


Рис. 3. Обращения граждан в аппарат Уполномоченного в 2020 году по тематике

Жалобы граждан о нарушении уголовно-исполнительного права составили 23,31% от общего количества обращений. Из них наибольшее количество обращений (103) – это жалобы на медицинское обеспечение в учреждениях уголовно-исполнительной системы; 51 жалоба на отказ в направлении на медико-социальную экспертизу и установление инвалидности; неудовлетворительные условия содержания в уголовно-исполнительной системе – 36 жалоб; на действия (или бездействие) сотрудников уголовно-исполнительной системы – 40.

Обращения, затрагивающие жилищные права граждан, составили 13,19% от общего количества. По-прежнему остро стоит вопрос о ситуации в регионе в связи с паводками, произошедшими в 2019 году в Тулунском районе Иркутской области, – 31 обращение; по проблеме обеспечения жильем детей-сирот – 32 обращения; увеличилось количество обращений (121) с жалобами на работу управляющих компаний.

Актуальными для региона остаются вопросы нарушения прав граждан в социальной и медицинской сферах. Наибольшее количество обращений вызвано жалобами относительно пенсионного обеспечения (63) и установления инвалидности (19), проблемы, связанные с

неудовлетворительной работой медицинских учреждений, поднимались в 50 обращениях.

Обращения к Уполномоченному поступают от жителей всех городов и районов Иркутской области. Наибольшее количество (832), как и в предыдущие годы, поступило от жителей областного центра, второе место занимает город Ангарск (219), на третьем – Иркутский район (84), четвертое – город Братск (53), пятое место – Тайшетский район (40), шестое – город Шелехов и Шелеховский район (39), седьмое – Слюдянский район (34), восьмое – город Черемхово, девятое место разделили с равным количеством обращений – Бодайбо город и район, город Тулун и город Усолье-Сибирское (по 27 в каждом), десятое место – город Усть-Кут. Из иных муниципальных образований динамика обращений не превышает 16.

От жителей Зиминского и Мамско-Чуйского районов в 2020 году обращений в адрес Уполномоченного не поступало.

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному из других субъектов Российской Федерации, по сравнению с 2019 годом увеличилось на 45 (в 2019 году – 74), и составило 119 обращений.

Главным назначением института Уполномоченного является оказание содействия людям, которые не смогли найти правды при защите своих прав в органах публичной власти, но не утратили веру в законность и справедливость. Ежегодно, благодаря взаимодействию с органами государственной власти, правозащитными организациями, институтами Уполномоченных в других регионах России, удается добиться отмены многих незаконных и необоснованных решений органов власти и должностных лиц, восстановить нарушенные права граждан.

В 2020 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Иркутской области поступило 988 письменных обращений граждан.

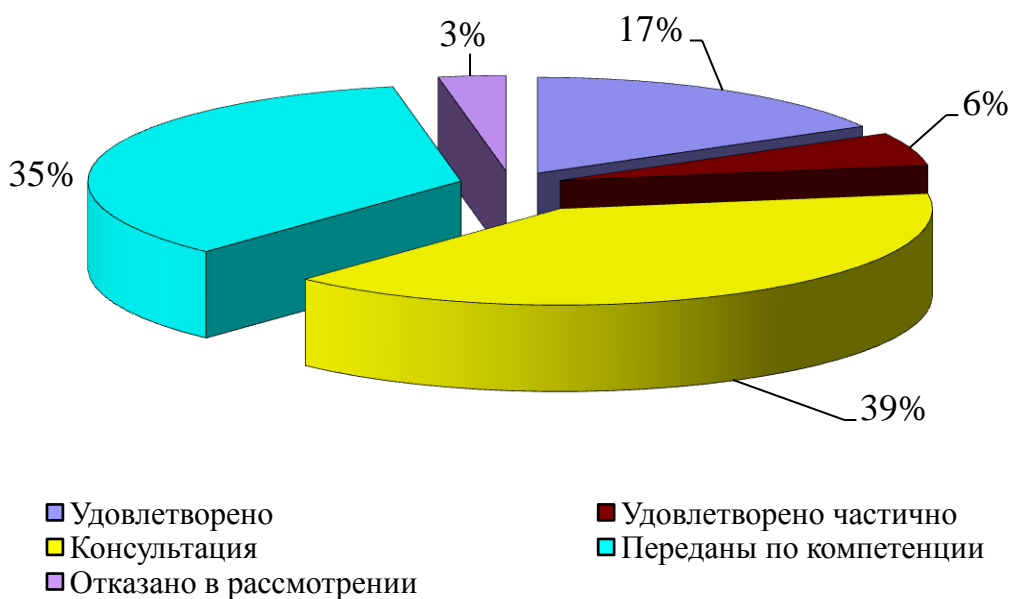


Рис. 4. Итоги рассмотрения обращений граждан в 2020 году

Анализ обращений граждан к Уполномоченному показывает, что в основе многих обозначенных ими проблем лежит не столько правовая проблема, сколько элемент социальной несправедливости, некачественное администрирование или откровенное пренебрежение достоинством личности. Жители области по-прежнему видят в Уполномоченном инстанцию, которая защитит их от сложившихся неурядиц, они идут к Уполномоченному со своими бедами и горестями и верят, что он в силу своих полномочий имеет возможность все решить по справедливости и сразу. В таких случаях гражданин нуждается в детальном разъяснении способов защиты права, поскольку подобные обращения, как правило, связаны с недостаточной информированностью населения о своих правах и обязанностях. Уполномоченному и его аппарату приходится очень строго придерживаться принципа приемлемости обращений и в каждом конкретном случае разъяснять заявителю возможности самостоятельной защиты своих прав и свобод.

Полностью восстановить права граждан удалось в 144 случаях, частично удовлетворить – 48. Таким образом, число обращений, где

вмешательство Уполномоченного привело к реальному восстановлению нарушенных прав, составило 62% от общего количества оконченных производством письменных обращений. При условии, что к числу частично удовлетворенных обращений можно отнести и те, по которым заявителю даны подробные разъяснения норм действующего законодательства с рекомендациями по его действиям и примерами судебной практики по аналогичным ситуациям, удельный вес частично удовлетворенных обращений существенно возрастает.

По значительной части поступивших обращений в адрес Уполномоченного проведены проверки, в рамках которых осуществлялось взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти региона и органами местного самоуправления.

В 2020 году Уполномоченным было направлено 1 433 запроса в данные органы с целью защиты прав обратившихся граждан.

Для рассмотрения жалоб по существу вопроса Уполномоченный осуществлял выезды к заявителям, кроме того, проводились рабочие встречи и совещания с должностными лицами для оперативного решения в случаях нарушения прав и свобод гражданина.

1.1. О некоторых вопросах соблюдения права граждан на обращение в период пандемии

В период пандемии напряженная обстановка наблюдалась в сфере соблюдения права граждан на обращение в органы государственной власти, гарантированного статьей 33 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об обращениях граждан № 59-ФЗ).

Учитывая дистанционный характер организации деятельности в указанный период органов региональной и муниципальной исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, граждане испытывали серьезные трудности в подаче заявлений, обращений, не могли дозвониться по указанным телефонам, узнать актуальную информацию по решению их вопросов.

Так, в период действия мер, направленных на предупреждение распространения COVID-19, согласно пункту 3.1 Плана неотложных мероприятий по предупреждению распространения коронавирусной инфекции, утвержденному Приказом Федеральной службы судебных приставов России от 19 марта 2020 года № 202, предусматривалось разместить на входах в здания боксы для приема входящей корреспонденции (запросов, заявлений, обращений и т. п.).

Показательно высказывание из одного из обращений, поступивших к Уполномоченному: «Ящик для заявлений коробка из картона, общедоступная, бери не хочу....».

В телефонных обращениях граждане сообщали о том, что их заявления, направленные таким образом судебному приставу-исполнителю, к нему не попадали, терялись, они были вынуждены обращаться повторно.

Вопрос элементарной сохранности обращений граждан связан с вопросом обеспечения персональной информации, которую предоставляют граждане в своих обращениях, в прилагаемых к обращениям копиях документов. Жалобы на организацию приема корреспонденции в этот период, обеспечение их целостности, соблюдение конфиденциальности информации, поступали на многие государственные структуры и требовали тщательного разбирательства.

Следует сказать и еще об одной проблеме, возникшей в период введения ограничительных мер, типичным примером которой является обращение гр-ки Ж., поступившее Уполномоченному в августе 2020 года.

Заявительница работала продавцом в магазине «Пивной причал», принадлежащем индивидуальному предпринимателю Д.. Трудовой договор в письменной форме не заключался, однако ее трудовая книжка находилась у работодателя. В период ограничительных мер магазин закрыли, а работникам объявили об увольнении. Заработную плату за отработанный период гр-ке Ж. не выплатили. 6 мая 2020 года гр-ка Ж. обратилась в прокуратуру г. Шелехова с жалобой на действия работодателя по вопросу невыплаты заработной платы. Однако, как указала заявительница, обращение в контрольные органы результата не дало, ее права не были восстановлены.

Уполномоченным в целях рассмотрения обращения по существу были направлены запросы в Государственные инспекции труда в Иркутской области, Республике Тыва и Красноярском крае, прокуратуру г. Шелехова.

Установлено, что прокуратурой г. Шелехова обращение гр-ки Ж. было перенаправлено в Государственную инспекцию труда в Иркутской области.

Согласно ответу Государственной инспекции труда в Иркутской области обращение гр-ки Ж. поступило в инспекцию 26 мая 2020 года. В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона об обращениях граждан № 59-ФЗ 27 мая 2020 года оно было перенаправлено по территориальности в Государственную инспекцию труда в Республике Тыва.

По аналогичным основаниям Государственной инспекцией труда в Республике Тыва обращение гр-ки Ж. было перенаправлено по территориальности в Государственную инспекцию труда в Красноярском крае.

Согласно ответу Государственной инспекции труда в Красноярском крае от 25 августа 2020 года обращение гр-ки Ж. поступило из Государственной инспекции труда в Республике Тыва 6 июля 2020 года.

Государственной инспекцией труда в Красноярском крае обращение заявительницы было рассмотрено с учетом Постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 года № 438 «Об особенностях

осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», которым проведение проверок ограничено.

Инспекцией труда в Красноярском крае были приняты меры инспекторского реагирования в адрес ИП Д. в рамках требований статей 82 и 83 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», направлено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований трудового законодательства.

Однако, учитывая тот факт, что проверка по существу гострудинспекцией не проводилась, трудовые права гр-ки Ж. не были восстановлены. Работодателем ИП Д. предостережение Государственной инспекции труда в Красноярском крае проигнорировано. Следует заметить, что Д. был зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя на территории Красноярского края 10 марта 2017 года.

К сожалению, помочь гр-ке Ж. Уполномоченному не удалось, так как восстанавливать свои права в судебном порядке она не пожелала.

В период с сентября по декабрь 2020 года к Уполномоченному поступали жалобы работников ООО «Транспромстрой», осуществляющих трудовую деятельность вахтовым методом в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, по вопросам нарушения трудовых прав. Задержка заработной платы носила систематический характер, начиная с весны 2020 года. Обращения работников в период с мая по август 2020 года в Государственную инспекцию труда в Иркутской области результата не дали.

По итогам рассмотрения обращений Уполномоченным трудовые права работников-вахтовиков ООО «Транспромстрой» были восстановлены.

Обращения в части нарушения ООО «Транспромстрой» трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, были направлены Уполномоченным по подведомственности в Государственную инспекцию труда в Иркутской области с просьбой о проведении внеплановой проверки на предприятии.

Однако Государственной инспекцией труда в Иркутской области все обращения работников вышеуказанной организации были перенаправлены в Государственную инспекцию труда в г. Санкт–Петербурге, по месту регистрации юридического лица. Основание – письмо Федеральной Службы по труду и занятости Российской Федерации от 18 июня 2019 года № ТЗ/2945-03-5 (далее – письмо Роструда от 18 июня 2019 года № ТЗ/2945-03-5).

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в письме Роструда от 18 июня 2019 года № ТЗ/2945-03-5, отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ). Исходя из требований, установленных статьями 11, 12 данного Закона, место проведения проверки определено следующим образом: документарная проверка по месту нахождения Гострудинспекции; выездная – по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности. Место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории

Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования).

Учитывая, что представительства и филиалы не являются юридическими лицами, внеплановая проверка юридических лиц относительно деятельности их филиалов и представительств проводится, исходя из следующих правил: документарная – по месту нахождения Гострудинспекции субъекта Российской Федерации, на территории которого зарегистрировано юридическое лицо, посредством направления запроса о предоставлении документов юридическому лицу; выездная – по месту нахождения Гострудинспекции субъекта Российской Федерации, на территории которого фактически осуществляют деятельность работники юридического лица, располагаются принадлежащие юридическому лицу здания, строения, транспортные средства и др., требующие осмотра и обследования на предмет соблюдения трудового законодательства и законодательства в сфере охраны труда.

Юридическое лицо ООО «Транспромстрой», зарегистрированное в г. Санкт-Петербурге, осуществляет деятельность на территории Иркутской области, имеет обособленное подразделение ООО «Транспромстрой» ОП СМУ-2 г. Иркутск. Указанному обособленному подразделению открыт счет в банке, оно наделено полномочиями начислять и производить выплаты и вознаграждения в пользу физических лиц. Фактически, финансовый отдел и отдел кадров ООО «Транспромстрой» находятся по юридическому адресу обособленного подразделения в г. Иркутске.

В целях решения указанной проблемы в феврале 2021 года Уполномоченным совместно с временно исполняющей обязанности руководителя в Государственной инспекцией труда в Иркутской области Л.И. Данилиной было проведено рабочее совещание. Однако позиция контрольно-надзорного органа не изменилась.

В связи с этим Уполномоченным подготовлено и направлено письмо в адрес руководителя Федеральной службы по труду и занятости (Роструд)

М.Ю. Иванкова. В письме Уполномоченного указано, что в результате применения Государственной инспекцией труда в Иркутской области письма Роструда от 18 июня 2019 года № ТЗ/2945-03-5 не представляется возможным оперативно решать вопросы по восстановлению трудовых прав граждан, осуществляющих трудовую деятельность вахтовым методом.

Для решения проблемы Уполномоченным предложено рассмотреть возможность уточнения разъяснений, данных в письме Роструда от 18 июня 2019 года № ТЗ/2945-03-5. В частности, представляется необходимым проведение Государственной инспекцией труда субъекта Российской Федерации внеплановых документарных проверок юридического лица по месту нахождения его обособленного подразделения (включая филиал, представительство), созданного на территории Российской Федерации, которому открыт счет в банке, наделенного полномочиями начислять и производить выплаты и вознаграждения в пользу физических лиц.

По мнению Уполномоченного, проведение проверок по месту нахождения обособленных подразделений в значительной степени ускорит сроки рассмотрения обращений граждан, будет способствовать быстрому восстановлению трудовых прав граждан. Это повысит также эффективность федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Уполномоченный считает, что контрольно-надзорным органам необходимо провести системный анализ по рассмотрению обращений граждан в период пандемии, и на его основе принять меры в целях оперативного рассмотрения обращений граждан по вопросам нарушения трудовых прав. В приведенном примере письмо Роструда, датированное июнем 2019 года, применялось и при рассмотрении обращений граждан в период ограничительных мер, когда работникам особенно важна была оперативная помощь со стороны государства.

Действующее трудовое законодательство гарантирует надлежащую защиту прав и законных интересов работника как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении. Однако в последнее время наметилась тенденция приоритета защиты интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

С учетом введения Правительством Российской Федерации ограничений на проведение контрольно-надзорными органами проверочных мероприятий, прокуратурой Иркутской области в прошедшем году была дана оценка формированию региональными органами сводного ежегодного плана проверок юридических лиц и предпринимателей (из 824 проверок - 142 проверки отклонены, в том числе в связи с неверным присвоением категории риска). Пресечены факты проведения незаконных внеплановых проверок: приняты решения об отказе региональным органам контроля в проведении 23 проверок (или 70%) в связи с отсутствием оснований.

Нормативная правовая база, включая внутриведомственные письма, разъяснения, фактически регулирующие порядок проведения и согласования проверок, а также внеплановых проверок работодателей, в период ограничительных мер оказалась настолько сложна и запутана, что простому гражданину практически невозможно в ней разобраться. Между тем он ждет от государственных контрольно-надзорных органов восстановления нарушенных трудовых прав в короткие сроки, надеется на помощь и защиту со стороны государства.

В связи с этим Уполномоченный рекомендует прокуратуре Иркутской области:

– усилить надзор за исполнением контрольно-надзорными органами на территории региона порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

1.2. О некоторых вопросах соблюдения избирательных прав граждан

Ключевым событием 2020 года стало общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Президентом Российской Федерации соответствующим Указом была определена дата проведения – 1 июля 2020 года, голосование проходило в течение 6 дней, – с 25 по 30 июня 2020 года.

Главным приоритетом при проведении общероссийского голосования стало принятие всех мер по обеспечению безопасности здоровья участников голосования и членов избирательных комиссий. Центральной избирательной комиссией России (далее – ЦИК России) совместно с Роспотребнадзором были разработаны рекомендации для избирательных комиссий по профилактике распространения коронавирусной инфекции и методические материалы по проведению голосования с учетом эпидемиологической обстановки.

Участники голосования могли отдать свой голос на любом удобном для них участке для голосования, в любом регионе России вне зависимости от места регистрации, предварительно подав заявление о голосовании по месту нахождения. Механизм «Мобильный избиратель» позволил гражданину проголосовать вне зависимости от места жительства. Заявление о голосовании по месту нахождения можно было также подать: в любом МФЦ, в любой территориальной избирательной комиссии; в электронном виде через Единый портал государственных услуг; в участковой комиссии в установленные Законом сроки.

Участники голосования, которые не могли прибыть в помещение для голосования, имели возможность бесконтактно проголосовать на дому. Всего в Приангарье для проведения общероссийского голосования было открыто 1 894 участка, а также 29 – в местах временного пребывания граждан (аэропорт, железнодорожные вокзалы, СИЗО, больницы, вахтовые поселки).

В Иркутской области явка составила 44,18% или 824 360 человек. Поддержали внесение изменений в Конституцию 64,28% (529 770 человек)¹.

Не менее важным политическим событием 2020 года для Иркутской области стала избирательная кампания по досрочным выборам Губернатора Иркутской области. Досрочные выборы Губернатора Иркутской области были назначены на 13 сентября 2020 года Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 10 июня 2020 года № 31/11-ЗС «О назначении досрочных выборов Губернатора Иркутской области».

Досрочные выборы Губернатора Иркутской области проходили в период сохранения в регионе режима функционирования повышенной готовности, в связи с чем в работе избирательных комиссий использовались методические рекомендации по профилактике рисков, связанных с распространением коронавирусной инфекции. Выборы проходили в период с 11 по 13 сентября, в голосовании на досрочных выборах Губернатора Иркутской области приняли участие 608 207 избирателей (32,61% от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей).

В 2020 году в избирательном процессе гражданам региона также была обеспечена возможность подать заявление о включении в список избирателей по месту нахождения через портал «Госуслуги» либо обратиться в многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ), или в территориальную, участковую избирательные комиссии. Продолжено внедрение инновационного механизма включения в список избирателей по месту нахождения («Мобильный избиратель»), который заменил систему открепительных удостоверений и досрочного голосования, сделал процедуру голосования более удобной и предоставил избирателю возможность выбора формы голосования. Всего на досрочных выборах Губернатора Иркутской области 13 сентября 2020 года в списки избирателей на основании 19 851 заявления о

¹ URL: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/postanovleniya-komissii/2021/yanvar.php>

включении в список избирателей по месту нахождения был включен 19 731 избиратель.

Для обеспечения избирательных прав граждан, помимо досрочного голосования избирателей в отдаленных и труднодоступных территориях, проводилось досрочное голосование 11 и 12 сентября 2020 года в соответствии с Порядком досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 года, утвержденным Постановлением ЦИК России от 24 июля 2020 года № 260/1916-7 (далее – Порядок). При проведении досрочных выборов Губернатора Иркутской области использовались три дополнительные формы: досрочное голосование в помещении для голосования; досрочное голосование вне помещения для голосования; досрочное голосование групп избирателей, участников голосования, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено. Всего 25 территориальных избирательных комиссий приняли решения о применении досрочного голосования групп избирателей, участников голосования, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено. Данную форму голосования проводили 183 участковые избирательные комиссии в 263 населенных пунктах и иных местах.

Досрочное голосование избирателей в труднодоступных и отдаленных территориях проходило на 37 избирательных участках на территории 9 районов (Иркутский, Казачинско-Ленский, Катангский, Качугский, Киренский, Нижнеудинский, Усть-Кутский, Усть-Удинский, Чунский). Отдельные группы избирателей, находящиеся в труднодоступных или отдаленных местностях, проголосовали на 16 избирательных участках на

территории 10 районов области (постановления комиссии от 28 июля 2020 года № 85/649, № 85/650). Количество избирателей, проголосовавших досрочно, составило 36,3% от численности избирателей, включенных в список избирателей на этих избирательных участках.

В день голосования правом проголосовать по месту нахождения, предусмотренным Порядком, воспользовались 16 384 избирателя.

Кроме того, в регионе продолжено использование недавно введенных новшеств в сфере цифровых технологий – QR-кодирование протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования. По мнению Уполномоченного, данная технология способствует ускоренному вводу протоколов участковых избирательных комиссий в систему ГАС «Выборы», обеспечивая прозрачность подведения итогов избирательных кампаний.

Уполномоченный также считает, что обеспечению прозрачности выборов способствует развитие электронных технологий в области избирательного процесса, так как данные технологии ведут к снижению возможностей для злоупотреблений и нарушений избирательных прав граждан. Например, в регионе 715 избирательных участков для обеспечения дополнительных гарантий открытости и гласности были оснащены системой видеонаблюдения с трансляцией изображения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что существенно повысило открытость избирательного процесса и создало правовые основания для использования видеозаписей при рассмотрении жалоб.

В 2020 году продолжалась реализация государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы, благодаря которой увеличивается в том числе количество помещений для голосования на первых и вторых этажах и имеющих специальное оборудование. Согласно данным Избирательной комиссии Иркутской области, всего в Иркутской области было оборудовано 1 927 помещений для голосования, в том числе 1 738 избирательных участков были расположены на первых этажах; 154 участка оснащены пандусами; в 62 помещениях для голосования

предоставлялись услуги сурдоперевода (в том числе онлайн); 1 304 помещения оборудованы для голосования слепых и слабовидящих избирателей (имелось дополнительное освещение, лупы, тактильные указатели, аудиоинформаторы), на информационных стендах 1 923 избирательных участков размещены материалы, выполненные крупным шрифтом и (или) с применением азбуки Брайля; на 490 избирательных участках использовались трафареты для самостоятельного заполнения избирательных бюллетеней.

Вопросы доступности избирательных участков для граждан с инвалидностью традиционно находились на контроле Уполномоченного и его аппарата. По данному вопросу осуществлялось взаимодействие с Избирательной комиссией Иркутской области и участковыми избирательными комиссиями посредством участия в заседании рабочей группы по взаимодействию Избирательной комиссии Иркутской области с иркутскими региональными отделениями общероссийских общественных организаций инвалидов, а также посещения отдельных избирательных участков, расположенных в Октябрьском, Свердловском, Ленинском, Правобережном округах города Иркутска непосредственно в дни выборов (12 и 13 сентября).

В частности, при посещении помещений избирательных участков особое внимание сотрудниками аппарата уделялось вопросам доступности избирательных участков для маломобильных граждан, в том числе граждан, являющихся инвалидами (фото 1, 2).



Фото 1, 2. Избирательный участок, оснащенный для маломобильных граждан

Например, в помещении, в котором была размещена участковая избирательная комиссия избирательного участка № 628, была предусмотрена отдельная кабина для тайного голосования с заниженным столом, предназначенным для избирателей, имеющих нарушения функций опорно-двигательного аппарата и передвигающихся при помощи инвалидных колясок, избирательный участок был также оснащен лупой и специальным укрупненным текстом для слабовидящих граждан; здание, где размещались участковые избирательные комиссии избирательных участков № 578, 579, оснащено специальным подъемным устройством.

Достойной традицией избирательных кампаний стала также помощь волонтеров маломобильным лицам и инвалидам, что с учетом ограничительных мер, направленных на нераспространение новой коронавирусной инфекции, способствовало обеспечению избирательных прав данных граждан Российской Федерации.

На контроле Уполномоченного и его аппарата находились также вопросы соблюдения избирательных прав лиц, помещенных в места принудительного содержания под стражу. По данным Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Иркутской области (далее – ГУФСИН России по Иркутской области), в следственных изоляторах

проголосовало 1 096 лиц, что составило 100%. По данным ГУ МВД России по Иркутской области, в изоляторах временного содержания находилось 99 человек, из них приняли участие в голосовании 34 человека, в специальных приемниках содержалось 52 человека, из них проголосовало 22 избирателя.

Обращений к Уполномоченному по фактам нарушений избирательных прав граждан в период проведения избирательной кампании не поступило.

Говоря об избирательных кампаниях 2020 года, необходимо также отметить, что на территории Иркутской области за данный период прошло 107 муниципальных избирательных кампаний, в ходе которых избраны 12 мэров городских округов и муниципальных районов, 46 глав поселений, из них 35 – в единый день голосования 13 сентября. Всего замещалось 369 депутатских мандатов.

2. Право на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь

2.1. Право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в условиях принятия мер по нераспространению новой коронавирусной инфекции COVID-19

Общая численность постоянного населения Иркутской области по информации Росстата на 1 января 2020 года составила 2 391,2 тыс. человек и уменьшилась за год на 6,6 тыс. человек или на 0,27%. Характеризуя демографическую ситуацию в регионе в целом, нужно отметить, что численность населения стабильно снижается.

Численность населения в Иркутской области, Сибирском Федеральном округе и по России

	2016	2017	2018	2019	2020
Российская Федерация	146 545	146 804	146 880	146 781	146 749
Сибирский Федеральный округ	19 324	19 326	19 287	17 173	17 118
Иркутская область	2 412,8	2 408,9	2 404,2	2 397,8	2 391,2

Естественная убыль населения в 2020 году составила 8 439 человек (на начало 2019 года – 3 240 человек).

По предварительным данным, в 2020 году в Иркутской области родилось 27 137 человек (в 2019 году – 28 319 человек), в течение года умерло 35 576 человек (в 2019 году – 31 559 человек). По сравнению с 2019 годом число новорожденных уменьшилось на 4,2%, при этом число умерших возросло на 12,7%.

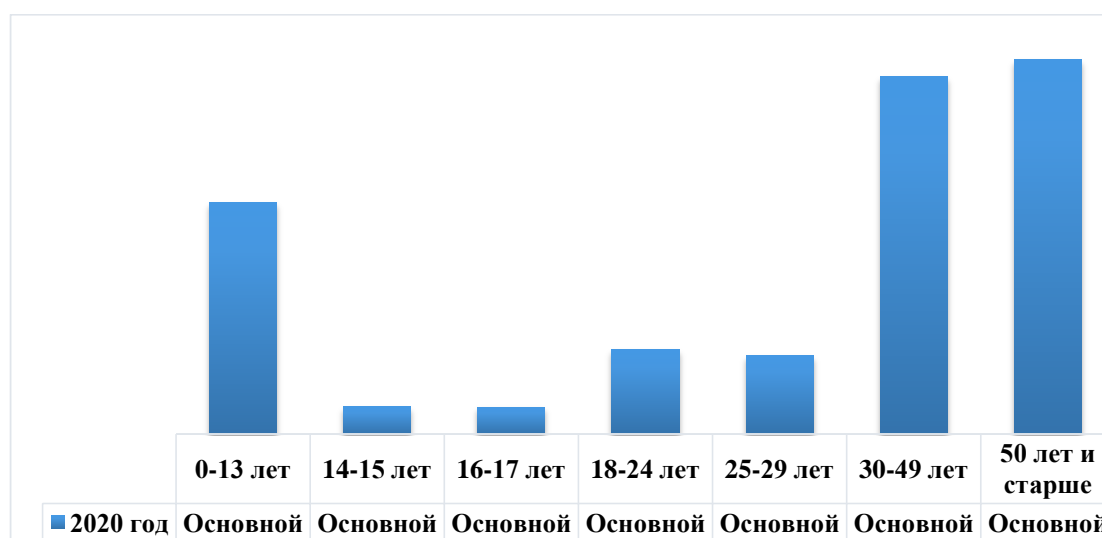


Рис. 5. Информация о численности населения Иркутской области в разрезе возрастных категорий

Состав населения Иркутской области характеризуется существенной гендерной диспропорцией. Численность мужчин на 1 января 2020 года

составила 1 106,1 тыс. человек, женщин – 1 285,1 тыс. человек или 46,3% и 53,7% соответственно. Таким образом, женщин в Иркутской области на 7,4% больше, чем мужчин. Число женщин превышает число мужчин в возрасте 30–39 лет и далее во всех возрастных группах.

Следует отметить, что с возрастом диспропорция все более увеличивается: в 1,5 раза и более, начиная с 60 лет, и в 2,1 раза и более, начиная с 70 лет, что свидетельствует о значительно меньшей продолжительности жизни мужчин.

За последние 5 лет численность постоянного населения трудоспособного возраста в Иркутской области снизилась на 1,1% (с 56,9% до 55,8%), при этом относительно прошлого года численность трудоспособного населения незначительно увеличилась (по состоянию на 1 января 2020 года – 1 334,8 тыс. человек, на 1 января 2019 года – 1 316,4 тыс. человек).

Численность молодежи Иркутской области в возрасте от 14 лет до 30 лет за последние 5 лет снизилась на 13,4% или 68 355 человек в абсолютных цифрах: с 508 283 человек в 2015 году до 439 928 человек на начало 2020 года.

Согласно международным критериям, население страны считается старым, если доля лиц в возрасте 65 лет и старше превышает 7%. В Иркутской области каждый седьмой житель находится в указанной возрастной категории (13,5%), в связи с чем население региона можно считать старым. Результатом этого стало повышение коэффициента общей демографической нагрузки за последние 5 лет с 740 до 770 человек нетрудоспособного возраста на 1 000 человек в трудоспособном возрасте.

Демографические показатели также зависят от миграционных процессов, анализ которых показывает, что, по данным Иркутскстата, в 2020 году общее число прибывших на территорию Иркутской области составило 49 222 человека, что на 17% меньше соответствующего периода 2019 года (в 2019 году прибыло 59 050 человек). Общее число выбывших в 2020 году

составило 56 291 человек, что на 9,6% меньше аналогичного периода 2019 года (в 2019 году выбыло 62 295 человек).

Более половины мигрантов – это передвижения внутри региона, не влияющие на общую численность населения. По сравнению с 2019 годом число прибывших в Приангарье сократилось на 16,6%, выбывших – на 9,7%.

В результате сохранившегося превышения числа выбывших над числом прибывших в 2020 году в Иркутской области на большинстве территорий отмечена миграционная убыль населения, которая в 2020 году возросла в 2,1 раза и составила 7 069 человек (в 2019 году – 3 298 человек).

Отток населения фиксируется в 29 муниципальных образованиях Иркутской области, в том числе в областном центре – городе Иркутске.

В связи с наводнением летом 2019 года жители города Тулуна, Тулунского района, Нижнеудинского района, воспользовавшись сертификатом на приобретение жилья, переезжают в другие муниципальные образования Иркутской области и другие регионы Российской Федерации.

Положительные миграционные показатели отмечены в 13 муниципальных образованиях: Аларский район, Баяндаевский район, Боханский район, Заларинский район, город Иркутск, Иркутское районное муниципальное образование, Качугский район, Осинский район, Ольхонское районное муниципальное образование, город Саянск, Слюдянский район, Шелеховский район, Эхирит-Булагатский район.

Наибольший миграционный прирост населения традиционно наблюдается на территориях, максимально приближенных к областному центру, – в Иркутском районном муниципальном образовании, Шелеховском районе.

В целом коэффициент миграционного прироста в Иркутской области имеет отрицательное значение и составил 3 промилле, что осложняет и без того неблагоприятную демографическую ситуацию, снижает возможности естественного воспроизводства населения, ухудшает качественный состав трудовых ресурсов.

В условиях снижения численности населения важным источником ее восполнения остается внешняя миграция. В 2020 году Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области поставлено на миграционный учет 210 389 иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 64,1% меньше, чем в прошлом году (в 2019 году – 586 244 человека).

Оценивая внешнюю миграцию в целом, можно отметить, что с целью въезда для работы в 2020 году прослеживаются три основных потока иностранных граждан, въезжающих на территорию Иркутской области:

- среднеазиатское направление (в 2020 году въехали в Иркутскую область граждане из Узбекистана – 17 522 человека, из Таджикистана – 4 013 человек, из Киргизии – 4 537 человек, из Казахстана – 702 человека, из Азербайджана – 172 человека);

- восточно-азиатское направление (в 2020 году въехали в Иркутскую область граждане Китая – 945 человек, КНДР – 18 человек, Японии – 102 человека);

- западное направление (в 2020 году въехали в Иркутскую область граждане Украины – 912 человек, Армении – 371 человек, Беларуси – 431 человек; граждане стран Евросоюза: Германии – 118 человек, Великобритании – 28 человек).

В течение 2020 года с учетом складывающейся эпидемиологической обстановки был усилен контроль за пребыванием и осуществлением трудовой деятельности иностранными гражданами, проводился мониторинг мест временного пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Иркутской области.

Безусловно, события минувшего года значительно отразились на демографических показателях, в первую очередь, на возросшую смертность населения и снижение миграционных процессов.

Внезапно и кардинально изменившиеся условия жизни, связанные с ограничениями возможностей, свобод, прав в целях сохранения жизни и

здоровья граждан, обнажили неготовность общества, правовых институтов к столь стремительному принятию важных решений.

Необходимость сохранения баланса между соблюдением права и его ограничением, правовая неопределенность, отсутствие опыта реагирования в подобных ситуациях и в таких масштабах – все это, безусловно, вызвало эмоциональную реакцию общества. Многие люди столкнулись с проблемами, которые решить самостоятельно не могли.

Наибольшее число обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области поступило в апреле – мае 2020 года, в связи с ограничительными мерами против распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 (далее – COVID-19). В отдельных случаях речь шла о физическом выживании целой семьи, но чаще авторами обращений были граждане, которые или оказались в трудной жизненной ситуации или просто не понимали, насколько правомерны ограничения, которые применяют по отношению к ним, и чего им ждать в ближайшем будущем.

К примеру, Уполномоченному написала жительница г. Ангарска, которая, соблюдая ограничительный режим, оказалась в безвыходном положении.

«Я выезжала за рубеж, в настоящее время нахожусь на карантине. У меня заканчиваются продукты, денег в обрез (т. е. заказать в ресторанах или супермаркетах за значительную плату за доставку возможности нет), мои друзья и родственники боятся заразиться и отказали мне в помощи с приобретением продуктов. Волонтеры помогают людям старше 65 лет, я не достигла такого возраста. Обратилась на горячую линию «По всем вопросам о коронавирусе», чтобы узнать, есть ли какие-нибудь организации, которые помогли бы мне приобрести простые продукты за мой счет, сотрудники сказали, что я сама виновата, и это никого не касается, обвинили меня, что я требую с них материальную помощь, мне грубили и пытались унижить. Таким образом, государство предусматривает наказания за нарушение карантина, но никак не помогает людям в подобной

ситуации. Еще один вопрос: 29.03.2020 мне в домофон позвонил человек, представившийся участковым, но не назвавший звание и фамилию, и требовал, находясь у подъезда на улице, где могли слышать посторонние люди, по домофону сообщить мои персональные данные. На мой отказ сообщить что-либо неизвестному лицу последовала угроза составить протокол за нарушение карантина».

Казалось бы, ординарная на тот момент ситуация, но человек столкнулся с невозможностью приобрести продукты питания. И это несмотря на то, что в области активно действовали волонтеры, и при хорошей организации, достаточном информировании граждан таких трудностей можно было бы избежать.

По этому обращению Уполномоченный связался с волонтерами, которые оперативно доставили заявителю все необходимые продукты питания и предметы первой необходимости. А по вопросу нарушения требований Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» из аппарата Уполномоченного был направлен запрос в прокуратуру города с просьбой провести проверку по данному факту.

Или другой пример, когда к омбудсмену обратилась гр-ка М., которая, воспитывая ребенка одна, оказалась заложником сложившейся ситуации.

«Я являюсь одиноким родителем. Мой сын, 11.02.2009 года рождения, часто болеющий ребенок со сниженным иммунитетом, в связи с чем много времени уходит на его лечение и поддержание здоровья. В связи с систематическими больничными я была вынуждена уйти с наемной работы. В настоящее время имею статус индивидуального предпринимателя. В связи с ограничительными мерами и закрытием судов в Иркутской области для приема граждан, я уже 2 недели не имею возможности зарабатывать средства на содержание себя и сына. Я не вхожу ни в одну из категорий, которые получили меры поддержки от государства в связи с ограничительными мерами на период эпидемии: сухие пайки, которые выдают учащимся, имеющим право на бесплатное питание, в Москве и

Московской области, в Иркутской области данным категориям учащихся не выдаются; ежемесячные выплаты в размере 5 000 рублей положены только семьям, имеющим право на материнский капитал. В настоящее время в отсутствие дохода от моей предпринимательской деятельности по независящим от меня причинам, связанным с эпидемией коронавируса в РФ и ограничительными мерами самоизоляции в Иркутской области, я могу рассчитывать на единственный доход в виде пособия на ребенка в размере 600 рублей в месяц. Какую помощь от государства я могу получить на период вынужденного отсутствия дохода от предпринимательской деятельности на период ограничительных мер в связи с эпидемией коронавируса в РФ, чтобы иметь возможность хоть как-то обеспечить существование моему ребенку и себе?».

Единовременные выплаты на детей на тот период действующим законодательством еще не были предусмотрены, и заявительница, действительно, испытывала значительные трудности. Уполномоченный направил запрос в адрес исполняющей обязанности заместителя Председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой по вопросу организации поддержки заявителя как субъекта малого предпринимательства (на тот момент меры поддержки предпринимателей в условиях пандемии находились в стадии разработки).

Дополнительно, с целью рассмотрения возможности при наличии оснований оказания социальной помощи, был направлен запрос в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. Гр-ке М. было назначено пособие на ребенка в соответствии с Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 130-оз «О пособии на ребенка в Иркутской области», а также выданы наборы продуктов питания для учащихся, что предусмотрено Законом Иркутской области от 23 октября 2006 года № 63-оз «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей». Решение вопроса оказания содействия в трудоустройстве М. было поручено Центру занятости населения города Иркутска, где ее

поставили на регистрационный учет в качестве безработной с назначением пособия по временной безработице.

Эти обращения касались нарушения привычного образа жизни людей, когда элементарные вещи, такие, как выйти в магазин, осуществлять трудовую деятельность, получать образование, пользоваться услугами общественного транспорта и другие – стали временно недоступны.

Без помощи государства, сознательности граждан, без взаимной поддержки и терпения невозможно пережить трудное время даже для отдельной страны, не говоря о мировом сообществе в целом. Потрясения в экономической сфере коснулись каждого. Но еще бОльшим ударом стал сам вирус, который унес тысячи жизней и продолжает это делать.

Необходимость экстренной мобилизации и перепрофилирования всей системы здравоохранения потребовала колоссальных усилий и предела возможностей медицинских работников, которые с достоинством и самоотверженностью перенесли это испытание.

По состоянию на 30 декабря 2020 года, в Иркутской области в связи с организацией работы медицинских учреждений в условиях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения COVID-19 из всего коечного фонда, а это – 18 850 койко-мест, для лечения пациентов с COVID-19 было выделено 5 215 коек (1 195 – для пациентов в состоянии средней тяжести, в тяжелом и крайне тяжелом состоянии и 4 020 дополнительных – для пациентов со средней степенью тяжести течения заболевания) в 54 медицинских организациях. Это составляет 28% от общего количества коек, что очень значительно в контексте необходимости сохранения нормального функционирования коечного фонда по другим профилям.

По информации министерства здравоохранения Иркутской области (далее – региональный Минздрав, министерство), свободный коечный фонд в целом по области составляет 35% и дефицита нет. Однако обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, информация, публикуемая в средствах массовой информации, в сети Интернет, свидетельствуют об

обратном. Безусловно, по истечении времени ситуация более-менее нормализовалась, но до соответствия прописанным порядкам и правилам еще очень далеко.

В течение 2020 года в диагностике COVID-19 участвовало 7 учреждений здравоохранения, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области: ОГАУЗ «Усть-Илимская городская поликлиника № 1», ОГБУЗ «Иркутский городской перинатальный центр», ГБУЗ «Иркутский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями», ОГБУЗ «Братская районная больница», ОГАУЗ «Иркутский областной клинический консультативно-диагностический центр», ОГБУЗ «Братский областной кожно-венерологический диспансер», ГБУЗ «Областной кожно-венерологический диспансер».

Медицинские организации, осуществляющие диагностические исследования, имели возможность использовать распределяемые ФБУЗ «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии» Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на безвозмездной основе тест-системы в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2020 года № 507 «О временном порядке распределения в Российской Федерации тест-систем для диагностики новой коронавирусной инфекции». Кроме того, учреждения самостоятельно приобретали в рамках доведенного финансирования, в которое входили средства обязательного медицинского страхования (ОМС), бюджета, резервного фонда, необходимые тест-системы в количествах, обеспечивающих исполнение плана-графика по увеличению количества ПЦР-исследований, утвержденного Указом Губернатора Иркутской области от 12 октября 2020 года № 279-уг «О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

С целью своевременной организации деятельности работников медицинских организаций, подведомственных министерству, имеющих риск профессионального инфицирования, работников стационарных организаций социального обслуживания населения при вахтовом методе работы применялся иммуноферментный анализ крови (ИФА), который проводился 15 медицинскими организациями, подведомственными министерству здравоохранения Иркутской области, за счет средств федерального бюджета (661 тыс. рублей).

В целях оптимальной маршрутизации пациентов ОГБУЗ «Иркутская станция скорой медицинской помощи» и ОГАУЗ «Ангарская городская больница скорой медицинской помощи» использовались системы экспресс-тестирования на этапе оказания скорой медицинской помощи. Экспресс-тесты приобретались на средства, доведенные в рамках соглашения о предоставлении субсидии на иные цели.

Была организована схема проведения компьютерно-томографических (КТ) исследований органов грудной клетки больным с COVID-19, находящимся на амбулаторном лечении в амбулаторно-поликлинических подразделениях медицинских организаций. В настоящее время госпитализация пациентов с COVID-19 осуществляется в инфекционные госпитали, где проводится КТ-исследование, т. е. исключены все временные задержки.

Таблица 3

Укомплектованность областных государственных учреждений здравоохранения диагностическим оборудованием

количество	Диагностическое оборудование		
	ИВЛ	КТ	Рентген-оборудование
Имеется в наличии (кол-во)	1 240	48	391
Используется под COVID-19 (кол-во)	796	28	73

По состоянию на 21 января 2021 года численность врачей отдельных специальностей, непосредственно участвующих в лечении пациентов с

подтвержденным диагнозом COVID-19, составляла 741 человек, из них – 2 врача привлечены из других субъектов Российской Федерации.

Значительный блок обращений граждан, касающийся права на охрану здоровья и медицинскую помощь, – о невозможности получить эту самую помощь не только в плановом, но в ряде случаев и в экстренном порядке. Такие вопросы находились на особом контроле Уполномоченного. Практически во всех случаях принимались оперативные меры со стороны министерства здравоохранения Иркутской области, а вот механизм неручного управления давал сбой. При наличии рекомендаций по оказанию медицинской помощи в условиях пандемии, разработанных на федеральном уровне, их реализация на местах далеко не сразу пришла в норму. Зачастую сами врачи терялись, как поступить в той или иной ситуации.

В адрес Уполномоченного поступило обращение от гр-ки П. в интересах бабушки и дедушки, которым не оказывалась медицинская помощь. У дедушки был подтвержден диагноз коронавирусной инфекции. Учитывая пожилой возраст, он и его супруга находились в группе риска возможных осложнений и тяжелого протекания заболевания. Они неоднократно обращались за помощью в ОГБУЗ «Братская городская больница № 2», однако никакой помощи, в том числе в неотложной форме, им оказано не было.

Уполномоченным был направлен запрос в региональный Минздрав в целях принятия оперативных мер по организации оказания необходимой медицинской помощи пациентам. В результате в ОГБУЗ «Братская городская больница № 2» было проведено служебное расследование, и вся необходимая медицинская помощь супругам была оказана.

Сложности с организацией лечебного процесса наглядно проявились и в попытках людей сдать самостоятельно анализы на коронавирус. Всем запомнились огромные очереди у Иркутского диагностического центра. Люди приходили на площадь к 07:00 утра, в то время как медучреждение открывается в 08:00. Записаться на сдачу анализа на COVID-19 в

диагностический центр было невозможно, людей принимали только в порядке живой очереди, но для ожидания в здание не пускали из-за угрозы распространения коронавируса (фото 3).



Фото 3. На площади перед Иркутским областным диагностическим центром

Пытаясь помочь людям, вынужденным по несколько часов при низких температурах в октябре ожидать приема в лаборатории диагностического центра, Главное управление МЧС по Иркутской области развернуло специализированные палатки возле медицинского учреждения (фото 4).



Фото 4. Палатки МЧС

Позже сдача анализа на коронавирус в Иркутском диагностическом центре была организована только по предварительной записи через сайт или по телефону. В центре также увеличили количество регистраторов, что позволило одновременно проходить на анализ 7 пациентам.

Многим гражданам, которые не дождались прихода врача на дом или просто не дозвонились до своей поликлиники, приходилось самостоятельно посещать медицинские учреждения с симптомами ОРВИ и недомоганиями, зачастую без обеспечения изоляции и разделения потоков пациентов.

«Добрый день! Меня зовут В. Работаю учителем в общеобразовательной школе ... г. Ангарска. Так вышло, что я диабетик I типа на инсулинотерапии. А, кроме этого, 8.10.2020 я заболел (признаки ОРВИ: дыхание осложнено, температура не падает ниже 37,8, пиковая температура 39,2, кашель, насморк, головная боль). 10.10.2020 я вызвал скорую помощь. Врач скорой измерив мне пульс, более никаких манипуляций не провел и предложил отвезти меня в COVID-больницу, со словами: «Там сделают рентген». Это при том, что у меня не брали анализ на COVID

(сегодня 12.10.2020 и до сих пор мне говорят, что анализы не берут). Но самое «интересное» началось, когда я приехал в больницу (ОГАУЗ «Ангарская городская больница № 1»). Коридор с 2 лавками, на которых вплотную друг к другу сидели и ожидали приема 6 пациентов с признаками ОРВИ. Никакого распределения потоков на здоровых и больных, на больных COVID и не болеющих, все в одном коридоре. Что меня ужаснуло, так это то, что для того, чтобы сделать рентген, мне пришлось идти по коридору, в котором были лавки с постельным бельем и на них лежали и спали пациенты, в том числе с внебольничной пневмонией» (фото 5).



Фото 5. В коридоре Ангарской городской больницы № 1

Получив обращение ангарчанина, Уполномоченный незамедлительно обратился в региональный Минздрав в связи с нарушениями порядка маршрутизации пациентов с подозрением на COVID-19, несоблюдением противоэпидемических мероприятий в ОГАУЗ «Ангарская городская больница № 1», в том числе отсутствием приема через приемно-смотровые

боксы и (или) фильтр-боксы пациентов с признаками ОРВИ, внебольничных пневмоний, непроведением при присутствии соответствующих симптомов у пациента лабораторных исследований на наличие COVID-19.

Учитывая сложную эпидемиологическую обстановку как в регионе, так и в целом по России, такое непринятие элементарных противоэпидемических мер, халатное отношение к исполнению обязательных санитарных и иных требований при организации оказания медицинской помощи в условиях пандемии неизбежно приводит к еще большему числу заражений, возможному увеличению летальных исходов, большей загруженности системы здравоохранения.

Из регионального Минздрава поступил ответ, что госпитализация пациентов проводилась согласно утвержденной маршрутизации, пациенты с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции госпитализировались через отдельный вход и по отдельному лестничному пролету в изолированное отдельное отделение. Пациенты без определенного COVID-19 статуса госпитализировались на провизорные кровати, размещенные на втором и первом этажах здания. При массовом поступлении пациенты размещались на свободных площадях с соблюдением эпидемиологического режима. А вся медицинская помощь в ОГАУЗ «Ангарская городская больница № 1» осуществлялась в соответствии с Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19 марта 2020 года № 198н «О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19».

Конечно, Уполномоченный не согласился с таким ответом. В министерство был направлен повторный запрос, с указанием на то, что к обращению приложены фотоматериалы, на которых изображены пациенты, размещенные в коридоре, рядом с вновь пришедшими гражданами, находящимися в верхней одежде, без соблюдения обязательного режима

дистанцирования, изоляции, разделения потоков, в нарушение требований упомянутого в ответе приказа Минздрава России от 19 марта 2020 года № 198н. Было отмечено, что согласно ответу при массовом поступлении пациенты размещаются на свободных площадях с соблюдением эпидемиологического режима, что невозможно реализовать при размещении пациентов в коридоре, которое в принципе недопустимо. Госпитализация пациентов с ОРВИ среднетяжелого и тяжелого течения, внебольничной пневмонией, до получения результатов лабораторных исследований биологического материала на наличие COVID-19, должна осуществляться в боксы, боксированные палаты или, при их отсутствии, в палаты со шлюзом и санузелом.

Уполномоченный рекомендовал вернуться к рассмотрению вопроса об организации оказания медицинской помощи в ОГАУЗ «Ангарская городская больница № 1» в соответствии с нормативными требованиями.

Уже в следующем ответе министерством фактически было признано наличие проблем в этом лечебном учреждении. По истечении времени в ОГАУЗ «Ангарская городская больница № 1» госпитализация больных в провизорную зону инфекционного госпиталя начала осуществляться по отдельным шлюзам. А в декабре 2020 года из регионального минздрава в Министерство здравоохранения Российской Федерации была направлена актуализированная потребность в строительстве инфекционных корпусов на территории Иркутской области, в том числе на территории Ангарского городского округа.

В ходе работы над жалобами, касающимися соблюдения прав граждан в условиях пандемии, были выявлены острые проблемы с информированием о складывающейся обстановке, в том числе проблемы с оперативным, актуальным и объективным реагированием органов государственной власти Иркутской области на обращения граждан.

В этой связи информация о проблемах с организацией лечения лиц с коронавирусной инфекцией COVID-19, а также информация об иных

выявленных проблемных вопросах, была Уполномоченным обобщена и направлена в адрес временно исполняющего обязанности Губернатора Иркутской области И.И. Кобзева, возглавляющего оперативный штаб по борьбе с коронавирусом в Иркутской области.

Большое количество обращений граждан касались получения актуальной и полной информации о распространении инфекции, часть – невозможности дозвониться по телефонам горячих линий, открытых в Управлении Роспотребнадзора по Иркутской области и ГУ МЧС России по Иркутской области.

Проведенная сотрудниками аппарата Уполномоченного проверка подтвердила информацию о том, что по указанным в сети Интернет номерам телефонов никто не отвечает.

Сложившаяся ситуация не позволяла гражданам получить интересующую информацию, что приводило к социальному недовольству, проявлению с одной стороны панических, а с другой – пренебрежительных настроений, а также не позволяла исполнить возложенные на граждан обязанности, связанные с необходимостью информирования органов государственной власти об их перемещениях.

Уполномоченным были предложены следующие меры:

– систематизировать на официальном портале Иркутской области перечень номеров телефонов, конкретно указав, для каких целей используется соответствующий номер (например: для получения информации о режиме самоизоляции, введенных ограничительных мероприятиях; для граждан, находящихся в обсерваторах; для граждан, находящихся на карантине в медицинских организациях; по вопросам оформления временной нетрудоспособности и т.п.);

– исключить продление сроков самоизоляции граждан, не инфицированных новой коронавирусной инфекцией в обсерваторах;

– на официальном портале Иркутской области разместить информацию о том, в каких случаях и в каком порядке граждане могут

получить информацию о состоянии здоровья своих родственников, находящихся в учреждениях здравоохранения в связи с подозрением на наличие коронавирусной инфекции COVID-19, привести номера телефонов;

– разместить на официальном портале Иркутской области информацию о порядке проведения карантинных мероприятий в медицинских организациях, их сроках, основаниях продления срока карантина, порядке действий пациентов, которые находятся на карантине в медицинской организации, и их родственников (включая механизмы защиты их прав).

Следует отметить, что все указанные вопросы были на постоянном контроле Правительства Иркутской области и заслушивались практически ежедневно в оперативном режиме, на заседаниях штаба, которые вел лично Губернатор И.И. Кобзев.

Обращения граждан, касающиеся соблюдения их прав в условиях применения ограничительных мер, продолжают поступать и в настоящее время. Однако такой напряженности, как на начальном этапе, сейчас, конечно, нет. У граждан появилась возможность получения плановой медицинской помощи с соблюдением необходимых мер, большинство организаций, предприятий и учреждений возобновили свою деятельность.

Одним из моментов, на которые стоит обратить внимание, стала изолированность значительного числа граждан от возможности пользоваться государственными услугами, в том числе для исполнения своих обязанностей, от возможности получать образование или осуществлять свою трудовую деятельность в режиме удаленного доступа в связи с отсутствием технической возможности или элементарной компьютерной неграмотностью. При переходе государства на общение с гражданами посредством сети Интернет важно обеспечить равные возможности и доступ к этим сервисам. Необходимо отметить, что в период сложной эпидемиологической обстановки малообеспеченные семьи, люди с ограниченными

возможностями здоровья, пенсионеры и ряд других категорий жителей Иркутской области, да и России в целом, ощутили на себе этот дискриминационный фактор особенно остро.

2.2. Право на качественную и доступную медицинскую помощь

По информации регионального Минздрава, в Иркутской области функционирует 72 больничных учреждения, 9 диспансеров, 28 амбулаторно-поликлинических учреждений (включая 10 стоматологических поликлиник, 3 врачебно-физкультурных диспансера, 1 областной центр врачебной косметологии, 1 областной клинический консультативно-диагностический центр, 1 областной центр борьбы со СПИД), 2 самостоятельных станции скорой медицинской помощи (СМП) и 33 отделения скорой медицинской помощи, входящие в состав других медицинских организаций.

Областные лечебные учреждения были оснащены медицинским оборудованием в 2020 году на 87,8% (в 2019 году – на 83,8%). При этом, согласно поступившим в министерство заявкам от подведомственных медицинских учреждений, потребность в финансировании на приобретение медицинского оборудования в 2021 году составила 3 771 442 271 рублей. Фактическое финансирование на данные цели составляет 203 537 200 рублей или около 5% от потребности. Таким образом, тенденция огромного дефицита сохраняется, что, безусловно, напрямую отражается на доступности и качестве медицинской помощи, своевременности ее оказания и на возможностях врачей.

Доля государственных учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии, в общем количестве государственных учреждений здравоохранения на 2020 год составила 14% (2019 год – 15%); доля государственных учреждений здравоохранения, здания которых требуют капитального ремонта, в общем количестве государственных

учреждений здравоохранения на 2019 год составляла 29%; за 2020 год информация не предоставлена.

Доля фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП) и фельдшерских пунктов, находящихся в аварийном состоянии, в общем количестве ФАПов и фельдшерских пунктов в 2019–2020 годах составляет 1%.

В 2020 году на территории Иркутской области были введены в эксплуатацию 26 ФАПов, из них на 8 получена лицензия на оказание медицинской деятельности. В 2021 году планируется приобретение, установка и монтаж еще 61 ФАПа.

Говоря о техническом состоянии зданий учреждений здравоохранения, необходимо отметить, что в минувшем 2020 году были выявлены многочисленные нарушения соблюдения требований пожарной безопасности. Территориальными отделами надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Иркутской области на учет взяты 368 объектов защиты, подведомственных 102 организациям здравоохранения областного подчинения.

Эти организации отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого рисков. Инспекторским составом отделов надзорной деятельности и профилактической работы проведено 112 проверок соблюдения требований пожарной безопасности, из них 59 – плановых.

По результатам надзорных мероприятий выявлено 515 нарушений на 50 объектах здравоохранения. Основные нарушения требований пожарной безопасности, выявленные по результатам проверок, следующие:

- неисправность систем автоматической пожарной сигнализации на 52 объектах;
- неудовлетворительное состояние путей эвакуации на 24 объектах;
- неисправность системы оповещения и управления эвакуацией людей на 23 объектах;
- неисправность электросетей на 3 объектах здравоохранения;

– неисправность источников наружного противопожарного водоснабжения на 5 объектах.

За выявленные нарушения обязательных требований к административной ответственности привлечены 23 юридических лиц и 12 должностных лиц организаций здравоохранения. В судебные органы на рассмотрение направлено 20 материалов по правонарушениям, связанным с неисполнением в установленные сроки законных предписаний по устранению требований пожарной безопасности, на 20 объектах здравоохранения.

Помимо этого, в 2020 году на объектах защиты, эксплуатируемых организациями здравоохранения, зарегистрировано 8 пожаров.

Не менее тревожной остается ситуация и с соблюдением санитарно-эпидемиологических требований в учреждениях здравоохранения. По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, в 2020 году специалистами проведено 209 проверок лечебно-профилактических учреждений, в том числе 54 плановых, 225 внеплановых, в ходе которых выявлены нарушения санитарного законодательства на 252 обследованных объектах.

К основным нарушениям требований санитарного законодательства отнесены: недостаточная площадь помещений медицинских организаций; нарушение требований к системам механической приточно-вытяжной вентиляции; недостаточное обеспечение медицинской мебелью; нарушения при обращении с медицинскими отходами; и др.

За выявленные нарушения составлено 256 протоколов об административном правонарушении, направлено на рассмотрение в суд 28 административных дел, судами принято решение о наложении 21 административного штрафа. Выдано 55 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований, 59 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

В 2020 году зарегистрировано 8 очагов инфекционных заболеваний в медицинских организациях с аэрозольным механизмом передачи, реализация которого осуществлялась воздушно-капельным путем, – очаги новой коронавирусной инфекции COVID-19.

В отчетном году Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области выдано 13 отрицательных санитарно-эпидемиологических заключений.

Уполномоченный отмечает, что несоблюдение установленных требований к организации оказания медицинской помощи снижает качество ее оказания и неизбежно приводит к нарушениям здоровья как пациентов, так и медиков. И это особенно недопустимо в условиях обострения трудностей в системе здравоохранения, в том числе из-за колоссальной нехватки медицинских кадров и высокого уровня заболеваемости среди самих медицинских работников.

При этом в 2020 году вопросы кадровой обеспеченности медучреждений стояли особенно остро.

Одним из основных направлений по привлечению медицинских работников в Иркутскую область является осуществление единовременной компенсационной выплаты (программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер»). В прошлом году на реализацию данного направления было выделено 210 млн рублей, в том числе из федерального бюджета – 165,9 млн рублей, из областного – 44,1 млн рублей).

Увеличение финансирования вызвано увеличением размера единовременных компенсационных выплат: для медицинских работников, прибывших (переехавших) в труднодоступные и отдаленные территории, – до 1,5 млн рублей врачам и 750 тыс. рублей фельдшерам; для прибывших (переехавших) в территории Крайнего Севера и приравненные к ним местности – до 2 млн рублей врачам и 1 млн рублей фельдшерам.

В программный реестр должностей вошли 202 должности медицинских работников, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, из них 150 врачей и 52 фельдшера.

По итогам 2020 года на участие в данной программе было подано 119 заявлений от медицинских работников. В ходе рассмотрения документов министерством 94 медицинским работникам была предоставлена единовременная компенсационная выплата, в том числе 64 врачам и 30 фельдшерам (14 врачей получили по 2 млн рублей, 1 врач – 1,5 млн рублей, 49 врачей – по 1 млн рублей, 7 фельдшеров – по 1 млн рублей, 14 фельдшеров – по 0,75 млн рублей и 9 фельдшеров – по 0,5 млн рублей).

В 2021 году на реализацию данного направления выделено 196,5 млн рублей, в том числе из федерального бюджета 155,235 млн рублей, из областного – 41,265 млн рублей. Планируется осуществить выплаты 135 врачам и 42 фельдшерам.

Региональным Минздравом в рамках проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения Иркутской области квалифицированными кадрами» ежегодно производится расчет потребности в медицинских специалистах, с целью выявления наиболее дефицитных врачебных специальностей, а также последующего поэтапного устранения дефицита медицинских кадров на территории Иркутской области.

При этом по данным медицинских организаций, подведомственных министерству, число врачей, уволившихся в 2020 году, составило 1 042 человека. Это ощутимый удар при существующем кадровом голоде. Многие специалисты, не выдержав многократно увеличившейся нагрузки, ушли из государственной системы здравоохранения в частную или из профессии.

Примером колоссальной нагрузки на медицинских работников может служить работа скорой медицинской помощи. В адрес Уполномоченного неоднократно поступала информация о том, что бригады СМП просто не приезжают на вызовы. По данным ГБУЗ «Иркутский областной центр медицины катастроф», доля выездов бригад скорой медицинской помощи со временем доезда до больного менее 20 минут, за период с 1 января 2020 года по 31 декабря 2020 года составила в разрезе территорий Иркутской области 65%, что ниже целевого показателя, установленного государственной

программой Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы», на 25%.

Станции и отделения СМП финансируются за счет средств обязательного медицинского страхования. Служба скорой медицинской помощи Иркутской области укомплектована 428 специализированными автомобилями, из них со сроком эксплуатации до 5 лет – 241 автомобиль, что составляет 56,3%, срок эксплуатации остальных – свыше 5 лет.

По состоянию на 1 января 2020 года в Иркутской области на линию ежедневно выходят 227 автомобилей СМП. В Иркутской области разработана и утверждена стратегия развития санитарной авиации на период до 2024 года, в которой большое внимание уделяется развитию материально-технической базы службы СМП.

Правительством Иркутской области предпринимаются все возможные меры по обновлению автопарка СМП. Ежегодная потребность региона в этом составляет около 60 автомобилей. В 2017–2019 годах в областном бюджете были выделены 421,5 млн рублей на приобретение 250 автомобилей СМП класса А, В и С. Содействие в решении этой проблемы оказывает Правительство Российской Федерации, благодаря которому за последние пять лет в регион поставлено 144 автомобиля классов В (126 единиц) и С (18 единиц).

Естественно, что для удовлетворения потребности в обеспечении автомобилями СМП всех классов необходимо обеспечение достаточного финансирования.

В целом по показателям финансирования системы здравоохранения в Иркутской области нужно отметить следующее.

Фактическая стоимость койко-дня по питанию и медикаментам в организациях складывается ниже действующих норм и стандартов, в связи с экономией по проведенным аукционам по закупке продуктов питания и медикаментов (расчетная стоимость 1 койко-дня по питанию составляет 232,1 рубля). Однако питание, по информации министерства, организовано в

соответствии с нормами. Химический состав и энергетическая ценность соответствует нормативам. Лечение пациентов организовано в соответствии со средними необходимыми затратами на один койко-день.

В соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 29 декабря 2020 года № 1201-пп «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – ТППГ, Территориальная программа) утвержденная стоимость ТППГ на 2021 год составляет 9 646,2 млн рублей, а расчетная – 11 403,3 млн рублей. Размер дефицита утвержденной стоимости Территориальной программы на 2021 год достигает 1 757,1 млн рублей или 15,4%. Следует подчеркнуть, что в течение отчетного года происходит дополнительное выделение финансовых средств, в том числе и из федерального бюджета, но это не всегда гарантированное финансирование и далеко не всегда в полном объеме.

Из-за недостаточного финансирования системы здравоохранения в регионе ухудшается качество и доступность оказываемой медицинской помощи.

Необходимо отметить, что, учитывая наибольший уровень смертности населения Иркутской области от болезней системы кровообращения, новообразований, болезней органов дыхания, органов пищеварения и внешних причин, отражение в государственной программе «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы нашли только две первые категории.

В подпрограмме «Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни» на 2019– 2024 годы предусмотрено обеспечение лекарственными препаратами пациентов с высоким риском развития сердечно-сосудистых заболеваний и сердечно-сосудистых осложнений, а также улучшение

качества жизни неизлечимо больных пациентов за счет избавления от боли и облегчения других тяжелых проявлений заболевания.

В подпрограмме «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения» на 2019–2024 годы предусмотрено повышение качества оказания медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями и больным с сердечно-сосудистыми заболеваниями.

Представляется необходимым рекомендовать министерству здравоохранения Иркутской области предусмотреть разработку целевых подпрограмм, обеспечив соответствующее финансирование, исходя из оценки причин смертности населения на территории региона.

По данным Геоинформационной системы Министерства здравоохранения Российской Федерации, на 1 января 2020 года в Иркутской области существует 592 населенных пункта с числом жителей менее 100 человек.

Доля записей к врачу, совершенных гражданами без очного обращения в регистратуру медицинской организации, на 1 января 2020 года составила 28,1%, а на 1 января 2021 года достигла уже 59,61% при плановом показателе, установленным государственной программой Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы», – 34%. Необходимость дистанционного обращения в медицинскую организацию значительно повысила этот показатель. Однако техническая возможность для такого обращения по-прежнему имеется не у всех граждан, а пожилые люди зачастую просто не умеют этого делать.

Для оказания первичной медико-санитарной помощи населению отдаленных населенных пунктов на территории региона сформированы мобильные бригады.

Мобильная медицинская бригада создается в структуре медицинской организации и действует в каждой районной больнице. Ее состав формируется из числа врачей и медицинских работников со средним медицинским образованием. В некоторых случаях в состав мобильной

медицинской бригады по согласованию включаются медицинские работники других медицинских организаций.

В Иркутской области 65 медицинских организаций, оказывающих первичную медицинскую помощь, что составляет 53% от общего числа. Из них 37 включены в региональную программу модернизации.

Организация оказания первичной медицинской помощи гражданам, должна быть доступной, качественной, максимально приближенной к месту жительства, обучения или работы, исходя из потребностей всех групп населения с учетом трехуровневой системы ее оказания. При оснащении медицинских организаций должны учитываться потребности инвалидов и других пациентов с ограниченными возможностями здоровья.

Согласно региональной программе модернизации первичного звена запланировано строительство, реконструкция, капитальный ремонт 193 объектов.

Организация транспортной доступности, безусловно, должна осуществляться при условии взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: обеспечение строительства и ремонта дорог и мостов регионального, межмуниципального значения – со стороны министерства строительства и дорожного хозяйства Иркутской области; обеспечение организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории региона – со стороны областного министерства жилищной политики, энергетики и транспорта; создание условий транспортной доступности медицинских организаций для всех групп населения, поддержание подъездных путей к медицинским учреждениям, расположенным в границах муниципального образования, в надлежащем техническом состоянии – со стороны органов местного самоуправления конкретного населенного пункта.

Нередко труднодоступность медицинской помощи в отдаленных местностях напрямую ставит под угрозу жизнь и здоровье пациентов.

К Уполномоченному поступило обращение от гр-ки И. в интересах ее матери, которая была в тяжелом состоянии и находилась на лечении в ОГБУЗ «Усть-Удинская районная больница». Пациентка нуждалась в срочном переводе в ГБУЗ «Иркутская ордена «Знак почета» областная клиническая больница», однако ожидание санитарной авиации затягивалось на несколько дней, что могло привести к трагедии.

По результатам запроса Уполномоченного в министерство здравоохранения Иркутской области оперативно были приняты все необходимые меры в целях организации оказания экстренной медицинской помощи с использованием санитарной авиации.

Другой пример, когда к Уполномоченному поступило обращение от гр-ки С. о невозможности получения медицинской помощи жителями с. Верхняя Гутара Нижнеудинского района.

По информации заявителя, уволился единственный фельдшер и фельдшерско-акушерский пункт, функционирующий в селе, был закрыт. Аптек в с. Верхняя Гутара нет. До ближайшего населенного пункта, где есть возможность обратиться за медицинской помощью, около 30 км через горный перевал, непроходимый из-за снега.

Фактически люди оказались лишены возможности своевременно получать медицинскую помощь и приобретать лекарства.

Для решения сложившейся проблемы Уполномоченным было направлено письмо заместителю председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой. В оперативном порядке во взаимодействии с администрацией Нижнеудинского района были приняты необходимые меры: на должность заведующей ФАПом принят медицинский работник, а поставка лекарственных препаратов организована авиатранспортом. В рамках реализации государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы» из областного бюджета выделены средства на приобретение, установку и монтаж модульных конструкций нового ФАПа в 2021 году в с. Верхняя Гутара.

Еще одним примером недоступности медицинской помощи могут служить трудности в проезде к месту лечения и обратно для пациентов, нуждающихся в регулярном проведении процедуры гемодиализа. В адрес Уполномоченного обратилась жительница г. Иркутска, которая является инвалидом-колясочником I группы в связи с имеющимся заболеванием – хронической почечной недостаточностью. Она нуждается в проведении заместительной почечной терапии методом планового амбулаторного гемодиализа трижды в неделю.

Так как нет возможности передвигаться самостоятельно, она вынуждена использовать коммерческий транспорт для транспортировки к месту получения медицинской помощи. Эти услуги стоят 2 800 рублей за одну поездку или около 34 000 рублей в месяц, что для человека, имеющего источник дохода только от пенсии, является непосильной финансовой нагрузкой.

Позиция министерства такова, что меры поддержки в компенсации стоимости проезда данной категории граждан предусмотрены Постановлением Правительства Иркутской области от 13 августа 2015 года № 395-пп в виде единовременной социальной выплаты в размере 7 000 рублей и этого достаточно. Но с этим невозможно согласиться.

Вышеприведенные положения законодательства Иркутской области, предусматривающие социальную выплату лицам, страдающим хронической почечной недостаточностью, а также финансовое обеспечение социальных выплат в рамках территориальной программы, не обеспечивают право инвалидов на доступную медицинскую помощь, а также на ее бесплатное предоставление в объеме, гарантированном федеральным законодательством.

Необходимо отметить, что, в соответствии с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 года № 2299, установлена возможность финансирования за счет бюджетных

ассигнований соответствующих бюджетов обеспечения транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи, которая оказывается методом заместительной почечной терапии, и обратно.

Аналогичные положения изложены в письме Минздрава России от 31 декабря 2020 года № 11-7/И/2-20700, в котором также указано, что транспортировка пациентов, нуждающихся в гемодиализе, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи может осуществляться в рамках мер социальной поддержки отдельных категорий граждан. При этом категории граждан, подлежащих транспортировке для проведения заместительной почечной терапии, и порядок ее организации рекомендуется устанавливать в территориальной программе.

Таким образом, законодателем предусмотрена указанная возможность обеспечения транспортировки граждан, нуждающихся в проведении заместительной почечной терапии, за счет средств областного бюджета либо в рамках мер социальной поддержки, либо в рамках территориальной программы.

Несмотря на то, что транспортировка больных на гемодиализ не включается в тариф медицинских услуг, оказываемых за счет средств обязательного медицинского страхования, это не исключает возможности ее финансирования в порядке, предусмотренном пунктом 2 части 2 статьи 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в рамках территориальной программы.

Среди пациентов диализных центров есть инвалиды-колясочники, инвалиды по зрению и с другими проблемами, ограничивающими их возможность свободно передвигаться и получать жизненно необходимое лечение.

Отсутствие возможности транспортировки таких граждан к месту проведения процедуры гемодиализа влечет невозможность получения ими

жизненно важной специализированной медицинской помощи в объеме, гарантированном федеральным законодательством.

Таким образом, специфика заболевания и самой процедуры гемодиализа обуславливает необходимость обеспечения транспортировки граждан в медицинские учреждения, оказывающие указанную медицинскую услугу.

Учитывая изложенное, принимая во внимание обязанность органов государственной власти по обеспечению гарантий в сфере охраны здоровья, установленных федеральным законодательством, в том числе по предоставлению специализированной медицинской помощи в объеме, гарантированном Территориальной программой, Уполномоченный считает необходимым принятие мер по обеспечению и организации транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи, которая оказывается методом заместительной почечной терапии, и обратно, за счет средств областного бюджета в рамках Территориальной программы, определив категории граждан, подлежащих транспортировке для проведения заместительной почечной терапии, а также порядок ее организации.

Бывает и так, что территориально учреждение здравоохранения доступно, а медицинская помощь – нет. В адрес Уполномоченного обратился гр-н К. по вопросу нарушения права его сына на охрану здоровья и доступную медицинскую помощь.

В обращении заявитель сообщил, что у сына поднялась температура до 38,2°С, были головная боль и боли в животе. Учитывая необходимость обязательного принятия мер по нераспространению новой коронавирусной инфекции COVID-19 до установления точного диагноза, пациент вызвал врача на дом в рабочее время медицинского учреждения. Однако никакой медицинской помощи ему оказано не было.

«07.07.2020 мной был осуществлен вызов дежурного врача поликлиники № 1 ст. Иркутск-пассажирский на дом для осуществления амбулаторной медицинской помощи моему сыну ... Вызов был осуществлен через регистратуру поликлиники по телефону. Вызов принял медрегистратор и сообщила о том, что врач прибудет во второй половине дня, и чтобы мы ожидали его прихода. Я сообщил свой контактный номер телефона и адрес. В 17:00 часов я вновь позвонил в поликлинику и уточнил, когда прибудет врач. Мне сказали, чтобы я позвонил по телефону 638713, по которому я не смог дозвониться.

Тогда в 17:50 я приехал в поликлинику. В регистратуре находилась врач, которая в грубой форме сообщила, что на вызов она не пойдет, так как у нее нет автотранспорта, пешком она идти не собирается, и указала, что рабочий день у нее закончился, разговаривать ни с кем она не желает. После этого ушла к себе в кабинет. В шоке от ее поведения пребывал не только я, но и присутствующие при этом медработники. Как оказалось, 07.07.2020 она должна была осуществлять выход по 3 вызовам, но ни на один она не пошла, мотивируя «нет машины, пешком не пойду». На предложение отвезти врача на моем личном автотранспорте, она отказалась.

Добиться медицинской помощи для заболевшего сына я так и не смог. На доводы, что могут быть осложнения, она не отреагировала, утвердительно сказав, что да, могут, но помочь ничем не может. «Приходите завтра...». Это первая моя жалоба, такое поведение поразило до глубины души».

Для решения поставленных заявителем вопросов Уполномоченный обратился в надзорные органы. По информации, полученной из Территориального органа Росздравнадзора по Иркутской области, в адрес ЧУЗ «Клиническая больница» «РЖД-Медицина» города Иркутска» был направлен запрос о проведении внутреннего контроля по приведенным фактам с принятием мер реагирования.

Результаты проверки были рассмотрены на заседании врачебной комиссии. По ее итогам выявлены нарушения Территориальной программы в части ограничения доступности первичной медико-санитарной помощи: не оказана медицинская помощь в день обращения пациента. Факты, изложенные в жалобе, подтвердились.

Приказом ЧУЗ «Клиническая больница» «РЖД-Медицина» города Иркутска за нарушение доступности медицинской помощи врачу объявлен выговор.

Еще одно обращение жителя г. Иркутска к Уполномоченному.

«...Я обращался в учреждения здравоохранения г. Иркутска с жалобой и просьбой о помощи с направлением в областную больницу. Но ответа так и нет, а состояние моего здоровья ухудшается. Вчера с 30 на 31 июля мне пришлось вызывать скорую помощь, так как были жуткие боли... Скорая увезла во 2-ю железнодорожную клиническую больницу г. Иркутска, где мне ... сказали, что срочно нужно обратиться к урологу. В 10-й районной больнице уролога нет, а заведующая больницы направление к урологу в обл. больницу не подписывает. Я ... не знаю, что мне делать дальше. Получается замкнутый круг: куда бы я не обращался, все ссылаются на COVID-19 и не подписывают мне направление. А мне требуется ОПЕРАЦИОННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО, так как мое состояние здоровья ухудшается с каждым днем».

Уполномоченный направил запрос в министерство здравоохранения Иркутской области. Оперативное реагирование чиновников позволило решить вопрос положительно, были приняты все необходимые меры для госпитализации пациента.

Сохраняют свою актуальность и вопросы качества оказываемой медицинской помощи.

К Уполномоченному поступило обращение от гр-ки Г. в интересах матери. Г. сообщала, что ее мама самостоятельно обратилась за медицинской помощью в Куйтунскую центральную районную больницу. Ее

направили на стационарное лечение в Кундуйскую участковую больницу, откуда уже на следующий день в бессознательном состоянии привезли обратно. При этом Г. никакой подробной информации о состоянии здоровья матери не сообщили.

Уполномоченный обратился в региональный минздрав с просьбой провести проверку по факту непредоставления информации о состоянии здоровья и о принятии мер для организации оказания необходимой медицинской помощи матери Г.

Согласно письму, полученному из регионального Минздрава, по результатам проверки были выявлены нарушения на всех этапах оказания медицинской помощи пациентке. В этой связи администрация ОГБУЗ «Куйтунская районная больница» применила дисциплинарные взыскания к причастным к нарушениям лицам, приняты меры по недопущению подобных нарушений впредь. В предписании главному врачу ОГБУЗ «Куйтунская районная больница» указано на необходимость направления документов пациентки на медико-социальную экспертизу для определения группы инвалидности.

Нужно отметить, что были приняты и дополнительные меры. В связи с утратой способности пациентки к самообслуживанию министерство здравоохранения Иркутской области направило соответствующее письмо в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Решение вопросов, касающихся качества и доступности медицинской помощи, должно носить комплексный характер, включающий как создание необходимых условий для ее оказания, так и проведение необходимой работы с медицинским персоналом в части решения элементарных этико-деонтологических проблем.

2.3. Право на льготное лекарственное обеспечение

В условиях ограничительных мер во всех сферах жизнедеятельности еще более обострились проблемные вопросы с льготным лекарственным обеспечением граждан.

Согласно статье 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) категории граждан-льготников (статья 6.1 Федерального закона № 178-ФЗ), не отказавшиеся от набора социальных услуг в части льготного лекарственного обеспечения, в 2020 году имели право на него в соответствии с перечнем лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2019 года № 2406-р на 2020 год. В том числе в перечень входили лекарственные препараты для медицинского применения, назначаемые по решению врачебных комиссий медицинских организаций, а также в соответствии с рекомендациями врачей на основании утвержденных заявок медицинских организаций.

В Иркутской области зарегистрировано 70 598 федеральных льготополучателей лекарственных препаратов и 68 159 – региональных. В 2020 году федеральным льготополучателям было выписано в общей сложности 989 988 льготных рецептов (из них не обеспечено 215) и 580 383 (не обеспечено 98) – региональным.

При этом аукционы на приобретение лекарственных препаратов были проведены в полном объеме.

В рамках региональной программы Иркутской области «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» на 2019–2024 годы предусмотрено обеспечение лекарственными препаратами в целях проведения профилактики высокого риска развития сердечно-сосудистых заболеваний и сердечно-сосудистых осложнений. В настоящее время абсолютная цифра пациентов, получивших лекарственные препараты, составляет 1 820 человек, методика расчета показателя в долях пациентов (%) еще не введена. При этом

плановый показатель определен государственной программой Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы» в 50%.

Количество пациентов, получивших лекарственные препараты в целях лечения коронавирусной инфекции в амбулаторных условиях, составляет 12 029 человек, методика расчета в долях пока также отсутствует.

Анализируя состояние дел с льготным обеспечением, необходимо отметить, что трудности у пациентов возникали именно организационного характера.

В ходе личного приема к Уполномоченному обратилась гр-ка Ф. Она сообщила, что прикреплена к ОБГУЗ «Иркутская городская поликлиника № 4» и всю необходимую медицинскую помощь получает в этом учреждении. Раньше ей предоставлялись льготные рецепты на обеспечение лекарственными препаратами в соответствии с Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области» и проблем не было. Но теперь в выдаче рецептов отказывают в связи с регистрацией по месту жительства в Иркутском районе.

Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области для принятия мер по организации льготного лекарственного обеспечения пациентки. В ходе рассмотрения обращения было установлено, что Ф. действительно имеет право на льготное лекарственное обеспечение в соответствии с вышеуказанным областным Законом № 106-оз и Территориальной программой. Для подтверждения такого права пациентке было предложено обратиться лично к заведующей терапевтическим отделением ОБГУЗ «Иркутская городская поликлиника № 4» в целях устранения допущенных нарушений.

Другой пример. К Уполномоченному обратилась жительница г. Иркутска, которая имела право получать лекарства на основании льготных рецептов, но была вынуждена их покупать.

«Я инвалид I группы, прикреплена к поликлинике № 4 в микрорайоне «Первомайский» г. Иркутска. У меня почечный трансплантат с 2008 года. По жизненно важным показаниям и непереносимости дженериков принимаю препарат Сандимун Неорал (от отторжения почки). В настоящее время доза 25 мг утром, 50 мг вечером; при изменении концентрации лекарства в организме врачи дозу меняют. В первом квартале 2020 года мне не выдали препарат (5 упаковок по 25 мг), пришлось его покупать самой, так как запасов у меня не было, потому что весь предыдущий год также были проблемы с данным препаратом. А нарушение концентрации лекарства в организме быстро приведет к отторжению почки.

Во втором квартале этого года выдали 4 упаковки вместо пяти, и мне вновь пришлось покупать. На третий квартал вовремя снова не выдали препарат, и лишь после многочисленных обращений в поликлинику 18 июля выдали одну упаковку, 50 мг. Капсулы не делятся, запаяны, поэтому на утро я вновь осталась без лекарства. Такая ситуация угрожает моему здоровью. Все это время я вынуждена покупать лекарство в аптеках».

По этому обращению совместно с региональным Минздравом была проведена работа, и пациентке предоставили все необходимые лекарства. Дальнейшее льготное обеспечение заявителя необходимым препаратом было взято на особый контроль администрации ОГБУЗ «Иркутская городская поликлиника № 4».

Особенно остро выявляются проблемы, когда лекарственный препарат необходим по жизненным показаниям, и у пациента нет возможности его приобрести самостоятельно. В адрес Уполномоченного поступило обращение от гр-ки А., пациентки ГБУЗ «Областной онкологический диспансер», по вопросу лекарственного обеспечения препаратом «Рибоциклиб». Он входит в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения, а также в перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, в том

числе лекарственных препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций.

«Я – пациентка Иркутского областного онкологического диспансера с 2013 года. С марта 2019 года прохожу лечение таргетным препаратом Рибоциклиз, 4-я стадия рака. 5 октября 2020 года мне не выдали этот препарат, врачи-химиотерапевты говорят, что его нет в аптеках. Скажите, как можно решить этот вопрос? Вопрос жизни и смерти, так как только принимая этот препарат я могу сдерживать рост опухоли!».

Уполномоченный экстренно связался с региональным Минздравом. По информации министерства, поступление необходимого препарата только ожидалось после проведенных конкурсных процедур на его закупку. В скором времени пациентку обеспечили назначенным лекарством, но прерывание в процессе лечения, безусловно, отрицательно отразилось на состоянии ее здоровья.

Пациенты с онкологическими заболеваниями находятся в группе особого риска, зачастую у них нет времени ждать, когда будут завершены длительные организационные процедуры для приобретения необходимого лекарственного препарата. Доля впервые выявленных случаев онкологических заболеваний на ранних стадиях (I и II) в общем количестве выявленных случаев онкологических заболеваний в 2020 году составила 49,9%, что на 4,5% ниже уровня прошлого года. При этом смертность от новообразований находится на третьем месте среди причин смертности населения и составляет 224,5 случаев на 100 тыс. человек населения, при целевом показателе, установленном государственной программой Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы – 209,7 случаев. Наиболее высокий уровень первичной заболеваемости на 100 тыс. человек населения по территориям Иркутской области зарегистрирован в минувшем году в г. Свирске (3 435,3), г. Усть-Илимске и Усть-Илимском районе (2 464,1), г. Саянске (2 127,8), г. Иркутске (1 678,3), Мамско-Чуйском районе (1 624,3). Наименьшие показатели зарегистрированы в Осинском районе

(302,7), Боханском районе (379,6), Катангском районе (393,8), Куйтунском районе (412,5), г. Тулуне и Тулунском районе (460,0). Безусловно, уровень выявляемости заболеваний зависит от уровня доступности медицинской помощи, наличия врачей-специалистов, необходимого диагностического оборудования, и в районных муниципальных образованиях этот вопрос стоит острее.

Говоря о лекарственном обеспечении пациентов, необходимо отметить, что Президент России распорядился обеспечить всех амбулаторных пациентов бесплатными лекарствами от COVID-19. Это решение обсуждалось 28 октября 2020 года на совещании с членами Правительства Российской Федерации. При коронавирусе положено бесплатно выдавать лекарства, включенные в Методические рекомендации по лечению COVID-19 Министерства здравоохранения. Каждому пациенту лекарства назначаются индивидуально, в зависимости от картины заболевания. Это антибактериальные, противовирусные, жаропонижающие препараты, а также антикоагулянты. Однако на начальном этапе в адрес Уполномоченного поступали сведения о том, что люди эти положенные лекарства не получали, информация о возможности их получения до сведения пациентов просто не доводилась. Впоследствии эти вопросы были отрегулированы в рамках обеспечения постоянного контроля со стороны органов прокуратуры и лично Губернатора Иркутской области.

Уполномоченный отмечает необходимость принятия всех организационных мер со стороны регионального Минздрава и подведомственных ему учреждений здравоохранения в целях создания условий для полного и бесперебойного лекарственного обеспечения граждан, являющихся федеральными и региональными льготополучателями.

2.4. Меры, принятые органами государственной власти Иркутской области по результатам рассмотрения рекомендаций, обозначенных в докладе Уполномоченного «О положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году»

Анализируя проблемные вопросы в сфере регионального здравоохранения, необходимо уточнить, какие меры были приняты органами государственной власти Иркутской области по результатам рассмотрения рекомендаций, обозначенных в докладе Уполномоченного «О положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году».

Министерством здравоохранения Иркутской области разработан план мероприятий по повышению эффективности деятельности в вверенной сфере, устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина в соответствии с рекомендациями, указанными в докладе Уполномоченного.

И если по состоянию на 1 января 2020 года потребность в автомобилях скорой медицинской помощи составляла 72 автомобиля класса В и 6 автомобилей класса С, то в течение 2020 года автопарк станций (отделений) скорой медицинской помощи пополнился 48 автомобилями. Из них 4 автомобиля класса В подарены фондом «Вольное дело», 6 автомобилей класса С и 28 автомобилей класса В закуплены Министерством промышленности и торговли Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

Мероприятия по приобретению, монтажу и установке фельдшерско-акушерских пунктов на территории Иркутской области осуществляются в рамках реализации государственной программы «Развитие здравоохранения» на 2019–2024 годы в соответствии с Рейтингом приоритетности населенных пунктов Иркутской области, на территории которых планируется

проектирование и строительство фельдшерско-акушерских пунктов, в зависимости от объемов финансирования.

Согласно методическим рекомендациям по разработке региональной программы «Модернизация первичного звена здравоохранения на 2021–2025 годы» включение объектов недвижимости в проект программы (строительство/ реконструкция/ капитальный ремонт) осуществляется с учетом физического износа существующих объектов недвижимости медицинских организаций: 40–80% – капитальный ремонт, 81% и более – строительство взамен существующего.

Фельдшерско-акушерский пункт в с. Хайта Усольского района, необходимость строительства которого была отмечена Уполномоченным в докладе, включен в проект региональной программы «Модернизация первичного звена здравоохранения Иркутской области на 2021–2025 годы».

При формировании бюджета в перечень объектов, подлежащих капитальному ремонту, разработке проектно-сметной документации для проведения капитального ремонта объектов здравоохранения включены объекты, требующие безотлагательного ремонта (по решению суда, по предписаниям надзорных органов, по незавершенным объектам).

В частности, ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница» в 2020 году выделено финансирование на проведение проектных работ на капитальный ремонт систем приточной вентиляции с автономными кондиционерами здания главного корпуса в г. Усть-Илимске, на плачевное состояние которого обратил внимание Уполномоченный во время посещения Усть-Илимской городской больницы.

По подпрограмме «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2019–2024 годы государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2019–2024 годы, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2018 года № 800-пп, в 2019 году проведено оснащение 4 медицинских организаций, подведомственных министерству

здравоохранения Иркутской области, на общую сумму 1 111,5 тыс. рублей из средств бюджета Иркутской области, в том числе: ОГБУЗ «Иркутская городская больница № 5» (на сумму 12,6 тыс. рублей на установку табличек); ОГБУЗ «Черемховская городская больница № 1» (12,6 тыс. рублей на установку кнопок вызова помощника и 1 065,3 тыс. рублей на установку стационарного пандуса); ОГБУЗ «Иркутская городская больница № 7» (21,0 тыс. рублей на установку поручней).

Адресная доставка растворов для пациентов, нуждающихся в заместительной почечной терапии методом перитонеального диализа, организована по договоренности с поставщиком этих растворов. Сроки доставки растворов определяются для каждого пациента индивидуально с учетом его диализной программы, потребности в растворах разных концентраций глюкозы, места проживания, возможностей поставщика. В аптеке ГБУЗ «Иркутская ордена «Знак почета» областная клиническая больница» организована выдача расходных материалов (колпачков).

Для устранения нарушений, связанных с отсутствием в медицинской документации мотивированного решения комиссии врачей-психиатров о необходимости установления диспансерного наблюдения или о его прекращении, в адрес руководителей медицинских организаций, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области, оказывающих специализированную психиатрическую помощь, направлено письмо о необходимости неукоснительного соблюдения требований Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», в том числе вопросов о необходимости установления диспансерного наблюдения и о его прекращении, которое принимается комиссией врачей-психиатров, назначенной руководителем медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в амбулаторных условиях.

С 2019 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 года № 3053-р утвержден перечень медицинских изделий,

отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг, который включает в себя: тест-полоски для определения уровня глюкозы в крови; шприц-пучки; иглы инсулиновые; резервуары к инсулиновой помпе; инфузионные наборы к инсулиновой помпе. Министерством здравоохранения Иркутской области своевременно организованы мероприятия по сбору потребности в медицинских изделиях по данным медицинских организаций и проведены соответствующие конкурсные процедуры.

Рекомендации Уполномоченного:

Учитывая изложенное, в целях обеспечения права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, Уполномоченный рекомендует министерству здравоохранения Иркутской области:

1. Принять меры к финансовому обеспечению приобретения медицинского оборудования в 2021 году для государственных учреждений здравоохранения Иркутской области в соответствии с потребностью.

2. Обеспечить контроль за устранением государственными учреждениями здравоохранения нарушений требований пожарной безопасности, и нарушений санитарно-эпидемиологических требований в государственных учреждениях здравоохранения.

3. Обеспечить станции и отделения скорой медицинской помощи необходимым количеством автомобилей соответствующих классов.

4. Обеспечить финансирование Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Иркутской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в полном объеме.

5. Принять меры по бесперебойному обеспечению лекарственными препаратами федеральных и региональных льготополучателей.

6. Принять меры по обеспечению и организации транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от

места их фактического проживания до места получения медицинской помощи, которая оказывается методом заместительной почечной терапии, и обратно, за счет средств областного бюджета в рамках Территориальной программы, определив категории граждан, подлежащих транспортировке для проведения заместительной почечной терапии, а также порядок ее организации.

2.5. Право на безопасное дорожное движение как гарантия права на жизнь

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» к полномочиям владельцев автомобильных дорог общего пользования относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования при осуществлении дорожной деятельности, включая ежегодное утверждение перечней аварийно-опасных участков дорог, и разработка первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий (ДТП).

При утверждении перечня аварийно-опасных участков дорог систематически наблюдается расхождение сведений между их количеством, утвержденным органами местного самоуправления, и количеством участков, зафиксированных в Управлении государственной инспекции безопасности дорожного движения России по Иркутской области (далее – УГИБДД).

Например, Администрацией Шелеховского городского поселения вынесено постановление от 18 июня 2020 года № 376па, в соответствии с которым утверждены 3 аварийно-опасных участка, в то время как по сведениям, представленным Уполномоченному УГИБДД, такой участок в городе Шелехове только 1.

Приказом департамента жилищной политики и городского хозяйства администрации города Усть-Илимска от 28 сентября 2020 года № 299-ОД утверждены 8 аварийно-опасных участков. По сведениям же УГИБДД в городе Усть-Илимске таких участков 2.

Постановлением администрации муниципального образования города Братска от 29 июня 2020 года № 1064 утверждено 6 аварийно-опасных участков, в то время как по сведениям УГИБДД в городе Братске на дорогах местного значения таких участков только 3.

Постановлением исполняющего обязанности главы муниципального образования «Город Усть-Кут» от 5 июня 2020 года № 753-П утверждены 12 аварийно-опасных участков. Однако по сведениям УГИБДД такой участок в городе Усть-Куте только 1. При этом Уполномоченным установлено, что отделом ГИБДД МО МВД России «Усть-Кутский» направлено в адрес администрации города Усть-Кута письмо за № 54-60-1787 с перечнем аварийно-опасных участков, в котором было указано 12 позиций. Таким образом, территориальный отдел ГИБДД инициировал утверждение 12 аварийно-опасных участков вместо 1.

В результате по сведениям УГИБДД аварийно-опасных участков на дорогах местного значения 69, в то время как органами местного самоуправления фактически утвержден 91 аварийно-опасный участок. Уполномоченный отмечает, что утверждение в качестве аварийно-опасных участков мест, которые ими фактически не являются, в условиях хронической нехватки бюджетных средств могут привести к затягиванию реализации первоочередных мер профилактики ДТП на участках дорог, которые представляют реальную опасность для жизни и здоровья граждан.

В некоторых муниципальных образованиях перечень аварийно-опасных участков дорог не утверждался. Так, в городе Братске в 2020 году первоочередные меры по профилактике ДТП на аварийно-опасных участках в установленный Законом срок (до 1 июля 2020 года) не были разработаны и утверждены. На запрос Уполномоченного о принятых мерах по

профилактике ДТП на аварийно-опасных участках получен ответ, что «первоочередные меры по ликвидации мест концентрации ДТП комитетом жилищно-коммунального хозяйства администрации города Братска разработаны. В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» утверждение их не требуется».

Единственный, по сведениям УГИБДД, аварийно-опасный участок дороги в городе Усть-Куте расположен на улице Нефтяников, возле здания под № 1«Б», на котором в течение 2019 года произошло 3 съезда с дороги. В качестве первоочередной меры профилактики ДТП комитетом по промышленности, транспорту, связи и потребительского рынка утверждены установка комплексов фото-видеофиксации ДТП и установка барьерного ограждения, с оговоркой, что указанные меры будут выполнены в случае наличия финансирования. Между тем в городе кроме этого аварийного участка утверждены и, соответственно, должны быть профинансированы первоочередные меры профилактики ДТП для 12 утвержденных аварийно-опасных участков.

В некоторых случаях утвержденные первоочередные меры профилактики требуют оценки с точки зрения целесообразности и эффективности.

Например, такую оценку следует осуществить в отношении постановления администрации города Иркутска от 27 апреля 2020 года № 031-06-229/0 «Об утверждении перечня аварийно-опасных участков дорог в городе Иркутске, первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий».

Так, на участке пересечения улиц Декабрьских событий и Халтурина в качестве первоочередной меры профилактики рассматривается «возможность проектирования надземного (подземного) пешеходного перехода». Вместе с тем представляется, что возможность проектирования надземного

(подземного) пешеходного перехода не была оценена с точки зрения технической возможности его строительства.

В соответствии с пунктом 11.11. «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. Приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 года № 820) на магистральных улицах и дорогах регулируемого движения в пределах застроенной территории следует предусматривать пешеходные переходы в одном уровне с проезжей частью с интервалом 200–300 м. Допускается устройство пешеходных переходов в разных уровнях на магистральных улицах регулируемого движения при пешеходном потоке через проезжую часть более 3 000 чел./ч. Таким образом, для строительства внеуличного пешеходного перехода необходимо провести мониторинг количества пешеходов, переходящих улицу в течение часа.

Аварийно-опасный участок на пересечении Ленина и Тимирязева в городе Иркутске существует на протяжении многих лет, что свидетельствует о малоэффективности предпринимаемых администрацией города Иркутска мер. В 2019 году в качестве первоочередной меры профилактики ДТП, рекомендуемой ГИБДД, было утверждено мероприятие, предусматривающее возможность проектирования надземного (подземного) пешеходного перехода в 2020 году. Представляется, что соответствующая оценка такой возможности не осуществлялась, поскольку строительство надземного (подземного) пешеходного перехода не было включено в качестве первоочередной меры профилактики ДТП. Внеуличный пешеходный переход на перекрестке так и не появился. Кроме того, следует отметить, что устройство надземного (подземного) пешеходного перехода никак не может снизить аварийность при столкновении транспортных средств (на участке в 2018 году кроме других ДТП было 2 наезда на пешехода и 2 столкновения транспортных средств). В 2019 году на перекрестке произошли 1 наезд на пешехода, 3 столкновения транспортных средств и 1 падение пассажира, при

этом в качестве первоочередной меры профилактики в 2020 году было утверждена реконструкция светофорного объекта.

Администрация города Иркутска каждый год в качестве первоочередной меры профилактики ДТП, как минимум, на двух аварийно-опасных участках планирует «рассмотреть возможность строительства подземного пешеходного перехода». При этом данные мероприятия не осуществляются, а на следующий год вновь «рассматривается возможность» строительства подземного перехода на иных аварийно-опасных участках. Таким образом, наблюдается отсутствие осуществления утвержденных первоочередных мер.

Создание современной, комфортной и надежной транспортной инфраструктуры – одна из главных задач, поставленных перед дорожными службами главой государства. Для решения указанной задачи в Российской Федерации реализуется национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», в состав которого входит 4 федеральных проекта: «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения», «Автомобильные дороги Минобороны России». В городе Иркутске в 2020 году осуществлялся федеральный проект «Дорожная сеть», основная задача которого – реализация программ дорожной деятельности (региональных проектов) в отношении автомобильных дорог общего пользования, объектов улично-дорожной сети в целях:

- увеличения в 2024 году доли автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности не менее чем до 50% (относительно их протяженности по состоянию на 31 декабря 2017 года);

- снижения в 2024 году доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, в их общей протяженности на 10% по сравнению с 2017 годом;

– снижения в 2024 году количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети в два раза по сравнению с 2017 годом;

– доведения в 2024 году в крупнейших городских агломерациях доли автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности до 85%.

В рамках федерального проекта в Иркутске в 2020 году были заключены 3 муниципальных контракта на ремонт 19 участков дорог общего пользования. Из 19 ремонтируемых участков дорог только на одном (улица Вампилова) есть аварийно-опасный участок по итогам 2019 года.

Всего же в городе Иркутске по итогам 2019 года было утверждено 62 аварийно-опасных участка.

Таким образом, можно сделать вывод, что задача по снижению до 2024 года количества мест концентрации ДТП (аварийно-опасных участков) в рамках федерального проекта «Дорожная сеть» не является первоочередным мероприятием. При этом в городе Иркутске по итогам 2020 года выявлено 42 очага аварийности, соответствующих критериям аварийно-опасного участка.

Город Шелехов также принимает участие в федеральном проекте «Дорожная сеть». В рамках проекта в 2020 году в городе осуществлялся ремонт на 5 участках дорог общего пользования; на ремонт 1 участка дорог общего пользования заключен контракт, который будет исполнен в 2021 году. При этом следует отметить, что на единственном аварийно-опасном участке по итогам 2019 года (бульвар Созидателей) не были осуществлены мероприятия в рамках федерального проекта «Дорожная сеть» в городе Шелехове.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента № 204) Правительство Российской Федерации при разработке национального проекта по созданию безопасных и качественных автомобильных дорог

исходит из того, что в 2024 году необходимо обеспечить снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения (к 2030 году – стремление к нулевому уровню смертности).

В Иркутской области за 2020 год произошло 2 751 ДТП, (что ниже показателя 2019 года на 16,3%), при этом количество смертей составило 310 (что ниже показателя 2019 года на 13,9%), 3 442 человека получили телесные повреждения (что ниже показателя 2019 года на 17,4%).

Однако если оценивать с показателями безопасности дорожного движения 2017 года, то получается, что за 2 года смертность в результате ДТП снизилась на 14% и по итогам 2020 года составляет 12,9 смертей на 100 тыс. населения Иркутской области, что более чем втрое превосходит уровень смертности, установленный Указом Президента № 204, который нужно достичь к 2024 году.

На территории населенных пунктов Иркутской области за 2020 год произошло 2 121 ДТП (77% от общего количества), что ниже показателя 2019 года на 23,5%. Количество погибших и раненых на территории населенных пунктов в результате ДТП за 2020 год составило 153 и 2 565 соответственно (что ниже показателей 2019 года на 44,4% и 29,5%).

Количество ДТП в городе Иркутске за 2020 год – 1 126 (что ниже показателя 2019 года на 23,5%). Количество погибших и раненых в результате ДТП в городе Иркутске за 2020 год 39 и 1 283 соответственно (что ниже показателей 2019 года на 45,8% и 24,5%).

При этом, несмотря на резкое снижение показателей смертности в результате ДТП в городе Иркутске и в других населенных пунктах области, средняя смертность по области по сравнению с 2019 годом сократилась только на 13,9%.

ДТП, связанных с наездом на пешехода в Иркутской области, за год произошло 106, что на 21,2% меньше, чем в 2019 году, в них погибло 82

человека (ниже показателя 2019 года на 5,7%) и 747 человек было ранено (ниже показателя 2019 года на 22,8%).

Необходимо отметить, что на снижение показателей могла повлиять эпидемиологическая ситуация 2020 года, на основании которой осуществлялось ограничение движения транспорта.

По итогам работы подразделений ГИБДД на территории области в 2020 году в адрес владельцев дорог общего пользования выдано предостережений – 590, предписаний – 1 842, внесено представлений – 258, и проведено профилактических бесед – 2 170.

Проанализировав показатели безопасности дорожного движения Иркутской области, Уполномоченный рекомендует:

– органам местного самоуправления своевременно запрашивать информацию в территориальных подразделениях ГИБДД об очагах аварийности на дорогах общего пользования с целью разработки и утверждения до 1 июля года, следующего за отчетным, первоочередных мер профилактики ДТП на аварийно-опасных участках. При этом меры профилактики должны быть оценены с точки зрения эффективности и целесообразности, а также учитывать характер совершенных ДТП;

– всем собственникам дорог общего пользования в Иркутской области рекомендуется осуществлять первоочередные меры профилактики ДТП незамедлительно после утверждения с целью оперативной ликвидации аварийно-опасного участка.

Разработка и утверждение первоочередных мер должны содержать указания на срок реализации каждой меры. Указание сроков реализации первоочередной меры профилактики ДТП в следующем календарном году – недопустимо. Необходимо разделять первоочередные меры профилактики ДТП с плановой работой, связанной с ремонтом и реконструкцией дорог общего пользования.

Поскольку 99% случаев ДТП происходят с участием транспортных средств и вызваны тем, что водитель не выбрал безопасную скорость

движения с учетом длины тормозного пути и условий видимости, наиболее универсальной мерой профилактики ДТП является ограничение максимально допустимой скорости движения. Поэтому каждый собственник дороги общего пользования в Иркутской области должен создать запас временных дорожных знаков, ограничивающих скорость движения транспортных средств и оперативно их устанавливать в качестве первоочередной меры профилактики ДТП.

При плановой работе по ремонту и реконструкции дорог общего пользования необходимо учитывать «Методические рекомендации по разработке и реализации мероприятий по организации дорожного движения. Методы успокоения движения» (утверждены Министерством транспорта Российской Федерации 2 июля 2017 года). Уполномоченный считает, что основной причиной ДТП является несоблюдение скоростного режима участниками дорожного движения, ведь именно скорость должна обеспечивать водителю возможность постоянного контроля за движением транспортного средства для выполнения требований ПДД.

Уполномоченный рекомендует:

– подразделениям ГИБДД осуществлять постоянный контроль за своевременной разработкой и реализацией первоочередных мер профилактики ДТП собственниками дорог общего пользования, с учетом характера произошедших ДТП.

3. Право на социальную защиту и помощь

3.1. О некоторых вопросах реализации права на пенсионное обеспечение

Конституцией Российской Федерации гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Всеобщая декларация прав человека в статье 22 провозглашает, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и свободного развития личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Таким образом, социальное обеспечение как особый социальный институт современного государства является показателем социальной уверенности, социальных гарантий достойного существования каждого члена общества и сохранения источника средств к существованию при наступлении социальных рисков².

Осуществление государственного пенсионного обеспечения, в том числе назначение (перерасчет) трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению является одной из основных задач Государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области (далее – Отделение ПФР по Иркутской области, Отделение).

В 2020 году впервые между Уполномоченным и Отделением было заключено Соглашение о взаимодействии Государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области и Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Соглашение) от 7 апреля 2020 года. Сотрудничество осуществлялось по вопросам соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в области пенсионного (социального) обеспечения для решения задач, возложенных законодательством Российской Федерации.

Согласно статистическим данным, полученным от Отделения ПФР по Иркутской области, на 1 января 2021 года на территории области 742 732 человека являются получателями пенсий, из них 80,27% получают страховые

² Конституция РФ 2020. URL: <http://constitutionrf.ru/rzd-1/gl-2/st-39-kr>

пенсии по старости, 4,2% – по инвалидности, 3,4% – по случаю потери кормильца, 11,9% получают социальные пенсии. Количество работающих пенсионеров составляет 155 951 человек. Общий средний размер пенсии по региону составляет 16 217 рублей.

С 1 января 2020 года произведена индексация страховых пенсий неработающих пенсионеров на 6,6%. С 1 апреля 2020 года на 6,1% проиндексированы социальные пенсии, которые получают 88 327 человек.

Кроме того, с 1 января 2020 года неработающим пенсионерам производится региональная социальная доплата к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области, который в соответствии с Законом Иркутской области от 23 сентября 2019 года № 76-ОЗ в 2020 году составил 9 497 рублей. Получателями данной выплаты являются 101 552 человека, что составляет 13,7% от общего количества лиц, являющихся получателями пенсий.

Судя по обращениям пенсионеров области к Уполномоченному, не всегда гарантированное социальное обеспечение дает достойное существование, поэтому указанные меры нельзя считать исчерпывающими. Более половины обращений к Уполномоченному по вопросам, связанным с пенсионным обеспечением, вызваны несогласием с установленным размером пенсии либо отказом в ее установлении. Основная масса пенсионеров, несогласных с размером назначенной им пенсии, считают ее чрезмерно заниженной, полагая, что для расчета их пенсии не учтены какие-то периоды работы либо заработная плата. Чаще всего обращения граждан к Уполномоченному свидетельствуют о пробелах в правовом просвещении граждан старшего поколения об условиях назначения пенсии, поскольку после проведенных Отделением проверок выясняется, что размер пенсии того или иного заявителя определен в строгом соответствии с действующим законодательством. Поэтому, обращаясь в Отделение ПФР по Иркутской области по обстоятельствам заявлений граждан, Уполномоченный просит не только о проверке правомерности решений территориальных органов ПФР,

но и о необходимости дать компетентные разъяснения обратившемуся гражданину по волнующим его вопросам пенсионного обеспечения.

Важно понимать, что в рамках пенсионного законодательства размер пенсии определяется индивидуально для каждого гражданина и зависит от общего трудового стажа, который был выработан на 1 января 2002 года, от суммы валоризации за работу до 1 января 1991 года, от заработной платы за 5 лет подряд до 2002 года или за 2000–2001 годы по данным индивидуального (персонифицированного) учета и суммы страховых взносов, отраженных на индивидуальном лицевом счете за периоды работы с 1 января 2002 года до даты установления пенсии.

При этом в практике Уполномоченного случались ситуации, когда именно после вмешательства Уполномоченного обратившемуся гражданину производился перерасчет страховой пенсии в сторону увеличения.

Например, гр-н П. написал Уполномоченному, что уже целый год обращается в органы ПФР с просьбой о добавке к пенсии.

Как указывает заявитель, он родился и жил в поселке Дундай, мать одна растила четверых детей, заявитель, как старший ребенок, начиная с 5 класса, работал пастухом, помощником конюха в колхозе. Во взрослом возрасте П. работал трактористом в мехотряде, в фермерском хозяйстве, но, как выяснилось позже, фермер не производил за него уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а записи о трудовой деятельности не всегда вносились в его трудовую книжку.

С учетом изложенных фактов Уполномоченный обратился в Отделение ПФР по Иркутской области. Как следует из ответа Отделения, гр-н П. действительно неоднократно обращался по вопросу разъяснения права на повышение фиксированной выплаты, предусмотренной пунктом 14 статьи 17 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». В результате проведенных проверок установлено, что сведения о трудовой деятельности до 1968 года гр-на П., в том числе работа в качестве помощника конюха и пастуха, отсутствуют, поэтому стаж работы в сельском

хозяйстве составил 26 лет 7 месяцев 19 дней, при требуемом – не менее 30 календарных лет. Следовательно, повышение фиксированной выплаты за работу в сельском хозяйстве ему не может быть установлено.

Получив такой ответ, Уполномоченный обратился к Отделению с просьбой оказать содействие гр-ну П. в истребовании документов, подтверждающих факт его работы до 1968 года. Благодаря совместной работе Уполномоченного и Отделения была получена архивная справка, дающая право на обращение за перерасчетом пенсии в связи с увеличением количества полных лет до 1991 года. Принимая во внимание, что перерасчет носит заявительный характер, Уполномоченный предложил гр-ну П. обратиться в территориальный орган ПФР за перерасчетом.

По данным Отделения, в 2020 году наблюдалась активность в связи с получением информации об изменениях пенсионного законодательства и условиям назначения пенсии как лиц предпенсионного возраста, так и молодых людей. Наибольший интерес к вопросам пенсионного обеспечения и пенсионного страхования проявляли граждане в возрасте от 30 до 50 лет (50,2% от общего количества обращений), при этом особую активность проявляли женщины, их обращения составляют 68,7% от общего числа обратившихся.

Иногда при обращении к Уполномоченному граждане не совсем точно излагают факты. И только совместными усилиями Уполномоченного и Отделения удается разобраться в отдельных нюансах.

К Уполномоченному обратился Н., являющийся лицом, осуществляющим уход за нетрудоспособным гражданином, достигшим возраста 80 лет, с жалобой на действия сотрудников районного Управления ПФР. Как указывал заявитель, при непонятных обстоятельствах Управление ПФР признало его мать, гр-ку И., умершей, вследствие чего выплата назначенной ей страховой пенсии была прекращена в период с июля по август 2020 года. Заявитель в обращении просил оказать содействие в компенсации суммы пенсионных средств его матери, невыплаченные ей по вине данного Управления ПФР.

На запрос Уполномоченного Отделением ПФР по Иркутской области (в октябре) было сообщено о проведенной проверке, в результате которой установлено, что гр-н Н. осуществляет уход за нетрудоспособным лицом – гр-кой И., компенсационная выплата ему была прекращена с 1 июля 2020 года в связи с окончанием обучения, что подтверждалось соответствующей справкой. При этом районным УПФР было допущено нарушение, выразившееся в том, что своевременно не был сделан запрос справки о подтверждении обучения гр-на Н. после 1 июля 2020 года, вследствие чего компенсационная выплата не продлена. В письме Отделения сообщалось, что в настоящее время справка поступила, выплата продлена, к специалисту, допустившему нарушение, приняты меры дисциплинарного воздействия.

В течение 2020 года к Уполномоченному также поступали обращения в связи с вступившим в силу с 2019 года пунктом 14 статьи 17 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», которым предусматривается, что неработающие пенсионеры, имеющие в сельском хозяйстве стаж не менее 30 календарных лет и проживающие на селе, имеют право на повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности. Размер надбавки составляет 25% к сумме фиксированной выплаты, установленной к пенсии. Для справки: с 1 января 2020 года размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости, предусмотренной частью 1 статьи 16 вышеуказанного Федерального закона составлял 5 686 рублей 25 копеек.

При этом в стаж работы в сельском хозяйстве включаются периоды работы в должностях, специальностях и профессиях, предусмотренных Списком работ, производств, профессий, должностей, специальностей, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2018 года № 1440 (далее – Список). Поэтому в требуемые 30 календарных лет «сельского» стажа, засчитывается не любая работа, а только работа на определенном производстве – это растениеводство, животноводство и рыбоводство. При применении Списка также необходимо

учитывать, что наименование профессий, должностей, специальностей должно соответствовать наименованию работ, производств сельского хозяйства, т. е. они должны быть взаимосвязаны. В соответствии с разделом 4 Списка независимо от наименования профессии, специальности и занимаемой должности засчитывается в сельский стаж работа в колхозах, на машинно-тракторных станциях, на межколхозных предприятиях, в совхозах, крестьянских (фермерских) хозяйствах, сельскохозяйственных артелях, которые выполнялись на территории Российской Федерации (бывшей РСФСР) до 1 января 1992 года.

В обращениях к Уполномоченному нередко указывалось на несогласие с отказом в установлении указанного выше повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости как в связи с отсутствием необходимого 30-летнего «сельского стажа», так и в связи с отсутствием профессий и должностей в Списке или отсутствием в разделе 4 Списка определенного сельхозпредприятия, в котором люди работали.

Из обращения к Уполномоченному гр-на Б.

«Прошу восстановить справедливость, нарушены мои права на получение 25% фиксированной выплаты к пенсии. В отказе в установлении данной выплаты указано, что Тулунская государственная селекционная станция не являлась сельскохозяйственным предприятием, а моя должность не предусмотрена Списком...».

Далее в обращении приводятся фактические данные о сельскохозяйственном машинном парке, предназначенном для вспахивания земли, сеяния зерновых культур и овощей, а также уборки и переработки урожая. В течение трудовой деятельности на селекционной станции гр-н Б. работал в должности заведующего химической лабораторией.

Или, например, коллективное обращение, подписанное гр-кой М., ответственным лицом по данному обращению от бывших работников учебно-опытного хозяйства «Оекское», проживающей в селе Оек Иркутского района Иркутской области.

«С 1952 года учебно-опытное хозяйство претерпело несколько преобразований: вначале объединили несколько колхозов в один колхоз, затем организовали совхоз, а затем было осуществлено его преобразование в учебно-опытное хозяйство. При этом на протяжении всей деятельности хозяйство являлось сельскохозяйственным предприятием, осуществляло сельскохозяйственную деятельность по производству зерна, картофеля, молока, мяса».

Как указано в коллективном обращении, конторские работники (экономисты, бухгалтеры и счетоводы) также участвовали в производственном сельскохозяйственном процессе. Но учитывая, что учебно-опытные хозяйства не поименованы в разделе 4 Списка, работа на данном предприятии может засчитываться в сельский стаж только застрахованному лицу, работавшему в профессиях и должностях, предусмотренных Списком, а профессии, в которых работали обратившиеся, указанным Списком не поименованы.

В ходе работы с обращением Уполномоченный обратился в Отделение ПФР по Иркутской области и в региональное министерство сельского хозяйства с просьбой высказать мнение о необходимости и целесообразности уточнения Списка.

По информации министерства сельского хозяйства Иркутской области, согласно сведениям, изложенным в исторической справке, учебно-опытное хозяйство «Оекское» являлось сельскохозяйственным предприятием и осуществляло сельскохозяйственную деятельность по производству зерна, картофеля, молока, мяса.

В результате, согласно сведениям, поступившим от ответственной по коллективному письму заявительницы, в стаж работы в сельском хозяйстве после индивидуальных заявлений отдельных подписантов коллективного обращения были включены периоды работы в должностях, специальностях и профессиях, предусмотренных Списком и территориальным органом ПФР. В их отношении установлены повышения фиксированной выплаты к страховой

пенсии. Отделением в полном объеме проведена оценка документов данной организации в целях реализации пенсионных прав граждан.

Уполномоченный считает необходимым в рамках Доклада выразить признательность сотрудникам Отделения ПФР по Иркутской области, которые в течение 2019–2020 годов, с учетом ежемесячной информации об обращениях граждан, профессии и должности которых не предусмотрены Списком, вели работу по внесению изменений в указанный Список.

Принимая во внимание общественный запрос, представляется целесообразным внести изменения в раздел 4 Списка, по дополнению графы «Наименование работ, производств сельского хозяйства» учебно-опытными хозяйствами, государственными селекционными станциями (при условии выполнения работ в области растениеводства, животноводства и рыбоводства). Результаты рассмотрения данного вопроса находятся на контроле Уполномоченного.

Как следует из ответов Отделения, в целях недопущения снижения уровня пенсионного обеспечения граждан при установлении трудовой пенсии территориальные органы ПФР в регионе всегда выбирают наиболее выгодный вариант расчета пенсии, позволяющий установить ее в более высоком размере.

Принимая во внимание, что статьей 34 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» предоставлена возможность перерасчета пенсии путем замены периодов работы, учтенных при назначении пенсии на «нестраховые» периоды в случае выгоды этого варианта (к «нестраховым» периодам, например, относится период ухода за ребенком до исполнения ему возраста полутора лет), на практике случается, что после замены страховых периодов на «нестраховые», начисленные пенсионные баллы приводят к увеличению размера пенсии.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Х., пенсия которой была назначена в 1995 году.

Как указывает заявительница, на протяжении всей трудовой деятельности она работала официально, все периоды работы отражены в трудовой книжке, а размер пенсии невысокий. Поэтому гр-ка Х. ставит вопрос об учете ее «нестраховых» периодов для увеличения размера пенсии.

Заявительнице было рекомендовано предоставить в соответствующий территориальный орган ПФР свидетельства о рождении детей. При этом ей было разъяснено, что сумма увеличения пенсии в случае замены периодов работы периодами ухода за каждым ребенком до полутора лет определяется индивидуально для каждого пенсионера, и, конечно же, будет учтен наиболее выгодный для гр-ки Х. вариант.

Как уже было отмечено выше, неработающим пенсионерам производится региональная социальная доплата (далее – РСД) к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области, который в 2020 году составил 9 497 рублей. Порядок, условия и размер установления РСД определен Постановлением Правительства Иркутской области от 22 ноября 2019 года № 974-пп «Об установлении отдельным категориям граждан, проживающим на территории Иркутской области, региональной социальной доплаты к пенсии». РСД устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения пенсионера в Иркутской области с учетом данной доплаты к пенсии достигла величины прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области.

С 1 января 2020 года установление РСД осуществляется расположенными по месту получения пенсии пенсионера областными государственными казенными учреждениями управлений социальной защиты населения (до 31 декабря 2019 года жители региона получали федеральную социальную доплату от ПФР).

К сожалению, в условиях ограничительных мер в связи с COVID-19 процедура установления РСД пенсионерам иногда давала сбой.

К Уполномоченному с жалобой на действия должностных лиц Управления социальной защиты населения обратилась гр-ка М., приехавшая в Иркутскую область из г. Улан-Удэ.

Заявительница указала, что в начале июня текущего года обратилась в Управление с заявлением о предоставлении региональной социальной доплаты к пенсии. В соответствии с полученной в Управлении консультацией, к заявлению был приложен пакет необходимых документов. (Со слов заявительницы копии отдельных документов, например трудовой книжки, ей сделали в Управлении). Указанный пакет документов на установление РСД в связи с ограничительными мерами, введенными в целях нераспространения коронавирусной инфекции COVID-19, как ей было предложено, гр-ка М. оставила в специальном контейнере Управления для документов.

Не получив в июле РСД к пенсии, 4 августа 2020 года гр-ка М. вновь обратилась в Управление, где сказали, что ее заявления нет в базе данных и предложили вновь оформить заявление о предоставлении РСД к пенсии.

В целях проверки доводов заявительницы и принятия соответствующих мер по защите ее социальных прав, Уполномоченным был направлен запрос в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. Согласно полученной информации, РСД назначена гр-ке М. с 1 сентября 2020 года. Думается, что если бы в данном Управлении была надлежаще организована система учета поступающих письменных обращений через ящики для обращений и заявлений, установленных в холле здания Управления, региональная социальная доплата заявительнице могла быть назначена с 1 июля 2020 года.

В почте Уполномоченного были также обращения по поводу выплаты накопительной пенсии. Напомним, накопительная пенсия – это ежемесячная пожизненная выплата пенсионных накоплений, сформированных за счет страховых взносов работодателей и дохода от их инвестирования. Накопительная пенсия может формироваться у граждан 1967 года рождения

и моложе в случае, если до конца 2015 года был сделан выбор в ее пользу. Пенсионные накопления также формировались у мужчин 1953–1966 года рождения и женщин 1957–1966 года рождения, в пользу которых в период с 2002 по 2004 годы включительно уплачивались страховые взносы на накопительную пенсию (с 2005 года эти отчисления были прекращены в связи с изменениями в законодательстве), а также до 2015 года вступивших в государственную программу софинансирования. Важно отметить, что с заявлением на выплату накопительной пенсии следует обращаться в организацию, где накопления формировались, – в Пенсионный фонд России (его территориальный орган) или в негосударственный пенсионный фонд (далее – НПФ), если накопления были переданы в управление негосударственному пенсионному фонду.

В одном из обращений к Уполномоченному гр-ка С., являющаяся пенсионером с 2015 года, пишет о своей проблеме.

«Требую возврата моих пенсионных накоплений из НПФ «Благоденствие». В январе 2008 года работодатель заставил нас вступить в НПФ «Благоденствие». По договору негосударственного пенсионного обеспечения с данным НПФ указано о праве вкладчика: получать информацию о состоянии своего именного пенсионного счета, а также об изменении пенсионной схемы по согласованию с Фондом ... Вопрос лишь в том, что многие вкладчики не знают, куда обратиться, все заявления нужно было направлять в Иркутский офис, но это сделать невозможно... Все телефоны отключены ... Требую возместить мои пенсионные накопления в объеме и порядке, установленном законодательством».

Уполномоченный, узнав из открытых источников Интернета о том, что текущий статус ликвидационной процедуры ОАО «НПФ «Благоденствие» – банкротство (принудительная ликвидация началась 16 января 2019 года, а 26 января 2019 года НПФ «Благоденствие» был объявлен банкротом), обратился в Прокуратуру Иркутской области для возможного принятия мер прокурорского реагирования.

Согласно полученному ответу для получения информации об обязательствах НПФ «Благоденствие» по договору о негосударственном пенсионном обеспечении, в том числе по вопросу возмещения денежных средств, заявитель вправе обратиться к конкурсному управляющему ОАО «НПФ «Благоденствие», функции которого возложены на государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов», расположенную по адресу: 109240, г. Москва, ул. Высоцкого, д. 4.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством средства пенсионных накоплений заявительницы переданы в Пенсионный фонд Российской Федерации для осуществления соответствующей выплаты. По информации Отделения, гр-ке С., на основании ее заявления, осуществляется выплата накопительной пенсии.

В рамках работы по защите прав и законных интересов вкладчиков, участников и застрахованных лиц ОАО «НПФ «Благоденствие» Уполномоченным также были выявлены факты, указывающие на необходимость принятия мер в защиту прав участников негосударственных пенсионных фондов, по следующим основаниям.

Как уже отмечалось, в отношении НПФ «Благоденствие» по инициативе Банка России в декабре 2015 года была осуществлена процедура принудительной ликвидации. На момент начала процедуры принудительной ликвидации в реестре фонда числилось 22,8 тысяч застрахованных лиц, сотрудников и пенсионеров ОАО «РЖД». Из них более 16 тыс. человек проживали в Иркутской области.

В процессе принудительной ликвидации НПФ «Благоденствие» были произведены в полном объеме расчеты с Пенсионным фондом Российской Федерации по обязательному пенсионному страхованию. По итогам расчетов было выявлено превышение размера пенсионных накоплений после удовлетворения всех требований застрахованных лиц. Размер профицита средств пенсионных накоплений на 31 декабря 2020 года составил 266,55 млн рублей.

Вместе с тем по состоянию на 30 декабря 2020 года дефицит средств пенсионного резерва составил 245,129 млн рублей. Размер собственных средств НПФ «Благоденствие» составляет 37,023 млн рублей.

Из-за имеющегося дефицита средств пенсионного резерва вкладчикам не было возвращено 73,5% денежных средств.

Действующим законодательством определено, что для обеспечения своей платежеспособности по обязательствам перед участниками негосударственный пенсионный фонд формирует пенсионные резервы, для обеспечения платежеспособности по обязательствам перед застрахованными лицами – пенсионные накопления. При этом исполнение обязательств субъектов по негосударственному пенсионному обеспечению не может осуществляться за счет средств пенсионных накоплений, а исполнение обязательств по обязательному пенсионному страхованию не может осуществляться за счет средств пенсионных резервов (статья 18 Федерального закона от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»).

Вместе с тем частью 3 статьи 186.7 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрена возможность включения в конкурсную массу средств пенсионных резервов, превышающих размер требований кредиторов, которые подлежат удовлетворению за счет средств пенсионных резервов.

Однако механизм включения в конкурсную массу пенсионных накоплений, превышающих размер требований застрахованных лиц, которые подлежат удовлетворению за счет средств пенсионных накоплений, действующим законодательством не урегулирован.

В целях решения данного вопроса 26 января 2021 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект закона № 1101162-7, предусматривающий направление средств пенсионных накоплений, превышающих размер требований кредиторов, подлежащих удовлетворению за счет средств пенсионных

накоплений, в фонд гарантирования пенсионных накоплений, формируемых в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 422-ФЗ «О гарантированных прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений».

Представляется, что данная позиция не обеспечивает защиту прав участников негосударственного пенсионного фонда.

Дефиниции, содержащиеся в Федеральном законе от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», определяют пенсионные резервы и пенсионные накопления как средства, находящиеся в собственности негосударственного пенсионного фонда, предназначенные для исполнения обязательств фонда перед кредиторами (участниками, застрахованными лицами).

Таким образом, указанные понятия являются идентичными по своей правовой природе, совпадают по целям формирования и целевому назначению. При этом субъектом законодательной инициативы предлагается различный механизм использования профицита средств пенсионных накоплений (направление средств в фонд гарантирования пенсионных накоплений) и пенсионных резервов (включение в конкурсную массу), оставшегося после удовлетворения требования всех кредиторов, что представляется необоснованным.

По существу, данный механизм направлен на удовлетворение требований кредиторов иных финансовых организаций (не имеющих отношений к профициту пенсионных накоплений) в целях покрытия недостаточности средств по исполнению обязательств таких организаций перед застрахованными лицами.

Возможность включения профицита средств пенсионных накоплений, оставшихся после удовлетворения требования всех кредиторов, подлежащих удовлетворению за счет средств пенсионных накоплений, в состав

конкурсной массы либо пенсионных резервов, позволило бы увеличить процент удовлетворения требований участников негосударственных пенсионных фондов по пенсионным резервам. Данный механизм будет способствовать повышению доверия в обществе к пенсионным программам без государственного участия.

Учитывая, что речь идет о значительном числе пострадавших лиц, Уполномоченным направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с просьбой оказать содействие в урегулировании данного вопроса на федеральном уровне. В настоящее время результаты принятых мер остаются на контроле Уполномоченного.

С учетом изложенного, Уполномоченный рекомендует:

Отделению ПФР по Иркутской области

– рассмотреть возможность обращения в Правительство Российской Федерации с целью внесения изменений в раздел 4 Списка работ, производств, профессий, должностей, специальностей, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2018 года № 1440, по дополнению графы «Наименование работ, производств сельского хозяйства» учебно-опытными хозяйствами, государственными селекционными станциями (при условии выполнения работ в области растениеводства, животноводства и рыбоводства).

3.2. Право на доступную среду

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

Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Указанный Федеральный закон получил свое развитие и в других нормативных актах. В Иркутской области действует Постановление Правительства Иркутской области от 2 ноября 2018 года № 800-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2019–2024 годы», которой утверждена подпрограмма «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» (далее – Подпрограмма).

На 2020 год в Подпрограмме предусмотрен 491 объект, в том числе в сфере:

- здравоохранения – 44 объекта;
- социальной защиты – 83 объекта;
- образования – 250 объектов;
- физической культуры и спорта – 22 объекта;
- культуры – 49 объектов;
- труда и занятости – 43 объекта.

В 2020 году в рамках Подпрограммы адаптированы для нужд маломобильных категорий населения 18 объектов, по одному приоритетному объекту в сферах социальной защиты, культуры, спорта, здравоохранения, и 14 приоритетных объектов в сфере образования. Приобретены 2 автобуса общего пользования для маломобильных категорий населения города Иркутска.

Каждый год в Подпрограмму вносятся изменения в части, касающейся финансирования. В качестве положительной оценки заслуживает внимания увеличение финансирования программы: первоначально в 2019 году планировалось потратить 36 563 700 рублей, а в 2020 году – 21 761 300 рублей. В настоящее время эти показатели составляют: 2019 год – 45 680 300

рублей, 2020 год – 50 287 500 рублей. Увеличение финансирования связано, в том числе с софинансированием из федерального бюджета.

Однако по результатам оценки финансирования указанной Подпрограммы обращают на себя внимание следующие факты. Так, первой редакцией Подпрограммы устанавливалось, что в 2019 году на ее реализацию будет потрачено 36 563 700 рублей. 22 апреля 2019 года вступила в силу очередная редакция Подпрограммы, установившая расходы на 2019 год в объеме 45 650 200 рублей. С 17 декабря 2019 года устанавливалось, что на реализацию Подпрограммы будет потрачено 45 680 300 рублей. При этом фактически на реализацию Подпрограммы в 2019 году было потрачено 36 593 800 рублей, что немного больше, чем предполагалось изначально, но на 80% меньше, чем предполагала редакция Подпрограммы конца 2019 года.

Закон Иркутской области от 20 декабря 2019 года № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» в первой редакции устанавливал, что на реализацию Подпрограммы в 2020 году будет потрачено 40 395 700 рублей (редакция Подпрограммы на начало 2020 года устанавливала расходы на 2020 год в объеме 39 515 900 рублей). Редакция Закона от 27 мая 2020 года уменьшила расходы на реализацию Подпрограммы почти на 300 000 рублей. Редакция Подпрограммы, действующая 28 августа 2020 года, установила, что в 2020 году будет потрачено 50 287 500 рублей, фактически же было потрачено 40 096 200 рублей.

Таким образом, каждый год Подпрограмма претерпевает изменения в сторону существенного увеличения финансирования на текущий год, однако фактическое финансирование осуществляется, исходя из объемов, которые предполагались на момент подготовки законопроекта о бюджете Иркутской области, и в течение года оно не увеличивается. При этом финансирование Подпрограммы учитывается как исполненное на 100%, поскольку объем освоенных бюджетных средств сравнивается не с показателями Подпрограммы, а с объемом средств, заложенных в бюджет.

На основании вышеизложенного, Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области осуществить оценку реальных объемов финансирования Подпрограммы с целью ее эффективной реализации.

3.3. О проведении медико-социальных экспертиз в условиях действия временного порядка признания лица инвалидом

Трудности в связи с кардинально изменившимися условиями работы, быта, общения, безусловно, сказались и на качестве жизни граждан с ограниченными возможностями здоровья.

В Иркутской области по состоянию на 1 января 2020 года проживало 1 811 697 граждан в возрасте 18 лет и старше. По данным федеральной государственной информационной системы (ФГИС), на 1 января 2021 года в федеральном реестре инвалидов в Иркутской области зарегистрировано 203 620 инвалидов в возрасте от 18 лет, что является вторым по численности показателем в Сибирском Федеральном округе после Кемеровской области (210 996 инвалидов). Их доля от численности взрослого населения области в 2020 году составляла 11,3%, и это очень высокий показатель инвалидизации общества. В целом по Сибирскому федеральному округу доля инвалидов от численности всего взрослого населения составляет 8%, Иркутская область находится на 2-м месте после Республики Алтай (13,62%).

Необходимость борьбы с COVID-19 внесла свои коррективы в организацию работы по проведению медико-социальной экспертизы (далее – МСЭ).

С 1 марта до 1 октября 2020 года в целях предотвращения распространения COVID-19 и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия был принят Временный порядок признания лица инвалидом, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2020 года № 467 (далее – Временный порядок). Согласно этому

порядку МСЭ проводилась только заочно по предоставленным документам.

Повторное освидетельствование инвалидов, срок переосвидетельствования которых наступал в период действия Временного порядка, при отсутствии направления на МСЭ осуществлялось путем продления ранее установленной группы инвалидности и разработки индивидуальной программы реабилитации/абилитации инвалида (далее – ИПРА), включая ранее рекомендованные реабилитационные и абилитационные мероприятия. Постановлением Правительства Российской Федерации № 1697 от 16 октября 2020 года утвержден Временный порядок, действующий со 2 октября 2020 года до 1 марта 2021 года включительно.

Всего в 2020 году в Иркутской области проведено 50 642 медико-социальных экспертиз, темп убыли с 2018 года составил 10,1%.

Таблица 4

Динамика числа освидетельствованных в ФКУ «Главное бюро МСЭ Иркутской области» Минтруда России в 2018–2020 годах

Годы	Всего освидетельствовано	Из них в режиме работы:	
		Главное бюро МСЭ	Первичное бюро
2018	56 344	3 126	53 218
2019	54 970	4 942	50 028
2020	50 642	2 143	48 499

В 2020 году продлена инвалидность 11 916 гражданам в возрасте 18 лет и старше, из них инвалидность продлена дважды в течение года 2 659 гражданам (22,3%).

В минувшем году впервые признаны инвалидами (далее – ВПИ) 10 381 человек (в 2019 году – 11 961), темп убыли ВПИ составил 13,2%. Снижение этого показателя также связано со снижением количества освидетельствований, при этом доля ВПИ из числа граждан, впервые освидетельствованных с целью установления инвалидности, растет и составила в 2020 году – 93,2% (в 2019 году – 89,4%, в 2018 году – 88,7%).

Интенсивный показатель первичной инвалидности (ИППИ) взрослого населения Иркутской области составил в 2020 году – 57,3 на 10 тыс. человек

населения, в 2019 году – 65,8 на 10 тыс. человек населения.

В 2020 году с учетом автоматического продления повторно признаны инвалидами 20 919 граждан в возрасте 18 лет и старше. В возрастной структуре первичной инвалидности сохраняется преобладание доли лиц пенсионного возраста – 56,0%. При этом отмечается незначительное увеличение доли лиц трудоспособного возраста: с 43,9% в 2019 году до 44,0% в 2020 году. На протяжении трех последних лет уровень первичной инвалидности у мужчин остается более высоким, чем у женщин. Ниже представлена информация о распределении впервые признанных инвалидами в возрасте 18 лет и старше по группам инвалидности граждан Иркутской области за 2018 – 2020 годы (табл. 5).

Таблица 5

Распределение впервые признанных инвалидами в возрасте 18 лет и старше по группам инвалидности граждан Иркутской области

Год	Группа инвалидности								
	I группа			II группа			III группа		
	абс.	%	уровень	абс.	%	уровень	абс.	%	уровень
2018	2 662	20,9	15,1	4 227	33,2	23,1	5 830	45,8	31,9
2019	2 824	23,6	15,5	4 003	33,5	22,0	5 134	42,9	28,2
2020	2 718	26,2	15,0	3 610	34,8	19,9	4 053	39,0	22,4

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

– в городских поселениях в 2020 году – 107,5, в 2019 году – 68,0 на 10 тыс. человек городского населения;

– в сельских поселениях в 2020 году – 87,2, в 2019 году – 56,9 на 10 тыс. человек сельского населения.

Данные показатели могут указывать на то, что качество оказываемой медицинской помощи и своевременность выявления заболеваний в городских округах выше, чем в сельских поселениях.

В 2020 году отмечается превышение среднеобластного показателя уровня первичной инвалидности среди взрослого населения (57,3) в городах:

Усолье-Сибирское (80,4), Зима (76,7), Черемхово (73,4) Усть-Илимск (67,1), Саянск (61,9) и Тулун (61,6), в районах: Мамско-Чуйский (113,3), Слюдянский (74,6), Черемховский (72,9), Усть-Илимский (71,9), Шелеховский (71,2), Киренский (69,1), Чунский (68,7), Качугский (65,2), Нукутский (61,4), Заларинский (60,3), Зиминский (59,2), Жигаловский (59,0).

В нозологической структуре первичной инвалидности Иркутской области в 2020 году также произошли изменения.

Основной патологией, формирующей первичную инвалидность у взрослых, остаются злокачественные новообразования с уровнем 19,2 на 10 тыс. человек населения. На втором месте – болезни системы кровообращения, уровень первичной инвалидности вследствие которых снижается и составил 14,5 на 10 тыс. человек населения. Болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани с четвертого места поднялись на третье. Число инвалидов с данной патологией составило 799 и выросло на 9,2% в сравнении с 2019 годом (732).

Четвертое и пятое место в 2020 году занимают психические расстройства и расстройства поведения и последствия травм, отравлений и других воздействий внешних причин (доля составила по 5,3%).

Много трудностей у граждан в минувшем году возникало из-за недостаточного информирования о временной процедуре прохождения МСЭ, закрытости учреждений здравоохранения, невозможности личного обращения как в бюро, так и в свою поликлинику. Значительное ограничение планового амбулаторного приема в медицинских организациях и диагностических центрах, перепрофилирование большей части стационарных медицинских организаций в «ковидные» госпитали и провизорные отделения, а также перевод части «узких» медицинских специалистов в разряд врачей специальностей, востребованных в период распространения коронавирусной инфекции, – все это снизило возможность получения медицинской помощи, в том числе специализированной. Что привело к затруднениям проведения своевременного обследования граждан и

диагностики у них заболеваний, декомпенсации хронических заболеваний и усугублению их течения при отсутствии динамического медицинского наблюдения и прекращения плановых госпитализаций в стационарные медицинские учреждения для проведения этапных операций, реконструктивно-восстановительных оперативных вмешательств, в том числе при оказании высокотехнологичной медицинской помощи.

В этих условиях под вопросом оказалась также своевременность обследования граждан в медицинских организациях при составлении программ дополнительного обследования с целью уточнения степени выраженности нарушенных функций и получения заключения квалифицированных специалистов о нуждаемости в мерах реабилитации, в том числе травматологов-ортопедов и специалистов протезно-ортопедических предприятий.

Было приостановлено оказание реабилитационных услуг в связи с закрытием отделений реабилитации, санаторно-курортных учреждений.

Из-за опасности инфицирования COVID-19 снизилось число обращений населения в медицинские организации с целью обследования для оформления направления на МСЭ, гражданам пришлось дольше обычного ожидать документы о результатах проведенной МСЭ из-за отправки их по почте. Трудности возникали и у специалистов бюро, которым приходилось анализировать документы и принимать решение, не видя человека, не имея возможности пообщаться с ним и объективно оценить конкретную ситуацию. В итоге многие граждане были несогласны с вынесенными бюро решениями.

В 2020 году было проведено в целом 359 медико-социальных экспертиз гражданам, обжаловавшим решения бюро, из них 286 МСЭ – в порядке обжалования группы инвалидности в отношении граждан в возрасте 18 лет и старше.

Отменено в связи с обжалованием 98 решений первичных бюро, принятых в отношении граждан в возрасте 18 лет и старше. Общее число отмененных решений по обжалованию увеличилось по сравнению с 2018

годом с 78 до 98, однако доля отмененных решений от числа освидетельствований остается на одном уровне. Основные причины отмен: вопросы установления инвалидности или установления более высокой группы инвалидности (66), разработки ИПРА инвалида (24), изменение экспертных решений по степени утраты профессиональной трудоспособности (1), другие решения (5).

И все же большая часть обращений, направленных Уполномоченному, по-прежнему касалась этапа направления на прохождение МСЭ учреждениями здравоохранения.

В соответствии с пунктом 16 Правил признания лица инвалидом, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95 (далее – Правила), в направлении на МСЭ медицинской организацией указываются данные о состоянии здоровья гражданина, отражающие степень нарушения функций органов и систем, состояние компенсаторных возможностей организма, сведения о результатах медицинских обследований, необходимых для получения клинико-функциональных данных в зависимости от заболевания в целях проведения МСЭ, проведенных реабилитационных или абилитационных мероприятий. Перечень медицинских обследований утвержден Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31 января 2019 года № 52н/35н (далее – Приказ № 52н/35н).

В целях контроля исполнения Приказа № 52н/35н в ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России организован постоянный учет и анализ случаев нарушений полноты обследований, представленных медицинскими организациями в направлениях на МСЭ, ежемесячно проводятся проверки.

По результатам проверок за 2020 год зафиксировано 269 случаев нарушений положений Приказа № 52н/35н медицинскими организациями (2019 год – 379). В адрес этих организаций были направлены сигнальные

карты, межведомственные запросы сведений, разрабатывались программы дополнительного обследования граждан, что вызвало удлинение сроков проведения МСЭ.

В Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования (ТФОМС) в порядке электронного взаимодействия было направлено 202 (в 2019 году – 11) случая нарушения медицинскими организациями Приказа № 52н/35н при направлении граждан на МСЭ, повлекшие затруднения в вынесении экспертного решения и удлинение сроков проведения освидетельствования.

Нарушения заключались преимущественно в отсутствии результатов экспериментально-психологического исследования, медико-логопедического исследования, в направлениях отсутствовали данные осмотра узкими специалистами и др. Были также выявлены проблемы, не урегулированные на региональном уровне: консультация сурдолога недоступна за пределами областного центра и города Братска; затруднения в проведении гражданам в качестве дополнительного обследования оптической когерентной томографии сетчатки (проводится только в областном центре).

Эта информация доводится до сведения председателей и членов врачебных комиссий медицинских организаций, министра здравоохранения Иркутской области для принятия мер в целях их недопущения в дальнейшем.

Но значительная часть нарушений прав граждан касалась изначального удлинения сроков подготовки документов и непредоставления отказов для самостоятельного обращения гражданами в бюро МСЭ.

В адрес Уполномоченного поступило обращение от гр-на М. в интересах его матери, который сообщил, что она является ветераном Великой Отечественной войны, 31 мая 2019 года получила травму – перелом шейки бедра. С этого времени она не может передвигаться, нуждается в постоянном постороннем уходе и средствах реабилитации. В июле 2019 года М. обратился в ОГАУЗ «Братская городская больница № 3» для подготовки документов в целях направления матери на МСЭ. Вскоре

возникли трудности с получением заключения врача-невролога. В итоге оформление документов затянулось более чем на 1,5 года.

Это вопиющая ситуация. В целях ее урегулирования Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области, и вопрос начал решаться.

Или другой пример. К Уполномоченному обратилась гр-ка О.

«Я – пенсионерка, 1950 г.р., постоянно проживаю в неблагоустроенном доме без центрального отопления и водоснабжения, ветеран труда. Более 10 лет я страдаю тяжелым заболеванием – ревматоидный артрит, а также сопутствующими заболеваниями: полиартрит, остеопороз, гипертония, стенокардия и т. д. Лечение осуществляется в ЦРБ г. Нижнеудинска, а также в больнице с. Шеберта. В 2016 году согласно МСЭ мне была установлена III группа инвалидности. Согласно заключению ревматологического центра г. Иркутска мне рекомендовано переосвидетельствование на предмет усиления группы, но никаких действий со стороны медицинского учреждения района не принято, а мне самой из-за плохого физического состояния очень трудно добиться своих прав...».

В ответ на обращение Уполномоченного по данному вопросу из ОГБУЗ «Нижнеудинская районная больница» сообщили, что с целью подготовки комплекта документов на усиление группы инвалидности гр-ке О. было организовано необходимое обследование с последующим направлением указанных документов в ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области». Однако вопрос, почему учреждения здравоохранения не принимают меры по своевременному направлению граждан на прохождение МСЭ во всех случаях, когда это необходимо, остался открытым.

На основании изложенного, Уполномоченный рекомендует министерству здравоохранения Иркутской области осуществлять постоянный контроль за своевременностью направления областными

государственными учреждениями здравоохранения Иркутской области граждан на медико-социальную экспертизу, в том числе за обеспечением указанными учреждениями полноты проводимых медицинских исследований, необходимых для направления на медико-социальную экспертизу.

3.4. Право на социальное обслуживание граждан

Социальное обслуживание граждан в Иркутской области осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Законом Иркутской области от 1 декабря 2014 года № 144-03 «Об отдельных вопросах социального обслуживания граждан в Иркутской области», Порядками предоставления социальных услуг, утвержденными приказами министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области (далее – министерство социального развития).

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

За 2020 год социальные услуги на дому предоставлены 15 149 получателям социальных услуг, из них 8 108 человек – инвалиды (2019 год – 15 087 получателей социальных услуг, 2018 год – 14 760 получателей социальных услуг).

Социальные услуги оказываются также и в негосударственных учреждениях. По состоянию на 1 января 2021 года в реестр поставщиков социальных услуг Иркутской области включены 6 негосударственных организаций: Иркутское областное отделение Общероссийской

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

В соответствии с подпрограммой «Социальное обслуживание населения» на 2019–2024 годы, включенной в государственную программу Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2019–2024 годы, удельный вес организаций социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве организаций социального обслуживания всех форм собственности в 2020 году составлял 12,5% (при плане –12,4%). На 2021 год этот плановый показатель составляет 13,6%.

Субсидию на возмещение затрат получает только одна организация – Благотворительный фонд «Оберег». С 2017 года этот фонд на постоянной основе осуществляет деятельность по предоставлению временного приюта и социальной адаптации граждан без определенного места жительства и занятий, а также лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Коечный фонд филиала Благотворительного фонда «Оберег» – 75 человек.

В течение 2020 года в Благотворительный фонд «Оберег» поступило 69 граждан. На 1 января 2021 года на социальном обслуживании в этой организации состоят 70 человек.

Перечень услуг, предоставляемых получателям в учреждениях, предоставляющих временный приют, включает в себя такие услуги, как санитарная обработка, обеспечение одеждой и обувью, горячим питанием, временная регистрация по адресу учреждения (на срок заключения договора о предоставлении социальных услуг), содействие в восстановлении документов, родственных связей, трудоустройстве, получении медицинской помощи, оформлении инвалидности, пенсии, получении психологической и правовой помощи. За 2020 год временный приют получили 144 человека.

В рамках ведомственной целевой программы «Социальное обслуживание населения Иркутской области» на 2019–2024 годы предусмотрено мероприятие «Предоставление компенсации, выплачиваемой поставщику или поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Иркутской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа) и предоставляющим гражданину социальные услуги, предусмотренные индивидуальной программой предоставления социальных услуг». В 2020 году объем средств, направленных в Благотворительный фонд «Оберег» на возмещение затрат, составил 13 458,09 тыс. рублей.

При этом возросло количество негосударственных организаций (индивидуальных предпринимателей), не входящих в реестр поставщиков социальных услуг в Иркутской области (далее – реестр), но оказывающих услуги, в том числе по обеспечению проживания в частных пансионатах и гостиницах. Как правило, организации (индивидуальные предприниматели), не вошедшие в реестр, предоставляют только услуги проживания. Данный вид деятельности не подлежит обязательному лицензированию, в связи с чем довольно часто социальная помощь оказывается некачественно, встречаются многочисленные нарушения прав граждан в подобных учреждениях, при которых возникает реальный риск для их жизни и здоровья. В данной ситуации Уполномоченный считает необходимым привлечь внимание компетентных органов к этой ситуации. Необходимо осуществление контроля деятельности таких учреждений, в том числе в части соблюдения требований пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологических требований.

По итогам 2020 года в государственных учреждениях социального обслуживания получили услуги 173,3 тыс. человек.

По состоянию на 1 января 2021 года в стационарных учреждениях социального обслуживания находилось 3 987 граждан, в том числе:

– в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей – 541 человек;

– в психоневрологических интернатах – 2 031 человек;

– в домах-интернатах для престарелых и инвалидов – 1 415 человек.

По информации министерства социального развития, очередность в подведомственные учреждения отсутствует. Сеть областных государственных учреждений социального обслуживания Иркутской области по состоянию на 1 января 2021 года состоит из 87 учреждений, в том числе: 6 домов-интернатов для престарелых и инвалидов; 1 геронтологический центр; 7 психоневрологических интернатов; 4 детских дома-интерната для умственно отсталых детей; 2 реабилитационных центра для детей и подростков с ограниченными возможностями; 2 реабилитационных центра для инвалидов старше 18 лет; 32 комплексных центра социального обслуживания населения; 7 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних; 6 центров социальной помощи семье и детям; 15 центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей; 1 социально-оздоровительный центр; 1 реабилитационный техникум для инвалидов; 1 учебно-методический центр развития социального обслуживания.

Необходимо отметить, что, по информации Главного управления МЧС России по Иркутской области, территориальными отделами в ходе надзорной деятельности и профилактической работы в отношении 106 объектов защиты, подведомственных 56 организациям социальной защиты населения областного подчинения, которые отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого рисков, выявлено 65 нарушений требований пожарной безопасности, за которые к административной ответственности привлечены 5 юридических лиц и 3 должностных лица организаций социальной защиты населения.

В судебные органы на рассмотрение направлено 5 материалов по правонарушениям, связанным с неисполнением в установленные сроки

законных предписаний по устранению требований пожарной безопасности на 5 объектах социальной защиты.

При этом в организациях социальной сферы органами государственного пожарного надзора регулярно проводятся профилактические мероприятия. Так, в 2020 году проведено 159 тренировок по эвакуации людей в случае возникновения пожара или иной чрезвычайной ситуации, 113 профилактических противопожарных обследований зданий организаций, 285 противопожарных инструктажей, с охватом более 2 000 граждан.

Учитывая трагические случаи гибели людей в учреждениях социальной защиты, Уполномоченный считает необходимым принятие мер по устранению нарушений требований пожарной безопасности и созданию безопасных условий для нахождения там граждан.

Важно также отметить изменившиеся условия работы учреждений социального обслуживания в связи с угрозой возникновения чрезвычайной ситуации, связанной с распространением COVID-19. Распоряжением министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 27 марта 2020 года № 53-91/20-мр «О введении дополнительных ограничительных мероприятий в областных государственных учреждениях социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов» все учреждения социального обслуживания были переведены в режим повышенной готовности на срок до ликвидации угрозы распространения COVID-19. Было обеспечено наличие неснижаемого запаса термометров, моющих, дезинфицирующих средств, кожных антисептиков, средств органов защиты дыхания, спецодежды, оборудования для обеззараживания воздуха. Обеспечена уборка помещений с применением дезинфицирующих средств вирулицидного действия, с кратностью обработки каждые 2 часа, усилен режим проветривания помещений (не менее 4 раз в день по 15 минут).

Согласно указанному распоряжению в стационарных учреждениях социального обслуживания с 1 мая 2020 года на срок до ликвидации угрозы

распространения COVID-19 введен режим самоизоляции работников и получателей социальных услуг, исключая контакт с иными лицами. Но несмотря на режим изоляции оказание медицинской помощи, предоставление социальных услуг должны быть организованы в полном объеме и в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг.

В условиях применения ограничительных мер к Уполномоченному обратилась гр-ка Ф., находящаяся на социальном обслуживании в стационарной форме в ОГАУСО «Марковский геронтологический центр».

Гр-ка Ф. сообщила, что в течение длительного времени, более года, граждане, находящиеся на социальном обслуживании в указанном учреждении, ограничены в использовании ряда социальных услуг. В частности, не оказывалось содействие в обеспечении лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями за счет средств получателей социальных услуг.

Обращение Уполномоченного по данной жалобе в министерство социального развития было немедленно рассмотрено, и вопрос был решен в кратчайшие сроки. В настоящее время содействие в обеспечении лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, продуктами питания и товарами первой необходимости за счет средств получателей социальных услуг оказывается социальным работником учреждения по заявке получателя социальных услуг ежедневно.

По состоянию на 13 января 2021 года в режиме самоизоляции работали 16 стационарных учреждений социального обслуживания.

За период с мая 2020 по 13 января 2021 года зарегистрировано 604 случая заболевания COVID-19 среди сотрудников стационарных учреждений социального обслуживания, что составляет 11% от общего количества сотрудников, и 918 случаев заболевания COVID-19 среди граждан, получающих социальные услуги в стационарной форме.

В соответствии с распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 17 декабря 2020 года № 109-рзп «Об организации вакцинации против инфекции, вызванной новым коронавирусом SARS CoV-2» с 23 декабря 2020 года начата вакцинация сотрудников и получателей услуг учреждений социального обслуживания.

Для повышения эффективности выявления граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в оказании социальных услуг, министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и министерством здравоохранения Иркутской области был принят совместный Приказ от 25 марта 2019 года № 53-62/19-мпр, № 21-мпр «Об утверждении Порядка информационного обмена о гражданах, получающих социальные услуги в организациях социального обслуживания и медицинскую помощь в медицинских организациях, в целях создания системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами на территории Иркутской области».

В рамках информационного обмена в 2020 году в комплексные центры социального обслуживания населения поступили сведения от медицинских организаций о 468 гражданах, обратившихся в стационарные и амбулаторные медицинские организации и нуждающихся в социальной помощи.

И все же, несмотря на принимаемые меры, проблемные вопросы при взаимодействии органов социальной защиты и здравоохранения по-прежнему возникают.

Примером тому может служить ситуация, связанная с защитой прав недееспособных граждан. Количество недееспособных граждан, состоящих на учете в органах опеки и попечительства, в том числе проживающих в организациях социального обслуживания населения и медицинских учреждениях и находящихся под опекой физических лиц либо указанных медицинских организаций и организаций, оказывающих социальные услуги, на которые возложено исполнение обязанностей опекунов, – 5 435 человек, из них:

– 3 776 недееспособных граждан находятся под опекой физических лиц, в том числе 34 недееспособных гражданина проходят длительное лечение в медицинских организациях;

– 1 654 гражданина, признанных судом недееспособными, помещены под надзор в организации, где исполнение обязанностей опекуна (попечителя) возложено на медицинские организации (в отношении 454 недееспособных граждан), организации социального обслуживания населения (в отношении 1 200 недееспособных граждан);

– 5 граждан, признанных судом недееспособными, в отношении которых исполнение обязанностей опекуна временно возложено на органы опеки и попечительства.

В отношении недееспособных и не полностью дееспособных граждан периодически возникают проблемные вопросы при исполнении органом опеки и попечительства обязанностей опекуна. И это неслучайно: ведь при их исполнении необходимо обеспечить постоянный ежедневный контроль за подопечным, а также уход (обеспечение продуктами питания, своевременным приемом необходимых лекарственных средств, соблюдением личной гигиены, осуществлением уборки жилых помещений в которых проживает недееспособный гражданин и т. д.).

Значительное число недееспособных граждан, находящихся под опекой физических лиц, чаще всего родственников, проживающих на территории области, – это проблема, в связи с которой уже не первый год обсуждается вопрос разработки и принятия закона Иркутской области, устанавливающего вознаграждение опекунам за осуществление функций законного представителя над недееспособным гражданином. Опека над недееспособными лицами всегда сопровождается значительными физическими и эмоциональными трудностями. Людям, которые готовы взять на себя такую ответственность, необходима поддержка.

Возникают трудности и в госпитализации недееспособного гражданина для получения заключения врачебной комиссии и проведения

необходимых лабораторных исследований. В 2020 году министерством здравоохранения Иркутской области дано поручение от 27 февраля 2020 года № 06-54-132/20 руководителям подведомственных медицинских организаций обеспечить проведение необходимых лабораторных исследований у недееспособных граждан.

И все же по-прежнему есть случаи отказа в госпитализации недееспособных граждан для проведения лабораторных исследований и получения заключения врачебной комиссии (в городах Усолье-Сибирское, Черемхово).

В Иркутской области существует и другая проблема, связанная с реализацией гражданами права на получение социальных услуг. По итогам 2020 года 61 гражданину отказано в социальном обслуживании по таким основаниям, как наличие у гражданина медицинских противопоказаний для предоставления социальных услуг; отсутствие обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина.

По аналогичным вопросам в адрес Уполномоченного также неоднократно поступали обращения, в том числе от руководителей учреждений здравоохранения. В частности, на особом контроле омбудсмена находится решение вопроса о предоставлении социальных услуг гражданам, находящимся в учреждениях здравоохранения психиатрического профиля без наличия на то медицинских показаний. Ввиду невозможности организации совместного проживания таких людей с родственниками и несогласия министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в выдаче им направления в социальные учреждения стационарного типа из-за наличия родственников, фактически, человек остается один на один в этой сложной ситуации и не может покинуть стены больницы. Он не нужен близким и не может реализовать свое право на получение социальных услуг. Между тем условия жизни в больнице и в том же психоневрологическом интернате несопоставимы.

По одному из таких обращений заявительницы комплексный центр социального обслуживания граждан дал следующее пояснение о причине отказа. Признание гражданина нуждающимся в социальном обслуживании осуществляется на основании «Порядка организации работы по признанию граждан нуждающимися в социальном обслуживании», утвержденного Приказом министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области № 211- мпр от 30 декабря 2014 года (далее – Порядок). Согласно пункту 3 Порядка гражданин признается нуждающимся, если существуют обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия его жизнедеятельности.

Из анализа документов заявительницы установлено, что у нее есть сын, который не предоставил информацию, подтверждающую отсутствие возможности осуществлять уход за матерью.

Однако, по мнению Уполномоченного, в соответствии с пунктом 3 указанного Порядка, гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании в случае, если существуют обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия его жизнедеятельности. К таким обстоятельствам в целях признания его нуждающимся в социальном обслуживании относятся:

1) полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности;

2) наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе;

3) наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации;

4) отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними;

5) наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье;

6) отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста 23 лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

7) отсутствие работы и средств к существованию;

8) чрезвычайная ситуация;

9) вооруженный, межнациональный (межэтнический) конфликт;

10) наличие трудностей в социальной адаптации у граждан старше 18 лет в связи с заболеванием, инвалидностью, возрастом.

Порядком не предусмотрено наличие всех условий в совокупности, не обязательна также только полная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности.

Необходимо отметить, что сам Порядок требует существенных изменений. К примеру, основанием для рассмотрения вопроса о предоставлении социального обслуживания является поданное в письменной или электронной форме заявление гражданина. К заявлению необходимо приложить документы, подтверждающие размер доходов каждого члена семьи за 12 последних календарных месяцев. Однако эти сведения нужны не для признания гражданина нуждающимся, а для последующего заключения договора на оказание социальных услуг непосредственно с поставщиком, хотя подача услуг

предусмотрена уже на данном этапе. Указанное является избыточной административной процедурой.

В результате вмешательства Уполномоченного было принято положительное решение о необходимости предоставления социальных услуг обратившимся в адрес Уполномоченного гражданам в стационарной форме.

Уполномоченный считает, что каждая подобная ситуация требует индивидуального подхода и комплексного принятия решения как организациями здравоохранения, так и учреждениями социальной защиты, прежде всего в интересах конкретного человека. Конечно, приоритетным видом социального обслуживания является социальное обслуживание на дому, так как это позволяет человеку как можно дольше находиться в благоприятной домашней обстановке, в окружении родных и близких людей. Но если близкие категорически отказываются принять пожилого, нездорового родственника в семью, будет ли ему там хорошо, какое отношение его там ждет, и способна ли семья пройти это жизненное испытание.

Одним из путей решения обозначенной проблемы стала реализация Закона Иркутской области от 1 июня 2018 года № 43-03 «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Иркутской области», которым установлена мера социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты гражданам, осуществляющим уход за нуждающимися в социальной помощи и заключившим договор о приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов (далее – выплата).

Размер выплаты для граждан, осуществляющих уход, проживающих в районах Крайнего Севера и местностях, к ним приравненных, составляет 4 381 рубль, для граждан, проживающих в иных местностях Иркутской области, – 4 044 рубля. Размер выплаты повышается на 50% в случае, если гражданин, нуждающийся в социальной помощи, является инвалидом I группы либо достиг возраста 80 лет.

По состоянию на 1 января 2021 года в Иркутской области создано 39 приемных семей, в которых проживает 42 гражданина пожилого возраста и инвалидов.

Приоритетным направлением развития социального обслуживания является внедрение системы долговременного ухода в соответствии с федеральным проектом «Старшее поколение» национального проекта «Демография».

Целью данного направления является повышение качества жизни граждан старшего поколения и инвалидов, увеличение продолжительности активной, здоровой жизни, в том числе путем внедрения системы долговременного ухода.

В рамках этой задачи проводится поэтапная работа по развитию стационарозамещающих форм и технологий предоставления таких услуг, как:

- служба сиделок;
- организация дневной занятости инвалидов с ментальными нарушениями;
- поддержка родственного и семейного ухода (школы ухода, приемная семья для граждан пожилого возраста и инвалидов);
- внедрение технологии сопровождаемого проживания инвалидов с ментальными нарушениями;
- тренировочные квартиры;
- отделения дневного пребывания для граждан пожилого возраста и инвалидов.

На основании изложенного, Уполномоченный рекомендует министерству социального развития опеки и попечительства Иркутской области:

- **исключить необоснованные отказы гражданам в признании нуждающимися в социальном обслуживании;**

– пересмотреть Порядок организации работы по признанию граждан нуждающимися в социальном обслуживании, утвержденный Приказом министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области № 211- мпр от 30 декабря 2014 года, с целью исключения избыточности административных процедур, необходимых для совершения гражданами в целях их признания нуждающимися в социальном обслуживании.

3.5. О некоторых вопросах реализации мер социальной поддержки отдельным категориям граждан

В общей сложности количество предоставленных гражданам мер социальной поддержки регионального значения в 2020 году составило 87 (в 2019 году – 85). Количество граждан, получивших меры социальной поддержки в отчетном году, составило 746 тыс. человек (в 2019 году – 612 тыс. человек).

При реализации гражданами права на различные меры социальной поддержки они нередко сталкиваются с трудностями, с которыми непросто справиться самостоятельно.

Примером может служить обращение, поступившее Уполномоченному от гр-ки С. с жалобой на действия должностных лиц министерства социального развития, опеки и попечительства. Ей было отказано в оформлении и выдаче специального свидетельства единого образца как лицу, подвергшемуся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В письме заместителя министра, адресованном С., было сообщено, что категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, а также меры их социальной поддержки определены Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации

вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее – Закон № 1244-1). Перечнем населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 года № 1074, п. Центральный Арсеньевского района Тульской области, где проживала С., отнесен к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом.

В соответствии с пунктом 8 статьи 13 Закона № 1244-1 право на меры социальной поддержки имеют граждане, постоянно проживающие (работающие) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом. Далее в письме делается вывод о том, что правовые основания для оформления и выдачи С. специального удостоверения единого образца, отсутствуют.

Следует отметить, что вывод об отсутствии правовых оснований для оформления и выдачи заявительнице специального удостоверения единого образца в письме должным образом не обоснован. Можно предположить по содержанию письма, что причина отказа в оформлении и выдаче удостоверения заключалась в том обстоятельстве, что она в настоящее время постоянно не проживает на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Заявительница С. не согласилась с решением министерства и обратилась в Кировский районный суд г. Иркутска с исковым заявлением к министерству о признании незаконным отказа в выдаче удостоверения гражданина, подвергшегося воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также об обязанности выдать удостоверение, о взыскании расходов по оплате государственной пошлины, расходов по оплате юридических услуг за составление искового заявления.

Следует отметить, что в последующих актах Правительства Российской Федерации статус этой территории был изменен. Так, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997

года № 1583 данная территория с 1 февраля 1998 года отнесена к четвертой зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом. И в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 года № 1074 она также отнесена к четвертой зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Согласно пункту 11 статьи 13 Закона № 1244-1 к гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, относятся граждане, выехавшие добровольно на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение в 1986 году и в последующие годы. Именно к этой категории относится гр-ка С. В соответствии со статьей 24 Закона № 1244-1 органами, уполномоченными Правительством Российской Федерации, выдаются специальные удостоверения единого образца, в которых указываются сроки пребывания указанных лиц в зонах радиоактивного загрязнения. В случае выезда граждан с территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом на новое место жительства им выдаются справки установленного образца. То есть требование о выдаче справок установленного образца предусмотрено для граждан, выезжающих с территории, относящейся к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом. С. выехала в 1988 году из зоны проживания с правом на отселение.

Анализ содержания решения Кировского районного суда свидетельствовал о том, что суд не учел отдельные обстоятельства, которые имеют правовое значение и признал отказ законным.

Заявительница с помощью Уполномоченного обратилась в Иркутский областной суд с просьбой об отмене решения Кировского районного суда в апелляционном порядке. Уполномоченный в правовом заключении также выразил свою позицию по данному вопросу. В результате решение было отменено и права заявительницы восстановлены.

В адрес Уполномоченного стали поступать обращения граждан в связи с отказами в назначении ежемесячной денежной выплаты на ребенка

в возрасте от 3 до 7 лет, установленной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 года № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – Указ), Указом Губернатора Иркутской области от 9 апреля 2020 года № 93-уг «Об установлении в Иркутской области ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно» с 1 января 2020 года. Обоснование отказов – отсутствие регистрации по месту жительства, даже при наличии регистрации по месту пребывания на территории Иркутской области.

В целях урегулирования данного вопроса Уполномоченным в адрес министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области было направлено заключение. В ответе министерство сообщило о том, что Приказом министерства от 30 апреля 2020 года № 53-50/20-мпр утверждено Положение о порядке и условиях предоставления в Иркутской области ежемесячной выплаты, которым в том числе определены условия, дающие право одному из родителей на предоставление указанной выплаты (далее – Положение). В соответствии с подпунктом 1 пункта 5 Положения условием назначения ежемесячной выплаты является наличие у родителя, обратившегося за выплатой, регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации и проживающего на территории Иркутской области.

По информации министерства необходимость установления в Положении условия о проживании одного из родителей или иного законного представителя на территории Иркутской области при получении регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации для получения этой меры социальной поддержки в Иркутской области обусловлена следующим.

В случае переезда семьи из субъекта Российской Федерации, в котором они имеют регистрацию по месту пребывания, в Иркутскую область не исключается возможность получения ежемесячной выплаты

одновременно в Иркутской области и в другом субъекте Российской Федерации. Возможность получения учреждением информации о снятии с регистрационного учета по месту пребывания в ином субъекте Российской Федерации фактически отсутствует.

В связи с изложенным получение ежемесячной выплаты с учетом наличия у заявителей регистрации по месту жительства (пребывания) на территории Российской Федерации министерство считает нецелесообразным.

При этом государство признает добропорядочность и честность своих граждан и не возлагает на них обязанность доказывать свою невиновность. Общеправовая презумпция невиновности рассматривается как предположение добропорядочности всех граждан, когда всякий гражданин, пока не доказано обратное, считается добропорядочным, т. е. сообразующим свое поведение с теми правилами, принципами, правовыми нормами, которые установлены. Презумпция (предположение) добропорядочности носит объективный характер. Она обязательна для всех и распространяется на всех.

В соответствии с пунктом «а» части 4 Указа Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 года № 384 утверждены основные требования к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерный перечень документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовая форма заявления о ее назначении. Право на получение ежемесячной выплаты возникает в случае, если ребенок является гражданином Российской Федерации. Право на получение ежемесячной выплаты имеет один из родителей или иной законный представитель ребенка, являющийся гражданином Российской Федерации и проживающий на территории Российской Федерации.

В утвержденной типовой форме заявления предусмотрено

предоставление сведений о месте жительства по паспорту и по месту пребывания без установления оспариваемого ограничения.

Согласно примерному перечню документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной выплаты, утвержденному Правительством Российской Федерации, в порядке межведомственного взаимодействия в органах МВД России запрашиваются сведения о наличии либо отсутствии регистрации по месту жительства и месту пребывания гражданина Российской Федерации в пределах Российской Федерации.

В пункте 5 регионального Положения указано дополнительное условие для возникновения права на предоставление ежемесячной выплаты у одного из родителей или иного законного представителя ребенка, не предусмотренное Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 года № 384, а именно – наличие регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации. Таким образом, Приказом министерства от 30 апреля 2020 года № 53-50/20-мпр вводится ограничение круга граждан, имеющих право на получение ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, вопреки требованиям, установленным на федеральном уровне.

Указание на обязательное соблюдение данного требования также вступает в противоречие с позицией Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в Определении Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 года № 199-О, согласно которой понятие места жительства и связанные с ним права и обязанности гражданина определяются комплексом норм, закрепленных в статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и других нормативных актах. Место жительства гражданина может быть установлено судом на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с регистрацией его компетентными органами.

Согласно статье 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

В других субъектах Российской Федерации правовые акты, регламентирующие порядок и условия предоставления этой меры социальной поддержки семей, имеющих детей, в соответствии с федеральными правовыми актами предусматривают условие проживания или пребывания на территории региона, допуская наличие как регистрации по месту жительства, так и по месту пребывания. В Иркутской же области сложилась практика ограничения возможностей граждан Российской Федерации в реализации права на дополнительную меру социальной поддержки семей с детьми, установленную Президентом России, в столь трудный в экономическом плане период. Ведь далеко не все граждане имеют в собственности жилые помещения, а соответственно и возможность зарегистрироваться по месту жительства.

Уполномоченный считает необходимым внести изменения в Приказ министерства от 30 апреля 2020 года № 53-50/20-мпр «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно», с тем, чтобы были созданы условия получения этой меры социальной поддержки гражданами с учетом предоставления перечня документов согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 года № 384, в частности, при наличии у заявителей регистрации по месту жительства (пребывания) на территории Российской Федерации.

Были также случаи длительного ожидания гражданами принятия решения о предоставлении социальных услуг. В адрес Уполномоченного

поступило обращение от гр-на Ю. по вопросу организации оказания ему социальных услуг в стационарной форме.

Заявитель сообщил, что он является инвалидом II группы, не имеет собственного жилья, передвигается с помощью инвалидного кресла-коляски, нуждается в постороннем уходе и помощи. Им были подготовлены все необходимые документы для получения социального обслуживания в стационарном учреждении и переданы в ОГАУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения», однако в течение длительного времени о принятом решении ему не сообщалось. Противопоказаний к получению социальных услуг заявитель не имел.

«Я 1964 г.р., недавно освобожден из мест лишения свободы, приехал к двоюродному брату... ехать мне было больше некуда, так как у меня нет никакой жилой площади. Он прописал меня временно... Я нуждаюсь в постоянном постороннем уходе (я инвалид II группы, колясочник), а ухаживать за мной некому. Моя единственная тетя обратилась в Комплексный центр социального обслуживания населения с просьбой устроить меня в дом-интернат для инвалидов. В связи с коронавирусной инфекцией мое оформление затянулось. С декабря по июль я проживал у двоюродного брата. На протяжении этого времени он систематически употреблял спиртные напитки... и несколько раз применял по отношению ко мне рукоприкладство, а 28.07.2020 выгнал меня из дома».

Уполномоченным был направлен запрос в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. По результатам его рассмотрения гр-н Ю. приказом ОГАУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения» от 12 августа 2020 года № 2238 признан нуждающимся в социальном обслуживании в стационарной форме и ему предоставлено место в ОГБУСО «Заларинский специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов».

Говоря о предоставлении гражданам мер социальной поддержки, необходимо также отметить, что в настоящее время продолжена работа над

законопроектом ПЗ-199 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Иркутской области в части изменения порядка учета величины прожиточного минимума при представлении мер социальной поддержки», внесенном Уполномоченным по правам человека еще 10 мая 2017 года.

Этот законопроект направлен на восстановление законности и справедливости по отношению к многочисленным малоимущим гражданам, остро нуждающимся в государственной помощи и поддержке, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям в нашем регионе.

На протяжении многих лет эта категория граждан не может реализовать свое конституционное право на получение гарантированных государством мер социальной поддержки, поскольку отдельные законы области предусматривают это право только тем гражданам, у которых доходы составляют ниже величины прожиточного минимума на душу населения по Иркутской области, а не по месту их фактического проживания, на севере области, где величина прожиточного минимума на 12–14% выше, чем в целом по региону.

При этом величина прожиточного минимума на душу населения по Иркутской области и по районам Крайнего Севера и местностям, приравненным к районам Крайнего Севера Иркутской области, занижена, так как при его расчете не учитываются особенности ценообразования на продукты питания при больших транспортных расходах в Катангском, Бодайбинском, Казачинско-Ленском, Киренском, Мамско-Чунском, Нижнеилимском и Усть-Кутском районах.

Законопроект имеет все положительные заключения, в том числе Контрольно-счетной палаты, Губернатора и прокуратуры Иркутской области, а также комитета по здравоохранению и социальной защите Законодательного Собрания.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует:

Законодательному Собранию Иркутской области

– продолжить работу над проектом закона ПЗ-199 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Иркутской области в части изменения порядка учета величины прожиточного минимума при представлении мер социальной поддержки», внесенным Уполномоченным по правам человека В.А. Лукиным 10 мая 2017 года; министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области

– внести изменения в Приказ министерства от 30 апреля 2020 года № 53-50/20-мпр «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно» с учетом предоставления перечня документов, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 года № 384, предусматривавшего возможность предоставления указанной меры социальной поддержки при наличии у заявителей регистрации по месту жительства (пребывания) на территории Российской Федерации.

3.6. Обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями

В 2020 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения граждан, касающиеся обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (далее – ТСР).

При наличии действующего государственного контракта на обеспечение ТСР в соответствии с заявлением, территориальный орган Фонда обязательного социального страхования в 15-дневный срок, а в случае подачи указанного заявления инвалидом, нуждающимся в оказании паллиативной медицинской помощи (лицом, представляющим его интересы),

в 7-дневный срок с даты поступления такого заявления, высылает заявителю направление на получение либо изготовление ТСР в отобранные в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, организации. В случае необходимости проезда заявителя и сопровождающего его лица к месту нахождения организации, в которую выдано направление, и обратно, ему выдаются специальные талоны или именные направления на соответствующие виды транспорта.

При отсутствии действующего государственного контракта на обеспечение заявителя ТСР территориальный орган Фонда в срок не позднее 30 календарных дней с даты подачи заявления размещает извещение о проведении закупки соответствующего ТСР в единой информационной системе в сфере закупок и в 7-дневный срок с даты заключения такого государственного контракта высылает заявителю направление на получение либо изготовление ТСР.

Срок обеспечения заявителя ТСР серийного производства в рамках государственного контракта, заключенного с организацией, в которую выдано направление, не может превышать 30 календарных дней; для инвалида, нуждающегося в оказании паллиативной медицинской помощи, – 7 календарных дней со дня обращения заявителя в указанную организацию, а в отношении ТСР, изготавливаемых по индивидуальному заказу с привлечением заявителя и предназначенных исключительно для личного использования, – 60 календарных дней.

В связи с тем, что обеспечение инвалидов ТСР осуществляется 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» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), при осуществлении полномочий по обеспечению инвалидов ТСР, региональное отделение Фонда сталкивается с рядом проблем, в том числе с

длительностью проведения конкурентных процедур. Осуществление закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в зависимости от начальной (максимальной) цены государственного контракта и способа определения в среднем занимает от 16 до 40 календарных дней. В то же время существует риск признания объявленных процедур закупок несостоявшимися ввиду отсутствия заявок на участие в закупках (в связи с отсутствием у потенциальных контрагентов необходимого количества ТСР), ненадлежащего оформления документов участниками закупок, а также отмены объявленных процедур по предписанию контролирующих органов.

К Уполномоченному обратилась гр-ка М. в интересах инвалида I группы, который в течение более чем 6 месяцев не мог получить инвалидное кресло-коляску. Уполномоченным был направлен запрос в Иркутское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации. Меры были приняты оперативно, и инвалида обеспечили техническим средством реабилитации, объяснив столь длительный срок ожидания неоднократным проведением закупок.

Помимо этого, сроки обеспечения получателей техническими средствами зависят от поставки технических средств реабилитации на территорию области, предварительных приемок, доставки до каждого получателя.

Прогнозируемая потребность для полного обеспечения ТСР и протезно-ортопедическими изделиями (ПОИ) на 1 января 2020 года составляла 685 613,6 тыс. рублей. Фактическое финансирование составило 592 941,1 тыс. рублей. Заключено 322 государственных контракта, из которых:

- на выполнение работ по обеспечению протезно-ортопедическими изделиями заключено и исполнено 108 государственных контрактов на сумму 189 893,6 тыс. рублей;

- на поставку ТСР и оказание услуг заключено и исполнено 213

государственных контрактов на сумму 346 911,2 тыс. рублей;

– на услуги связи заключен и исполнен 1 государственный контракт на сумму 94,9 тыс. рублей.

Выплата компенсации за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации проведена на сумму 56 000,0 тыс. рублей.

Заключено и исполнено также 3 государственных контракта на оказание услуг по перевозке инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов к месту получения ТСР, протезно-ортопедической помощи и обратно авиационным транспортом на территории Иркутской области на сумму 1 036,2 тыс. рублей.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области периодически поступают обращения граждан, связанные с длительностью ожидания предоставления путевки на санаторно-курортное лечение в соответствии со статьей 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

В июле 2020 года в адрес Уполномоченного поступило обращение от председателя Киренской районной организации Иркутской областной организации общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов» по вопросу соблюдения права инвалидов на санаторно-курортное лечение. Согласно информации, полученной от Государственного учреждения – Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, в Иркутской области в 2020 году на учете на получение путевки на санаторно-курортное лечение состояло 12 980 граждан, фактическое обеспечение – 3 850 человек. Недофинансирование составило 253 215,4 тыс. рублей, а средний срок ожидания путевки – минимум 3 года (табл. 6). Без получения необходимого лечения за это время состояние здоровья человека может значительно ухудшиться.

Динамика предоставления путевок на санаторно-курортное лечение

год	Кол-во граждан, стоящих на учете на получение санаторно-курортной путевки (на 01.01)	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.)
2018	14 805	3 850	403 088,0	101 950,5	101 878,4
2019	13 664	3 762	359 395,6	105 428,5	104 163,8
2020	12 980	1 921	356 000,0	102 784,6	53 011,3

Предоставление гражданам путевок на санаторно-курортное лечение регламентируется главой III Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 328. Медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения утверждены Приказом Минздрава России от 7 июня 2018 года № 321н «Об утверждении перечней медицинских показаний и противопоказаний для санаторно-курортного лечения».

На практике возникает много спорных вопросов при обеспечении граждан санаторно-курортными путевками в связи с имеющимися финансовыми трудностями в обеспечении всех желающих и имеющих на это право лиц. Эти вопросы были предметом судебного рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который разъяснил в одном из определений, что не исключается установление очередности обеспечения граждан путевками на санаторно-курортное лечение, что, при условии соблюдения указанной последовательности, согласуется с конституционными принципами справедливости и равенства, а также с требованиями статьи 17 части 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

На этом основании Верховный Суд Российской Федерации признает в настоящее время соответствующими законодательству ситуации, когда уполномоченный орган при получении заявления принимает получателя социальных услуг на учет для обеспечения санаторно-курортным лечением по профилю заболевания, однако путевка предоставляется ему не сразу, а исходя из последовательности, определяемой датой регистрации заявления.

Положение части 2 статьи 6.3 комментируемого Закона о том, что периодом предоставления гражданам социальных услуг является календарный год, само по себе не регулирует порядок и не устанавливает сроки предоставления путевок на санаторно-курортное лечение, как в рамках указанного периода, так и за его пределами.

Соответственно, если гражданин в установленном порядке обратился в территориальные органы ФСС либо органы социальной защиты населения, либо иные уполномоченные органы с заявлением о предоставлении ему путевки на санаторно-курортное лечение, подтвердив свое право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, наличие показаний и отсутствие противопоказаний для санаторно-курортного лечения, но в течение календарного года не был обеспечен такой путевкой, данная услуга не считается предоставленной, и гражданин сохраняет за собой право на ее предоставление.

Таким образом, в настоящее время с учетом сложившейся судебной практики следует исходить из того, что непредставление уполномоченным органом путевки на санаторно-курортное лечение в прошедшем году не следует расценивать как лишение гражданина принадлежащего ему права на обеспечение путевкой на санаторно-курортное лечение и отказ в предоставлении государственной социальной помощи. Путевка на санаторно-курортное лечение должна быть предоставлена, исходя из последовательности, определяемой датой регистрации заявления, при этом внеочередное право предоставления путевок на санаторно-курортное лечение действующее законодательство не предусматривает. Этого подхода

придерживаются и органы Прокуратуры Российской Федерации, осуществляющие надзор за исполнением законов и законностью правовых актов.

Однако внесенная судебными органами ясность не снимает проблемы. Гражданам по медицинским показаниям может быть показано ежегодное санаторно-курортное лечение, а несоблюдение такого периода предоставления указанного лечения может нанести вред здоровью и поставить под угрозу жизнь больного.

Принимая во внимание тот факт, что очевидного нарушения прав граждан при предоставлении путевки на санаторно-курортное лечение нет, необходимо учитывать прямую зависимость доступности этой услуги и возможности полноценной реализации человеком права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В связи с вышеизложенным, Уполномоченный считает необходимым предусмотреть в Федеральном законе от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» норму, устанавливающую конкретный срок предоставления этой услуги в пределах периода ее предоставления, определенного частью 2 статьи 6.3, и обеспечить при формировании федерального бюджета, учитывая методику расчета объема средств, предусмотренных на финансовое обеспечение расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2004 года № 864 «О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг», финансирование этих обязательств в полном объеме в соответствии с нормативной потребностью.

Работа в этом направлении будет продолжена Уполномоченным.

В целях обеспечения прав граждан на социальную защиту и помощь Уполномоченный рекомендует:

министерству здравоохранения Иркутской области

1. Осуществить контроль над областными государственными учреждениями здравоохранения по принятию мер по своевременному обследованию граждан в медицинских организациях при направлении их на медико-социальную экспертизу.

2. Обеспечить устранение нарушений Приказа Минтруда России № 52н, Минздрава России № 35н от 31 января 2019 года «Об утверждении перечня медицинских обследований, необходимых для получения клинико-функциональных данных в зависимости от заболевания в целях проведения медико-социальной экспертизы» областными государственными учреждениями здравоохранения в части неполноты обследований, представленных медицинскими организациями в направлениях на медико-социальную экспертизу.

3. Принять организационные меры для создания условий по доступному получению консультаций сурдолога, а также оптической когерентной томографии сетчатки гражданами Иркутской области.

Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:

1. Обеспечить контроль по устранению нарушений требований пожарной безопасности, установленных Территориальными отделами надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Иркутской области областными государственными учреждениями социального обслуживания.

2. Обеспечить предоставление социальных услуг в полном объеме в соответствии с индивидуальной программой предоставления социальных услуг в условиях работы стационарных учреждений социального обслуживания в режиме изоляции.

3. Принять меры по исключению необоснованных отказов гражданам в признании нуждающимися в социальном обслуживании.

4. Внести изменения в Приказ министерства от 30 апреля 2020 года № 53-50/20-мпр «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно» для создания условий получения этой меры социальной поддержки гражданами с учетом предоставления перечня документов, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 года № 384, предусматривающие возможность предоставления указанной меры социальной поддержки при наличии у заявителей регистрации по месту жительства (пребывания) на территории Российской Федерации.

5. Рассмотреть вопрос об установлении выплаты денежного вознаграждения опекуну совершеннолетнего недееспособного гражданина, разработав соответствующий законопроект.

4. Право на труд

4.1. О некоторых вопросах соблюдения трудовых прав граждан в условиях распространения COVID-19

Пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 внесла свои коррективы во все сферы жизнедеятельности человека. В условиях ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, возможности граждан по защите своих трудовых прав были значительно ограничены. Это вызвало обострение актуальных и социально значимых проблем соблюдения трудовых прав граждан на территории Иркутской области, требующих самого пристального внимания со стороны всех ветвей власти.

В период пандемии к Уполномоченному обращались граждане по вопросам нарушения трудовых прав, в частности по оплате труда, о заключении работодателями фиктивных гражданско-правовых договоров,

прикрывающих трудовые отношения, а также по вопросам увольнения и нарушения права на безопасные условия труда (191 обращение). Подавляющее большинство жалоб от работников поступило через интернет-приемную в виде электронных обращений – 77. На протяжении всего прошедшего года Уполномоченным была также обеспечена возможность получения гражданами бесплатной юридической помощи по телефону в виде устных консультаций (70 обращений). В аппарат Уполномоченного поступило письменных обращений – 44, коллективных жалоб – 12. В целом, по сравнению с 2019 годом, в отчетном году количество обращений по вопросам нарушения трудовых прав возросло на 10%.

По всем обращениям Уполномоченным была проведена работа в целях восстановления нарушенных прав граждан.

4.2. О соблюдении социально-трудовых прав работников при выполнении работ вахтовым методом

По сведениям министерства труда и занятости Иркутской области, более 20 тыс. человек работает в регионе вахтовым методом, из них – 8 тыс. жителей области. На 1 января 2021 года в банке вакансий содержалась информация о 15,3 тыс. вакантных рабочих местах для трудоустройства вахтовым методом, из них – 5 тыс. рабочих мест в Иркутской области.

На протяжении всего 2020 года к Уполномоченному поступали обращения работников-вахтовиков.

К примеру, в период с октября по декабрь 2020 года к Уполномоченному поступали жалобы работников-вахтовиков ООО «Транспромстрой» (г. Санкт-Петербург) по вопросу невыплаты заработной платы и компенсации за горячее питание. Из обращений следовало, что предприятие систематически задерживает выплату заработной платы и компенсационных выплат работникам на срок от 2 до 3 месяцев. Нарушение права граждан на получение своевременно и в полном объеме заработной

платы носило массовый характер. Количество работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, составило свыше 700 человек.

В целях разрешения сложившейся ситуации Уполномоченным были приняты оперативные меры. С учетом того, что обособленное подразделение предприятия зарегистрировано на территории Иркутской области, Уполномоченным был направлен запрос директору обособленного подразделения ООО «Транспромстрой» СМУ-2 г. Иркутска для решения вопроса о погашении задолженности по заработной плате. Обращения работников-вахтовиков были направлены также в следственные органы для проведения проверки на предмет наличия в действиях должностных лиц предприятия-должника состава преступления по факту невыплаты заработной платы свыше 3 месяцев.

В результате предпринятых Уполномоченным мер, работодателем ООО «Транспромстрой» была погашена задолженность по заработной плате и компенсации за горячее питание перед работниками (за период с сентября по ноябрь 2020 года) в общей сумме свыше 93 млн рублей.

Кроме того, по запросам Уполномоченного, Государственной инспекцией труда в городе Санкт-Петербурге на февраль 2021 года запланирована внеплановая документарная проверка по месту регистрации предприятия на предмет соблюдения трудовых прав работников-вахтовиков.

К Уполномоченному обратились работники ООО «Газ Сантех-Сервис» (г. Орск, Оренбургская область), осуществляющие трудовую деятельность вахтовым методом в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (г. Усть-Кут, Иркутская область).

Причиной обращения стал факт нарушения работодателем ООО «Газ Сантех-Сервис» социально-трудовых прав работников, в том числе права на безопасные условия труда. В нарушение действующего трудового законодательства работодателем с заявителями были заключены договоры подряда вместо трудовых договоров, вследствие чего они были лишены социальных гарантий на получение пособия по обязательному социальному

страхованию на случай временной нетрудоспособности, а также гарантий, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2020 года № 601 «Об утверждении временных правил работы вахтовым методом» (далее – Постановление Правительства РФ № 601). Работники без специальных допусков и предварительного обучения осуществляли трудовые функции по указанию работодателя по непрофильным должностям, а также не обеспечивались работодателем в должной мере средствами индивидуальной защиты.

Со слов заявителей, в нарушение пункта 5 Постановления Правительства РФ № 601, работникам, в связи с реализацией мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции, не оплачивался простой в размере не менее двух третей тарифной ставки, оклада (должностного оклада), рассчитанных пропорционально времени простоя, в том числе работникам, у которых закончился междувахтовый отдых, но которые не привлекались работодателем к работе. Период нахождения в 30-дневной временной изоляции также не был оплачен работодателем. Таким образом, был нарушен пункт 6 Постановления Правительства РФ № 601, предусматривающий, что в случае, если в период реализации мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции допуск на вахту вновь поступающих (сменных) работников обеспечивается после прохождения ими необходимой временной изоляции (обсервации) на срок 14 дней, указанный срок включается во время нахождения работников в пути с оплатой за каждый день не ниже дневной тарифной ставки, части оклада (должностного оклада) за день работы (дневной ставки), работникам.

Кроме того, работники жаловались на нарушение права на получение квалифицированной и доступной медицинской помощи. Так, во время нахождения гр-на В. на принудительном карантине в обсерваторе, при наличии 2 положительных тестов на коронавирус, ему не оказывалась необходимая медицинская помощь, не выдавались лекарственные средства.

После вмешательства Уполномоченного работникам В., Р., Г., К. было оплачено время простоя. Гр-ну В. оказана необходимая медицинская помощь. В дальнейшем указанные работники отказались от претензий к работодателю в части нарушения установленного порядка оформления трудовых отношений и нарушений права на безопасные условия труда. Как пояснили Уполномоченному гр-не Р. и Г. (жители Оренбургской области), это было условием работодателя. Отсутствие денег на проезд и стремление быстрее вернуться домой вынудили их отказаться от дальнейшего восстановления трудовых прав.

В ходе рассмотрения жалобы не удалось добиться восстановления трудовых прав работника Ш., которому не была выплачена в полном размере заработная плата. К сожалению, Государственной инспекцией труда в Оренбургской области, куда был перенаправлен запрос Уполномоченного, проверка по существу обращения гр-на Ш. не проводилась ввиду наличия спорных правоотношений. В связи с этим Уполномоченным было подготовлено правовое заключение по факту нарушения социально-трудовых прав работника. Кроме того, в рамках оказания бесплатной юридической помощи совместно с представителем заявителя было оказано содействие гр-ну Ш. в восстановлении нарушенных трудовых прав в судебном порядке.

27 января 2021 года Свердловский суд г. Иркутска вынес положительное решение по гражданскому делу по иску гр-на Ш. к ООО «ГазСантех-Сервис» об установлении факта трудовых отношений. Суд признал договор подряда, заключенного работодателем с работником Ш., срочным трудовым договором, взыскал с ответчика в пользу истца Ш. заработную плату и компенсацию за проезд в сумме 76 тыс. рублей, а также моральный вред в размере 5 тыс. рублей. Благодаря содействию Уполномоченного трудовые права работника-вахтовика Ш. были восстановлены.

К Уполномоченному обратился житель г. Екатеринбурга гр-н Б. с жалобой на действия работодателя ООО «Союзэнергосервис» (г. Иркутск).

В нарушение трудового законодательства с работником был заключен договор гражданско-правового характера вместо трудового договора. Государственной инспекцией труда в Иркутской области заявителю был дан ответ о том, что из содержания договора подряда признаков трудовых правоотношений, подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка не установлено. Дано разъяснение о неправомерности инспекции труда признавать данные отношения трудовыми, а также разъяснено право обратиться в суд.

Уполномоченным была оказана правовая помощь гр-ну Б. при подаче в суд искового заявления об установлении факта трудовых отношений. Решением Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга от 27 августа 2020 года исковые требования гр-на Б. частично удовлетворены: отношения, сложившиеся с 9 декабря 2019 года между Б. и ООО «Союзэнергосервис», признаны трудовыми; ООО «Союзэнергосервис» обязали внести записи в трудовую книжку Б. Апелляционная инстанция Свердловского областного суда согласилась с выводами суда первой инстанции в части наличия между сторонами трудовых отношений, решение вступило в законную силу, работнику перечислена задолженность по заработной плате и компенсация морального вреда в общей сумме свыше 100 тыс. рублей.

В 2020 году к Уполномоченному обратился житель г. Кемерово гр-н С. по вопросу неоплаты работодателем ООО «Промстройальп» (г. Кемерово) простоя в период реализации мероприятий по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции с мая по июнь 2020 года.

По запросу Уполномоченного прокуратурой Иркутской области проведена проверка, в ходе которой работодатель ООО «Промстройальп» в добровольном порядке оплатил гр-ну С. 20 тыс. рублей (в размере не менее двух третей тарифной ставки, оклада (должностного оклада), рассчитанных пропорционально времени простоя), согласно Постановления Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2020 года № 601. После этого заявитель отказался от претензий к работодателю в части нарушения установленного

порядка оформления трудовых отношений, объясняя это тем, что трудоустроился на другом предприятии.

Следует заметить, что трудовой договор работодателем ООО «Промстройальп» с работником-вахтовиком С., принятым на должность промышленного альпиниста, не заключался, отсутствовал и договор подряда. При таких обстоятельствах сложно представить, каким образом работодатель обеспечивал безопасные условия труда гр-на С. Судя по всему, ООО «Промстройальп» были грубо нарушены правила охраны труда.

В этой связи Уполномоченный обращает внимание на тот факт, что по данным органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, исполняющих отдельные областные государственные полномочия в сфере труда, в 2020 году с лицами, работающими вахтовым методом, в том числе в необжитых, отдаленных районах или районах с особыми природными условиями, произошло 18 несчастных случаев (9 смертельных несчастных случаев, 8 тяжелых несчастных случаев, 1 групповой несчастный случай). Для сравнения: в 2019 году произошел 21 несчастный случай (14 смертельных несчастных случаев, 6 тяжелых несчастных случаев, 1 групповой несчастный случай).

По официальной информации министерства труда и занятости региона, 236 организаций использовали на 1 января 2021 года вахтовый метод работы на территории Иркутской области. Вахтовые поселки сосредоточены в 19 муниципальных районах Иркутской области, основная численность сконцентрирована в Жигаловском (78 организаций), Усть-Кутском (49 организаций), Катангском (54 организации), Бодайбинском районах (14 организаций).

Следует учитывать, что, по сведениям Управления Федеральной налоговой службы России по Иркутской области, 3 973 организации (зарегистрированы) состоят на налоговом учете по месту нахождения обособленных подразделений в необжитых, отдаленных районах или районах с особыми природными условиями Иркутской области (Бодайбинский,

Братский, Казачинско-Ленский, Киренский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Усть-Илимский и Усть-Кутский; города: Бодайбо, Усть-Илимск, Усть-Кут, Братск). В подавляющем большинстве указанные организации также используют вахтовый метод работы.

В результате неоформления трудовых договоров, а также оформления фиктивных гражданско-правовых договоров, прикрывающих трудовые отношения с работниками, недобросовестные работодатели уходят от уплаты налогов (НДФЛ, обязательных отчислений в пенсионный фонд, в фонд социального страхования, в том числе страхования от несчастных случаев на производстве). Именно ввиду указанных обстоятельств в период пандемии вахтовики были лишены социальных гарантий на получение пособия по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности, а также гарантий по оплате простоя и периода прохождения временной изоляции, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2020 года № 601 «Об утверждении временных правил работы вахтовым методом».

Выводы Уполномоченного объективно подтверждаются и прокуратурой Иркутской области. Так, в 2020 году прокурорами городов Усть-Кута, Бодайбо внесено 7 представлений работодателям, ненадлежащим образом организовавшим работу по приему работников и размещению их в обсерваторах (после вмешательства прокуратуры работа обсерваторов приведена в соответствии с законодательством).

В своем ежегодном докладе за 2016 год Уполномоченный уже поднимал проблемы вахтовых поселков, однако, к сожалению, действенных мер по их решению органами исполнительной власти региона и органами местного самоуправления принято не было.

Так, Уполномоченный указывал, что в государственных органах фактически отсутствует системный контроль и учет сведений о состоянии условий труда, количестве рабочих мест, не отвечающих требованиям

охраны труда в организациях, использующих вахтовый метод на территории региона.

В настоящее время положение дел в указанной сфере практически не изменилось, что способствует нарушению трудовых прав работников. По мнению Уполномоченного, компетентным органам необходимо ужесточить контроль за соблюдением социального и трудового законодательства на предприятиях и в организациях, использующих вахтовый метод работы.

В связи с этим Уполномоченный рекомендует:

Правительству Иркутской области

– организовать системный контроль и учет сведений о состоянии условий труда, количестве рабочих мест, не отвечающих требованиям охраны труда в организациях, использующих вахтовый метод на территории региона;

– создать единый региональный реестр организаций, индивидуальных предпринимателей, использующих вахтовый метод работы на территории Иркутской области;

– совместно с территориальными органами федеральных органов государственной власти, в частности, Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области, Государственной инспекцией труда в Иркутской области, ГУ МЧС России по Иркутской области, а также с органами местного самоуправления разработать комплексный план действий (мероприятий) по предотвращению нарушений социального, трудового законодательства, в том числе об охране труда, организациями и предприятиями, использующими вахтовый метод работы на территории области.

4.3. О некоторых вопросах соблюдения прав граждан в сфере оплаты труда и заключения трудового договора

В сфере оплаты труда в прошедшем году наблюдалась особенно сложная обстановка. Многие жители области во время пандемии столкнулись с реальным снижением уровня доходов, проблемой невыплаты заработной платы. Обострилась и проблема неформальной (серой) занятости в регионе.

В связи с введением режима самоизоляции граждан в апреле 2020 года была приостановлена (ограничена) деятельность ряда организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей. Эти ограничения не затронули лишь непрерывно действующие организации, медицинские и аптечные организации, организации, обеспечивающие население продуктами питания и товарами первой необходимости, организации, выполняющие неотложные работы в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, организации, осуществляющие неотложные ремонтные и погрузочно-разгрузочные работы, банки, а также ряд иных организаций.

Наиболее пострадали в условиях ограничительных мер организации и индивидуальные предприниматели в сфере оказания культурно-развлекательных, спортивных и прочих услуг населению, предусматривающие очное присутствие граждан, а также организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги ресторанов, кафе, столовых, буфетов, баров, закусочных и иных предприятий общественного питания.

К примеру, в мае 2020 года к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области обратилась гр-ка Е. – работница сети закусочных ООО «Амбар» г. Иркутска. Как указала заявительница, в связи с проводимыми мероприятиями по нераспространению коронавирусной инфекции на территории региона, предприятие с марта 2020 года не функционирует. Работодатель уклоняется от выплаты задолженности по

заработной плате, образовавшейся в указанный период. При этом трудовой договор работодателем с заявительницей официально заключен не был.

Изучив материалы, Уполномоченный направил обращение по подведомственности в Государственную инспекцию труда в Иркутской области для проведения проверки и решения вопроса о привлечении работодателя к ответственности по факту невыплаты гр-ке Е. заработной платы и неоформления трудового договора. В ходе проведения государственным инспектором труда проверочных мероприятий в отношении недобросовестного работодателя ООО «Амбар» от гр-ки Е. поступило заявление о прекращении рассмотрения обращения. Задолженность по заработной плате была выплачена ей работодателем в полном объеме. Работодатель ушел от административной ответственности, но главная цель была достигнута – работница получила заработную плату за отработанный период.

В июне 2020 года к Уполномоченному обратилась гр-ка Т., работник Железногорского филиала ОАО «Иркутскпечать», с жалобой по вопросу невыплаты заработной платы, невыдачи трудовой книжки. Будучи пенсионеркой, гр-ка Т. продолжала работать продавцом в филиале ОАО «Иркутскпечать» в г. Железногорск-Илимский. Непрерывный стаж работы работницы в данном учреждении составил более 45 лет. Однако в апреле 2020 года ей предложили уволиться по собственному желанию, в связи с закрытием филиала. При этом работодатель не выплатил гр-ке Т. заработную плату за март и частично за апрель. На ее жалобу, направленную в региональную госинспекцию труда, пришел ответ с рекомендацией самостоятельно обратиться в суд.

Усмотрев грубое нарушение трудовых прав гр-ки Т., Уполномоченный направил обращение в Государственную инспекцию труда в Иркутской области для проведения внеплановой проверки в ОАО «Иркутскпечать». В ходе проведения гострудинспекцией проверочных мероприятий работодателем гр-ке Т. полностью была выплачена задолженность по

заработной плате, возвращена трудовая книжка. Благодаря вмешательству Уполномоченного права уволенного работника были восстановлены.

В декабре 2020 года к Уполномоченному обратился работник частного охранного предприятия «Горд» г. Иркутска Д. с жалобой на действия работодателя, который незаконно удерживал его личные документы – служебное удостоверение частного охранника. Кроме того, работнику не был выплачен окончательный расчет при увольнении. Д. просил помочь ему в разрешении возникшей ситуации, так как в течение двух месяцев был лишен возможности трудоустроиться по профессии.

В результате принятых Уполномоченным мер работодатель добровольно устранил нарушение прав своего работника: гр-ну Д. было возвращено служебное удостоверение частного охранника и выплачена задолженность по заработной плате. Следует отметить, что трудовой договор работодателем с Д. в официальном порядке не заключался, имела место неформальная занятость.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, что в условиях пандемии работодатели в первую очередь решали свои финансовые проблемы за счет работников.

Благодаря принятым Уполномоченным мерам, по итогам рассмотрения в 2020 году обращений граждан о невыплате заработной платы работникам выплачена задолженность по заработной плате на общую сумму свыше 100 млн рублей.

Особую озабоченность Уполномоченного вызывает тот факт, что в регионе не удается до конца решить проблему выплаты заработной платы ниже минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ). По информации Управления Федеральной налоговой службы России по Иркутской области. 5 083 работодателя в 2020 году выплачивали заработную плату работникам ниже МРОТ (в 2019 году – 6 202).

По результатам работы в 2020 году межведомственных комиссий, действующих при налоговых органах, 1 790 работодателей (35,2%)

легализовали заработную плату, в том числе довели ее уровень до МРОТ (в 2019 году – 2 804 работодателя (45,2%), обеспечив тем самым дополнительные поступления в областной бюджет в 2020 году на сумму 377,6 млн рублей, в том числе страховых взносов – 253 млн рублей, налога на доходы физических лиц – 124,6 млн рублей (в 2019 году – 315,7 млн рублей, в том числе страховых взносов – 210,5 млн рублей, налога на доходы физических лиц – 105,2 млн рублей).

Однако деятельность межведомственных комиссий при налоговых органах в части рассмотрения вопросов легализации налоговой базы (взносооблагаемой базы) отменена письмом ФНС России от 7 июля 2020 года № БС-4-11/10881. В настоящее время работа налоговых органов в данном направлении проводится лишь в рамках камерального контроля.

В 2020 году было также проведено 6 заседаний рабочей группы по вопросу погашения задолженности по заработной плате организаций Иркутской области, 2 заседания областной межведомственной комиссии по обеспечению прав граждан на вознаграждение за труд, а также оперативное совещание с участием контрольно-надзорных органов, на которых были рассмотрены ситуации с погашением задолженности в 37 организациях различных форм собственности и у одного индивидуального предпринимателя. В результате принятых мер в 2020 году на предприятиях Иркутской области была погашена задолженность по заработной плате на сумму более 146,2 млн рублей перед 1 994 работниками. Из числа должников вышли 38 организаций.

Сложившаяся ситуация, по мнению Уполномоченного, в очередной раз показала, насколько важна совместная работа контрольно-надзорных органов, органов государственной власти Иркутской области, а также органов местного самоуправления по искоренению неформальной (серой) занятости, практики заключения гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем.

В условиях ухудшения общей экономической ситуации в стране неформальная (серая) занятость наносит ущерб не только интересам работника, но и бюджету. Общественная опасность уклонения от уплаты налогов и сборов заключается в не поступлении денежных средств в бюджетную систему. При этом страдают интересы не только работников, но и областного бюджета и внебюджетных фондов, которые недополучают положенные страховые взносы на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование из фонда оплаты труда.

В связи с этим Уполномоченный выражает надежду, что областные органы государственной власти и органы местного самоуправления продолжают эффективное взаимодействие с контрольно-надзорными органами на базе областной межведомственной комиссии по обеспечению прав граждан на вознаграждение за труд и межведомственных комиссий, созданных при органах местного самоуправления в целях легализации заработной платы на территории региона и искоренения практики выплаты заработной платы ниже МРОТ, практики заключения гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем.

Выводы Уполномоченного объективно подтверждаются данными контрольно-надзорных органов. По информации прокуратуры Иркутской области, комплекс мер прокурорского реагирования способствовал погашению в прошедшем году задолженности по заработной плате на сумму 273 млн рублей. Вместе с тем остались непогашенными долги по зарплате в сумме более 240 млн рублей в 32 организациях. Прокуратурой Иркутской области предлагается также обратить внимание на предупреждение задолженности по заработной плате работникам муниципальных, государственных организаций.

По сведениям Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, в 2020 году на исполнении находилось 1 455

исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате на общую сумму 149 млн рублей в пользу 1 049 граждан. Фактически судебными приставами-исполнителями взыскана в 2020 году задолженность по заработной плате в пользу 487 граждан на сумму 49 млн рублей. При этом решения судов о взыскании в пользу работников заработной платы на сумму 100 млн рублей не исполнены.

Следственными подразделениями Следственного управления СК РФ по Иркутской области в прошедшем году было возбуждено 12 уголовных дел по признакам преступления, предусмотренного статьей 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (частичная невыплата свыше 3 месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенная из корыстной или иной личной заинтересованности руководителем организации, работодателем – физическим лицом, руководителем филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации).

По мнению Уполномоченного, контрольно-надзорным и правоохранительным органам в сложившихся условиях необходимо в приоритетном порядке рассматривать обращения (заявления) граждан о нарушении их конституционных прав на своевременное получение заработной платы. Важно также активизировать работу по возбуждению уголовных дел в сфере налоговых преступлений по фактам уклонения от уплаты налогов, сборов и (или) страховых взносов, по фактам неисполнения решений судов о взыскании заработной платы с привлечением виновных лиц к уголовной ответственности и широким освещением в средствах массовой информации подобных фактов.

По мнению Уполномоченного, данные превентивные меры будут способствовать в дальнейшем недопущению недобросовестными работодателями умышленных действий по нарушению трудовых прав работников в виде невыплаты заработной платы и отказа от оформления трудовых договоров.

По информации министерства труда и занятости населения Иркутской области, в прошедшем году в регионе были переведены на режим неполной занятости и удаленную работу 23 082 человека на 794 предприятиях, из них:

1. По инициативе работодателя – 1 246 работников на 26 предприятиях, в том числе:

- 1 050 работников работали неполное рабочее время;
- 196 работников находились в простое.

2. В связи с введением карантина – 21 836 человек на 768 предприятиях, в том числе:

- 18 141 работник были переведены на удаленную работу;
- 1 171 работник работали неполное рабочее время;
- 661 работник был направлен в отпуск без сохранения заработной платы;
- 1 863 работника находились в простое.

В итоге такие меры, как простой, отпуск без сохранения заработной платы и перевод на неполное рабочее время были применены в отношении 4 941 работника. Соответственно, заработная плата работников в указанные периоды была значительно снижена либо не выплачивалась им вовсе (отпуск без сохранения заработной платы), что, несомненно, привело к значительному ухудшению материального положения граждан. Следует учитывать, что в официальные статистические данные не включены работники, занятые в неформальном секторе экономики (серая занятость).

К примеру, в 2020 году к Уполномоченному с коллективной жалобой обратились работники областного государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Ново-Ленинский дом-интернат для престарелых» г. Иркутска Д., Е. и З. по вопросу нарушения трудовых прав. С мая по сентябрь 2020 года работники Д. и З. находились в простое (гр-н. Е. работал посменно) по решению работодателя, в связи с введением режима самоизоляции. Работникам Д., З. в период простоя выплачивалась ежемесячная заработная плата в размере не менее двух третей тарифной

ставки, оклада (должностного оклада), рассчитанных пропорционально времени простоя (статья 157 ТК РФ). Как указали работники, они не были уведомлены работодателем об изменении режима рабочего времени, им не был разъяснен порядок работы в период пандемии, кроме того, не была предложена другая, имеющаяся в учреждении, работа. За защитой своих трудовых прав работники обращались в Государственную инспекцию труда в Иркутской области, в прокуратуру Иркутской области, однако нарушений со стороны работодателя контрольно-надзорные органы не усмотрели. Работники были вынуждены обратиться в суд.

Уполномоченный на основании 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» направил указанную коллективную жалобу в министерство социального развития опеки и попечительства Иркутской области для проведения внеплановой проверки в подведомственном учреждении. Согласно полученному ответу по результатам проверки нарушений трудовых прав работников не установлено.

В связи с этим Уполномоченным были даны правовые консультации заявителям в ходе судебного разбирательства. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 года № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», Указом Губернатора Иркутской области от 18 марта 2020 года № 59-уг учреждения социальной защиты как непрерывно действующие организации не были включены в список организаций, деятельность которых приостановлена (ограничена) в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции. Однако, несмотря на спорное и не вполне обоснованное решение работодателя о направлении работников Д. и З. в более чем полугодовой простой, с выплатой заработной платы в среднем 4 000 рублей в месяц, Ленинский районный суд г. Иркутска в соответствии с действующим законодательством отказал в удовлетворении

требований работников. В ходе судебного разбирательства заявителям стало известно, что их трудовые функции во время простоя выполняли сотрудники из руководящего состава интерната с получением за это заработной платы из фонда оплаты труда учреждения.

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание на тот факт, что по данным регионального министерства труда и занятости в 2020 году в 27 подведомственных учреждениях министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области были переведены на режим неполной занятости и удаленную работу 383 человека, в том числе:

1. По инициативе работодателя – 7 работников на 1 предприятии находились в простое;

2. В связи с введением карантина – 376 человек на 27 предприятиях, в том числе:

– 112 работников были переведены на удаленную работу;

– 3 работника были направлены в отпуск без сохранения заработной платы;

– 261 работник находился в простое.

Учитывая официальную позицию контрольно-надзорных органов, а также формирующуюся судебную практику в регионе по делам об оспаривании решений работодателей о направлении работников в простой (в период пандемии) не в пользу работников, Уполномоченный обращает внимание исполнительных органов государственной власти региона и органов местного самоуправления на необходимость усиления ведомственного контроля по соблюдению подведомственными учреждениями трудового законодательства, в целях недопущения нарушений прав работников в период ограничительных мер.

В частности, в соответствии с положениями абзаца 2 пункта 2 статьи 25 Закона Российской Федерации № 1032-1 от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в РФ» (далее – Закон о занятости населения) при введении режима неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, а также

при приостановке производства, работодатель обязан в письменной форме сообщить об этом в органы службы занятости в течение 3 рабочих дней после принятия решения о проведении соответствующих мероприятий.

Предусмотренная абзацем 2 пункта 2 статьи 25 Закона о занятости населения обязанность работодателя установлена в целях содействия проведению государственной политики занятости населения, реализации мер, предусмотренных трудовым законодательством, коллективными договорами и соглашениями по защите работников в случае приостановки производства или увольнения работников и обеспечения установленных государством гарантий прав работников в соответствии с трудовым законодательством, что следует из положений пункта 1 статьи 25 Закона о занятости населения.

Ответственность работодателей за неисполнение положений абзаца 2 пункта 2 статьи 25 Закона о занятости населения предусмотрена статьей 19.7 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ).

В прошедшем году Правительством Российской Федерации был принят ряд мер, направленных на поддержку работников, находящихся в простое, отпуске без сохранения заработной платы, переведенных на неполное рабочее время.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 года № 1726-р, Иркутской области было выделено 47 845, 2 тыс. рублей из резервного фонда Правительства Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, в том числе в целях организации временного трудоустройства работников, находящихся под риском увольнения (введение режима неполного рабочего времени, временная остановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, проведение мероприятий по высвобождению работников).

По информации областного министерства труда и занятости, в рамках комплекса мер за счет средств областного бюджета в 2020 году было организовано проведение оплачиваемых общественных работ для безработных граждан и временной занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения, и трудоустроенных на временные рабочие места, организованные указанными организациями. Общий объем финансовых средств, предусмотренных на реализацию данных мероприятий, в 2020 году составил 53,6 млн рублей из бюджета Иркутской области, в том числе на организацию проведения оплачиваемых общественных работ – 23,6 млн рублей; на организацию временной занятости – 30,0 млн рублей.

Численность участников дополнительных мероприятий за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации составила 1 329 человек, из них приступило к общественным работам 584 человека, к временным работам – 745 человек. Численность участников дополнительных мероприятий за счет бюджета Иркутской области составила 1 771 человек, из которых приступили к общественным работам 1 110 безработных граждан, к временным – 661 человек.

Безусловно, эти действия способствовали снижению напряженности на рынке труда, сохранению уровня доходов граждан, однако далеко не все граждане области смогли воспользоваться этой поддержкой в период пандемии. Такие меры, как простой, отпуск без сохранения заработной платы и перевод на неполное рабочее время были применены работодателями на территории области в отношении 4 941 работника, в то время как дополнительные меры поддержки за счет бюджета Российской Федерации и областного бюджета были оказаны 3 100 работникам. Таким образом, имеются основания полагать, что 1 841 работник, находящийся под риском увольнения, не смог воспользоваться дополнительными мерами поддержки в период ограничительных мер из-за распространения коронавирусной инфекции.

Кстати, по словам работников областного государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Ново-Ленинский дом-интернат для престарелых» г. Иркутска Д. и З., в период с мая по сентябрь 2020 года включительно им не поступали предложения от органов службы занятости или работодателя принять участие в общественных работах либо об иных вариантах временной занятости в период простоя.

Стоит отметить, что указанная категория работников, находящихся под риском увольнения, оказалась в период пандемии крайне уязвимой, ведь, будучи официально трудоустроенными, они не могли претендовать на какую-либо материальную помощь от государства, в отличие от лиц, имеющих статус безработных, которым был установлен в период пандемии максимальный размер ежемесячного пособия в виде МРОТ с дополнительной выплатой по 3 тыс. рублей на каждого несовершеннолетнего ребенка.

Обобщив вышесказанное, Уполномоченный рекомендует:

Правительству Иркутской области (министерство труда и занятости Иркутской области)

– **провести мониторинг (анализ) исполнения работодателями, в том числе руководителями бюджетных учреждений, принявших в 2020 году решение о введении режима неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, а также при приостановке производства, положений абзаца 2 пункта 2 статьи 25 Закона о занятости населения по направлению сообщений в письменной форме о проведении соответствующих мероприятий в органы службы занятости в течение 3 рабочих дней после принятия решения, в целях недопущения нарушений трудовых прав работников, а также принятия в дальнейшем оперативных мер по поддержке граждан в период ограничительных мер, в случае их введения;**

– **обратить внимание региональных органов занятости населения на обязательность безусловного исполнения действующего законодательства в сфере занятости населения и необходимости**

принимать активные меры по привлечению работодателей к административной ответственности по статье 19.7 КоАП РФ по фактам нарушения части 2 статьи 25 Закона о занятости населения.

В ежегодном докладе за 2019 год Уполномоченным был освещен вопрос по оплате труда отдельных категорий работников бюджетной сферы. Уполномоченный указывал, что оплата труда указанной категории работников должна устанавливаться в строгом соответствии с напряженностью и обоснованностью трудовых затрат. Нормирование труда должно является основополагающим элементом организации оплаты труда, так как оно выполняет функцию регулирования заработной платы, позволяет установить соотношение между объемом затрат труда и размером его оплаты в конкретных организационно-технических условиях.

21 декабря 2020 года Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата РФ) был опубликован «Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы», в котором отмечалось, что рост оплаты труда работников бюджетной сферы в 2013–2019 годах сопровождался сокращением их численности в определенных отраслях и повышением нагрузки на работников. Оптимизация кадров не учитывала обязательные требования к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях. В результате нагрузка на бюджетников выросла.

Согласно выводам Счетной палаты РФ, стимулирующая часть оплаты труда обеспечила рост заработной платы, но не стала инструментом поощрения за достижение повышенного качества труда. Среди основных факторов неудовлетворенности работников заработной платой, в том числе отмечено, что применяемые надбавки за интенсивность, высокие результаты и качество выполняемых работ носят абстрактный или непонятный для

работников характер; критерии интенсивности и качества на федеральном уровне не определены.

По итогам анализа Счетная палата РФ рекомендовала Минтруду Российской Федерации установить требования к отраслевым системам оплаты труда работников бюджетной сферы и нормативно закрепить обязательные требования к организации нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях. Также указано на необходимость дополнить ряд госпрограмм показателями, характеризующими поддержание уровня оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы в соответствии с указами 2012 года.

Таким образом, выводы Уполномоченного, озвученные в ежегодном докладе за 2019 год, по вопросам оплаты труда работников бюджетной сферы обоснованы. Однако в Сводном отчете Правительства Иркутской области о реализации мер по вопросам, обозначенным в докладе «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году» вышеуказанные рекомендации Уполномоченного учтены не были.

В прошедшем году также имело место нарушение прав отдельных категорий работников бюджетной сферы.

По данным Федеральной службы государственной статистики (далее – Росстат), по итогам 9 месяцев 2020 года целевые показатели средней заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы достигнуты в регионе по 8 (из 12) категориям работников, предусмотренных указами Президента Российской Федерации.

По данным Росстата, размер среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности) по итогам 9 месяцев 2020 года составил 41 418 рублей.

Средняя заработная плата работников социальной сферы Иркутской области за январь – сентябрь 2020 года составила 38 214 рублей. В

муниципальных учреждениях региона средняя заработная плата работников бюджетной сферы по итогам 9 месяцев 2020 года достигла лишь 33 627 рублей, что значительно ниже уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности, составляющей 41 418 рублей.

В прошедшем году в целях устранения существенных различий в размерах окладов работников бюджетных учреждений был принят Федеральный закон от 9 ноября 2020 года № 362-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Внесены изменения в статью 144 ТК РФ (далее – ТК РФ), согласно которым Правительство Российской Федерации вправе утверждать требования к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений.

Учитывая тот факт, что системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений Правительством Российской Федерации будут вводиться поэтапно, по мнению Уполномоченного, представляется целесообразным Правительству Иркутской области рассмотреть в текущем году рекомендации Уполномоченного, высказанные в докладе за 2019 год, во избежание социальной напряженности среди работников бюджетной сферы.

В частности, Уполномоченный рекомендовал Правительству Иркутской области:

1. Ориентировать отраслевые министерства при выполнении «майских» указов Президента Российской Федерации (сохранении прежнего уровня заработной платы) на достижение целевого показателя по заработной плате – по одной ставке.

2. В целях оказания методической помощи государственным и муниципальным учреждениям разработать и установить на региональном уровне системы нормирования труда в медицинских и образовательных учреждениях области (для конкретизации допустимой нагрузки на работника по 1 ставке).

3. Принять меры для единообразного установления целевых показателей по заработной плате работников, исключить случаи установления целевых показателей заведомо ниже «размера среднемесячного дохода от трудовой деятельности по региону».

4. Отраслевым министерствам четко обозначить критерии «интенсивности труда» при расчете целевых показателей среднемесячной заработной платы работников муниципальных бюджетных учреждений.

Не менее важными вопросами в сфере оплаты труда работников бюджетной сферы являются индексация заработной платы и механизм начисления стимулирующих и компенсационных выплат в составе заработной платы.

В 2020 году в адрес Уполномоченного систематически поступали обращения о неправомерности включения стимулирующих и компенсационных выплат в состав минимальной заработной платы, а также об отсутствии индексации заработной платы.

По результатам анализа указанных обращений, а также действующего законодательства, регулирующего соответствующую сферу деятельности, было установлено следующее.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации как социальном государстве охраняются труд и здоровье людей; гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечивается экономическая, политическая и социальная солидарность (часть 2 статьи 7, статья 75.1 Конституции Российской Федерации). Государство уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав, а также гарантирует минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации (часть 5 статьи 75 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 3 статье 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было

дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал на то, что минимальный размер оплаты труда по своей конституционно-правовой природе предназначен для установления того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума (постановления от 27 ноября 2008 года № 11-П, от 7 декабря 2017 года № 38-П).

Трудовой кодекс Российской Федерации в статье 130 в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации признает величину минимального размера оплаты труда одной из основных государственных гарантий по оплате труда работников и предусматривает, что он устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения (часть первая статьи 133 ТК РФ), а месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (часть третья статьи 133 ТК РФ).

Из этого следует, что основным назначением названной государственной гарантии в системе действующего правового регулирования является обеспечение месячного дохода работника, отработавшего норму рабочего времени, на установленном законом уровне. Вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда гарантируется каждому, а следовательно, определение его величины должно основываться на характеристиках труда, свойственных любой трудовой деятельности, без учета особых условий ее осуществления (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 года № 38-П и от 11 апреля 2019 года № 17-П).

Статья 1 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» закрепляет, что минимальный размер оплаты труда с 1 января 2021 года составляет 12 792 рубля в месяц.

Указанная статья также предусматривает, что минимальный размер оплаты труда на очередной год устанавливается федеральным законом в текущем году и исчисляется, исходя из величины медианной заработной платы, рассчитанной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, за предыдущий год.

При этом минимальный размер оплаты труда на очередной год устанавливается в размере не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации на очередной год (Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2406 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации на 2021 год» с 1 января 2021 года величина прожиточного минимума для трудоспособного населения установлена в размере 12 702 рублей) и не ниже минимального размера оплаты труда, установленного на текущий год.

Кроме того, Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» закрепляет соотношение минимального размера оплаты труда и медианной заработной платы, которое с 2021 года устанавливается в размере 42%, а в дальнейшем пересматривается не реже одного раза в 5 лет, исходя из условий социально-экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, с 1 января 2021 года критерием для определения минимального размера оплаты труда является не только величина прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, но и величина медианной заработной платы, что направлено на

обеспечение роста размера минимальной оплаты труда в соотношении с заработной платой, получаемой большинством лиц, работающих по трудовому договору.

Согласно статье 2 ТК РФ одним из основных принципов правового регулирования трудовых отношений является обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, включая, как это предусмотрено статьей 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности.

Установление работнику справедливой заработной платы обеспечивается положениями ТК РФ, закрепляющими зависимость заработной платы каждого от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда, а также запрет какой бы то ни было дискриминации при установлении и изменении условий оплаты труда (статья 132), основные государственные гарантии по оплате труда работника (статья 130), обязанность работодателя обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности (статья 22) и повышенную оплату труда за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, в местностях с особыми климатическими условиями, в других условиях, отклоняющихся от нормальных (статьи 146–149).

Заработная плата конкретного работника в соответствии с ТК РФ может состоять из вознаграждения за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, компенсационных выплат (доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иных выплат компенсационного характера) и стимулирующих выплат (доплат и надбавок стимулирующего характера, премий и иных поощрительных выплат) (часть первая статьи 129 ТК РФ) и устанавливается в трудовом договоре в соответствии с действующими у

данного работодателя системами оплаты труда (часть первая статьи 135 ТК РФ).

При этом Конституционный суд не раз отмечал, что действующее трудовое законодательство не предполагает включения в состав минимального размера оплаты труда выплат компенсационного характера, которые предоставляются только работникам, осуществляющим свою деятельность в условиях, отклоняющихся от нормальных (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 года № 38-П).

Надбавки стимулирующего характера также не могут быть инструментом для замещения возникающей разницы между минимальным размером оплаты труда работника и размером оплаты труда. Они не входят в состав обязательной части заработной платы, их выплата производится в порядке, на условиях и в размерах, которые предусмотрены в трудовом договоре и локальных нормативных актах работодателя, и являются правом, а не обязанностью работодателя (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 27 ноября 2017 года № 69-КГ17-22).

Выплаты в качестве доплаты за работу, выполняемую в порядке совмещения профессий (должностей) также не могут входить в состав минимального размера оплаты труда, поскольку работник в течение рабочего дня выполняет как основную трудовую функцию, так и дополнительную работу по другой профессии (должности), что приводит к интенсификации труда и дополнительной физиологической и психоэмоциональной нагрузке, которая должна быть компенсирована (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2019 года № 40-П).

Таким образом, работодатель должен гарантировать каждому работнику определение его заработной платы с учетом закрепленных в законодательстве критериев и вводить обоснованную дифференциацию оплаты труда, учитывая, что выплаты компенсационного характера призваны

компенсировать влияние на работника неблагоприятных производственных факторов. Стимулирующие выплаты, относящиеся к дискреции работодателя, должны выполнять функцию побуждения работника к высокопроизводительному труду, повышению эффективности трудовой деятельности. Указанные выплаты компенсационного и стимулирующего характера не могут включаться в состав минимальной заработной платы. Данный подход к составу заработной платы направлен на обеспечение каждому работнику справедливой оплаты труда.

В соответствии со статьей 144 ТК РФ система оплаты труда работников в государственных учреждениях устанавливается посредством коллективных договоров, соглашений, локальных нормативных актов в соответствии с законодательством, с учетом, в том числе государственных гарантий по оплате труда, рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (часть третья статьи 135 ТК РФ) и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей (часть пятая).

В соответствии с Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2021 год, утвержденными решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 29 декабря 2020 года, система оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях формируются, в том числе на основе принципа установления окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений с учетом их дифференциации по должностям (профессиям) на основе квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп, с учетом минимального размера оплаты труда в рамках реализации норм федерального закона и правовых позиций Конституционного Суда

Российской Федерации, изложенных в постановлениях от 7 декабря 2017 года № 38-П, от 28 июня 2018 года № 26-П, от 11 апреля 2019 года № 17-П и от 16 декабря 2019 года № 40-П, а также в утвержденных Правительством Российской Федерации требованиях к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона Иркутской области от 27 декабря 2016 года № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области» система оплаты труда работников государственных учреждений устанавливается коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Иркутской области.

Положение об оплате труда работников государственного учреждения разрабатывается с учетом примерного положения об оплате труда работников государственных учреждений по виду экономической деятельности (далее – примерное положение об оплате труда) и утверждается локальным нормативным актом государственного учреждения, принятым с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации (статья 4 вышеназванного Закона).

Примерное положение об оплате труда утверждается исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции и полномочия учредителя соответствующего государственного учреждения (далее – орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя государственного учреждения).

Однако по результатам анализа примерных положений об оплате труда, утвержденных соответствующими учредителями государственных учреждений, установлено, что они не обеспечивают принцип справедливой оплаты труда с учетом изложенных правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации, обязывающих установление заработной платы

(без учета стимулирующих и компенсационных выплат) в размере не меньше минимального размера оплаты труда.

Еще одним социально-значимым вопросом является индексация заработной платы работникам бюджетной сферы.

В систему основных государственных гарантий по оплате труда работников статьей 130 ТК РФ включены меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы, а также ответственность работодателей за нарушение требований, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями.

В силу статьи 134 ТК РФ обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы включает индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения производят индексацию заработной платы в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, индексация заработной платы направлена на обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы, ее покупательной способности. По своей правовой природе она представляет собой государственную гарантию по оплате труда работников (статья 130 ТК РФ), и в силу предписаний статей 2, 130 и 134 ТК РФ должна обеспечиваться всем лицам, работающим по трудовому договору. Предусмотренное статьей 134 ТК РФ правовое регулирование не позволяет работодателю, в том числе относящемуся к бюджетной сфере, лишить работников предусмотренной законом гарантии и уклониться от установления индексации, поскольку предполагает, что ее механизм для работников бюджетной сферы должен определяться нормативными правовыми актами, содержащими нормы

трудового права (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2010 года № 913-О-О, от 28 мая 2020 № 1256-О).

Из содержания приведенных выше нормативных положений следует, что статьей 134 ТК РФ установлена императивная обязанность работодателей осуществлять индексацию заработной платы работников в целях повышения уровня реального содержания заработной платы, ее покупательной способности.

Статьей 4 Закона Иркутской области от 27 декабря 2016 года № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области» определено, что примерное положение об оплате труда, утвержденное исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции и полномочия учредителя соответствующего государственного учреждения, должно определять порядок индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги.

Вместе с тем по результатам анализа правовых актов установлено, что принятые примерные положения определяют, что индексация заработной платы работников осуществляется в порядке, установленном законодательством, в пределах лимитов бюджетных обязательств областного бюджета на текущий финансовый год. Это свидетельствует об отсутствии установленного порядка индексации заработной платы работников бюджетной сферы и нарушении трудовых прав, гарантированных федеральным законодательством. В итоге работники бюджетной сферы вынуждены обращаться за восстановлением своих трудовых прав в судебном порядке, что, в свою очередь, приводит к социальной напряженности и кадровому дефициту.

В целях выработки согласованных позиций всех заинтересованных сторон Уполномоченным направлено письмо в адрес Первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области с предложением о проведении совещания с участием

Уполномоченного, а также руководителей профсоюзных объединений для обсуждения указанных вопросов и определения перечня необходимых мер. В настоящее время данный вопрос остается на особом контроле Уполномоченного.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области:

– принять меры по обеспечению установления заработной платы работников государственных учреждений (без учета стимулирующих и компенсационных выплат) в размере не меньше минимального размера оплаты труда;

– принять меры по обеспечению индексации заработной платы, в том числе путем принятия исполнительными органами государственной власти Иркутской области, осуществляющими функции и полномочия учредителя соответствующих государственных учреждений, правовых актов, предусматривающих порядок (механизм) такой индексации.

В предыдущих докладах Уполномоченным уже поднимался вопрос о необходимости разработки механизма оплаты труда молодых специалистов в целях исключения случаев оплаты их труда на уровне минимального размера.

В последние годы работа в бюджетной сфере стала непривлекательной для молодежи по ряду объективных причин, среди которых и низкая заработная плата.

В качестве фактора, определяющего желание и интерес молодого специалиста трудиться в нестандартных условиях, является выплата достойной заработной платы, которая позволяла бы ему содержать семью, ежегодно восстанавливать свое здоровье и членов семьи, оплачивать услуги, обеспечивать качественное образование детей, совершать накопления для решения жилищных и иных вопросов. Однако уровень заработной платы молодых специалистов по завершении обучения по образовательным программам профессионального образования приводит к потере того самого

интереса, на основе которого можно принять решение о работе в бюджетной сфере.

Примером тому может стать практика привлечения медицинских работников в городе Усть-Илимске. При устройстве на работу им сразу предоставляется квартира, места для детей в дошкольных учреждениях, однако даже несмотря на это специалисты не закрепляются на выбранном месте работы.

Отток молодых людей из Иркутской области в регионы России с более высоким уровнем жизни – это еще одна проблема, требующая своего решения в плоскости обеспечения достойного уровня заработной платы.

Одним из инструментов повышения уровня заработной платы молодым специалистам, по мнению Уполномоченного (это мнение разделяют и профсоюзные организации), может стать выплата установленной соответствующей процентной надбавки с первого месяца вступления молодого специалиста в трудовые отношения с работодателем.

Реализация предлагаемой нормы позволит лицам в возрасте до 35 лет, вступающим в трудовые отношения и работающим в бюджетной сфере, получать заработную плату в повышенном размере. Это, в свою очередь, станет одним из источников стимулирования интереса молодежи к реализации своих профессиональных знаний, трудовых навыков на территории Иркутской области в различных отраслях.

В настоящее время в целях реализации социально-экономической политики Иркутской области органами государственной власти Иркутской области приняты отдельные нормативные правовые акты, направленные на повышение возможности трудовой самореализации молодежи в Иркутской области, обеспечение отдельных территорий Иркутской области, в особенности относящихся к районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, молодыми специалистами в различных отраслях экономики. Однако принятые меры оказались недостаточными для преодоления

дефицита молодых кадров в отдельных отраслях экономики (образование, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт, сельское хозяйство и др.), по-прежнему сохраняется и отток молодых специалистов из Иркутской области в иные регионы страны и за границу.

Представляется необходимым установить заработную плату молодым специалистам на уровне, позволяющем обеспечивать их закрепление на местах.

Данную задачу Уполномоченный считает для себя одной из приоритетных, требующих скорейшего разрешения.

В период пандемии к Уполномоченному обратились гр-ки О. и Ц., работницы одного из высших учебных заведений г. Иркутска, по вопросу нарушения их трудовых прав.

Учитывая, что вопросы законности либо незаконности принятого работодателем решения об увольнении работника, а также о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора, в соответствии со статьей 391 ТК РФ рассматриваются непосредственно в судах, Уполномоченным была оказана заявителям консультационно-правовая помощь. В итоге работодателем в добровольном порядке было устранено нарушение трудовых прав гр-ки Ц.

Другой заявительнице, гр-ке О., Уполномоченным были даны разъяснения о нарушении администрацией высшего учебного заведения действующего трудового законодательства при издании приказа по ее увольнению. Так, работница О., имеющая общий стаж работы в учебном заведении более 38 лет, была уволена в связи с истечением срочного трудового договора, заключенного на срок полномочий и.о. ректора учебного заведения. Уполномоченный указал, что особенности заключения и прекращения трудового договора с работниками организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования, четко урегулированы статьей 332 ТК РФ, согласно которой срок окончания срочного трудового

договора, заключаемого с проректором, не может превышать срок окончания полномочий ректора. Но данное требование неприменимо к работнице О., должность которой относится к профессорско-преподавательскому составу. И при заключении трудового договора с гр-кой О. срок договора не мог быть ограничен сроком полномочий и. о. ректора.

Решением Октябрьского районного суда г. Иркутска от 11 июня 2020 года искивые требования гр-ки О. о восстановлении на работе были удовлетворены. В обоснование принятого решения суд указал, что должность, которую занимала истица О., относится к профессорско-преподавательскому составу. Кроме того, заключение срочного трудового договора по соглашению сторон правомерно, если такой договор подписан на основе добровольного волеизъявления работника и работодателя, и в числе обязательных условий при заключении такого договора должно быть согласовано и указано в трудовом договоре обстоятельство (причина), послужившая основанием для его заключения. Срочный трудовой договор, заключенный работодателем с работницей О. в 2019 году, не содержит сведений об обстоятельстве (причине), послужившем основанием для заключения срочного трудового договора.

Таким образом, трудовые права гр-ки О. при содействии Уполномоченного были в полном объеме восстановлены в судебном порядке.

В прошедшем году Уполномоченным совместно с Представителем Президента Российской Федерации в Иркутской области А.М. Абрусевичем были восстановлены трудовые права гр-ки П., директора МОУ «Мамоновская средняя общеобразовательная школа».

После рассмотрения обращения родительского комитета по вопросу несогласия с увольнением руководителя образовательной организации гр-ки П. в связи с истечением срочного трудового договора Уполномоченным был направлен запрос на имя мэра Иркутского районного муниципального образования Л.П. Фролова для проведения внеплановой проверки по данному факту.

Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что после вмешательства мэра Иркутского районного муниципального образования Л.П. Фролова срочный трудовой договор с гр-кой П. был продлен, и на сегодняшний день она продолжает работать в должности директора МОУ «Мамоновская средняя общеобразовательная школа».

Тема соблюдения трудовых прав руководителей областных государственных и муниципальных бюджетных учреждений ранее уже поднималась Уполномоченным в своих докладах. Однако до настоящего времени в регионе сохраняется практика многократного заключения срочных трудовых договоров с указанной категорией работников.

В этой связи Уполномоченный обращает внимание на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2020 года № 25-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Сысоева». При разрешении указанного дела Конституционный Суд пришел к выводу, что «сама многократность заключения срочных трудовых договоров свидетельствует об отсутствии объективных препятствий для заключения трудовых отношений на неопределенный срок».

По мнению Уполномоченного, практика многократного заключения срочных трудовых договоров с руководителями областных, муниципальных бюджетных учреждений не способствует стабильному и поступательному развитию бюджетных учреждений, а также полноценному осуществлению ими уставной деятельности. Руководитель не должен чувствовать себя «временщиком», ему должно быть предоставлено достаточное количество времени для реализации возложенных на него задач и одного года для этого явно недостаточно.

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание исполнительных органов государственной власти региона и органов местного самоуправления на необходимость пересмотра практики

многократного заключения срочных трудовых договоров с руководителями областных государственных и муниципальных бюджетных учреждений.

4.4. О соблюдении права граждан на безопасные условия труда

Как и в прошлые годы, на особом контроле Уполномоченного находились обращения о нарушении конституционных прав граждан на труд в условиях, не отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

По итогам рассмотрения жалоб о нарушении права граждан на жизнь, на безопасные условия труда, на социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом, гарантированных частью 1 статьи 20, частью 3 статьи 37, частью 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации, а также мониторинга соблюдения работодателями на территории Иркутской области Правил охраны труда, Уполномоченным было установлено, что в отдельных случаях возникают проблемы, препятствующие эффективной защите и восстановлению нарушенных прав граждан.

Так, в силу пункта 16 Положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, утвержденных Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 24 октября 2002 года № 73 «Об утверждении форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве и положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях» (далее – Положение), тяжелые несчастные случаи и несчастные случаи со смертельным исходом, происшедшие с лицами, выполнявшими работу на основе договора гражданско-правового характера, расследуются в установленном порядке государственными инспекторами труда на основании

заявления пострадавшего, членов его семьи, а также иных лиц, уполномоченных пострадавшим (членами его семьи) представлять его интересы в ходе расследования несчастного случая, полномочия которых подтверждены в установленном порядке (далее – доверенные лица). Иной порядок регулирования данного вопроса действующим законодательством не предусмотрен.

Поскольку при отсутствии заявления пострадавшего лица, выполнявшего работу на основе договора гражданско-правового характера, членов его семьи либо доверенных лиц, расследование несчастного случая государственными инспекторами труда не проводится, а доведение в официальном порядке работодателями указанной информации до сведения территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости Российской Федерации (далее – Роструд) не предусмотрено, указанные нарушения не учитываются в ходе проведения анализа состояния и причин производственного травматизма в Российской Федерации и разработки предложений по его профилактике, предусмотренных частью 3 статьи 230.1 ТК РФ. Кроме того, нарушаются конституционные права граждан на жизнь, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Работодатели в целях экономии заключают с работниками гражданско-правовые договоры, фактически регулирующие трудовые отношения, в том числе в целях ухода от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Зачастую отсутствуют и гражданско-правовые договоры.

К примеру, 23 июня 2020 года в городе Тулуне Иркутской области в результате несчастного случая при производстве дорожных строительных и ремонтно-строительных работ погиб 17-летний гр-н К. Смерть

наступила в результате наезда на него дорожного катка, управляемого водителем, не имеющим документов на управление указанным видом техники. Бригада работала неофициально. Мать погибшего отказалась от подачи заявления о проведении расследования несчастного случая на производстве.

Лишь благодаря тому, что у несовершеннолетнего К. имелась бабушка, настаивающая на привлечении к ответственности виновных лиц, государственным инспектором труда было проведено расследование несчастного случая со смертельным исходом, что позволило в дальнейшем в судебном порядке установить факт трудовых отношений между погибшим работником К. и работодателем ООО «Сиб-Авто».

Для решения указанной проблемы Уполномоченным было направлено в адрес Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации письмо с предложением внести изменения в пункт 16 Положения.

В частности, по мнению Уполномоченного, представляется необходимым наряду с лицами, указанными в пункте 16, наделить руководителя территориального органа Роструда (его заместителя) правом на основании полученной информации принимать решение о проведении в установленном порядке государственными инспекторами труда расследования тяжелых несчастных случаев и несчастных случаев со смертельным исходом, произошедших с лицами, выполнявшими работу на основе договора гражданско-правового характера.

Уполномоченный считает, что это позволит повысить эффективность федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе повысит оперативность принимаемых государственным инспектором труда мер по предупреждению и устранению нарушений государственных нормативных требований охраны труда.

В 2020 году к Уполномоченному поступило обращение гр-ки Е. по вопросу нарушения социально-трудовых прав ее супруга, гр-на Е., погибшего

при исполнении трудовых обязанностей. Несчастный случай с работниками Е., Б. и Т. произошел 20 декабря 2019 года при выполнении работ по капитальному ремонту наружных сетей канализации на территории ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей г. Тулуна». Работников засыпало землей. В результате несчастного случая все они погибли. Работодателем ООО «Лаборатория цифровых технологий проектирования» трудовые договоры с работниками Е., Б. и Т. в установленном законом порядке не заключались. В результате сокрытия работодателем несчастного случая родственники погибших, в том числе и заявительница, были лишены возможности получения обеспечения по страхованию, предусмотренного Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным было установлено, что работодатель – заказчик ООО «Лаборатория цифровых технологий проектирования» – отрицает факт наличия трудовых отношений с погибшими, мотивируя тем, что предприятием был заключен договор на выполнение ремонтных работ с индивидуальным предпринимателем Г. В связи с этим Государственной инспекцией труда в Иркутской области в интересах родственников погибших было подано исковое заявление в Октябрьский районный суд г. Иркутска об установлении факта трудовых отношений. Заявителям была оказана правовая помощь Уполномоченного в ходе судебного разбирательства. Благодаря совместным усилиям Уполномоченного и Государственной инспекции труда в Иркутской области исковые требования заявителей решением Октябрьского районного суда города Иркутска от 28 января 2021 года удовлетворены. Права граждан на обеспечение по страхованию восстановлены. Справедливость в данном деле восторжествовала.

В 2020 году к Уполномоченному обратился гражданин Ф. – работник муниципальных унитарного предприятия «Горзеленхоз» г. Иркутска, с

жалобой на нарушение его социально-трудовых прав. Заявитель Ф. указал, что в результате противоправных действий неизвестных лиц ему был причинен вред здоровью средней тяжести. Инцидент произошел во время выполнения им своих трудовых обязанностей. Однако работодатель сокрыл несчастный случай на производстве.

Из-за этого Ф., здоровье которого пострадало вследствие несчастного случая на производстве, был лишен возможности получения гарантий и компенсаций, предусмотренных статьей 184 ТК РФ (возмещение утраченного заработка (дохода), а также связанных с повреждением здоровья дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию). Решение вопроса о восстановлении прав Ф. осложнялось тем, что официально трудовой договор в письменной форме работодателем с работником заключен не был. Уполномоченным была оказана гр-ну Ф. необходимая правовая помощь. Кроме того, обращение было направлено в Государственную инспекцию труда в Иркутской области для проведения внеплановой проверки и решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

По итогам проведенной проверки права Ф. были восстановлены. Работодателем с Ф. был заключен трудовой договор в письменной форме. Государственным инспектором труда составлено заключение о несчастном случае на производстве, работодателю выдано предписание с требованием составить акт о несчастном случае на производстве. Виновные лица привлечены к административной ответственности по статье 5.27 КоАП РФ с назначением наказания в виде штрафа.

Но есть и другие примеры. Так, 18 октября 2020 года на ул. Красных Мадьяр г. Иркутска во время проведения ремонтных работ при прокладке сетей для ЖК «Сити Парк» произошел обвал грунта. Двое рабочих погибли, один госпитализирован³. Однако Государственной инспекцией труда в Иркутской области расследование несчастного случая не проводилось,

³ URL: <http://www.irk.ru/news/20201019/street/>

поскольку не было заявлений родственников погибших, один из которых оказался иностранным гражданином.

Поступающие к Уполномоченному жалобы и обращения граждан, а также информация из средств массовой информации свидетельствуют о существенном ухудшении положения дел в Иркутской области в сфере обеспечения права граждан на безопасные условия труда.

К Уполномоченному обратилась гр-ка М. с жалобой по вопросу нарушения работодателем АО «АЗП», ее трудовых прав в части ограничения гарантий и компенсаций, положенных работникам в случае сдачи ими крови и ее компонентов.

В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным было установлено, что при сменном графике работы условия труда на рабочем месте М. являются вредными, продолжительность смены составляет 11 час. 15 мин. После очередной сдачи крови работодателем не были предоставлены гр-ке М. дополнительные дни отдыха, положенные ей, как донору, после каждого дня сдачи крови и ее компонентов, с сохранением за работником среднего заработка. Работодатель объяснял это тем, что согласно локальному нормативному акту АО «АЗП» с 1 января 2020 года работник-донор обязан предоставлять две донорские справки, если смена приходится на 2 календарных дня (ночная смена); дни отдыха предоставляются работнику также в календарных днях. Указанное нарушение касалось 241 работника-донора предприятия.

По мнению Уполномоченного, закон не ставит в зависимость от установленного режима рабочего времени предоставление донорам дней отдыха и дополнительных дней отдыха, и локальный нормативный акт АО «АЗП» в части установления обязанности донора предоставлять 2 донорские справки, если смена приходится на 2 календарных дня (ночная смена), и предоставления дней отдыха в календарных днях противоречит Федеральному закону от 20 июля 2012 года № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» и ТК РФ.

Однако контрольные органы не дали однозначного ответа о нарушении АО «АЗП» прав заявительницы, и работодатель в добровольном порядке нарушение не устранил. В этой связи М. была вынуждена обратиться в суд за защитой своих трудовых прав.

В ходе судебного разбирательства Уполномоченным было подготовлено правовое заключение на нарушение трудовых прав гр-ки М., в котором проанализировано действующее трудовое законодательство в части предоставления гарантий и компенсаций работникам в случае сдачи ими крови и ее компонентов. Правовое заключение было приобщено судом в качестве доказательства по делу.

В заключении Уполномоченного было указано, что основные принципы донорства крови и (или) ее компонентов установлены статьей 4 Федерального закона «О донорстве крови и ее компонентов». Согласно нормам указанной статьи донорство крови и (или) ее компонентов основывается в том числе на принципах: сохранение здоровья донора при выполнении им донорской функции; обеспечение социальной поддержки и соблюдение прав доноров. В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 12 Федерального закона «О донорстве крови и ее компонентов» донор имеет право на защиту государством его прав и охрану здоровья. Согласно частям 4 и 5 статьи 186 ТК РФ после каждого дня сдачи крови и ее компонентов работнику предоставляется дополнительный день отдыха. При сдаче крови и ее компонентов работодатель сохраняет за работником его средний заработок за дни сдачи и предоставленные в связи с этим дни отдыха. В соответствии с частью 1 статьи 94 ТК РФ понятие продолжительности ежедневной работы равнозначно понятию смены. Таким образом, по мнению Уполномоченного, закон не ставит в зависимость от установленного режима рабочего времени предоставление донорам дней отдыха и дополнительных дней отдыха. Таким образом, Правила внутреннего трудового распорядка АО «АЗП» в части возложения обязанности на работника-донора

предоставлять 2 донорские справки, если смена падает на 2 календарных дня (ночная смена), ущемляют права работника-донора.

5 октября 2020 года Ангарским городским судом Иркутской области вынесено решение об удовлетворении исковых требований М. о нарушении работодателем предусмотренных трудовым законодательством гарантий и компенсаций работникам в случае сдачи ими крови и ее компонентов. Согласно решению суда, предусмотренное статьей 186 ТК РФ предоставление дня отдыха с сохранением среднего заработка при сменном графике работы, предполагает предоставление работнику для отдыха не дня в календарном его понимании, а смены, установленной графиком сменности продолжительности рабочего времени, в том числе и приходящейся на 2 календарных дня.

25 января 2021 года гражданская коллегия Иркутского областного суда утвердила решение Ангарского городского суда, которым были удовлетворены требования гр-ки М. Иркутский областной суд подтвердил обоснованность правового заключения Уполномоченного по правам человека в Иркутской области по делу о защите прав работника-донора.

Работа по восстановлению трудовых прав гр-ки М. длилась в течение года. Однако принципиальная позиция заявительницы, являющейся Почетным донором Российской Федерации, и правовая поддержка Уполномоченного позволили создать положительную судебную практику по делам о защите прав работников-доноров, осуществляющих трудовую деятельность при сменном графике работы. Таким образом, благодаря вмешательству Уполномоченного права работника-донора были восстановлены.

Кроме того, 28 января 2021 года Ангарским городским судом был удовлетворен иск прокурора г. Ангарска в интересах неопределенного круга лиц к АО «АЗП» о признании недействующим пункта Правил внутреннего трудового распорядка предприятия в части возложения обязанности

на работника-донора предоставлять 2 донорские справки, если смена падает на 2 календарных дня (ночная смена).

В настоящее время в сфере материального производства Иркутской области трудится около 700 тыс. человек. При этом более трети трудоспособного населения работает в условиях, не отвечающих действующим санитарно-гигиеническим нормативам, и подвергается комплексному воздействию неблагоприятных факторов производственной среды.

По предварительным данным Государственной инспекции труда в Иркутской области в 2020 году достигнуто снижение общего числа несчастных случаев на производстве на 38% (2020 год – 86 случаев, 2019 год – 138), в том числе на 32% сократилось количество тяжелых несчастных случаев и на 51% – количество смертельных несчастных случаев. Количество пострадавших со смертельным исходом за 2020 год снизилось на 49% и составило 26 человек. В данные статистические сведения не включены несчастные случаи, произошедшие с лицами, работающими по договорам подряда.

В 2019 году наибольшее количество несчастных случаев, связанных с производством, приходилось на обрабатывающее производство (24 несчастных случая), сферу транспортировки и хранения (17 несчастных случаев), сферу строительства (16 несчастных случаев), сферу оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств и мотоциклов (11 несчастных случаев), а также сферу добычи полезных ископаемых (9 несчастных случаев).

По сведениям Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, по показателю профессиональной заболеваемости Иркутская область занимает 9-е место среди 85 субъектов Российской Федерации. По Сибирскому федеральному округу область находится на 3-м месте среди 10 субъектов, после Кемеровской области и Республики Хакасия.

В 2020 году было зарегистрировано 188 случаев профессиональных

заболеваний (отравлений), против 200 в 2019 году. Общее число пострадавших составило 156 человек (в 2019 году – 166 человек). При этом у 30 пострадавших одновременно установлено по 2 и более диагноза профессионального заболевания (2019 год – 33 пострадавших).

179 случаев хронических профессиональных заболеваний зарегистрировано в 2020 году (в 2019 году – 200). Острых профессиональных заболеваний и отравлений зарегистрировано 9 случаев, в том числе 1 случай острого отравления и 8 случаев острых заболеваний COVID-19 у медицинских работников.

Профессиональные заболевания были выявлены на 12 административных территориях области, против 14 в 2019 году. А наибольшее количество случаев профзаболеваний зарегистрировано в г. Иркутске (57), Тулунском районе (38), г. Усть-Илимске (29), г. Черемхово (19), Чунском районе (13), г. Шелехове (9), г. Братске (9).

Как и в прошлые годы, наибольшее число пострадавших регистрируется при добыче угля (39), в производстве прочих транспортных средств (производстве летательных аппаратов) (34), деятельности воздушного транспорта (20), производстве бумаги (13), в металлургическом производстве (10), здравоохранении (9), лесозаготовках (8), в производстве и передаче электроэнергии (6), обработке древесины (6).

В 2020 году наибольшее число профессиональных заболеваний (отравлений) было зарегистрировано на объектах с частной собственностью – 36,2% (в 2019 году – 41,0%), смешанной российской собственностью с долей государственной собственности – 29,3% (31,0%), объектах смешанной российской собственностью – 19,7% (12,5%), совместной частной и иностранной собственностью – 5,9% (8,0%). На объектах с государственной собственностью было зарегистрировано 12 (6,4%) случаев профессиональных заболеваний, в том числе на объектах муниципальной собственности зарегистрировано 2 случая профессиональных заболеваний (МКУ «Центр материально-технического обеспечения» Октябрьского

муниципального образования, МКУ «Администрация Таргизского муниципального образования»).

Основными обстоятельствами и условиями возникновения профзаболеваний являются конструктивные недостатки машин, механизмов и оборудования – 57,4% (2019 год – 60%), несовершенство технологических процессов – 36,2% (2019 год – 37%), профессиональный контакт с инфекционным агентом – 4,3%, несовершенство средств индивидуальной защиты – 1,6% (2019 год – 2,0%).

За 2020 год Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области проведено 344 обследования на 311 промышленных объектах. Нарушения санитарного законодательства отмечались при 59,6% обследований. В среднем на 1 обследование приходится 1,14 правонарушений. Наибольшее число правонарушений выявлялось на предприятиях по обеспечению электрической энергией, газом и паром (23,9%), обрабатывающей отрасли (21,9%), в деятельности предприятий транспортной инфраструктуры (17,6%), в деятельности прочих промышленных предприятий (16,1%), на предприятиях в сфере телекоммуникаций (3,9%).

По данным Государственного учреждения – Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, количество рабочих мест, которые по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда, за 9 месяцев 2020 года составило 82 923 рабочих места. Удельный вес рабочих мест, на которых по результатам специальной оценки условий труда установлены вредные и опасные условия труда, в 2019 году составил 32,4%, в 2020 году – 31,5 % (данные по состоянию на 1 октября 2020 года).

Из анализа вышеизложенной информации следует, что основными обстоятельствами и условиями возникновения профзаболеваний являются в подавляющем большинстве случаев конструктивные недостатки машин, механизмов и оборудования, несовершенство технологических процессов.

В Иркутской области действует «Закон об охране труда в Иркутской области» от 23 июля 2008 года № 58-03. Последние изменения в указанный Закон были внесены в 2014 году. Разработана и реализуется подпрограмма «Улучшение условий и охраны труда в Иркутской области» на 2019–2024 годы государственной программы «Труд и занятость». Аналогичные программы (планы мероприятий) действуют в 30 муниципальных образованиях области.

В соответствии с государственной программой Иркутской области «Труд и занятость» на 2019–2024 годы», утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 26 октября 2018 года № 770-пп, для решения основных стратегических задач исполнительных органов государственной власти Иркутской области необходимо преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии социально-трудовых отношений и сфере занятости населения, которые характеризуются, в том числе достаточно высоким уровнем производственного травматизма.

По мнению Уполномоченного, в настоящее время представляется целесообразным внесение изменений и дополнений в «Закон об охране труда в Иркутской области» от 23 июля 2008 года № 58-03, направленные на расширение дополнительных возможностей финансирования мероприятий по улучшению условий труда на территории региона.

Согласно части 4 статьи 226 ТК РФ в отраслях экономики, субъектах Российской Федерации, на территориях, а также у работодателей могут создаваться фонды охраны труда в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Представляется целесообразным ввести в «Закон об охране труда в Иркутской области» от 23 июля 2008 года № 58-03 нормы, определяющие порядок образования фондов охраны труда по примеру других субъектов

Российской Федерации (г. Москва, Пермский край и др.). Так, во внебюджетный фонд охраны труда могут зачисляться добровольные взносы юридических и физических лиц (в том числе иностранных), иные средства из источников, не запрещенных законодательством. Данная мера позволит предприятиям и организациям, в том числе получать дополнительные средства на модернизацию устаревшего оборудования в целях улучшения условий труда работников.

4.5. О соблюдении права на защиту от безработицы, в том числе отдельных категорий граждан (инвалидов, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей)

Серьезную озабоченность Уполномоченного вызывает проблема соблюдения права граждан на защиту от безработицы, в том числе отдельных категорий граждан (инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа) в период введения ограничительных мер. Для подавляющего большинства жителей Иркутской области и их семей заработная плата является единственным источником доходов. Отсутствие работы и заработка лишает человека права на достойную жизнь.

В анализируемый период количество граждан, обратившихся в 2020 году в региональные органы занятости в поисках подходящей работы, составило 133,5 тыс. человек, трудоустроено 66,7 тыс. человек (50%). Для сравнения: в 2019 году в органы занятости в целях поиска подходящей работы обратилось 77,2 тыс. человек (в 2018 году – 75,1 тыс. человек). Из них было признано безработными 36,0 тыс. человек (в 2018 году – 30,9 тыс. человек).

Таким образом, по сравнению с 2019 годом в Иркутской области число обращений граждан в органы занятости возросло на 72%, что является рекордным показателем за последние три года.

Следует отметить, что в период с октября по декабрь прошлого года, уровень регистрируемой безработицы снизился в два раза – с 5,5% до 2,5%. Это обстоятельство напрямую связано со снятием ряда ограничительных мер, оживлением экономики, а также завершением с 1 октября 2020 года мероприятий по предоставлению социальной поддержки в сфере занятости населения, установленных постановлениями Правительства Российской Федерации в период пандемии коронавирусной инфекции.

На 1 января 2021 года численность зарегистрированных безработных составила 28,7 тыс. человек, уровень регистрируемой безработицы – 2,5%.

На протяжении всего прошедшего года к Уполномоченному поступали обращения граждан по вопросам, связанным с правом на защиту от безработицы, жалобы на незаконные увольнения в период пандемии. По всем обращениям Уполномоченным была проведена работа, в большинстве случаев заявителям удалось помочь.

В апреле 2020 года к Уполномоченному обратился гр-н К., житель г. Усолье-Сибирское, с жалобой на действия центра занятости населения. Как пояснил заявитель, в декабре 2019 года он получил серьезную травму ноги, в результате ему был установлен аппарат Илизарова. Работал он неофициально и пособие по временной нетрудоспособности в период болезни не получал. Иных источников дохода кроме заработной платы у К. не имелось, на помощь родственников надеяться также не приходилось, так как родом он из Самарской области. В результате К. оказался в трудной жизненной ситуации. Чтобы выплачивать алименты бывшей супруге на ребенка и сводить концы с концами, вынужден был взять кредит в банке. Обратившись в центр занятости населения г. Усолье-Сибирское для получения мер социальной поддержки и постановки на учет в качестве безработного, гражданин К. надлежащей помощи и необходимых консультаций не получил. Ему было отказано и в постановке на учет в качестве безработного.

Уполномоченным были даны разъяснения о праве гр-на К. на получение адресной материальной помощи. В соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 23 сентября 2015 года № 483-пп проживающим на территории Иркутской области гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, связанной в том числе с длительным и (или) дорогостоящим лечением, оказывается адресная материальная помощь в сумме понесенных расходов, но не более 25 тыс. рублей. Кроме того, жалоба К. была направлена Уполномоченным в министерство труда и занятости Иркутской области для проведения служебной проверки и устранения нарушения права К. на защиту от безработицы. По итогам проверки гр-н К. был поставлен на учет в качестве безработного с назначением пособия по безработице в минимальном размере, оказано содействие в его дальнейшем трудоустройстве. Особо следует отметить, что гр-н К. из-за тяжелого материального положения не имел персонального компьютера, а его телефон был заблокирован оператором из-за неоплаты услуг связи.

В июле 2020 года к Уполномоченному обратился работник муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 10» г. Усолье-Сибирское гр-н Ч. с жалобой на незаконное увольнение с работы. Он указал, что на протяжении 5 лет добросовестно исполнял свои трудовые обязанности дворника, нареканий не имел. Находится в предпенсионном возрасте, иного источника дохода, кроме заработной платы, не имеет. Несмотря на это новое руководство учреждения настойчиво предлагало ему уволиться по собственному желанию без объяснения причин. 17 июля работодатель объявил ему об увольнении, однако с приказом об увольнении он ознакомлен не был, заявление на увольнение не подавал.

В рамках оказания бесплатной юридической помощи Уполномоченным гр-ну Ч. была оказана правовая поддержка в восстановлении нарушенных трудовых прав. В результате стороны пришли к досудебному

урегулированию спора. С 27 июля 2020 года Ч. был вновь принят на работу и приступил к своим трудовым обязанностям. Таким образом, при содействии Уполномоченного работник муниципального учреждения был восстановлен на работе.

Уполномоченный отмечает, что в условиях пандемии остро обозначилась проблема отсутствия у многих граждан навыков работы с персональным компьютером, в сети Интернет, что зачастую приводило к несвоевременной подаче заявлений на получение социальных пособий по безработице, люди испытывали трудности с регистрацией на порталах «Госуслуги», «Работа в России». При этом в условиях ограничения и самоизоляции граждане не имели возможности посетить непосредственно центры занятости населения, осуществлявшие свою деятельность в дистанционном режиме.

Учитывая это обстоятельство, по мнению Уполномоченного, целесообразно предусмотреть возможность включения в программы обучения и переобучения безработных граждан по приоритетным профессиям экспресс-курсов в целях обучения граждан навыкам пользования персональным компьютером (гаджетами) для повышения их конкурентоспособности на рынке труда. В таких условиях, как изоляция, дистанционная форма работы, эта мера, безусловно, необходима.

Как уже было сказано, более 20 тыс. человек работает в регионе вахтовым методом, из них лишь 8 тысяч – жители области. Указанное обстоятельство способствовало в том числе возникновению новых случаев коронавирусной инфекции на территорию региона.

Кроме того, в период пандемии из-за отсутствия иностранной рабочей силы дефицит кадров ощутили во многих отраслях экономики, особенно в строительной отрасли. Не секрет, что застройщики стремятся к привлечению иностранной рабочей силы в целях экономии средств: при заключении трудового договора с гражданином России необходимо выплачивать НДФЛ, обязательные взносы в фонд социального страхования, в пенсионный фонд,

тогда как за иностранного работника нужно оплатить лишь патент, что обходится гораздо дешевле.

Введение вынужденных ограничительных мер в период пандемии, необходимость соблюдения работниками-вахтовиками выполнений требований по изоляции на срок 14 дней со дня прибытия из других субъектов Российской Федерации в Иркутскую область, необходимость создания обсерваторов, а также запрет на въезд иностранной рабочей силы оказались для работодателей непредвиденными обстоятельствами.

Уполномоченный полностью поддерживает предложение Губернатора Иркутской области И.И. Кобзева о необходимости привлекать к работе вахтовым методом местное население, а не граждан из других регионов. По словам главы администрации области, таким образом можно решить проблему безработицы в отдаленных территориях, а также защитить жителей области от новых случаев заражения.

Для справки: на 1 января 2021 года в банке вакансий содержалась информация о 15,3 тыс. вакантных рабочих мест для трудоустройства вахтовым методом, из них – 5 тыс. рабочих мест в Иркутской области.

По мнению Уполномоченного, в краткосрочной перспективе необходимо также решить вопрос о замене иностранной рабочей силы в строительной, сельской, лесной и других отраслях путем обучения местных жителей востребованным профессиям по данным направлениям, с постепенным уменьшением доли используемых иностранных работников, тем самым способствуя занятости местного населения и внутренней трудовой миграции в регионе. Необходимо принимать меры по популяризации рабочих специальностей среди молодежи, особенно среди учащихся общеобразовательных учреждений (школ).

Реализация этих предложений возможна в рамках социального партнерства Правительства Иркутской области с работодателями, использующими вахтовый метод работы, и регионального Трехстороннего

соглашения по регулированию социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений в Иркутской области на 2021–2023 годы, заключенного 2 марта текущего года между Правительством Иркутской области, областным объединением организаций профсоюзов и областным объединением работодателей.

Серьезную озабоченность Уполномоченного вызывает и проблема занятости таких социально незащищенных категорий граждан, как инвалиды, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Все они нуждаются в особой защите государства в период введения ограничительных мер в связи с распространением коронавирусной инфекции.

К Уполномоченному обратились представители Иркутской областной организации общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов» (ВОИ) по актуальным проблемам в сфере занятости инвалидов. В период эпидемии коронавирусной инфекции возникла острая необходимость переоснащения (модернизации) швейного оборудования на специализированных швейных предприятиях ВОИ и Всероссийского общества слепых (ВОС), осуществляющих деятельность на территории региона для пошива масок, медицинских халатов, костюмов, бахил и др. Кроме того, в сложившихся экономических условиях этим предприятиям жизненно необходима разработка на уровне региона механизма компенсации расходов, понесенных в связи с ростом тарифов на энерго- и теплообеспечение.

Уполномоченный обращает внимание на проблему трудоустройства инвалидов. В области недостаточно квотируемых рабочих мест для инвалидов, особенно рабочих специальностей. Например, по информации Братского отделения ВОИ, в период с 2016 по 2020 годы организацией Падунского и Правобережного округов ВОИ г. Братска проводилось отслеживание на официальном сайте ОГКУ «Центр занятости населения г. Братска» квотируемых рабочих мест для инвалидов, а также результатов обращения инвалидов непосредственно к работодателю для трудоустройства

на котируемое рабочее место. Было установлено, что данные рабочие места годами формально выставляются работодателями на сайте с целью уйти от ответственности. По словам заявителей, инвалидов не принимают на работу, отказывают по надуманным основаниям. Зачастую на заявленных рабочих местах не созданы условия для работы указанной категории граждан. Более того, обращения инвалидов по фактам нарушения их прав в контролирующие органы не дали нужного результата. В информации приведены конкретные примеры. Так, вакансия «мастер участка – Территориальное управление Министерства лесного комплекса Иркутской области по Братскому лесничеству» не заполняется в течение 4 лет; вакансия «оформитель технической документации – ООО «ТРАНСНЕФТЬ – ВОСТОК» «висит» на сайте более 2 лет. (Периодически инвалидов берут на работу, но через 1–2 месяца увольняют.); вакансия «инспектор – АО «Братская электросетевая компания» не заполняется в течение 3 лет.

По мнению Уполномоченного, указанные факты требуют проверки и принятия мер к виновным лицам в целях дальнейшего недопущения работодателями нарушения действующего законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов.

По данным Федерального реестра инвалидов, на 1 декабря 2020 года в Иркутской области было зарегистрировано 217 314 инвалидов, их доля от численности взрослого населения области составила 11,3%. Уровень безработицы среди инвалидов на 1 января 2021 года в Иркутской области составил 1,4%.

По информации Федерального бюро медико-социальной экспертизы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (ГБУ МСЭ), в 2020 году в Иркутской области нуждаемость в проведении мероприятий по общему и профессиональному образованию определена 979 инвалидам (2,8%) (в 2019 году – 905 (2,9%).

Всего индивидуальная программа реабилитации и абилитации инвалида (ИПРА) с заключениями о нуждаемости в мерах профессиональной

реабилитации или абилитации составлена для 15 828 (46,0%) инвалидов (в 2019 году – 13 890 (44,5%), в том числе I группа – 848 (в 2019 году – 588), II группа – 6 093 (в 2019 году – 5 297), III группа – 8 887 (в 2019 году – 8 005).

В рамках профессиональной реабилитации или абилитации определена нуждаемость:

– в профессиональной ориентации – 11 274 (32,8%) (в 2019 году – 9 584 (30,7%), в том числе I группа – 670 (в 2019 году – 419), II группа – 4 176 (в 2019 году – 3 644), III группа – 6 428 (в 2019 году – 5 521));

– в содействии в трудоустройстве – 14 411 (41,9%) (в 2019 году – 12 687 (40,6%), в том числе I группа – 772 (в 2019 году – 521), II группа – 5 625 (в 2019 году – 4 961), III группа – 8 014 (в 2019 году – 7 205). При автоматическом продлении инвалидности – 5 643.

В 299 случаях (в 2019 году – 293) даны рекомендации по оснащению специального рабочего места для трудоустройства инвалида, из них для инвалидов по зрению – 3 (в 2019 году – 5), для инвалидов по слуху – 48 (в 2019 году – 74), с нарушением опорно-двигательного аппарата, с использованием кресла-коляски и прочими нарушениями – 212 (в 2019 году – 181) рекомендаций.

При этом, по информации министерства труда и занятости региона, в целях стимулирования работодателей к трудоустройству инвалидов органами занятости населения Иркутской области в 2020 году осуществлялась 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» на 2019–2024 годы», утвержденной Приказом министерства от 24 октября 2018 года № 53-мир.

В 2020 году с 29 организациями региона были заключены соглашения о предоставлении субсидий из областного бюджета в целях возмещения затрат на приобретение, монтаж и установку оборудования для оснащения 29 рабочих мест для трудоустройства незанятых инвалидов, многодетных

родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов. Фактическое освоение финансовых средств в 2020 году составило 1 828,4 тыс. рублей или 100% от запланированного объема.

Вместе с тем указанного количества рабочих мест явно недостаточно для выполнения заявленной министерством цели по интеграции незанятых инвалидов в общество. Только в 2020 году Главным бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области были даны рекомендации по оснащению специального рабочего места для трудоустройства 299 инвалидов.

В своем ежегодном докладе за 2019 год Уполномоченный обращал внимание Правительства Иркутской области на отсутствие оснований для снижения объемов финансирования ведомственной целевой программы Иркутской области «Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Иркутской области» на 2019–2024 годы, на период с 2020 года по 2024 год (включительно) в размере 1 928,3 тыс. рублей ежегодно. Уполномоченный также выражал надежду, что органами исполнительной власти будут предприняты меры по увеличению финансирования ведомственной целевой программы и созданию условий для осуществления в полной мере гражданами права на труд.

Однако эти рекомендации Уполномоченного были оставлены без внимания и финансирование указанной ведомственной целевой программы в 2020 году осталось на прежнем уровне.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», органы государственной службы занятости населения при обращении к ним детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должны оказывать им содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве,

организовать их профессиональную ориентацию в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Для реализации указанных положений Закона в Иркутской области в рамках Государственной программы «Труд и занятость» предусмотрены меры по осуществлению постинтернатного сопровождения и социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, в регионе создан и действует координационный совет при Правительстве Иркутской области по вопросам постинтернатного сопровождения и социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2020 году в органы занятости населения Иркутской области в поисках работы обратилось 886 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 802 человека, впервые ищущих работу (ранее не работавших) (в 2019 году – 890 и 842 человека соответственно).

Основным условием признания гражданина безработным является его регистрация в целях поиска подходящей работы в органах занятости населения по месту жительства.

Для обеспечения соблюдения прав граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет, ищущих работу впервые, в случае признания их безработными, производится выплата пособия по безработице в течение 6 месяцев в размере средней заработной платы, сложившейся в Иркутской области на момент регистрации их в качестве безработных.

Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, трудоустроенных при содействии органов

занятости населения, в 2020 году составила 402 человека или 45% (в 2019 году – 350 человек или 39%).

В 2020 году численность впервые ищущих работу (ранее не работавших) и впервые признанных в установленном порядке безработными детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которым назначено пособие по безработице, составила 709 человек (в 2019 году – 705).

Государственную услугу по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию с выплатой стипендии в 2020 году получили 44 впервые ищущих работу (ранее не работавших) детей-сирот (в 2019 году – 61).

Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что в период пандемии права указанной категории граждан в сфере труда и занятости были соблюдены. Жалоб и обращений от детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в 2020 году Уполномоченному не поступало.

Подводя итог анализа в сфере обеспечения занятости населения, **Уполномоченный рекомендует:**

Правительству Иркутской области (министерство труда и занятости региона)

– предусмотреть возможность включения в программы обучения / переобучения безработных граждан по приоритетным профессиям курсов компьютерной грамотности в целях повышения их конкурентоспособности на рынке труда;

– принять меры и разработать механизм по привлечению к работе вахтовым методом в регионе в приоритетном порядке местного населения, в том числе по замене иностранной рабочей силы в строительной, сельской, лесных отраслях путем обучения жителей по востребованным профессиям в указанных отраслях экономики, с

постепенным уменьшением доли используемых иностранных работников, в том числе в рамках социального партнерства;

– принять меры по увеличению финансирования ведомственной целевой программы Иркутской области «Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Иркутской области» на 2019–2024 годы.

5. Право на жилище

Статьей 25 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) в жизненный уровень человека, необходимый для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, включается такой обязательный компонент, как жилище.

Неотъемлемое право каждого человека на жилище закреплено также в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1966 года Генеральной Ассамблеей ООН).

С учетом положений международно-правовых актов в статье 40 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на жилище.

Конституционное право на жилище было и остается одним из основных прав человека и предполагает гарантированную законом возможность для каждого быть обеспеченным постоянным жильем, возможность стабильного пользования имеющимся жильем, неприкосновенность жилища, право на улучшение жилищных условий, исключение случаев произвольного лишения жилья, а также обеспечение для проживающих в жилых домах, жилых помещениях здоровой и безопасной среды обитания.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

В соответствии со статьей 2 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) право граждан на жилище обеспечивается, в том числе посредством содействия развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, использования бюджетных средств и иных незапрещенных законом источников денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, предоставления гражданам жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, стимулирования жилищного строительства, обеспечения контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда и государственного жилищного надзора.

В то же время Конституция Российской Федерации и действующее законодательство не закрепляют обязанность государства обеспечивать жильем всех граждан. Граждане за свой счет или с привлечением государственных субсидий вправе покупать, менять, арендовать, строить своими силами или с привлечением подрядных организаций жилье. Исключение составляют малоимущие и иные указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище. Им жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. О таких гражданах пойдет речь в данном разделе доклада Уполномоченного.

5.1. О некоторых вопросах переселения граждан из аварийного жилья

Проблема переселения граждан из аварийного жилья продолжала оставаться актуальной и в 2020 году.

Жилищное законодательство Российской Федерации возлагает полномочия по решению вопросов переселения граждан из непригодных для проживания, ремонта или реконструкции жилых помещений на органы местного самоуправления – администрации городских округов, городских и сельских поселений. При этом на практике муниципалитеты, как правило, не имеют достаточных финансовых возможностей для реализации полномочий по переселению всех нуждающихся в предоставлении новых либо просто безопасных для проживания жилых помещений граждан.

Ограниченность возможностей органов местного самоуправления, в свою очередь, порождает годами продолжающуюся ситуацию с нарушением права граждан на проживание в жилых помещениях, соответствующих установленным требованиям.

В связи с тем, что федеральные программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда действуют поэтапно и охватывают собой жилые дома, признанные аварийными в период соответствующего срока, сроки переселения граждан из таких домов обуславливаются датой признания дома аварийным и подлежащим сносу.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в Иркутской области утверждены 3 программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда:

– подпрограмма «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» на 2019–2024 годы государственной программы «Доступное жилье» на 2019–2024 годы, утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп;

– подпрограмма «Переселение граждан из жилых помещений, расположенных в зоне БАМа, признанных непригодными для проживания, и (или) жилых помещений с высоким уровнем износа (более 70%) на

территории Иркутской области» на 2019–2024 годы государственной программы «Доступное жилье» на 2019–2024 годы, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп;

– региональная адресная программа Иркутской области «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года, в 2019–2025 годах», утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 1 апреля 2019 года № 270-пп.

В рамках реализации указанных программ планируется расселить аварийный жилищный фонд Иркутской области, признанный таковым до 1 января 2017 года, в объеме 398,8 тыс. кв. м, в котором проживает 22,7 тыс. человек.

Однако, несмотря на все принимаемые меры, проблема переселения из аварийного жилья по-прежнему стоит очень остро.

К Уполномоченному обратилась жительница города Бодайбо Г. Она проживает в многоквартирном жилом доме, признанном аварийным и подлежащим сносу в 2013 году. В отношении многоквартирного жилого дома, где находится принадлежащая ей и ее супругу на праве общей долевой собственности квартира, муниципалитетом одновременно с принятием решения о признании его аварийным и подлежащим сносу установлен срок для его расселения – 5 лет, а именно, конец 2018 года. Однако администрация, не расселив дом в установленный срок, в 2019 году вносит изменения в решение относительно сроков расселения, которые сдвигаются еще на 7 лет, – до 1 сентября 2025 года.

Орган местного самоуправления объяснил данный факт включением многоквартирного жилого дома в реестр аварийных домов, подлежащих расселению в рамках государственных программ переселения из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года, и установленными в них сроками реализации.

Уполномоченный счел, что принятое администрацией решение о переносе сроков расселения вызвало обоснованное негодование жильцов, поскольку после признания дома аварийным они вместо 5 лет, изначально определенных муниципалитетом, должны жить 12 лет в условиях, опасных для жизни и здоровья. По мнению Уполномоченного, отсутствие финансовой возможности у муниципального образования исполнить свои же решения в установленный срок не может являться причиной столь длительного нахождения жильцов дома и их имущества в потенциально опасных условиях.

В связи с этим в целях недопущения негативных последствий Уполномоченным было подготовлено и направлено в адрес главы Бодайбинского городского поселения заключение с рекомендацией рассмотреть возможность сокращения сроков расселения дома в ходе реализации программ переселения.

По результатам рассмотрения заключения орган местного самоуправления выразил готовность расселить дом в 2020 году. К концу 2020 года заявительница Г. и ее супруг получили денежную компенсацию за свое жилое помещение и переселились в новую квартиру.

В 2020 году увеличилось число обращений по вопросам отказа муниципалитетов в предоставлении гражданам-собственникам жилых помещений взамен изымаемого другого, пригодного для проживания, жилья. Заявители писали о том, что муниципальные образования отказывают в предоставлении равноценного жилья по причине приобретения гражданами квартир после признания многоквартирных домов, где они находятся, аварийными. Для заявителей в соответствии с пунктом 8.2 статьи 32 ЖК РФ предлагалась только сумма возмещения, размер которой не превышал стоимость приобретения жилого помещения. Граждане опасались, что на сумму, полученную в качестве возмещения, они не смогут приобрести надлежащее жилье.

В жалобе Уполномоченному гр-ка Е. так описывает свою ситуацию.

«...В сентябре 2015 года мы купили квартиру на средства материнского капитала, вселились в нее, а спустя примерно год мне соседи сказали, что дом признан аварийным в феврале 2015 года. Городская администрация прислала нам письмо о том, что нам не полагается другое жилье взамен аварийного и предложила нам компенсацию в сумме, равно сумме покупки, т. е. 459 тыс. руб. На эту сумму в данное время невозможно ничего купить. Нам эти деньги не нужны, нам нужно жилье, так как эта квартира является нашей собственностью и единственным жильем».

Действительно, по смыслу действующего законодательства, исходя из своего целевого назначения, средства материнского (семейного) капитала, перечисленные государством на приобретение жилого помещения, не могут быть впоследствии им же обналичены, а граждане – лишены приобретенного жилья.

Проведя правовой анализ норм действующего законодательства и представленных заявителями документов, Уполномоченный отметил, что вышеуказанная норма вступила в силу 28 декабря 2019 года в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 473-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда» (далее – Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 473-ФЗ). По мнению Уполномоченного, ее действие не должно распространяться на правоотношения, возникшие до ее введения, в соответствии с положениями статьи 6 ЖК РФ, согласно которой акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим после введения его в действие.

Уполномоченным давались соответствующие разъяснения гражданам и предлагалось воспользоваться правом на обращение в суд с административными исковыми заявлениями об оспаривании решений органов местного самоуправления.

Но, к сожалению, судебная практика как на территории Российской Федерации, так и в нашем регионе, касающаяся вопросов обжалования решений органов местного самоуправления по изложенным фактам, неоднозначна.

Часто при отказе в удовлетворении заявленных требований суды руководствуются рекомендациями, изложенными в Письме Минстроя России от 17 апреля 2020 года № 15026-МЕ/06, согласно которым положения пункта 8.2 статьи 32 ЖК РФ должны распространяться на все случаи перехода права собственности (кроме наследования) после даты признания многоквартирного жилого дома аварийным, а не нормами федерального законодательства, не предусматривающими придание обратной силы жилищному законодательству без прямого указания на то в законе.

Уполномоченный, в свою очередь, считает, что вопросы применения положений жилищного законодательства в указанной части относительно распространения его действия на правоотношения, возникшие до его введения, должны быть приведены к единообразию, и впредь со своей стороны будет отстаивать права граждан, приобретших право собственности на жилые помещения до 28 декабря 2019 года, на получение в рамках реализации программ переселения равноценного жилого помещения взамен изымаемого.

По данным Правительства региона и министерства строительства и дорожного хозяйства Иркутской области, за период реализации программ переселения аварийного жилого фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года, на настоящий момент расселено 51,79 тыс. кв. м (13%) непригодного жилья, в котором проживает 2,89 тыс. человек.

Однако ныне действующие программы переселения помогают только замедлить рост доли непригодных домов, но не остановить его.

Так, по информации, представленной Правительством региона и министерством строительства и дорожного хозяйства Иркутской области,

объем аварийного жилья, признанного таковым после 1 января 2017 года, составляет 448,0 тыс. кв. м, в котором проживает 16,0 тыс. человек.

Расселение указанных многоквартирных жилых домов планируется путем участия в мероприятиях по переселению после завершения действующих программ переселения, т. е. не раньше 1 сентября 2025 года (табл. 7). Между тем следует учитывать, что этот жилой фонд непригоден для проживания и угрожает безопасности проживающих уже сейчас, недопустимо подвергать жизни граждан и их имущество реальной угрозе. Причем, в сведения не включен жилой фонд, фактически являющийся аварийным, но который не обследован и не признан таковым в установленном порядке.

Таблица 7

Сведения об объеме аварийного жилого фонда, численности проживающих в нем граждан и сроках расселения

Основной показатель	Признанные аварийными до 01.01.2017 г. и подлежащие расселению до 01.09.2025 г.	Признанные аварийными после 01.01.2017 г. и подлежащие расселению после 01.09.2025 г.
Многоквартирные жилые дома (тыс. кв. м)	398,8	448
Проживающие граждане (тыс. чел.)	22,7	16

Из приведенных сведений видно, что проблема переселения граждан из аварийного жилья не решится в ближайшие годы и требует самого пристального внимания со стороны государства на всех уровнях власти.

В декабре 2019 года Президентом России подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Изменения направлены на совершенствование правовых механизмов обеспечения жилищных прав собственников и нанимателей помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными.

В частности, для собственников жилья в аварийном доме предусматривается включение рыночной стоимости земельного участка, на котором расположен дом, в размер возмещения за изымаемое у них жилье. Кроме того, изменения касаются и расселения жилищного фонда, признанного аварийным после 1 января 2017 года.

По мнению Уполномоченного, органы местного самоуправления в решении вопросов переселения граждан из аварийного жилья не должны ограничивать свою работу только оценкой жилых помещений на предмет их пригодности для проживания и включением их в реестр аварийного жилья, а потом ждать финансирования на реализацию мероприятий по их переселению. Необходимо также самостоятельно изыскивать возможности для обеспечения гражданам безопасных условий жизнедеятельности.

Резюмируя сказанное, Уполномоченный считает нужным отметить, что в 2020 году жалоб по вопросам переселения из аварийных жилых домов поступило меньше чем обычно, а по поступившим обращениям на стадии рассмотрения удавалось достигнуть консенсуса с муниципалитетами о необходимости обеспечения для граждан безопасных условий для проживания на момент их обращения.

Однако, учитывая остроту проблемы, Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления:

– **принять меры по своевременному признанию домов аварийными с целью соблюдения прав граждан на безопасные и благоприятные условия проживания;**

– **исключить пролонгирование реализации программ переселения из жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу до 1 января 2017 года;**

– **определить перечень домов, признанных аварийными после 1 января 2017 года, но находящихся в критическом состоянии, и обеспечить в переходный период переселение жителей в безопасные и благоприятные условия проживания;**

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

5.2. О реализации жилищных прав граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений

Вот уже 16 лет, с 1 марта 2005 года, на территории Российской Федерации действует ЖК РФ, которым существенно изменены по сравнению с Жилищным кодексом РСФСР положения, определяющие порядок предоставления жилья нуждающимся в этом гражданам. В частности, введена ранее отсутствующая в жилищном законодательстве категория «малоимущих» граждан, дано понятие «договор социального найма жилого помещения».

При этом проблема жилищного обеспечения малоимущих, нуждающихся в жилье граждан, по-прежнему является одной из самых злободневных и ежегодно поднимается в докладах Уполномоченного. И хотя в 2020 году обращения от граждан, состоящих на общих основаниях на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями по договорам социального найма, не поступали, говорить о том, что проблемы не существует, нельзя. Это, скорее, свидетельствует о том, что граждане попросту устали и отчаялись, потеряв надежду на положительное решение этого вопроса.

Поскольку не все граждане Иркутской области могут приобрести жилье в собственность, при подтверждении нуждаемости в жилом помещении согласно ЖК РФ гражданам предоставляется возможность реализовать право на получение жилого помещения по договору социального найма. Однако реальность такова, что люди десятилетиями стоят в очереди на получение жилья.

Из информации, представленной Уполномоченному органами местного самоуправления региона, по состоянию на 31 декабря 2020 года на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, без учета членов семьи состоит около 27 000 человек (по состоянию на 2019 год – 25 000, на 2018 год – 26 000), в том числе имеющих право на внеочередное предоставление жилья – 820 (2019 год – 535, 2018 год – 668).

Проведенный анализ ответов администраций районов и городов показывает, что для отдельных муниципалитетов эта проблема – одна из самых болезненных, особенно в крупных городах.

По состоянию на 31 декабря 2020 года на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма в г. Иркутске состоит 8 302 человека, из которых 191 имеет право на внеочередное получение жилого помещения, в том числе на основании 47 судебных решений. При этом в 2020 году в Иркутске малоимущим гражданам представлено только 108 жилых помещений.

В Тайшетском районе на учете состоит 1 144 человек, при этом в собственности муниципалитета всего 788 жилых помещений, предназначенных для предоставления гражданам на основании договоров социального найма; в Слюдянском районе таких граждан – 2 009 человек при наличии в муниципальном жилом фонде 305 помещений, которые заняты жильцами.

В г. Свирске общее число стоящих на учете малоимущих граждан – 1 589 человек, при этом в распоряжении муниципального образования 9 жилых заселенных помещений.

Просто удручающая ситуация сложилась в Нукутском, Боханском и Баяндаевском районах, где полностью отсутствует жилье, предусмотренное для обеспечения граждан на основании договоров социального найма, при количестве состоящих на учете – 922, 18 и 84 человек соответственно.

Кроме того, в указанных муниципальных образованиях нет жилых помещений маневренного жилищного фонда.

На основании представленных муниципальными органами данных, по сравнению с показателями 2019 года в отчетном году существенно снизилось число лиц, стоящих на жилищном учете, в следующих муниципальных образованиях: на 95% в Шелеховском районе (с 1 056 до 53); на 91% в Боханском районе (с 220 до 18). Причины, по которым произошло снижение, вызывают необходимость проведения дополнительной проверки и будут изучены Уполномоченным в 2021 году.

Сравнительные показатели количества малоимущих граждан, признанных нуждающимися в обеспечении жилыми помещениями по договорам социального найма, и количества муниципального жилого фонда, предусмотренного для этого, отражены в табл. 8.

Таблица 8

Сведения о состоящих на учете нуждающихся в жилье граждан, и количество помещений, предоставляемых по договорам социального найма

Муниципальное образование	Кол-во граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жильем		Кол-во жилых помещений, предназначенных для предоставления по договору социального найма			Кол-во жилых помещений маневренного жилого фонда
	всего	кол-во внеочередников	Всего	Незаселенных	Приобретено в 2020 году	
Эхирит-Булагатский район	802	0	798	4	0	0
Шелеховский район	53	0	864	0	0	2
Чунский район	191	2	466	2	4	3
Усть-Удинский район	296	42	18	0	0	0
Тайшетский район	1 144	1	788	11	4	4
Слюдянский район	2 009	57	305	0	1	0
г. Свирск	1 589	0	9	0	4	0
Осинский район	27	0	52	0	0	0
Ольхонский район	1 071	7	141	13	10	0
Нукутский район	922	19	0	0	0	0
Нижнеудинский район	1 050	116	414	0	0	18

Мамско-Чуйский район	45	0	1163	113	0	7
Куйтунский район	6	6	118	0	0	10
Качугский район	409	0	41	13	0	1
Катангский район	59	0	29	3	1	0
Казачинско-Ленский район	434	0	106	0	2	0
Заларинский район	352	2	208	0	0	1
Жигаловский район	99	99	8	0	0	0
Нижеилимский район	526	26	1 340	71	8	16
г. Иркутск	8 302	191	18 203	0	6	48
Усть-Илимский район	600	3	482	23	2	11
Усольский район	598	46	584	32	46	5
Бодайбинский район	228	24	1 287	37	0	7
г. Братск	2 750	39	4 728	4	5	7
Братский район	372	30	3 285	15	6	0
Боханский район	18	0	0	0	0	0
Баяндаевский район	84	0	0	0	0	0
Балаганский район	9	9	24	0	0	0
Аларский район	22	0	1	0	0	0
Ангарский городской округ	2 295	30	4 840	31	19	370
Черемховский район	156	0	35	0	9	0
г. Саянск	218	6	481	8	3	7
г. Тулун	222	21	564	0	0	8

К сожалению, ни в одном из указанных в таблице муниципальных образований строительство муниципального жилья не ведется. Это подтверждается ответами администраций районов и поселений Иркутской области, об этом не раз упоминалось в ежегодных докладах Уполномоченного. Предоставление жилых помещений по договору социального найма осуществляется исключительно (кроме города Иркутска) за счет повторного заселения освобождающегося муниципального жилья, что не позволяет рассчитывать на скорейшее разрешение жилищного вопроса состоящих на жилищном учете граждан. Сложившаяся ситуация с обеспечением жилыми помещениями в целях реализации конституционного

права граждан на получение жилья позволяет сделать неутешительный вывод о том, что на обеспечение муниципальными жилыми помещениями малоимущих граждан, состоящих на жилищном учете в настоящее время, например, в Усть-Удинском районе может потребоваться более 70 лет, а в Нижнеудинском районе – все 200 лет. Таким образом, возможность получить заветное жилье у таких граждан практически сводится к нулю, а нахождение в очереди на его получение превращается в фикцию.

В Иркутской области практически отсутствует действенный механизм защиты прав граждан, претендующих на внеочередное предоставление жилых помещений по договору социального найма.

Жалобы от граждан, имеющих право на внеочередное обеспечение жилыми помещениями на основании договоров социального найма, неоднократно рассматривались Уполномоченным в 2020 году.

В соответствии с частью 2 статьи 57 ЖК РФ вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту и реконструкции не подлежат, а также гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в соответствующем Перечне, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержденном Приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 года № 987н (далее – Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья).

Таким гражданам зачастую не удается реализовать свое право на жилище во внесудебном порядке. Однако даже принятое в их пользу судебное решение не обеспечивает скорейшее обеспечение жилым помещением, поскольку должниками по указанным решениям являются органы местного самоуправления, которые ввиду отсутствия свободного от жильцов муниципального жилого фонда и отсутствия в бюджете финансирования на указанные цели не могут удовлетворить их потребности.

В Иркутской области нарушения права граждан на внеочередное, а следовательно, незамедлительное получение жилья, носят системный характер как для тех, кто проживает в непригодном для этого жилье, так и для тех, кто страдает заболеваниями, включенными в Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья.

Наибольшее число внеочередников зарегистрировано в областном центре – 191, среди муниципальных районов области «лидируют» Нижнеудинский (116) и Жигаловский (99) районы.

Чтобы защитить свои жилищные права, граждане вынуждены обращаться в суд. Неисполненными, по состоянию на 31 декабря 2020 года, остаются 76 судебных решений.

Вот что пишут заявители в своих обращениях к Уполномоченному.

Молодой человек Л. относится к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. За ним было закреплено жилое помещение, которое находится в поселке Сосновый Бор Иркутского района и оказалось непригодным для жилья. Он сообщает, что почти 3 года добивался его обследования на предмет пригодности для проживания. После этого был вынужден обратиться в суд для обеспечения его жилым помещением во внеочередном порядке. Но несмотря на наличие судебного решения, принятого в 2018 году, гр-н Л. так и не получил положенное ему по закону жилье.

«...На протяжении всего времени с момента предоставления мне непригодного для проживания жилого помещения я вынужден скитаться по различным квартирам, тратить немалые денежные средства на оплату жилья. Даже после получения решения суда оно не исполняется ответчиком. Мои многочисленные обращения в органы прокуратуры, к руководству судебных приставов-исполнителей положительных результатов не принесли».

В целях оказания правовой помощи заявителю Уполномоченным направлено обращение к прокурору Иркутского района, руководителю

УФССП по Иркутской области и главе администрации Сосновоборского муниципального образования о принятии мер, направленных на исполнение требований судебного решения. В результате органом местного самоуправления было установлено неиспользуемое для проживания муниципальное жилое помещение, и направлено в суд исковое заявление о признании прежних жильцов утратившими право пользования им. В настоящее время с заявителем Л. заключен договор социального найма этого жилого помещения, и он проживает в безопасных условиях.

В 2020 году к Уполномоченному поступила жалоба от жительницы микрорайона Зеленый г. Иркутска гр-ки Ш., к которой Министерством обороны Российской Федерации подано исковое заявление о выселении из жилого помещения, где она проживает и зарегистрирована. В случае выселения Ш. останется на улице, несмотря на то, что имеет право, признанное судом, на внеочередное обеспечение жилым помещением на основании договора социального найма в связи с наличием заболевания входящего в Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья.

«..У меня был суд с администрацией города Иркутска, на котором суд удовлетворил мои иски. Решением суда от 10 декабря 2018 года на администрацию города Иркутска возложена обязанность предоставить мне во внеочередном порядке жилое помещение по договору социального найма. Администрация до сих пор не предоставила, а ссылается на министерство финансов Иркутской области. Администрация якобы судится с министерством финансов, а министерство финансов оплачивает суды. Это мне поясняет так администрация. А там, где я проживаю и прописана, меня выселяют на улицу... Почему министерство финансов не выплачивает деньги администрации, если государство выделило деньги на жилье, почему министерство финансов не отдает их администрации?».

Сейчас заявительница на основании судебного решения обязана освободить занимаемое ею жилое помещение, при этом другого жилья ей не

предоставлено. Учитывая изложенное, судом для Ш. предоставлена рассрочка в исполнении решения, однако эта рассрочка дана на конкретный срок, а сроки исполнения решения суда об обеспечении ее жильем не определены, поэтому велика вероятность того, что вскоре заявительница, действительно, окажется на улице.

Надо заметить, что вопрос, заданный в обращении заявительницы, обоснован и не раз поднимался Уполномоченным.

Дело в том, что полномочия по обеспечению жильем лиц, являющихся инвалидами и страдающих заболеваниями, входящими в Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья, в отличие от обеспечения жильем граждан, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания, относятся к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время законодательством Российской Федерации установлены различные правовые механизмы обеспечения жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, в зависимости от времени постановки на учет указанных граждан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В соответствии со статьей 282 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ) инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет до 1 января 2005 года, обеспечиваются жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета, при этом полномочия по обеспечению жилыми помещениями указанных граждан переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а средства на их реализацию предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций, которые носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

Согласно части 3 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет после 1 января 2005 года, осуществляется в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

При этом федеральное законодательство не содержит порядка финансирования полномочий, направленных на обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет после 1 января 2005 года.

Возлагая на органы местного самоуправления обязанность по постановке на учет нуждающихся в жилых помещениях указанной категории граждан, ЖК РФ не возлагает на них дополнительные обязанности по обеспечению инвалидов жильем во внеочередном порядке.

Применительно к инвалидам, вставшим на учет после 1 января 2005 года, в Иркутской области благодаря настойчивости и компетентности должностных лиц администрации города Иркутска сформировалась судебная практика, в соответствии с которой обеспечение жильем должно осуществляться за счет средств бюджета Иркутской области.

Таким образом, приобретение жилья гражданам, являющимся инвалидами и страдающими заболеваниями, указанными в Перечне заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья, связано непосредственно с поступлением денежных средств в бюджеты органов местного самоуправления из бюджета Иркутской области.

Однако в настоящее время, несмотря на сложившуюся судебную практику, относящую данный вопрос к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, отсутствует законодательное регулирование вопросов финансирования расходов на обеспечение инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет нуждающихся после 1 января 2005 года, жилыми помещениями.

Указанный факт затрудняет работу органов местного самоуправления в данном направлении, ограничивая ведение учета таких граждан простой формальностью, что приводит к нарушению их жилищных прав.

При указанных обстоятельствах администрация города Иркутска предлагает гражданам обращаться в суды с исковыми заявлениями об обязанности предоставить им жилое помещение во внеочередном порядке, после чего исполняет данные решения за счет собственных средств и в дальнейшем взыскивает в судебном порядке понесенные расходы из бюджета Иркутской области.

По состоянию на 31 декабря 2020 года на исполнении в службе судебных приставов в отношении администрации города Иркутска находилось 47 таких решений.

Так, в 2019 году администрацией города Иркутска на взысканные в судебном порядке денежные средства в размере 29 402 715,20 рублей заключены муниципальные контракты на приобретение 21 жилого помещения в целях исполнения следующих судебных решений.

К концу 2020 года в производстве Арбитражного суда Иркутской области находится 2 дела о взыскании в пользу администрации города Иркутска 30 631 643 рублей 14 коп. и 7 532 000 рублей. В случае вынесения по ним положительных судебных решений на взысканные средства планируется приобретение жилых помещений в целях исполнения требований судебных решений, находящихся на исполнении.

Однако изложенный путь решения жилищных проблем инвалидов, несмотря на действенность, все же нельзя назвать эффективным. Не все граждане имеют желание и обладают достаточными интеллектуальными либо финансовыми ресурсами для обращения в суд, многие из них попросту не считают это нужным, так как, по их мнению, они должны доказывать в суде наличие своих и без того очевидных прав. И с этим нельзя не согласиться.

К тому же судебные споры о взыскании расходов, понесенных муниципалитетом в связи с льготным предоставлением жилья инвалидам, зачастую затягиваются на годы, и их результат напрямую зависит от компетентности и ответственности должностных лиц органа местного самоуправления, участвующих в деле.

Кроме того, не у всех органов местного самоуправления региона имеются финансовые возможности для удовлетворения потребности инвалидов в жилье для обращения в суд с иском о компенсации понесенных расходов.

В результате даже имеющиеся у граждан судебные решения о предоставлении во внеочередном порядке жилого помещения не могут незамедлительно обеспечить их жильем.

Таким образом, отсутствие правового регулирования в рамках реализации полномочий по предоставлению инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, жилых помещений нарушает право указанной категории граждан на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма. Не способствует быстрому восстановлению прав данной категории граждан и сложившийся в Иркутской области механизм возмещения в судебном порядке расходов, понесенных муниципалитетом в рамках исполнения судебных решений.

На основании изложенного в 2020 году Уполномоченным направлено обращение в адрес председателя Законодательного Собрания Иркутской области о рассмотрении возможности законодательного урегулирования вопросов финансирования указанных расходов муниципалитетов, которое рассмотрено во взаимодействии с Правительством региона. К сожалению, аргументы Уполномоченного не нашли должной поддержки, и проблема обеспечения жильем указанной категории граждан продолжает оставаться.

Тем не менее, Уполномоченный не считает, что для обеспечения жильем граждане, имеющие законное право на его получение во внеочередном порядке, должны обращаться в органы судебной власти для

доказывания его наличия, поскольку данное право является определяющим и безусловным.

Уполномоченный также разделяет позицию Верховного Суда Российской Федерации, изложенную в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 24 апреля 2019 года, согласно которой действующее жилищное законодательство не ставит право на внеочередное предоставление жилого помещения в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди, от обеспечения жильем других очередников, от времени постановки на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилого помещения, от включения в список граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди. А отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилье должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жилое помещение указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права – права на получения жилого помещения вне очереди.

В связи с изложенным Уполномоченный обращает внимание органов местного самоуправления на необходимость организации работы по обеспечению жилыми помещениями граждан, признанных нуждающимися в улучшении жилого помещения во внеочередном порядке, с учетом обозначенной позиции Верховного Суда Российской Федерации.

Проблема нахождения граждан, имеющих право на внеочередное предоставление жилых помещений, в отдельных списках и ранее освещалась Уполномоченным в ежегодных докладах.

Очевидно, что основная проблема в обеспечении малоимущих граждан жильем – недостаточное количество свободного муниципального жилья, а также отсутствие в бюджетах муниципальных образований средств, необходимых для строительства либо приобретения муниципального жилья.

Поэтому решение данной проблемы видится в дальнейшем совершенствовании целевых жилищных программ, которые предусматривали бы привлечение средств федерального, областного и местного бюджетов на строительство и приобретение жилых помещений в муниципальный жилищный фонд. Без государственной финансовой поддержки муниципальных образований жилищную проблему малоимущих граждан решить невозможно. При этом муниципальным образованиям следует активнее проявлять инициативу по данному вопросу как на местном, так и на федеральном уровне.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует:

Правительству Иркутской области

– рассмотреть вопрос законодательного урегулирования финансирования расходов по обеспечению жильем инвалидов, страдающих заболеваниями, включенными в Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья, утвержденный Приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 года № 987н.

5.3. О некоторых вопросах реализации права собственности собственниками жилых помещений в многоквартирных домах

В 2020 году особенно тревожными были обращения к Уполномоченному от собственников жилых помещений, расположенных в многоквартирных жилых домах, признанных решениями судов самовольными постройками и подлежащими сносу. Это касается многоквартирных жилых домов по адресам: г. Иркутск, ул. Пискунова, д. 40 и г. Иркутск, ул. 4-я Советская, д. 48.

Такие граждане по смыслу вынесенных судебных решений не только лишаются ранее приобретенного жилья и затраченных на это денежных средств, но и обязаны собственными силами снести его.

Судебным решением Иркутского областного суда от 26 декабря 2019 года удовлетворен иск администрации города Иркутска к собственникам жилых помещений в многоквартирном жилом доме по адресу: г. Иркутск, ул. Пискунова, д. 40 о признании дома самовольной постройкой и его сносе в связи с возведением его без получения разрешения на строительство.

Возведение указанного 11-этажного дома с подземным этажом началось в 2007 году застройщиком ООО «МетРоссо» без каких-либо разрешительных документов. На данный момент застройщик прекратил свою деятельность. Граждане, приобретшие жилые помещения в доме, в 2012–2013 годы оформили право собственности на них в судебном порядке. И только в 2016 году начались судебные тяжбы о признании строительства дома незаконным.

В ходе судебного разбирательства назначена комплексная строительно-техническая, пожарно-техническая экспертиза, по результатам которой сделан вывод, что дом не соответствует противопожарным нормам и требованиям, построен с существенными нарушениями строительных норм и правил, нарушениями градостроительного законодательства, но эти нарушения являются устранимыми и устранение их возможно путем реконструкции. Несмотря на то, что компетентными органами указано на возможность обеспечения прав граждан на безопасные условия проживания, не прибегая к сносу дома, имеется судебное решение о его сносе.

Сами жители многоквартирного дома так описывают свое отношение к ситуации.

«Администрация имела возможность пресечь строительство дома до 11 этажей!!! Однако, не приняв должным образом запретительных мер, [администрация] допустила возведение объекта до полной готовности с заселением в него граждан. Отсутствие запрета на совершение сделок привело к возможности застройщика осуществить практически полное отчуждение квартир третьим лицам и прекращение деятельности.

.Предъявляя иск о сносе дома к добросовестным приобретателям и лицам, оформившим права на квартиры на основании вступившего в законную силу решения суда, администрация возлагает ответственность на граждан за непринятие мер по приостановке строительства дома».

«Орган местного самоуправления хочет оставить без жилья более 100 семей.... Проведенная судебная строительно-техническая экспертиза свидетельствует о том, что все нарушения, допущенные при строительстве дома, носят устранимый характер. Эксперт при даче пояснений суду указал, что снос дома нецелесообразен, затраты составят 350 000 000 руб. У нас нет таких денег. Данные убытки нам никто не возместит».

Возникает обоснованный вопрос: куда все это время, с момента строительства дома, смотрели контролирующие органы, почему допустили, чтобы на пустом земельном участке незаконно вырос многоэтажный дом, к которому была подключена вся коммунальная инфраструктура, а впоследствии в него на законных основаниях вселились ничего не подозревающие законопослушные граждане, которых в дальнейшем эти же контролирующие органы сделали ответственными за чужие ошибки?

Понимая особую социальную значимость изложенного вопроса и что судьбы около 150 граждан, оказавшихся заложниками этой ситуации, не должны остаться без внимания, Уполномоченным было рекомендовано гражданам обратиться в суд кассационной инстанции с жалобой на принятое судом решение, им была оказана консультативная помощь. Однако кассационная жалоба граждан оставлена без удовлетворения.

В настоящее время вопрос восстановления прав собственников жилых помещений многоквартирного жилого дома по адресу: г. Иркутск, ул. Пискунова, д. 40 (фото б) поставлен на особый контроль главы региона. 10 июня 2020 года издан Указ Губернатора Иркутской области № 178-уг «О предоставлении единовременной выплаты на приобретение жилого помещения отдельным категориям граждан, пострадавшим от действий

недобросовестных застройщиков, являющихся собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, расположенных в городе Иркутске, признанных решением суда опасными для жизни и здоровья и подлежащими сносу».

Указ вступил в силу с 1 января 2021 года и предусматривает предоставление единовременной денежной выплаты гражданам, исходя из общей площади жилого помещения, но не более 90 кв. м. и стоимости 1 кв. м в размере 47 678 рублей, являющимся собственниками жилых помещений в доме по адресу: г. Иркутск, ул. Пискунова, д. 40.



Фото 6. Многоквартирный жилой дом по адресу: г. Иркутск, ул. Пискунова, д. 40

Не менее печальная история жильцов дома № 48 по ул. 4-я Советская началась еще в 2003 году, когда Иркутским государственным медицинским

университетом, в чьем пользовании находился земельный участок, в нарушение его разрешенного использования (строительство хирургического корпуса) был заключен договор с застройщиком ООО «МолдРосс» о строительстве на нем многоквартирного жилого дома. По условиям договора застройщику ООО «МолдРосс» дано право заключать с гражданами договоры долевого участия в строительстве жилья. В результате в 2003–2004 годах на земельном участке вопреки целевому назначению вырос 11-этажный жилой дом, обеспеченный центральной системой водоснабжения, водоотведения, централизованным электроснабжением. В 2009–2010 годы в судебном порядке жильцы дома оформили право долевой собственности на объект незавершенного строительства, коим он являлся. У многих это жилье – единственное.

В 2020 году решением Октябрьского районного суда г. Иркутска (не вступило в законную силу) удовлетворено исковое заявление собственника земельного участка в лице Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Иркутской области к собственникам жилых помещений. Дом признан самовольным строением, а граждане обязаны снести его за свой счет.

Вместе с тем проведенной в рамках рассмотрения гражданского дела судебной строительно-технической экспертизой не выявлены дефекты и повреждения, свидетельствующие о снижении работоспособности, надежности и эксплуатационной пригодности дома, не установлено наличие дефектов и повреждений конструкций здания за весь период его эксплуатации с 2006 года, а также фактов, создающих угрозу жизни и здоровью граждан.

Таким образом, дом соответствует всем техническим и строительным нормативам, но из-за того, что возведен по вине пользователя земельного участка в самовольном порядке, вынуждены страдать граждане.

Вот что пишут в своих обращениях к Уполномоченному заявители.

«Дом наш – завершённый объект по всем характеристикам, соответствует всем требованиям, красивый прекрасный дом! И сейчас под угрозой сноса! И как повернули дело? Самострой! Сами мы будто, жильцы, собрались и построили 11-этажный дом?!?! Где здравый смысл? Как можно лишать жилья столько людей – семьи, пенсионеров, матерей-одиночек? Это единственное жильё у нас всех! Неужели нам и нашим детям становиться бомжами?!?! Мы живём просто как на пороховой бочке! Пожалуйста, подействуйте в решении нашего вопроса. Ведь мы, дольщики, выполнили все свои обязанности полностью, а стали заложниками ситуации с нерешённой проблемой с землей! Кому это надо сносить наш красивый дом и оставить простых жителей, людей, малолетних детей без жилья. Ну, неужели здравый смысл не восторжествует?!».

Уполномоченным, конечно, проводилась консультативная работа с заявителями по вопросу обжалования судебного решения.

В целях легализации многоквартирного жилого дома по адресу: г. Иркутск, ул. 4-я Советская, д. 48, признанного самовольной постройкой (фото 7), администрация города Иркутска обратилась в Арбитражный суд Иркутской области с требованием о принудительном прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком Иркутского государственного медицинского университета, который был удовлетворен в полном объеме. В настоящее время администрацией города Иркутска и Правительством Иркутской области рассматривается возможность последующей передачи земельного участка в муниципальную собственность города Иркутска. Только после этого можно ввести жилой объект в эксплуатацию. По мнению Уполномоченного, данный путь решения вопроса является правильным. При этом он считает, что при должном внимании и согласованной работе контролирующих органов такой проблемы бы не возникло.



Фото 7. Многоквартирный жилой дом по адресу: г. Иркутск, ул. 4-я Советская, д. 48, возведенный с нарушением целевого использования земельного участка

Особенность вышеуказанных многоквартирных жилых домов в том, что несмотря на наличие у граждан заключенных с застройщиками договоров долевого участия, они не могут считаться объектами долевого строительства, так как возведены без получения разрешения на строительство при отсутствии у застройщика правоустанавливающих документов на земельный участок. В этой связи на них не распространяются положения Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», а следовательно, не могут быть применены положения о защите

прав и законных интересов граждан, являющихся участниками долевого строительства.

Между тем Фондом защиты прав граждан-участников долевого строительства Иркутской области, созданным в 2020 году, когда в регионе был 31 проблемный объект, в истекшем году восстановлены права 369 граждан. 12 домов, включенных в Единый реестр проблемных объектов Российской Федерации, достроены за счет поступления в компенсационный фонд обязательных отчислений (взносов) застройщиков, сейчас их вводят в эксплуатацию. К примеру, 31 декабря 2020 года такое решение было принято по двум блок-секциям жилого комплекса «Топкинские горки» в г. Иркутске, в котором 108 дольщиков, и по жилому комплексу «Синергия» в г. Шелехове, там восстановлены права 39 человек.

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2019 году создана межведомственная рабочая группа по легализации домов, признанных по решению суда самовольными постройками, но безопасными для проживания граждан. По итогам первого заседания рабочей группы принято решение о формировании Единого реестра объектов самовольного строительства в целях детальной инвентаризации объектов самовольного строительства и подготовки законодательных инициатив, куда включены и дома по вышеуказанным адресам.

Уполномоченный оценивает эту тенденцию как положительную и считает, что подобная рабочая группа, решающая задачи по восстановлению жилищных прав граждан, являющихся собственниками жилых помещений, признанных самовольными постройками и являющихся безопасными для жизни и здоровья граждан, должна быть создана на уровне региона.

Учитывая, что государство обязано заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования, одной из необходимых гарантий которых является создание

условий для осуществления права каждого на жилище, Уполномоченный и впредь будет держать обозначенные вопросы на особом контроле.

Уполномоченный рекомендует:

органам местного самоуправления

– принять меры по проведению постоянного мониторинга объектов самовольного строительства с целью их своевременного выявления и принятия мер по предотвращению массовых нарушений прав граждан.

5.4. Об отдельных вопросах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг

В соответствии со статьей 25 Всеобщей Декларации прав человека каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая жилище, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и членов его семьи. Повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, их доступности является целью государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

Среди поступивших в отчетном году в адрес Уполномоченного обращений по вопросам ЖКХ выделяются обращения на неправильное начисление платы за жилое помещение и коммунальные услуги, несоблюдение обязанности собственника обеспечить поверку (замену) индивидуального прибора учета в связи с истечением межповерочного интервала и платы за коммунальные услуги за период после истечения межповерочного интервала прибора учета.

Если судить по информации, предоставленной службой государственного жилищного надзора Иркутской области (далее – Служба государственного жилищного надзора, Служба), наиболее частыми нарушениями при определении платы за жилое помещение и коммунальные

услуги, выявленными Службой, являются:

– начисление платы за содержание общего имущества, а именно не исключение из тарифа на содержание жилого помещения расходов по вывозу твердых бытовых отходов;

– начисление корректировки платы за отопление, невыполнение перерасчета платы за коммунальные услуги с учетом показаний индивидуальных приборов учета;

– невыполнение перерасчета платы в связи с оказанием коммунальной услуги ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность;

– отсутствие перерасчета платы за коммунальные ресурсы, потребленные при содержании общедомового имущества, с учетом показаний общедомового прибора учета.

По мнению Уполномоченного, соблюдение законности в сфере начисления и взимания платы за жилищно-коммунальные услуги, прозрачности начислений, повышение знания гражданами своих возможных действий для защиты своих прав – эти задачи были и остаются наиболее актуальными для института Уполномоченного.

К Уполномоченному обратилась иркутянка П., инвалид, имеющая статус «Дети Великой Отечественной войны». Она просила помочь выяснить межповерочный интервал приборов учета коммунальных ресурсов, установленных в ее квартире. Заявительница пояснила, что получила квартиру при переселении из аварийного жилья в соответствии с муниципальной программой. Паспорта на приборы учета ей при вселении выданы не были, в управляющей организации их нет, установить их местонахождение невозможно, а платить за поверку, если в этом нет необходимости, для нее накладно. Свои доводы она подтвердила документально. Обращения в администрацию муниципального образования, управляющую организацию с просьбой найти выход из сложившейся ситуации результата не имели.

С уважением к статусу заявителя рассмотрел запрос Уполномоченного руководитель ООО «Кредо» Е.Л. Санников (г. Челябинск): новые приборы учета холодной и горячей воды были предоставлены бесплатно. По просьбе Уполномоченного управляющая компания, обслуживающая дом заявителя, обеспечила их установку в квартире. В помощи пожилой женщине принял участие и ООО «ИРМЕТ», обеспечив поверку и ввод в эксплуатацию установленного в квартире заявителя прибора учета тепловой энергии.

Общими усилиями проблема заявительницы была решена оперативно. И во многом благодаря тому, что собственник подняла вопрос заблаговременно. Вместе с тем ряд граждан, как следует из их обращений, обратили внимание на вопрос истечения межповерочного интервала и необходимости поверки прибора учета только после изменения системы оплаты за коммунальные услуги и формирования значительного долга. Важно уточнить, что долг у обратившихся к Уполномоченному граждан был сформирован до принятия Постановления Правительства РФ от 2 апреля 2020 года о приостановлении действия норм об обязательной поверке до 1 января 2021 года.

Необходимо отметить (как показывает общение с заявителями), граждане не всегда отграничивают понятие «поверка» от понятия «проверка» в плане обеспечения сохранности пломбы. Это обстоятельство необходимо учитывать при проведении информационно-просветительских мероприятий, которые позволят своевременно предупредить проблемы с оплатой жилищно-коммунальных услуг.

К Уполномоченному обратилась жительница г. Иркутска. Она сообщила, что после перехода на прямые расчеты с ресурсоснабжающей организацией перестали учитываться передаваемые ею показания прибора учета холодной воды.

Взаимодействие специалиста аппарата Уполномоченного, представителей управляющей и ресурсоснабжающей организаций позволили выяснить, что в квартире заявительницы больше года назад истек срок

поверки индивидуального прибора учета холодной воды. Данное обстоятельство выяснилось при передаче информации от управляющей организации к ресурсоснабжающей и стало причиной отказа в учете подаваемых показаний прибора учета.

Женщине была оказана консультационная помощь, после чего она обеспечила проведение поверки прибора учета. Прибор учета был принят к расчетам. Таким образом были предотвращены конфликт и возможное формирование задолженности за коммунальные услуги.

Рассматривая вопрос об оплате жилищно-коммунальных услуг, Уполномоченный полагает необходимым отметить следующее.

ЖК РФ предусматривает возможность предоставления гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. При этом согласно статье 159 ЖК РФ установление размера максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи отнесено к полномочиям Иркутской области как субъекта Российской Федерации. Принят Закон Иркутской области от 4 марта 2009 года № 5-оз «О размерах региональных стандартов оплаты жилого помещения и коммунальных услуг в Иркутской области». Согласно Закону размеры регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются дифференцированно от 16 до 22%, в зависимости от среднедушевого дохода семьи в расчете на одного члена семьи или дохода одиноко проживающего гражданина к установленной величине прожиточного минимума. Для граждан, которым назначена трудовая пенсия, предусмотрена дифференциация доли расходов от 7 до 22%; для семей, имеющих в своем составе 3 и более детей, не достигших возраста 18 лет, – 15%; для семей со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума минимальная доля расходов граждан уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом,

равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму.

Уполномоченный рекомендует рассмотреть дополнительную возможность снижения допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в целях увеличения количества граждан, которые могут воспользоваться этой мерой поддержки.

Необходимо учесть, что согласно информации, предоставленной Управлением ФССП России по Иркутской области, из исполнительных производств, возбужденных в 2020 году в отношении граждан на основании исполнительных документов о взыскании задолженности за жилищно-коммунальные услуги (без учета остатка исполнительных производств на 31 декабря 2019 года), 14% окончено в связи с возвратом исполнительного листа взыскателю, по причине невозможности установить местонахождение должника, его имущества либо получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях, за исключением случаев, когда предусмотрен розыск должника или его имущества; но по причине отсутствия у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными.

В обращении к Уполномоченному инициативной группы граждан, проживающих в Ушаковском муниципальном образовании Иркутского района (микрорайон Солнечный) поднимается более глобальная проблема, но тоже связанная с жилищно-коммунальным хозяйством.

В обращении обозначен вопрос организации централизованного водоотведения, который, согласно доводам граждан, подтвержденным документально, был предметом рассмотрения в Правительстве Иркутской

области при участии администрации Иркутского района и Ушаковского муниципального образования.

По данному вопросу в 2017 году заявителям была направлена информация за подписью первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области о том, что вопрос о реализации мероприятий по строительству сетей водоотведения в рамках подпрограммы «Чистая вода» государственной программы Иркутской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области» возможно рассматривать при условии предоставления заявки от муниципального образования. Аналогичные ответы имеются за подписью иных должностных лиц.

В 2018 году одному из членов инициативной группы администрацией муниципального образования было сообщено о совещании, на котором были рассмотрены перспективы строительства сетей холодного водоснабжения и водоотведения поселков Солнечный - 1, Солнечный – 2, и сообщено, что после разработки проектно-сметной документации на строительство сетей водоснабжения, водоотведения будет подана заявка на строительство указанных объектов в рамках подпрограммы «Чистая вода» на 2014–2020 годы государственной программы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области» на 2014–2020 годы.

Однако согласно информации, предоставленной министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области по результатам рассмотрения заявки Ушаковского муниципального образования, поступившей в министерство до 30 июня 2018 года, установлено, что представлен неполный пакет документов, и выделение денежных средств на реализацию заявленного мероприятия невозможно.

В настоящее время вопрос планируется решить в рамках иной программы.

В 2020 году заявителям сообщили, что администрацией проводятся мероприятия по проектированию строительства магистральных сетей

водоснабжения и водоотведения, которые включены в программу Иркутского районного муниципального образования «Развитие коммунальной инженерной инфраструктуры и энергосбережение в Иркутском районе муниципального образования» на 2018–2020 годы. Проектирование сетей планируется по следующим направлениям: Байкальский тракт, в том числе Ушаковское муниципальное образование, включая п. Солнечный; Голоустненский тракт (указывались населенные пункты); Якутский тракт и иные.

В настоящее время финансирование направлено на строительство объектов водовода и канализационного коллектора по Якутскому тракту с учетом уведомлений Управления Роспотребнадзора по Иркутской области о ненадлежащем качестве питьевого водоснабжения.

Разработка проектно-сметной документации по направлению «Байкальский тракт» будет реализована в 2023 году с учетом выделения финансирования из бюджета Иркутской области.

Но столкнувшись с равнодушием, неисполнением обещанного, граждане уже не верят в эти заявления, они считают, что очередность выполнения работ связана с предвыборными кампаниями и действиями для победы в них. Пытаясь улучшить условия проживания, они предлагают свои варианты решения проблемы, в виде «присоединения к существующей напорной канализации Грэнд-Ислэнд-КНС 15 или с. Молодежного КНС-15 при финансировании проекта и строительстве инфраструктуры за счет субсидий по государственной программе Иркутской области».

В целях оказания содействия в урегулировании данного вопроса Уполномоченным направлен запрос МУП «Водоканал» г. Иркутска. Результаты принятых мер остаются на контроле Уполномоченного.

5.5. О некоторых проблемах соблюдения прав граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах

Уже не один год в области реализуется региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области, утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 20 марта 2014 года № 138-пп, с последующими изменениями и дополнениями (далее – Региональная программа). Уполномоченный считает необходимым отметить некоторые из вопросов, возникающих в ходе ее выполнения.

Как и в прошлые годы, по-прежнему остро стоит проблема собираемости взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах. Согласно информации Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области (далее – Фонд капитального ремонта), общая собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2020 года составила 74,22% (за тот же период 2019 года – 71,58%). Общая собираемость взноса за 2020 год составляет 88,19%, что выше уровня 2019 года (82,98%). Вместе с тем уровень собираемости ниже общероссийского: по России, согласно данным сайта «Реформа ЖКХ», он составляет 96,20%.

Собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества, который подлежал оплате гражданами, за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2020 года составила 72,99% (за тот же период 2019 года – 70,31%).

Максимальный процент собираемости взносов – в г. Свирске (90,98%). Муниципальное образование остается лидером в этой позиции с 2015 года.

Минимальный уровень собираемости – в Баяндаевском районе (7,44%).

Меньше 40% уровень собираемости в Усть-Кутском (36,42%), Бодайбинском (35,54%), Мамско-Чуйском (35,51%), Боханском (29,37%), Качугском (24,11%) и Ольхонском (16,07%) районах.

Приводя данную статистику, Уполномоченный полагает, что территории с низким уровнем собираемости требуют повышенного внимания. Необходимо определить градацию причин низкой оплаты гражданами взносов на капитальный ремонт и пути их устранения.

Уровень собираемости взносов на конкретной территории может быть одним из показателей уровня доверия жителей к органам власти, уровня общего благополучия на территории, свидетельством надлежащей или ненадлежащей информационной работы, возможно, большого количества домов в фактически аварийном состоянии, когда люди не видят смысла платить за ремонт, который не понадобится, и, естественно, уровня платежеспособности.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области» провести анализ ситуации для выявления причин низкого уровня оплаты гражданами взносов на капитальный ремонт и, исходя из предоставленных полномочий, принять меры к их устранению.

Механизмы принудительного взыскания задолженности по взносам на капитальный ремонт, разумеется, задействованы. Вместе с тем, если вернуться к вопросу об уровне платежеспособности граждан, то необходимо отметить следующее.

Согласно информации, предоставленной Управлением ФССП России по Иркутской области, из 160 исполнительных производств, возбужденных в 2020 году в отношении граждан по вопросу взыскания задолженности по взносам на капитальный ремонт (без учета остатка исполнительных производств на 31 декабря 2019 года), окончено на основании подпунктов 3, 4 части 1 статьи 46, пункта 3 части 1 статьи 47 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» – 9,4%.

Указанные нормы предполагают окончание исполнительного производства в связи с возвратом исполнительного листа взыскателю по причине невозможности установить местонахождение должника, его имущества либо получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях, за исключением случаев, когда настоящим законом предусмотрен розыск должника или его имущества; а также по причине отсутствия у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными.

Как отмечал в своих докладах Уполномоченный, при требовании от граждан своевременной оплаты взносов должна быть обеспечена своевременная оплата взносов за помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

Нельзя не отметить рост уровня собираемости за помещения этих форм собственности в сравнении с периодом старта системы капитального ремонта.

Так, за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с сентября 2014 года по 31 декабря 2020 года составила 92,57% (за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2019 года – 90,02%).

Наименьший уровень собираемости взносов в Усть-Удинском районе (36,17%).

За помещения, находящиеся в собственности Иркутской области, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2020 года составила 96,06% (за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2019 года – 96,28%).

Необходимо отметить, что, по информации Фонда капитального ремонта, за несвоевременную и (или) неполную уплату взносов на

капитальный ремонт по помещениям, находящимся в муниципальной собственности, начислено пени 4 953 тыс. рублей. По помещениям, находящимся в собственности Иркутской области, – 146 тыс. рублей.

Несмотря на обозначенный общий процент собираемости, Уполномоченный рекомендует плательщикам взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах по помещениям, находящимся в муниципальной и областной собственности, погасить задолженность (при ее наличии) и обеспечить своевременное внесение текущих платежей в соответствии с нормами ЖК РФ.

Как ранее отмечалось, неисполнение обязанности по уплате взноса за помещения, находящиеся в муниципальной и областной собственности, не только пример для иных категорий плательщиков, но и фактор, уменьшающий объем средств, которые Фонд капитального ремонта вправе израсходовать на ремонт домов в рамках реализации Региональной программы.

Вопрос уплаты взносов на капитальный ремонт нельзя рассматривать отдельно от вопроса целевого расходования денежных средств. Согласно информации, представленной Фондом капитального ремонта, объем средств, который он вправе был израсходовать в 2020 году на финансирование Региональной программы, – 5 379,86 тыс. рублей. Израсходовано (оплачены работы по капитальному ремонту) за 2020 год – 2 152,60 тыс. рублей. Возникает вопрос об управлении временно свободными средствами в целях обеспечения их сохранности на фоне инфляционных процессов, в связи с чем Уполномоченный рекомендует провести оценку эффективности управления средствами капитального ремонта.

Своевременность выполнения программы капитального ремонта – еще один вопрос, требующий внимания. По информации Фонда капитального ремонта, за период действия Региональной программы количество многоквартирных домов, в которых проведен капитальный ремонт общего имущества, составляет 2 272 многоквартирных дома общей площадью

8 900,98 тыс. кв. м при плановом показателе 2 434 многоквартирных дома общей площадью 9 269,11 тыс. кв. м.

Уполномоченный рекомендует министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области принять меры, обеспечивающие своевременную реализацию программы капитального ремонта.

Практика реструктуризации задолженности по взносам на капитальный ремонт является компромиссным решением, которое предоставляет гражданам возможность погасить задолженность без значительной финансовой нагрузки.

К Уполномоченному обратился гражданин, являющийся инвалидом III группы, проживающий в одном из небольших городов Иркутской области. Он просил помощи по вопросу погашения задолженности по взносам на капремонт, которая сформировалась у него вследствие стечения сложных жизненных обстоятельств.

Заявитель сообщал о готовности погасить задолженность, но не единовременно, а, учитывая небольшой размер его пенсии, ежемесячно, равными частями, при этом своевременно оплачивая взнос за текущий период. Вместе с тем выезд в Иркутск для личного посещения Фонда капитального ремонта для него невозможен из-за состояния здоровья и отсутствия финансовых возможностей.

Оперативное взаимодействие Уполномоченного с гражданином, с одной стороны, и Фондом капитального ремонта, отделом начисления субсидий администрации муниципального образования – с другой, благодаря использованию интернет-технологий, обеспечило заключение между заявителем и Фондом договора о реструктуризации задолженности (гражданину была предоставлена рассрочка погашения задолженности, приостановлено начисление пеней), а также назначение субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Согласно информации, представленной Фондом капитального ремонта, с собственниками помещений заключено 411 соглашений о погашении задолженности (табл. 9). Наибольшее их число – с жителями г. Иркутска (140).

Таблица 9

Информация о соглашениях с собственниками
о погашении задолженности

п/п	Муниципальное образование	Количество соглашений
Городские округа		
1	Ангарский городской округ	52
2	Братск г	43
3	Зима г	1
4	Иркутск г	140
5	Саянск г	11
6	Свирск г	1
7	Тулун г	11
8	Усолье-Сибирское г	5
9	Усть-Илимск г	23
10	Черемхово г	12
Муниципальные районы		
11	Бодайбинский р-н и г. Бодайбо	2
12	Братский р-н	12
13	Заларинский р-н	1
14	Иркутский р-н	16
15	Киренский р-н	1
16	Мамско-Чуйский р-н	1
17	Нижнеилимский р-н	6
18	Нижнеудинский р-н	2
19	Слюдянский р-н	19
20	Тайшетский р-н	36
21	Усть-Илимский р-н	1
22	Усть-Кутский р-н	1
23	Черемховский р-н	1
24	Чунский р-н	1
25	Шелеховский р-н	10
26	Эхирит-Булагатский р-н	2

Учитывая, что собственники жилья могут направить обращения в Фонд капитального ремонта через личный кабинет, используя официальный сайт, через отделения почтовой связи, **Уполномоченный рекомендует**

министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области популяризировать механизм заключения Соглашения о реструктуризации задолженности с помощью информационных технологий.

По-прежнему требующим принятия мер, по мнению Уполномоченного, является вопрос о домах, имеющих степень износа более 70%, но не признанных аварийными и включенных в Региональную программу.

По информации, представленной Фондом капитального ремонта, 1 015 домов, включенных в Региональную программу, имеют износ основных конструктивных элементов (крыша, стены, фундамент) более 70%. Сведения о признании этих домов аварийными отсутствуют, но проводится работа по обследованию домов, принятию решения об их аварийности, исключению аварийных домов из Региональной программы. Вместе с тем Уполномоченный рекомендует органам власти продолжить мониторинг технического состояния домов, включенных в Региональную программу, для решения вопроса об их аварийности либо о переносе срока ремонта на более ранний.

Согласно части 2 статьи 168 ЖК РФ нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в региональную программу капитального ремонта могут не включаться многоквартирные дома, физический износ основных конструктивных элементов (крыша, стены, фундамент) которых превышает 70%, и (или) многоквартирные дома, в которых совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов и внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

При этом не позднее чем через шесть месяцев со дня утверждения региональной программы капитального ремонта или принятия решения об исключении многоквартирных домов из такой программы нормативным

правовым актом субъекта Российской Федерации должны быть определены порядок, сроки проведения и источники финансирования реконструкции или сноса этих домов либо иных мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации и обеспечивающих жилищные права собственников и нанимателей жилых помещений по договорам социального найма в этих домах.

До настоящего времени нормативный правовой акт, предусматривающий порядок, сроки проведения и источники финансирования реконструкции или сноса многоквартирных домов, физический износ основных конструктивных элементов которых превышает 70%, в Иркутской области не принят.

На основании изложенного, **Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области принять нормативный правовой акт, предусматривающий порядок, сроки проведения и источники финансирования реконструкции или сноса многоквартирных домов, физический износ основных конструктивных элементов которых превышает 70%.**

6. О некоторых вопросах, связанных с ликвидацией последствий наводнения на территории Иркутской области

После масштабного наводнения, вызванного сильными дождями, произошедшего на территории нашего региона в июне–июле 2019 года, прошло полтора года. За минувший период пострадавшим от наводнения выплачено 22,9 млрд руб. Свидетельства о предоставлении социальных выплат на приобретение или строительство жилых помещений получили 7 669 человек. Практически все они переехали в новое жилье.

Всего же в пострадавших от наводнения территориях Иркутской области непригодными для проживания и подлежащими сносу были

признаны 7 810 жилых помещений. По 141 из них свидетельства не были выданы из-за отсутствия права на получение выплаты и отсутствия граждан, имеющих право собственности на разрушенное жилье.

Однако в адрес Уполномоченного не прекращают поступать жалобы и обращения пострадавших от стихии граждан. Этот факт свидетельствует о том, что тема оказания поддержки пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации гражданам по-прежнему актуальна.

Анализ поступающих жалоб показал, не все граждане могут реализовать право на получение мер социальной поддержки по обеспечению жильем, они вынуждены обращаться в суды по вопросам обжалования незаконных решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления, исполнительных органов государственной власти Иркутской области и подведомственных им учреждений.

Большая часть обращений связана с неправомерностью вынесенных заключений межведомственными комиссиями по результатам обследования жилых помещений на предмет их пригодности для проживания. Суть обращений сводится к тому, что, злоупотребляя своим правом исключительной компетенции по вопросу дачи оценки соответствия жилого помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению и его пригодности для проживания, межведомственные комиссии по заявлениям граждан, пострадавших от паводка, выносят заключения, которые впоследствии признаются судами незаконными. Такая ситуация стала, к сожалению, системной в Шиткинском муниципальном образовании (Тайшетский район) и Балтуринском муниципальном образовании (Чунский район).

Жилой дом, расположенный по адресу: Иркутская область, Тайшетский район, р.п. Шиткино, д. 54/2, попал в зону затопления в результате паводка, что явилось причиной его конструктивных повреждений.

Саморегулируемой организацией ФАУ «РосКапСтрой» произведено инструментальное обследование и оценка технического состояния указанного многоквартирного жилого дома. По результатам данного обследования вынесено заключение, согласно которому мероприятия по приведению жилого дома в соответствие с установленными требованиями экономически нецелесообразны, поскольку требуют усиления либо полную замену несущих конструкций.

Вместе с тем 27 июля 2020 года межведомственной комиссией, действующей на базе администрации Шиткинского муниципального образования, выносится заключение о выявлении оснований для признания дома пригодным для проживания и подлежащим капитальному ремонту.

Решением Тайшетского городского суда указанное заключение межведомственной комиссии признается незаконным, на комиссию возлагается обязанность повторно рассмотреть вопрос о пригодности для проживания жилого дома в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» (далее – Постановление Правительства РФ № 47). В качестве основания для признания заключения межведомственной комиссии незаконным судом указано на несогласованность выводов, изложенных в этом заключении, с заключением ФАУ «РосКапСтрой».

15 декабря 2020 года межведомственной комиссией вновь вынесено заключение о выявлении оснований для признания жилого дома пригодным для проживания и подлежащим капитальному ремонту. При этом в обосновании данного заключения имеются ссылки на прежнее заключение ФАУ «РосКапСтрой», в соответствии с которым проведение капитального ремонта нецелесообразно, а также на инженерно-техническое заключение, выполненное МБУ «ПСБ Тайшетского района», установившее наличие

признаков аварийности жилого дома и невозможности проведения капитального ремонта.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 44 Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 47, решение межведомственной комиссии в части выявления оснований для признания многоквартирного жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции может основываться только на результатах, изложенных в заключении специализированной организации, проводящей обследование. Данные обстоятельства указывают на незаконность вновь принятого заключения межведомственной комиссии.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2019 год приводился пример обращения гр-ки Б., проживающей в д. Тахтамай Чунского района, жилое помещение которой значительно пострадало в результате паводка в июне 2019 года. При этом межведомственной комиссией, действующей на базе Балтуринского муниципального образования, заключением от 30 августа 2019 года дом признан пригодным для проживания, решением органа местного самоуправления от 30 августа 2019 года дом признан подлежащим капитальному ремонту. Судебным решением Чунского районного суда от 18 ноября 2019 года в связи с многочисленными нарушениями при проведении оценки жилого помещения решение администрации признано незаконным, межведомственная комиссия обязана провести повторную оценку жилого помещения заявительницы. При этом Уполномоченным в адрес главы Балтуринского муниципального образования направлено заключение с рекомендациями принятия мер, направленных на восстановление нарушенных жилищных прав заявительницы Б.

Однако в 2020 году от заявительницы Б. к Уполномоченному вновь поступило обращение по аналогичному вопросу.

Установлено, что межведомственной комиссией повторно проведено обследование и составлено заключение от 16 января 2020 года о пригодности для проживания жилого помещения. Заключение это решением

суда от 9 ноября 2020 года признано незаконным и отменено; межведомственная комиссия в очередной раз обязана провести обследование жилого помещения заявительницы.

По информации Балтуринского муниципального образования, во исполнение требований судебного решения межведомственной комиссией по результатам уже третьего обследования 22 января 2021 года вынесено заключение о признании жилого помещения пригодным для проживания и подлежащим капитальному ремонту, с которым, конечно, заявитель Б. не согласна и вновь будет вынуждена доказывать свою правоту в суде.

Как видно из приведенных примеров, наличие у межведомственных комиссий исключительных полномочий по проведению оценки жилых помещений на предмет их пригодности для проживания и отсутствие у членов межведомственных комиссий какой-либо ответственности за свои решения заводит граждан в замкнутый круг судебных тяжб и обследований жилья. В такой ситуации добиться справедливости для граждан оказывается просто невозможно.

Неоднократное принятие межведомственными комиссиями решений по вопросу признания многоквартирных жилых домов (жилых помещений) пригодными для проживания и подлежащими реконструкции (капитальному ремонту), признанных в дальнейшем решениями судов незаконными, свидетельствует о формальном и необъективном подходе к разрешению поставленного вопроса, что влечет за собой нарушение прав заявителей на безопасное жилище, на разрешение данного вопроса в разумный срок и вынужденное неоднократное обращение за судебной защитой.

Статьей 40 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище. Согласно статье 1 ЖК РФ жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и

недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав.

Формальный подход при принятии решений о пригодности для проживания жилого помещения, учитывая исключительную компетенцию межведомственной комиссии при решении данного вопроса, к сожалению, указывает на возможное злоупотребление своим правом со стороны межведомственных комиссий. Данный факт, по мнению Уполномоченного, еще более ухудшает состояние и без того пострадавших от действия стихии граждан.

Все это свидетельствует о ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления полномочий по признанию в установленном порядке жилых помещений муниципального и частного жилищного фонда непригодными для проживания.

В настоящее время не всеми гражданами реализовано право на получение мер социальной поддержки в соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 556-пп «О предоставлении гражданам, жилые помещения которых утрачены или повреждены в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне-июле 2019 года на территории Иркутской области, мер социальной поддержки по обеспечению жильем» (далее – Постановление № 556-пп). В производстве судов находится более 100 заявлений граждан, несогласных с результатами рассмотрения вопроса о признании их жилых помещений пригодными (непригодными) для проживания в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 47. А ведь именно решение этого вопроса является основополагающим при определении права граждан на получение мер социальной поддержки и выборе конкретной меры в соответствии с Постановлением № 556-пп.

Получается, что до разрешения возникших споров и вступления в законную силу решений судов граждане лишены возможности обратиться за получением мер социальной поддержки по объективным причинам. Проблемы реализации права граждан на меры социальной поддержки в 2020 году усугублялись имеющимися ограничениями в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, в том числе ограничения в деятельности судов, в связи с которыми существенно продлялись сроки судебных разбирательств.

Учитывая изложенное, а также то, что в Постановлении № 556-пп указаны пресекательные сроки для обращения с заявлениями о предоставлении социальных выплат (до 30 сентября 2020 года включительно – для социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения и до 9 ноября 2020 года – для социальной выплаты на капитальный ремонт жилого помещения), Уполномоченный обратился к Губернатору Иркутской области И.И. Кобзеву с предложением исключить из Постановления № 556-пп указанные сроки в целях обеспечения всех пострадавших от наводнения граждан жильем.

С учетом мнения Уполномоченного и предложений министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, являющегося уполномоченным исполнительным органом государственной власти Иркутской области на предоставление указанных социальных выплат, сначала сроки подачи заявлений, установленные Постановлением № 556-пп, были продлены на незначительный период, а затем к категориям граждан, имеющих право на предоставление социальной выплаты, добавились граждане, в отношении которых решениями суда признано право на предоставление социальной выплаты, обязывающее учреждение социальной защиты принять решение о выдаче свидетельства.

Таким образом, в соответствии с действующей редакцией Постановления № 556-пп, если суды поддержат граждан, добивающихся выдачи свидетельств на получение социальной выплаты, органы

государственной власти региона будут обязаны предоставить им эту выплату вне зависимости от времени обращения.

Уполномоченный считает указанные изменения актуальными и жизненно важными для реализации пострадавшими гражданами их конституционного права на жилище.

В то же время следует отметить и негативные последствия внесенных изменений в Постановление № 556-пп, повлекшие многочисленные факты нарушения законодательства в деятельности органов местного самоуправления при определении зоны чрезвычайной ситуации, и, как следствие, – проблемы в реализации гражданами права на получение социальной выплаты.

Так, Постановлением Правительства Иркутской области от 31 марта 2020 года № 202-пп были внесены изменения в Постановление № 556-пп, среди которых установлено, что при обращении граждан за получением социальных выплат соответствующим государственным учреждением Иркутской области посредством межведомственного запроса запрашиваются сведения о нахождении утраченного (поврежденного) жилого помещения в зоне чрезвычайной ситуации, определенной решением главы муниципального образования Иркутской области, на территории которого решением главы указанного муниципального образования введен режим функционирования «Чрезвычайная ситуация».

В результате имели место факты неоднократного изменения зоны чрезвычайной ситуации в отдельных муниципальных образованиях, в том числе путем исключения некоторых территорий из данной зоны (чаще всего – в Чунском районе). В связи с чем на практике возникли проблемы, когда граждане, чьи жилые помещения реально пострадали в результате чрезвычайной ситуации, по формальной причине исключения (или изначального невключения) их жилых помещений из зоны чрезвычайной ситуации, были лишены возможности получить социальные выплаты и вынуждены устанавливать это право в судебном порядке.

Анализ судебной практики показал, что несмотря на многочисленные решения судов по вопросу включения жилых помещений в зону чрезвычайной ситуации, органами местного самоуправления не делаются выводы из этой практики, не рассматривается вопрос о комплексном дополнении зоны чрезвычайной ситуации (имеют место факты, когда одно жилое помещение в многоквартирном доме включается в зону чрезвычайной ситуации, а другие – нет).

Кроме того, из поступивших жалоб усматривается, что даже при наличии вступившего в законную силу решения суда о признании права гражданина на получение социальной выплаты, органы местного самоуправления не принимают решений о включении соответствующих жилых помещений в зоны чрезвычайной ситуации, что влечет фактически формальный отказ в предоставлении гражданам социальной выплаты, несмотря на реальные обстоятельства, и неисполнение судебных решений.

Учитывая, что Указом Губернатора Иркутской области от 27 июня 2019 года № 134-уг «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Иркутской области» для сложившейся на территории Иркутской области чрезвычайной ситуации установлен региональный (межмуниципальный) уровень реагирования, а также то, что в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» границы зон чрезвычайных ситуаций определяются назначенными в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации руководителями ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации, для исключения подобной «самодеятельности» со стороны органов местного самоуправления, по мнению Уполномоченного, границы зоны

чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате наводнения в Иркутской области, должны быть установлены руководителем ликвидации чрезвычайной ситуации, определенным Губернатором Иркутской области, на уровне Иркутской области в целом.

В настоящее время есть Постановление Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 558-пп «Об установлении описания границ подтопленных (затопленных) зон чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате паводка, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года на территории Иркутской области», которое подписано руководителем ликвидации чрезвычайной ситуации – Первым заместителем Губернатора Иркутской области – Председателем Правительства Иркутской области Р.Н. Болотовым. По мнению Уполномоченного, именно оно должно использоваться при определении права граждан на получение мер социальной поддержки.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует:

Правительству Иркутской области

– внести изменения в Постановление Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 556-пп, касающиеся исключения необходимости запроса документов, касающихся нахождения утраченного жилого помещения в зоне чрезвычайной ситуации, определенной решением главы муниципального образования Иркутской области, на территории которого решением главы указанного муниципального образования введен режим функционирования «Чрезвычайная ситуация» и определения того, что государственное учреждение Иркутской области самостоятельно проверяет, находится ли указанное жилое помещение в границах подтопленных (затопленных) зон чрезвычайной ситуации в соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 558-пп;

– внести изменения в Постановление Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 556-пп, предусмотрев, что независимо от

наличия (отсутствия) жилого помещения в границах подтопленных (затопленных) зон чрезвычайной ситуации в соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 558-пп принимается решение о предоставлении социальной выплаты гражданам, право которых на указанные социальные выплаты признано в судебном порядке;

– с учетом вступивших в законную силу решений судов актуализировать Постановление Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 558-пп;

Органам местного самоуправления

– исключить формальный подход при принятии решений о пригодности для проживания жилых помещений и факты неоднократного признания судами незаконными принятых решений по указанным вопросам;

– главам муниципальных образований обеспечить организацию деятельности межведомственных комиссий в строгом соответствии с действующим законодательством, принять меры по недопущению воспрепятствования гражданам в реализации прав на безопасное жилище и по разрешению данного вопроса в разумный срок.

7. Соблюдение прав человека и гражданина при осуществлении деятельности правоохранительными органами

7.1. Об отдельных вопросах нарушения общественного порядка

В Иркутской области вопросы административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка регулируются Законом Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 107-оз

«Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области» (далее – Закон от 12 ноября 2007 года № 107-оз). Именно его подразумевают, когда говорят про закон о тишине в Иркутской области. Согласно предписаниям статьи 3 этого Закона ночное время тишины длится с 23:00 до 07:00 часов.

Закон запрещает шуметь не только в многоквартирном доме, как принято считать, но и в любых помещениях близ жилых зданий, а также на улице.

В пункте 1 статьи 3 вышеуказанного Закона также есть ограничения, касающиеся дневного времени. В частности, нельзя совершать действия, нарушающие тишину в воскресные и нерабочие праздничные дни с 7:00 до 23:00. Фактически это означает, что по воскресеньям и праздникам шуметь нельзя вообще.

Исключения для данного времени составляют аварийные, спасательные, а также неотложные, связанные с обеспечением жизнедеятельности граждан, работы. К ним могут быть отнесены срочный ремонт трубопровода или восстановление зданий после частичного разрушения.

По информации, представленной ГУ МВД России по Иркутской области, в 2020 году органами полиции зарегистрировано 2 531 сообщение (заявление) о нарушении общественного порядка гражданами, находящимися в жилых помещениях (в 2019 году – 1 743).

В соответствии с действующим законодательством функции по осуществлению проверки по таким сообщениям (заявлениям) возложены на сотрудников полиции, которые на основании статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», обязаны незамедлительно прибывать на место совершения административного правонарушения, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения

административного правонарушения, обеспечивать сохранность следов административного правонарушения.

Материалы по указанным проверкам поступают из отделов полиции для рассмотрения и принятия решений в рамках полномочий должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

В соответствии с Законом Иркутской области от 4 апреля 2014 года № 37-ОЗ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по законам Иркутской области, в том числе предусмотренных Законом от 12 ноября 2007 года № 107-оз, наделены должностные лица органов местного самоуправления.

Далее на основании Закона Иркутской области от 29 декабря 2008 года № 145-оз «Об административных комиссиях в Иркутской области» дела об административных правонарушениях по указанным составам направляются на рассмотрение административных комиссий, действующих в муниципальных образованиях.

Проведенный Уполномоченным по правам человека анализ реализации изложенного алгоритма административного производства, начиная с момента обращения граждан с заявлением об административном правонарушении до принятия по нему итогового решения, не позволяет сделать вывод об его эффективности, а следовательно, о достижении целей охраны общественного порядка.

Из представленных органами местного самоуправления показателей следует, что в среднем только 15% из поступивших в органы полиции сообщений об административных правонарушениях поступают на рассмотрение административных комиссий.

Например, в 2020 году должностным лицам Ангарского городского округа, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, из отдела полиции поступило 2 217 материалов по сообщениям об административных правонарушениях, из которых по 1 859

(84%) отказано в возбуждении дела об административном правонарушении, направлено в административную комиссию только 358 (16%).

В комитет по управлению Ленинским округом администрации г. Иркутска из отдела полиции (ОП) № 4 МУ МВД России «Иркутское» и ОП № 8 МУ МВД России «Иркутское» поступило 2 166 материалов о привлечении к административной ответственности, по 1 907 (88%) вынесены определения об отказе в возбуждении дел об административном правонарушении, направлено на рассмотрение в административную комиссию только 259 (12%).

В комитет по управлению Свердловским округом администрации г. Иркутска за предыдущий год из трех отделов полиции (ОП № 1 – № 3 МУ МВД России «Иркутское») поступило 1 368 материалов проверок для принятия решения о нарушении общественного порядка, выразившегося в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан, из них по 1 061 (77%) отказано в возбуждении административных дел, по 228 (16%) составлены протоколы об административных правонарушениях, которые направлены на рассмотрение административной комиссии.

Но даже составление протоколов об административных правонарушениях и направление их вместе с материалами проверок в административную комиссию не означает, что по всем поступившим делам административными комиссиями будут приняты решения о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Из поступивших на рассмотрение административной комиссии, действующей на базе Ангарского городского округа, 358 дел об административных правонарушениях только по 200 вынесены постановления о привлечении лиц к административной ответственности, что составляет 9% от общего количества поступивших из органов полиции материалов по фактам нарушения общественного порядка.

Аналогичная ситуация в г. Усолье-Сибирское, где только 11% от общего количества материалов окончены вынесением постановления о

наложении административного наказания. В г. Иркутске этот показатель составляет в Свердловском и Октябрьском округах – 9%, в Кировском и Куйбышевском районах – 14%. Очень низкий показатель в Ленинском округе г. Иркутска, здесь только по 4% материалов нарушители привлечены к административной ответственности.

Анализируя положение дел, Уполномоченный считает, что проблема при производстве по таким материалам возникает уже на стадии проверки сообщения об административном правонарушении. Дело в том, что у должностных лиц органов полиции, к которым, как правило, изначально поступает сигнал о нарушении общественного порядка, отсутствует обязанность по составлению протокола об административном правонарушении, предусмотренная законами субъектов Российской Федерации.

До 2014 года данные полномочия входили в круг должностных обязанностей сотрудников полиции, но в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», указанные полномочия с них сняты и возложены на должностных лиц органов местного самоуправления.

Соответственно, при выезде по вызовам должностные лица органов внутренних дел не заинтересованы в качестве собранного материала проверки, поэтому документы, поступившие на рассмотрение должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, зачастую не содержат достаточных данных для установления объективной стороны административного правонарушения и лиц, его совершивших, а следовательно, по ним нельзя сделать вывод о наличии события административного правонарушения.

Так, согласно пункту 2 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются

поступившие из правоохранительных органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В соответствии с подпунктами 1, 2, 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению, в случае отсутствия события и состава административного правонарушения, истечения сроков давности привлечения к административной ответственности.

Наиболее частыми основаниями для вынесения решений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях являются отсутствие состава административного правонарушения, отсутствие события административного правонарушения, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

Основные замечания должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, к материалам, предъявляемым отделами полиции, следующие:

- при отсутствии в материалах объяснений лица, допустившего нарушение общественного порядка, не отобраны объяснения соседей либо самого заявителя;
- отсутствие рапорта должностного лица полиции об установлении факта совершения административного правонарушения;
- в объяснениях опрашиваемых лиц неверно указаны их паспортные данные, нет четкого указания на дату и время совершения административного правонарушения;
- отсутствуют или не полностью указаны паспортные данные предполагаемого нарушителя, что препятствует идентификации его личности;
- материалы из отделов полиции поступают по истечении длительного срока с момента регистрации сообщения об административном правонарушении (обычно более месяца). Учитывая, что срок привлечения к

административной ответственности по данным составам правонарушений составляет 2 месяца с момента их совершения, а до передачи дел на рассмотрение административных комиссий требуется принять меры по вызову лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, для дачи объяснений и составления протокола об административном правонарушении, в большинстве случаев на момент их поступления в административные комиссии истекают сроки давности привлечения к административной ответственности.

Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, в отличие от сотрудников полиции, не наделены полномочиями по проведению проверок сообщений об административных правонарушениях, в том числе по установлению личности граждан, проверке их документов, проведению профилактической работы. Не наделены они также полномочиями давать поручения органам полиции по проведению отдельных действий в целях получения доказательств по материалам, в том числе по установлению личности граждан и свидетелей правонарушения, осуществлению принудительного привода лица, в отношении которого планируется составить протокол об административном правонарушении, для вручения.

Тем не менее, должностные лица предпринимают меры по восполнению доказательной базы: совершаются выезды на место совершения административного правонарушения для опроса правонарушителя и свидетелей, направляются запросы в паспортный стол, федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области и иные государственные органы для установления лиц, допустивших нарушение общественного порядка.

Граждане, в свою очередь, обычно по вызову должностных лиц органов местного самоуправления для дачи объяснений и составления протокола об административном правонарушении не являются, не считают нужным предъявлять им документы, удостоверяющие личность, поскольку

не воспринимают всерьез указанных сотрудников и не считают, что в случае неисполнения их требований будут привлечены к ответственности. Организаторы шумных мероприятий, зная о поступившем вызове полиции, целенаправленно избегают получать почтовую корреспонденцию.

Зачастую шумные компании собираются в арендованных посуточно квартирах именно с целью весело провести время без какой-либо ответственности за комфорт проживающих рядом жильцов. На следующий день «отдыхающие» разъезжаются и установить их личности оказывается невозможно.

Учитывая изложенное, а также тот факт, что административные материалы поступают из отделов полиции с затянутыми сроками и не в полном объеме, составить протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом от 12 ноября 2007 года № 107-оз, в целях привлечения виновных лиц к административной ответственности, по представленным материалам из отделов полиции в большинстве случаев не представляется возможным, и основная доля таких материалов попросту не доходит до рассмотрения административных комиссий (табл. 10).

Таблица 10

Выборочные данные о результативности рассмотрения материалов по фактам нарушения Закона Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 107-оз в 2020 году

Территория деят-ти адм. комиссии	Кол-во материалов, поступи вших на рассмотр ение должност- ных лиц, уполном о- ченных составля ть	Кол-во материалов, по которым приняты решения об отказе в возбужде- нии дел		Кол-во материалов с составлен- ными протоколами, направлен- ных на рассмотрение административной комиссии		Кол-во принятых решений о назначении административного наказания		Кол-во материалов, находящи- хся на рассмотре- нии должност- ных лиц, уполномо- ченных составлять протоколы
		всего	%	всего	%	всего	%	

	протоколы							
Ангарский городской округ	2 217	1 859	84	358	16	200	9	0
МО «Город Усолье-Сибирское»	1 368	1 092	79	160	11	156	11	116
Ленинский городской округ г. Иркутска	2 166	1 907	88	259	12	84	4	0
Свердловский городской округ г. Иркутска	1 368	1 061	77	228	16	130	9	79
Октябрьский городской округ г. Иркутска	1 758	1 408	20	350	20	173	9	0
Кировский и Куйбышевский р-ны г. Иркутска	1 093	810	74	283	25	154	14	0

Сравнительные данные свидетельствуют о том, что работа уполномоченных органов по привлечению к административной ответственности граждан за совершение правонарушений, предусмотренных Законом Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 107-оз, за совершение действий, нарушающий тишину и покой граждан, не отвечает задачам охраны общественного порядка и предупреждения совершения новых правонарушений.

По мнению Уполномоченного, именно действующий механизм подготовки административных материалов приводит к неэффективности привлечения правонарушителей к административной ответственности.

Для оптимизации работы в данном направлении наиболее логичным и правильным является возложение функций по составлению протоколов об административных правонарушениях по указанным составам на должностных лиц органов внутренних дел, непосредственно выезжающих на место совершения административного правонарушения в день его

совершения, когда на месте находятся и правонарушители, и заявители, и свидетели, которые однозначно укажут дату и время «соседского веселья». В таком случае сотрудники полиции будут заинтересованы в качестве собранного материала проверки и используют для этого все имеющиеся у них полномочия, которых нет у должностных лиц городских и сельских поселений. При этом протоколы об административном правонарушении могут быть составлены в день выезда по вызову и вручены предполагаемому нарушителю с уведомлением о дате рассмотрения материалов административной комиссией. При таком порядке исключается вероятность истечения сроков давности привлечения к административной ответственности виновников нарушения общественного порядка, не затрачиваются средства на почтовые услуги, время и результативность вручения лицу почтовой корреспонденции.

Уполномоченный рекомендует:

Правительству Иркутской области и ГУВД Иркутской области

– рассмотреть вопрос о заключении Соглашения о передаче осуществления части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Законом Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 107-оз «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области», должностным лицам органов внутренних дел (полиции) в соответствии с положениями части 6 статьи 28.3 КоАП РФ.

7.2. О вопросах реализации прав граждан сотрудниками полиции

Одно из основных направлений в деятельности Уполномоченного – защита прав лиц, содержащихся в закрытых учреждениях пенитенциарной системы области и полиции.

На территории Иркутской области находится 18 пенитенциарных учреждений системы Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Иркутской области (далее – ГУФСИН России по Иркутской области), а также 31 учреждение ГУ МВД России по Иркутской области: 26 изоляторов временного содержания (ИВС), 4 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке (СП) и 1 Центр временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ).

По состоянию на 1 января 2021 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) Иркутской области содержалось 12 321 (на 1 января 2020 года – 13 309 человек, на 1 января 2019 года – 14 139 человек, на 1 января 2018 года – 14 442 человека):

- в исправительных колониях – 10 359 (на 1 января 2020 года – 11 513, на 1 января 2019 года – 12 397, на 1 января 2018 года – 12 741) осужденных;

- в следственных изоляторах – 1 915 (на 1 января 2020 года – 1 743, на 1 января 2019 года – 1 682, на 1 января 2018 года – 1 654) человек;

- в Ангарской воспитательной колонии – 47 (на 1 января 2020 года – 53, на 1 января 2019 года – 60, на 1 января 2018 года – 47) воспитанников.

За отчетный период в ИВС области содержалось 14 381 (на 1 января 2020 года – 15 665, на 1 января 2019 года – 15 608, на 1 января 2018 года – 16 988) человек.

В специальных приемниках области содержалось 2 767 (2019 год – 3 138) человек, в ЦВСИГ – 414 иностранных граждан (2019 год – 811), в том числе 397 иностранных граждан и 17 лиц, не имеющих гражданства.

Хочется отметить, что оперативная обстановка на территории области за 12 месяцев 2020 года характеризовалась снижением числа зарегистрированных преступлений на 8.2% – 42 174 преступления.

В течение года выявлено 19 304 лица, совершивших преступления; социальный портрет лиц, установленных за совершение преступлений, не претерпел значительных изменений. В большинстве случаев – это граждане,

не имеющие постоянного источника дохода – 12 742 человека или 66% (2019 год – 13 372) и ранее судимые – 5 788 человек или 30% (2019 год – 5 975). Несовершеннолетними совершено 6% преступлений из общего числа (2020 год – 1 111, 2019 год – 1 280).

По-прежнему значительное число преступлений совершается лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, – 8 434 человека или 44% (2019 год – 8 839).

В 2020 году в органы внутренних дел Иркутской области поступило 543 762 (2019 год – 540 549) заявления, сообщения и иная информация о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях. По 35 955 (2019 год – 39 110) рассмотренным сообщениям принято решение о возбуждении уголовного дела, по 53 110 (2019 год – 43 408) возбуждены дела об административном правонарушении, в возбуждении уголовного дела отказано в 107 182 случаях (2019 год – 84 689).

В 2020 году лицами, ранее совершавшими преступления, совершено 15 125 преступлений (2019 год – 15 062), в том числе ранее судимыми – 7 818 (2019 год – 7 808). Удельный вес рецидивной преступности в Иркутской области составляет 67,7%. Для сравнения: по России – 59,8%, по СФО – 69,3%.

Террористических актов, массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка в регионе допущено не было. Зарегистрировано 15 преступлений террористического характера (2019 год – 6), экстремистской направленности – 2 (2019 год – 3).

В 2020 году Уполномоченному по вопросам, касающимся прав граждан в местах принудительного содержания, поступило 516 (2019 год – 543) обращений, из которых 356 (2019 год – 391) – от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области. В адрес Уполномоченного поступило 5 (2019 год – 13) жалоб на неудовлетворительные условия содержания в ИВС и 58 (2019 год – 60)

обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства, из них от содержащихся в ЦВСИГ – 42 (2019 год – 15).

В работе Уполномоченного состоялся первый опыт среди омбудсменов в субъектах Российской Федерации по подготовке заключения по административному делу о признании информационных материалов экстремистскими. Уполномоченный по правам человека в Иркутской области принял участие в рассмотрении административного дела, так как лицо, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими, не установлено (в соответствии с частью 3 статьи 265.8 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

В связи с обращением в суд в порядке статьи 39 КАС РФ с административным иском заявлением прокуратуры Иркутской области о признании информационного материала экстремистским, Уполномоченным этот материал был изучен. Уполномоченный согласился с выводами правоохранительных органов, прокуратуры и с заключением эксперта, о том, что в тексте имеются косвенные побуждения к деперсонализированному адресату, обобщенному по религиозному признаку. В тексте также имеются высказывания, направленные на возбуждение вражды, ненависти по отношению к группе лиц, выделенных по признаку отношения к религии. Учитывая, что представленный информационный материал может и в дальнейшем распространяться, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет, Уполномоченный полагает, что имеются основания для признания его экстремистским, за исключением сур, аятов и цитат из Корана.

В Иркутской области все большее распространение получают преступления посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий. В 2020 году зарегистрировано 8 501 преступление (2019 год – 5 266), в том числе тяжких и особо тяжких составов

– 5 533 (2019 год – 3 238). Из них совершено с использованием расчетных (пластиковых) карт – 848 (2019 год – 1 007), компьютерной техники – 710 (2019 – 116), программных средств – 588 (2019 год – 350), сети Интернет – 3 254 (2019 год – 1 930), средств мобильной связи – 3 767 (2019 год – 2 314).

Раскрыто 1 533 преступления (2019 год – 1 187), выявлено 1 310 лиц (2019 год – 1 043).

Уполномоченный отмечает, что для профилактики данных преступлений необходимо принимать дополнительные меры по информированию граждан о современных видах и способах мошенничества в сети Интернет и посредством средств мобильной связи.

7.2.1. Права иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19

В Иркутской области число трудовых мигрантов с начала 2020 года в связи с пандемией коронавируса сократилось вдвое по сравнению с тем же периодом 2019 года. Введение карантинных мер в марте – апреле 2020 года приостановило частично или полностью деятельность многих предприятий, особенно в тех отраслях, где занято наибольшее количество иностранных работников: строительство, ресторанный и гостиничный бизнес, оптовая и розничная торговля. Часть трудовых мигрантов потеряла работу или стала трудиться неполный рабочий день, что привело к полной или частичной потере дохода. В итоге для иностранных работников был потерян смысл пребывания в России. Многие лишились рабочих мест, а значит, средств к существованию, другие, наоборот, вынуждены были работать и рисковать здоровьем, пока население страны находилось на самоизоляции. У мигрантов в связи с закрытием границ не было возможности вернуться на родину, возникали проблемы с жильем и медицинским обслуживанием.

К Уполномоченному поступали обращения от иностранных граждан, лиц без гражданства и членов их семей. Как правило, это просьбы помочь в обжаловании принятых решений, получении необходимых документов, о содействии в легализации на территории Российской Федерации или помощи в возвращении на родину.

В настоящее время, до 15 июня 2021 года, Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (далее – Указ Президента № 274) продлено действие применяемых с 15 марта 2020 года, временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в России в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции.

Анализ статистических данных, представленных Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области, свидетельствует о следующем.

В 2020 году на миграционный учет поставлено 216 835 иностранных граждан (2019 год – 593 462), в том числе первично – 87 309 (2019 год – 448 871), из них 51 996 (2019 год – 361 284) граждан дальнего зарубежья и 35 313 (2019 год – 87 587) из ближнего зарубежья. Снято с учета 223 948 иностранных граждан (2019 год – 585 060).

Органами внутренних дел Иркутской области в течение 2020 года выявлено 8 214 (2019 год – 13 860) административных правонарушений, из которых 3 130 (2019 год – 4 379) – в отношении иностранных граждан, нарушивших режим пребывания в Российской Федерации (статья 18.9 КоАП РФ). За несоблюдение правил миграционного учета (статья 18.8 КоАП РФ) привлечено к административной ответственности 2 171 (2019 год – 5 511) лицо.

Судами приняты решения о выдворении за пределы Российской Федерации 386 (2019 год – 1 447) иностранных граждан, фактически выдворено – 358 (2019 год – 1 221), депортировано – 132 (2019 год – 101).

В 2020 году иностранные граждане совершили 240 преступлений (2019 год – 215), в основном это кражи – 149 (2019 год – 180), мошенничество – 27 (2019 год – 23), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью – 17 (2019 год – 12) и т. д.

Значительное количество преступлений совершается гражданами Узбекистана – 65 (их доля составила 27% от всех совершенных иностранцами преступлений), Таджикистана – 45 преступлений (18%), Азербайджана – 41 (17%), Киргизии – 37 преступлений (15%), Армении – 14 преступлений (по 6%), Украины – 10 преступлений (4%) и лицами без гражданства – 8 преступления (3%).

В 2020 году зарегистрировано 10 преступлений, совершенных иностранными гражданами в сфере незаконного оборота наркотиков.

В отношении самих иностранных граждан в 2020 году было совершено 263 преступления (2019г.- 323).

В 2020 году на территорию области прибыли и поставлены на учет 754 участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Оформлено гражданство Российской Федерации 2 805 иностранным гражданам и лицам без гражданства. Иностранцам выдано 1 592 разрешения на временное проживание (РВП) и 3 013 документов, подтверждающих право на долгосрочное проживание в России (вид на жительство).

Оформлено иностранным гражданам 555 разрешений на работу и выдано 20 863 разрешений (патента) на работу. Стоимость патента на осуществление трудовой деятельности для иностранных граждан в Иркутской области в 2020 году составляла 6 137 рублей.

Проблема определения правового статуса и возвращения в страну исхода остается актуальной и рассматривается Уполномоченным в каждом ежегодном докладе. На территории области проживает большое количество людей, которые не могут легализовать свой статус в Российской Федерации, но и не имеют возможности покинуть территорию России, из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность. Это бывшие граждане СССР, которые остались на территории России или прибыли сюда после 1992 года в связи с семейными обстоятельствами. В деятельности Уполномоченного подобная категория дел отличается наибольшей сложностью.

В адрес Уполномоченного обратилась Ч., 1994 года рождения, гражданка Республики Молдова, по вопросу предоставления убежища.

Заявительница указала, что после смерти отца в 2017 году приехала на территорию Российской Федерации к родному брату, проживающему в Иркутском районе. Она просила помощи в предоставлении убежища и дальнейшего оформления документов для получения постоянного права проживания и работы на территории Российской Федерации.

Уполномоченный в интересах заявительницы обратился к руководству Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области. Ч. была приглашена в отдел по вопросам миграции, где ей разъяснили порядок оформления разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации. С целью урегулирования административно-правового статуса заявительницы на территории РФ решился вопрос о постановке ее на миграционный учет по месту пребывания без выезда из Российской Федерации.

Около 2 лет на контроле Уполномоченного находилось обращение заявительницы Д. В конце 1980-х годов ее дочь в силу ряда причин оказалась на территории Латвии. На протяжении длительного времени, в связи с утратой паспорта гражданина СССР, она не могла вернуться в Российскую Федерацию для воссоединения с матерью и братом,

проживающими в Иркутской области, или легализовать свой статус на территории Республики Латвия.

На протяжении многих лет иркутские родственники пытались помочь Д., обращаясь в различные инстанции на территории обоих государств, но обнадеживающего результата достигнуть не могли.

Для решения этого вопроса аппаратом Уполномоченного была проведена большая работа, связанная с обращениями в различные компетентные органы, в том числе к омбудсмену Латвийской Республики Юрису Янсонсу.

В результате совместной работы сотрудника бюро омбудсмена Латвии Санты Тиваненковой и сотрудника аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области Людмилы Вороновой, компетентные органы Республики Латвия приняли решение предоставить Д. статус лица без гражданства. После получения документа, удостоверяющего личность, дочь заявительницы не смогла воссоединиться с семьей, на этот раз из-за закрытия границ с Российской Федерацией в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции. Д. обратилась в органы миграции Республики Латвия о получении вида на жительство. 10 декабря 2020 года ей было разрешено легально проживать на территории Латвии. Удостоверение апатрида позволило Д. 11 января 2021 года в Латвии выйти замуж.

При первой возможности дочь заявительницы планирует вылететь в Российскую Федерацию для воссоединения с родными и для получения гражданства Российской Федерации.

К Уполномоченному поступило обращение от гр-ки С. с жалобой на отказ органов ЗАГС в предоставлении ей сведений. Информация была необходима для предоставления в миграционные органы другого государства. Заявительница указала на нарушение ее прав на получение сведений о своих родственниках.

Уполномоченный обратился с запросом в службу записи актов гражданского состояния Иркутской области. В итоге вся необходимая

информация о бабушках (прабабушках) и дедушках (прадедушках) заявительницы была найдена и оперативно направлена гр-ке С.

Защита прав иностранных граждан и лиц без гражданства входит в сферу деятельности Уполномоченного. С этой целью проводятся регулярные проверки в Центре временной изоляции для иностранных граждан (далее – ЦВСИГ).

В 2020 году в ЦВСИГ содержалось 413 иностранных граждан (ИГ) и 17 лиц без гражданства (ЛБГ).

Лица, содержащиеся в ЦВСИГ в ожидании исполнения решения о выдворении или депортации, высказывают несогласие с решением о помещении в специальное учреждение, жалуются на условия, на то, что их содержание в специальных учреждениях в ходе производства о выдворении было произвольным и продолжительным, что они не имели доступа к эффективному судебному пересмотру их проблем, об отсутствии правовой помощи, проблемах языкового барьера.

Уполномоченным неоднократно ставился вопрос о предоставлении возможности лицам, содержащимся в спецприемнике, приобретать вещи первой необходимости, а также продукты питания, указывалось на то, что не созданы бытовые условия в Центре для длительного пребывания, нет возможности стирать и сушить личные вещи.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» в специальных учреждениях должны быть созданы бытовые условия для содержащихся иностранных граждан, отвечающие требованиям гигиены, санитарной и пожарной безопасности.

На 1 января 2021 года в спецприемнике для иностранцев содержалось 27 человек, из них ЛБГ – 5, что значительно меньше по сравнению с прошлым годом (2019 год – 84). Не имеющих гражданства, в том числе на выдворение – 17 человек, на депортацию – 10 человек. 4 иностранных гражданина, срок содержания которых превышает 6 месяцев, и 3 иностранных гражданина, срок содержания которых превышает 1 год.

В настоящий момент в ЦВСИГ находятся только иностранные граждане или лица без гражданства, освободившиеся из мест лишения свободы, имеющие на руках распоряжение Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации или те, кто был помещен в учреждение до вступления Указа Президента № 274.

Из общего числа содержащихся в ЦВСИГ иностранных граждан или лиц без гражданства в течение 2020 года убыло 386 (- 46,8%, 2019г.- 726) иностранных граждан, из них: депортировано – 130 (28,7%, 2019г.-101), выдворено – 231 (- 61,3%, 2019г.-597), в том числе 129 (- 72%, 2019г.-461) иностранных граждан выдворены за счет собственных денежных средств, 102 (- 25%, 2019г.-136) – за счет государственных средств, на самостоятельный контролируемый выезд по решению суда направлено 2 (- 33,3%, в 2019 г.- 3) человека, освобождено по решению суда – 22 (- 8,3%, 2019г.- 24).

Из средств федерального бюджета на выдворение иностранных граждан за пределы Российской Федерации затрачено 6 млн 471 тыс. рублей, в том числе:

– на приобретение проездных документов для должников -1 млн 905 тыс. рублей;

– на препровождение ИГ (приобретение билетов, проживание, суточные) затрачено 4 млн 566 тыс. рублей.

Принимая во внимание то, что многие лица, содержащиеся в ЦВСИГ, проводят в нем продолжительное время, вопрос о создании надлежащих

бытовых и санитарных условий для находящихся в Центре лиц, приобретает особую актуальность.

Сложнее всего решаются вопросы у лиц без гражданства. Они не понимают своего правового статуса и принадлежности к тому или иному государству, не имеют четких перспектив к выдворению (депортации) или легализации на территории Российской Федерации.

В свое время, находясь на территории Российской Федерации, данные лица не приняли меры, чтобы узаконить свое пребывание на территории нашей страны. Правовые коллизии, длительность ответов на запросы, направляемые в национальные консульства и дипломатические представительства, не способствуют сокращению срока пребывания в спецприемнике. В основном, это граждане бывшего СССР, которые не приняли гражданство ни одного государства после распада Союза, прибыли на территорию Российской Федерации в 90-е годы прошлого столетия из государств «постсоветского пространства» – Казахстана, Грузии, Армении и др.

Уполномоченный, совместно с правозащитными организациями, помогает восстановить правовой статус лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

До настоящего времени не решен вопрос о признании (легализации) данных лиц. Российское законодательство не предусматривает специального правового регулирования для ЛБГ. Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «...понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан». Российская Федерация до настоящего времени не присоединилась и не ратифицировала Конвенцию о статусе апатрида 1954 года.

26 января 2021 года во втором чтении Госдумой принят законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства», которым вводится норма о введении временных удостоверений личности для лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации. Не позднее чем за месяц до истечения срока действия удостоверения лицо без гражданства обязано обратиться в территориальный орган МВД России с заявлением о его продлении на один год, причем продлеваться оно может до получения разрешения на временное проживание или вида на жительство.

После принятия данных дополнений, лица, находящиеся на территории нашей страны и не имеющие гражданства ни одного государства, могут претендовать на легализацию. А пока Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает для лиц без гражданства те же наказания за нарушение правил проживания и трудовой деятельности в России, что и для иностранных граждан, никак не учитывая специфику их положения.

На территории Российской Федерации многие из указанной категории лиц обрели семейные и социально-экономические связи, иностранные государства своими гражданами их не признают; остается только возможность обращения в суд в целях защиты прав и законных интересов ЛБГ, содержащихся в ЦВСИГ, с целью их легализации на территории РФ.

В ходе посещения ЦВСИГ Уполномоченным к нему обратился К., длительное время содержащийся в учреждении, узбек по национальности. У иностранного гражданина К. имеется постоянная регистрация по месту его проживания, имеется ордер на жилое помещение. После 2000 года, когда им был утерян паспорт гражданина СССР, он неоднократно обращался в отдел по вопросам миграции (ранее – отдел УФМС) с просьбой о

восстановлении паспорта и решении вопроса законного проживания на территории Российской Федерации.

Установлено, что по состоянию на 1 марта 1992 года (с декабря 1989 по декабрь 1992 года) К. проходил службу в рядах Советской Армии на территории Российской Федерации в г. Владивостоке. После службы К. выехал в Узбекистан, вернулся на территорию России в 1996 году.

Судом принято решение о принудительном выдворении его в Республику Таджикистан (по месту рождения), гражданином которой он не является, родственников у него там нет. Гражданства ни одного из вновь образованных после распада СССР, государств не принимал, является лицом без гражданства.

По поводу обращения К. началась кропотливая работа. Сотрудники аппарата Уполномоченного подготовили исковое заявление по обжалованию решения о выдворении К. и помещении его в ЦВСИГ. Взаимодействие адвоката и Уполномоченного дали свои результаты.

1 июня 2020 года Усть-Илимский городской суд Иркутской области принял решение о прекращении исполнения постановления суда, которым лицо без гражданства К. привлечено к административной ответственности согласно части 1.1 статьи 18.8 КоАП РФ о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации.

Суд, рассмотрев все доводы, установил, что К. не является гражданином Таджикистана и исполнить решение суда от 2018 года не представляется возможным.

Суд принял административное исковое заявление, в котором сообщалось, что лицо без гражданства К. проживал в г. Усть-Илимске с 1997 года, был зарегистрирован по месту жительства, обучался в учебном учреждении, имел индивидуальный пенсионный счет. При потере паспорта СССР обратился в компетентные органы за восстановлением документа, оплатил штраф, но в установленные законом сроки документ выдан не был.

Заявитель был отпущен из ЦВСИГ, прибыл в город Усть-Илимск и обратился в отдел по вопросам миграции МО МВД России «Усть-Илимский» для восстановления своего правового статуса.

В адрес Уполномоченного обратилась уроженка Республики Казахстан А., содержащаяся в ЦВСИГ, по вопросу несогласия с решением Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 6 мая 2019 года о привлечении ее к административной ответственности по части 1.1 статьи 18.8 КоАП РФ и помещении в спецприемник.

Так как 55-летняя женщина не принимала гражданства Республики Казахстан, потеряла паспорт СССР, с 1991 года находится на территории Иркутской области, сотрудники аппарата Уполномоченного, собрав характеризующий материал в отношении А., обратились в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области.

В ответе начальника Управления по вопросам миграции сообщалось, что у задержанной имеются основания приема в гражданство России. Начата процедура установления личности, были направлены запросы в компетентные органы Республики Казахстан о предоставлении сведений о записи акта о рождении и регистрации по месту жительства. Появилась надежда, что права А. будут восстановлены.

К Уполномоченному неоднократно обращались лица, освобожденные из мест лишения свободы по окончании срока наказания или условно досрочного освобождения (УДО). В 2020 году освобождено 132 иностранных гражданина, и только 33 из них имели действительные документы, удостоверяющие личность, и могли самостоятельно и без задержек (при условии открытия границ) осуществить выезд из Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента № 274 в 2020 году в ЦВСИГ направляются только лица, освобожденные из мест лишения свободы (МЛС).

Из мест лишения свободы в связи с тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, был освобожден иностранный гражданин Р. и помещен в спецприемник для иностранцев для депортации.

Заявитель указал, что неоднократно обращался к руководству ЦВСИГ об оказании ему медицинской помощи, но ему было отказано. Сообщал о страданиях, которые он испытывал, находясь в спецприемнике, так как нуждался в квалифицированной медицинской помощи в соответствии с его заболеванием. Необходимую медицинскую помощь бывший осужденный в условиях спецприемника получить не мог.

После вмешательства Уполномоченного медицинские работники ЦВСИГ оказали необходимое медицинское сопровождение иностранному гражданину. В связи с закрытием границ, содержание заявителя в ЦВСИГ затянулось до двух месяцев. Сотрудники УВМ ГУ МВД приняли необходимые меры, чтобы иностранный гражданин, нуждающийся в квалифицированной медицинской помощи и внимании близких людей, убыл в Республику Таджикистан в минимальные сроки, в условиях закрытия границ.

Приведенный пример, к сожалению, типичен. При отсутствии действительных документов, удостоверяющих личность, люди, освобожденные из мест лишения свободы в связи с тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания, вынуждены длительное время находиться в спецприемнике для иностранцев, дожидаясь депортации на родину.

7.2.2. Права граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания ГУ МВД

Уполномоченным постоянно осуществляется мониторинг обеспечения надлежащих условий содержания граждан в спецучреждениях системы ГУ МВД России на территории Иркутской области. В 2020 году посещение мест принудительного содержания МВД было ограничено в связи с предотвращением распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, и сотрудники аппарата Уполномоченного смогли побывать

только в 6 учреждениях МВД. Данные мероприятия проведены также в рамках общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания системы совместно с прокуратурой и представителями общественности (комиссионно).

Хочется отметить, что фактов неправомерного обращения с гражданами, содержащимися в специализированных учреждениях полиции, со стороны сотрудников полиции выявлено не было.

Руководством ГУ МВД принимаются меры по приведению мест принудительного содержания в соответствие с действующим законодательством. Но, несмотря на это, 16 изоляторов временного содержания и 1 специальный приемник не соответствуют предъявляемым техническим требованиям к условиям содержания спецконтингента, а также инженерно-технической укреплённости, в том числе:

- кабинет медицинского работника отсутствует в ИВС МО МВД «Усть-Кутский» (п. Магистральный);

- нет процедурных кабинетов и медицинского изолятора в 14 ИВС (МО МВД России «Заларинский», «Эхирит-Булагатский» (п. Баяндай), «Боханский» (п. Усть-Уда и п. Оса), «Бодайбинский» (г. Бодайбо и пгт. Мама), «Усть-Кутский» (п. Магистральный) и «Киренский» (с. Ербогачен), ОМВД России по Слюдянскому, Чунскому, Нижнеудинскому, Нижнеилимскому районам; УМВД России по Ангарскому городскому округу);

- санпропускники отсутствуют в 5 ИВС (МО МВД России «Заларинский», «Эхирит-Булагатский» (п. Баяндай), «Боханский» (п. Оса), «Усть-Кутский» (п. Магистральный), ОМВД России по Нижнеудинскому району);

- дезинфекционные камеры отсутствуют в 14 ИВС (МО МВД России «Усольский», «Заларинский», «Эхирит-Булагатский» (п. Усть-Ордынский и п. Баяндай), «Боханский» (п. Усть-Уда и п. Оса), «Бодайбинский» (г. Бодайбо и пгт. Мама), «Усть-Кутский» (п. Магистральный), «Качугский» (п. Качуг и

п. Жигалово) и «Киренский» (с. Ербогачен), ОМВД России по Нижнеудинскому, Нижнеилимскому районам) и 1 специальном приемнике (МО МВД России «Усольский»);

– прогулочные дворы отсутствуют в 3 ИВС (МО МВД России «Бодайбинский» (г. Бодайбо), «Усть-Кутский» (п. Магистральный), ОМВД России по Нижнеудинскому району) и 1 специальном приемнике (МО МВД России «Усольский»);

– в цокольных помещениях располагаются 3 ИВС, в связи с чем отсутствует естественное освещение в камерах (МО МВД России «Бодайбинский» (г. Бодайбо и пгт. Мама), «Киренский»). Также отсутствует естественное освещение в ИВС ОМВД России по Нижнеилимскому району.

25 ИВС оборудованы кабинетами медицинских работников, из них 12 – процедурными кабинетами и медицинскими изоляторами. Лицензия на осуществление медицинской деятельности есть у 12 ИВС (города Иркутск, Саянск, Тулун, Киренск, Усть-Илимск, Братск, Тайшет, Усолье-Сибирское, Черемхово, Усть-Кут, п. Усть-Орда, п. Качуг) и ЦВСИГ (г. Ангарск).

Все специальные приемники Иркутской области оснащены кабинетами медицинских работников, процедурными кабинетами и медицинскими изоляторами.

В 2020 году на проведение капитальных ремонтов в специальных учреждениях полиции территориальных ОВД Иркутской области выделены денежные средства в сумме 10 млн рублей, из них для ИВС МО МВД России «Черемховский» – 5,7 млн рублей, ИВС МУ МВД России «Братское» – 1,4 млн рублей, ИВС МО МВД России «Зиминский» – 2,5 млн рублей, ИВС МО МВД России «Усть-Кутский» – 0,4 млн рублей.

Несмотря на принимаемые меры, ситуацию в ряде изоляторов временного содержания МО МВД России можно исправить только посредством строительства новых зданий. К таким ИВС относятся «Заларинский», «Усть-Кутский», «Боханский», «Качугский»,

«Бодайбинский», «Эхирит-Булагатский», «Киренский», ОМВД России по Чунскому и Нижнеилимскому районам.

При имеющемся лимите в 496 мест за 12 месяцев 2020 года в ИВС области содержалось 14 381 человек, по сравнению с прошлым годом это меньше на 8,2% (2019 год – 15 665). Среднесуточная наполняемость ИВС области достигла 200,2 человек, что ниже показателя 2019 года на 2,7% (207,9), и составила 40,7% от общего числа мест.

За отчетный период в специальных приемниках области содержалось 2 767 (-11,8%, 2019г.- 3138) человек. Среднесуточная наполняемость специальных приемников для административно-арестованных составила 48,2 (-3,6%, 2019г.-50) человек.

Уполномоченным и сотрудниками аппарата в ходе комплексных проверок посещены ИВС городов Бодайбо, Слюдянки, Черемхово и Нижнеудинска.

В ходе посещения мест принудительного содержания жалоб и заявлений на условия содержания, а также на действия сотрудников полиции не поступало. Во всех изоляторах имеются договоры с организациями общественного питания. Подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в ИВС, обеспечиваются бесплатным горячим трехразовым питанием, они находятся в камерах с соблюдением норм санитарной площади – 4 кв. м на человека.

За отчетный период в адрес Уполномоченного поступило 2 обращения на неудовлетворительные условия содержания в ИВС: жалобы были вызваны плохим качеством пищи в ИВС г. Усть-Кута и неудовлетворительными условиями содержания в ИВС п. Чуна.

Еще одно обращение к Уполномоченному поступило из ИВС МО МВД «Киренский».

Подсудимый П. сообщил о том, что его жалоба не направлена в секретариат Европейского суда по правам человека. Установлено, что, находясь в ИВС МО МВД России «Киренский», осужденный П. подал жалобу

в Европейский суд на условия содержания в изоляторе. Обращение было зарегистрировано 15 октября 2020 года и передано для исполнения начальнику ИВС.

В МО МВД России «Киренский» проведена служебная проверка, факт подтвержден, начальник ИВС «Киренский» привлечен к дисциплинарной ответственности в связи с не направлением жалобы осужденного в Европейский Суд.

Исходя из вышесказанного, Уполномоченный рекомендует ГУ МВД России по Иркутской области продолжить системную работу по обеспечению в соответствии с нормативными требованиями помещений зданий ИВС, спецприемников и ЦУВСИГ г. Ангарска.

7.3. Соблюдение прав граждан в изоляторах временного содержания и учреждениях системы исполнения наказаний

7.3.1. Право на качественную и доступную медицинскую помощь и лекарственное обеспечение, в том числе в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19

Количество обращений от лиц, находящихся в учреждениях УИС, к Уполномоченному, в 2020 году практически осталось на прежнем уровне, что составляет $\frac{1}{4}$ от всех обращений в адрес Уполномоченного.

В жалобах поднимаются проблемы условий содержания, неправомерных действий сотрудников УИС; просьбы о переводе для отбывания наказания ближе к дому, об освобождении от наказания (условно-досрочно, по болезни), о трудоустройстве и др. Самое большое число обращений поступает от лиц, содержащихся в СИЗО и исправительных колониях, по вопросам медицинского обеспечения (153 – осужденные, 56 – родственники).

На протяжении всего 2020 года, в соответствии с постановлениями главного государственного санитарного врача – начальника Федерального

казенного учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть № 38 Федеральной службы исполнения наказаний» России (далее – МСЧ-38), в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области действовал ряд ограничительных мер, направленных на предупреждение распространения заболеваемости среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также работников УИС.

Дополнительные санитарно-противоэпидемические меры касались проведения краткосрочных и длительных свиданий, приема посылок и передач, а также посещения учреждений уголовно-исполнительной системы представителями федеральных органов исполнительной власти, общественных наблюдательных комиссий, адвокатами, гражданами и иными лицами.

За прошлый год среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях УИС Иркутской области, зарегистрировано 94 случая COVID-19, что составило 0,8% от общего количества спецконтингента, из них в следственных изоляторах – 24, в исправительных колониях – 70. Заболевание у всех лиц протекало в легкой форме, лечение проводилось амбулаторно. По состоянию на 1 февраля 2021 года все выздоровели, умерших от COVID-19 нет.

Принимаемые профилактические меры осуществлялись в строгом соответствии с требованиями санитарного законодательства в части предупреждения распространения инфекционных заболеваний, в том числе COVID-19. МСЧ-38 совместно с ГУФСИН России по Иркутской области в 2020 году осуществляло большое количество мероприятий по недопущению распространения COVID-19 как среди сотрудников, так и среди спецконтингента.

В настоящее время в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области продолжает действовать ряд ограничительных мер, направленных на предупреждение распространения заболеваемости среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также работников УИС в связи с COVID-19:

В результате принятых мер по предупреждению возникновения и распространения COVID-19 ни одно учреждение УИС Иркутской области не было переведено на карантин или режим полной изоляции.

Вместе с тем на фоне активной работы по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции в учреждениях ГУФСИН было заметно ослаблено внимание к другим вопросам медицинского обслуживания: приостановлено проведение медицинских обследований, плановых операций; не проводились своевременно и другие мероприятия, связанные с выполнением стандартов медицинского лечения и обследования.

Сотрудники аппарата Уполномоченного, члены общественной наблюдательной комиссии Иркутской области (ОНК) и адвокаты столкнулись с препятствиями в ходе поездок в учреждения пенитенциарной системы области. Например, в первом полугодии никто из них не мог посетить исправительное учреждение области, и это повлияло на возможности общественного контроля над пенитенциарными учреждениями области в указанный период.

Ограничения привели к недовольству среди заключенных, особенно сложно было примириться с отсутствием общения с родственниками. Ведь не во всех отрядах исправительных учреждений области имеются таксофоны, из-за этого было ограничено общение осужденного с близкими. Не было возможности узнать о проблемах дома и сообщить информацию о себе. Отсутствовало плановое медицинское обследование и лечение в государственных учреждениях области и т. д.

Заключенные указывали на отсутствие дополнительных средств защиты от вируса, как у них самих, так и у сотрудников. Сообщали о том, что сотрудники учреждения ходят в масках только при включенном видеорегистраторе. Жаловались на невозможность посетить медицинскую часть (закрываются локальные двери). Сами сотрудники медицинских частей в общежития (отряды) к осужденным не ходили.

Изоляция от общества создает для людей, отбывающих срок, дополнительный стресс, а в условиях ограниченной информации и сокращения контактов с внешним миром отношения между заключенными и администрацией становятся еще более напряженными.

Психологический эффект от закрытия исправительных учреждений нельзя недооценивать. Широко известно, что отсутствие возможности видеть семью и друзей имеет серьезные последствия для психического здоровья заключенных. Хаотичная форма сообщений, которая использовалась Федеральной службой исполнения наказаний, для информирования заключенных и их семей о вводимых правилах во время распространения COVID-19, создавала у них ощущение непредсказуемости и нестабильности.

Пенитенциарная система в условиях пандемии столкнулась с большими проблемами. И некоторые особенности российской тюремной системы, а именно – отсутствие прозрачности со стороны руководства исправительных учреждений, подозрительное отношение к правозащитникам, зависимость заключенных от семей в получении продуктов питания и других предметов первой необходимости, – усугубляют сложную ситуацию в местах лишения свободы.

Уполномоченным по правам человека в Иркутской области была предпринята попытка проведения видеосвязи в рамках видеоконференции с осужденными в исправительных учреждениях области. В связи с этим был направлен запрос на имя председателя Иркутского областного суда с просьбой предоставить возможность общаться с осужденными посредством видеоконференцсвязи, установленной в судах области, однако в этом Уполномоченному было отказано.

В ответе сообщалось, что в рамках исполнения Указа Президента РФ от 11 мая 2020 года № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в здания суда допускаются только

участники судебного процесса. Доступ иных граждан приостановлен. Использование подсистемы ГАС «Правосудие» «Видеоконференцсвязь» предназначено для «обеспечения проведения судебных заседаний в режиме удаленного участия осужденных и других участников процесса. Использование данной подсистемы в указанных Вами целях, учитывая высокую загруженность системы, особенно в учреждениях ФСИН, будет считаться нецелевым».

Аналогичное обращение Уполномоченный направил в июне 2020 года в адрес начальника ГУФСИН России по Иркутской области Л.А. Саголакова, но от него ответа так и не поступило.

Между тем в других регионах страны, таких как Свердловская область, Татарстан, Пермский край, подобные видеоконференции проводились, и их эффект был положительным.

На контроле Уполномоченного имеются обращения осужденных, которым необходимо было проведение планового оперативного лечения в условиях круглосуточного стационара медицинского учреждения государственной системы здравоохранения (нейрохирургические операции); не осуществлялись высокотехнологичные обследования осужденных, тем самым затягивались вопросы направления на МСЭ и отсутствовала возможность в полном объеме обследовать осужденных, ходатайствующих об освобождении от отбывания наказания по причине тяжелой болезни.

В ежегодных докладах Уполномоченного постоянно поднимаются вопросы о дефиците кадров медицинского персонала, отсутствии квалифицированной медицинской помощи, современной диагностики и лекарственных препаратов в учреждениях пенитенциарной системы Иркутской области.

Существует печальная статистика о том, что содержащиеся в учреждениях УИС люди чаще болеют социально-значимыми заболеваниями. По состоянию на 1 января 2021 года в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области содержится 272 пациента с активной формой

туберкулеза. Численность больных ВИЧ-инфекцией в СИЗО и ИК – 1 588 человек. Принимали высокоактивную антиретровирусную терапию (ВААРТ) 1 636 пациентов. Впервые выявлено больных ВИЧ-инфекцией в СИЗО и ИК – 122 человека. Впервые начали принимать ВААРТ 933 пациента. От ВИЧ-инфекции в 2020 году умерло 34 пациента.

Показатели смертности осужденных, отбывающих наказание в исправительных колониях, по-прежнему остаются высокими. Количество умерших осужденных, подозреваемых, обвиняемых – 73 (2019 год – 68), от заболеваний – 56 человек, в том числе умерло от ВИЧ-вторичных заболеваний – 34 (2019 год – 31) человека. Кроме того, в результате суицида умерло 7 человек (в 2019 году – 7, в 2018-м – 10), в результате насильственной смерти – 1 (2019 год – 1, 2018 год – 1).

Организация медицинской помощи в исправительных учреждениях напрямую связана с профилактикой и лечением имеющихся заболеваний. Анализ обращений, как устных, так и письменных, показывает, что здесь есть серьезные просчеты. Уполномоченный и сотрудники аппарата неоднократно сталкивались с тем, как врачи пенитенциарной системы «диагностируют» симуляцию. Встречается и такое. Между тем, необходимо провести полное обследование осужденного и только после этого можно говорить о серьезной болезни или симуляции.

В почте Уполномоченного имеются жалобы на отсутствие элементарных лекарственных средств. И такие факты имеют место быть. Однако в официальных ответах на запросы Уполномоченного сообщается, что осужденный получил полный комплекс лекарственной терапии. Хотя чаще всего это лекарства, купленные самими осужденными или их родственниками. Вывоз осужденного в больницы областного здравоохранения часто не осуществляется, так как существуют трудности с наличием сотрудников конвойной службы, нехваткой бензина и т. д.

Осужденные сталкиваются с препятствием в реализации права на получение информации о своем здоровье, отсутствием надлежащего

информирования о диагнозе и течении заболевания, прогнозе заболевания. Им не выдаются копии результатов обследования, выписки из медицинской карты, отказывается в предоставлении копии медицинской карты для организации консультации с медицинскими специалистами государственных учреждений здравоохранения региона.

В местах лишения свободы отбывают наказание и люди с инвалидностью. Среди заключенных есть лица со слабым зрением, нарушениями опорно-двигательного аппарата. В связи с ратификацией Россией Конвенции о правах инвалидов, и требований законодательных и иных нормативно-правовых актов по вопросам социальной защиты инвалидов, находящихся в местах лишения свободы, ГУФСИН России стремится обеспечивать выполнение мероприятий, направленных на исполнение международных обязательств,

Уголовно-исполнительное законодательство России установило существенные особенности исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении инвалидов I и II группы. Также были учтены и решены ряд проблем в правовом положении осужденных-инвалидов при разработке приказа Минюста России от 16 декабря 2016 года № 295, утвердившего новые Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений.

Вопросы обеспечения и защиты прав осужденных инвалидов связаны с реализацией принципа гуманизма и дифференциации исполнения наказания, закрепленных в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации (далее – УИК РФ).

На конец 2020 года в уголовно-исполнительной системе Иркутской области содержалось 644 осужденных, имеющих инвалидность (I группы – 6, II группы – 215, III группы – 423). Впервые получили инвалидность в 2020 году 73 человека.

По вопросам проведения МСЭ, установления или изменения группы инвалидности, обеспечения техническими средствами реабилитации (далее-

ТСР) в прошлом году Уполномоченным получено 51 обращение (2019 год – 52, 2018 год – 28, 2017-й – 34).

В соответствии с индивидуальной программой реабилитации и абилитации нуждаются в ТСР 387 инвалидов (2019 год – 54, 2018 год – 232, 2017 год – 143). По информации ГУФСИН области, в 2020 году обеспечены ТСР 381 человек (2019 год – 52, 2018 год – 231, 2017 год – 137 человек), ТСР не выдано – 6 (2019 год – 2).

Между тем, в соответствии с долгосрочным планом мероприятий МСЧ-38 ФСИН России по исполнению поручения Минтруда России, в целях исполнения пункта 8.2 Рекомендаций 64-го специального (126-го) заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Открытость и законность – главные гарантии уважения человеческого достоинства в учреждениях уголовно-исполнительной системы, распоряжениями руководителя от 18 июля 2019 года № 76 и от 11 ноября 2019 года № 128 утверждены контрольные мероприятия за решениями первичных бюро в случаях отказа в установлении группы инвалидности (категории «ребенок-инвалид») или частичной реабилитации осужденных.

В 2020 году медицинскими учреждениями УИС области направлено на освидетельствование в бюро МСЭ 98 человек из числа осужденных. Первично освидетельствован 61 гражданин, из них инвалидность установлена в 58 случаях, 1 гражданин нуждался в оказании паллиативной помощи, 3 осужденным инвалидность не установлена. В порядке контроля за решением первичного бюро во всех трех случаях экспертными составами были проведены экспертизы, но решения не изменены.

Повторно освидетельствовано 37 граждан, из них инвалидность установлена 34 осужденным, один из них нуждался в оказании паллиативной помощи. Не установлена инвалидность 3 гражданам, в отношении которых также проведена экспертиза в порядке контроля за решением первичного бюро. Решения не изменены.

Продлена ранее установленная группа инвалидности 123 гражданам, срок переосвидетельствования которых наступал в период действия Временных порядков признания лица инвалидом, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2020 года № 467 и от 16 октября 2020 года № 1697.

Самостоятельно, на основании справки об отказе в направлении на МСЭ от организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь, в бюро МСЭ обратилось 5 человек, из них с целью установления инвалидности – 4 человека. В трех случаях у граждан выявлены незначительные нарушения функций организма, не приводящие к ограничению основных категорий жизнедеятельности, что не является основанием для установления инвалидности. После экспертизы в порядке контроля за решением первичного бюро решения не изменены. В одном случае гражданину разработана программа дополнительного обследования, экспертиза прекращена, решение будет принято после предоставления результатов дополнительного обследования.

При повторном освидетельствовании из числа осужденных пересмотрена группа инвалидности 5 гражданам: частично реабилитирован 1 человек (II группа инвалидности изменена на III); усилена группа инвалидности 4 гражданам (2 гражданам III группа инвалидности усилена до I, 2 гражданам III группа инвалидности усилена до II).

Индивидуальные программы реабилитации и абилитации (ИПРА) разрабатывались каждому гражданину, признанному инвалидом, а также лицам, освидетельствованным с целью ее разработки.

В адрес Уполномоченного обратились граждане села Баяндай в интересах обвиняемого Т., 1996 года рождения, содержащегося в СИЗО-1 г. Иркутска. В ходе работы по обращению установлено, что обвиняемый Т. сирота. С 2010 года проживал в детском доме. В 2014 году бюро МСЭ ему на год была установлена II группа инвалидности, но через год, несмотря на имеющиеся медицинские показания, Т. переосвидетельствование не прошел,

так как покинул детский дом по возрасту. Т. нуждался в социальной опеке и наблюдении со стороны медицинских работников. Оставшись без средств к существованию, совершил кражу.

Следственными органами была проведена проверка, уголовное дело направлено в суд. Но подсудимому требуется социальная и медицинская помощь. Уполномоченный обратился к руководству МСЧ-38 с просьбой провести обследование и направить Т. на медико-социальную экспертизу для продления группы инвалидности. Получен ответ, что обвиняемый Т. направлен на МСЭ для продления группы инвалидности.

Деятельность Уполномоченного связана не только с проведением проверок, но и с оказанием возможной помощи осужденным.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области обратился осужденный К., инвалид II группы, с просьбой оказать ему помощь в получении инвалидной коляски. В ИПРА инвалидная коляска осужденному прописана не была, но по рекомендациям врача-нейрохирурга рекомендована, так как после тяжелой нейрохирургической операции на позвоночник осужденному необходимо длительное восстановление.

Несмотря на отказ со стороны руководства учреждения (поскольку в ИПРА коляска не указана), 14 июля 2020 года инвалидная коляска, приобретенная на безвозмездной основе, передана инвалиду в ИК-6 г. Иркутска.

Не секрет, что те, кто попадает в места принудительного содержания, на свободе практически не следят за состоянием своего здоровья, не проходят обследование и узнают о своих заболеваниях, только попав в учреждения пенитенциарной системы.

В 2020 году районными (городскими) судами Иркутской области рассмотрено 135 представлений (ходатайств) об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного, 36 из них не рассмотрено, 4 ходатайства направлены по подсудности.

В связи с ограничением оказания плановой медицинской помощи в учреждениях государственного здравоохранения в течение 2020 года, осужденные не могли пройти медицинское освидетельствование в полном объеме, долгое время материалы находились в судах.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения осужденных, в которых утверждается, что у них имеется заболевание, подпадающее под нормы Постановления Правительства РФ от 6 февраля 2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью», а также выражают свое несогласие с выводами МСЧ-38 о состоянии здоровья.

В адрес Уполномоченного обратилась мама осужденного К. Длительное время осужденному не оказывалась квалифицированная офтальмологическая медицинская помощь. За период содержания в условиях пенитенциарной системы осужденный потерял зрение. Затягивалось оперативное лечение, не проводились необходимые консультации, в результате осужденный практически ослеп.

Территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области по результатам документальной проверки выявлены нарушения при выполнении обязательных порядков и стандартов медицинской помощи взрослому населению при заболеваниях глаза. В адрес МСЧ-38 вынесены предписания об устранении нарушений при осуществлении медицинской помощи осужденному К.

Из-за отсутствия полного и квалифицированного обследования осужденному К. отказано в социальной помощи, не оформляется группа инвалидности, а также в течение года не рассматривается вопрос в суде о применении статьи 81 УК РФ. В декабре 2019 года осужденный подал ходатайство в Иркутский районный суд об освобождении от отбывания наказания по причине тяжелой болезни, а также назначении ему медицинского освидетельствования.

Рассмотрение данного ходатайства в связи с ограничениями, связанными с распространением новой коронавирусной инфекции, длилось целый год. В декабре 2020 года было принято решение – отказать.

Хочется отметить, что с результатами медицинского обследования МСЧ-38 осужденный ознакомлен не был, из-за этого не смог обжаловать его в рамках кассационной жалобы. Со слов заявителя, заключение врачей противоречит заключению МНТК «Микрохирургия глаза».

В похожей ситуации оказался осужденный К., отбывающий наказание в ФКУ ИК-6. В связи с тяжелым заболеванием глаз осужденный обратился в Свердловский районный суд г. Иркутска с ходатайством о рассмотрении вопроса об освобождении отбывания наказания осужденных к лишению свободы в связи с болезнью. Учитывая, что в учреждении ГУФСИН ИК-6 Иркутской области отсутствует специальное медицинское оборудование для обследования органов зрения, К. был направлен на обследование в специализированное учреждение, где, на основании комплексного обследования, преимущественно аппаратным методом, исключая субъективное мнение о наличии заболевания и степени тяжести, ему был выставлен диагноз: синдром сухого глаза OU, частичная атрофия зрительного нерва, неполная осложненная катаракта, осевая гиперметропия (правый глаз); атрофия зрительного нерва, неполная осложненная катаракта, осевая гиперметропия, роговичный астигматизм (левый глаз).

Из заключения врачебной комиссии филиала ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России «Больница №1», представленного в Свердловский районный суд г. Иркутска следует, что согласно выписке из медицинской карты выставлен диагноз: *suspisio aggravation*. Частичная атрофия зрительного нерва, неполная осложненная катаракта, осевая гиперметропия обоих глаз, роговичный астигматизм левого глаза. По данным ЭФИ глаза, ретинальная острота правого глаза 0,91, данные остроты левого глаза достоверно установить не удалось. Данные объективных методов исследования не соответствуют субъективной остроте зрения обоих глаз.

В ходе судебного заседания была исследована выписка из медицинской карты, представленная из МНТК, которая не соответствует выводам комиссии МСЧ-38.

В связи с данными противоречиями в ходе судебного заседания была допрошена в качестве специалиста офтальмолог – лечащий врач К., которая пояснила, что в условиях ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России «Больница №1» действительно отсутствует оборудование для установления остроты зрения, в связи с чем К. был направлен для обследования в специализированную клинику, где после обследования К. была дана выписка из медкарты. Однако, в заключении врачебной комиссии МСЧ-38 «Больница № 1», в состав которой она входит лично, были указаны иные данные об остроте зрения, так как по субъективному мнению врача, у К. выражена аггравация заболевания глаз.

Данное обстоятельство вызывает сомнение. Со слов осужденного К. в ЦБ-1 ему никаких обследований не проводилось. Это подтверждается и тем, что осужденный в МСЧ-38 передал ходатайство об участии в обследовании его адвоката, заявление о предоставлении сведений о здоровье К. имеется в материалах личного дела. Однако адвокат не была оповещена об обследовании, а сотрудники МСЧ-38 «Больница № 1» указали, что К. просто отказался от обследования. Уполномоченным информация о ситуации по осужденному К. направлена в органы прокуратуры.

В адрес Уполномоченного поступило обращение осужденного О., отбывающего наказание в ИК-15. Заявитель указал, что во время работы ему в глаз попала металлическая окалина. Сотрудники филиала МСЧ-38 не оказали ему своевременную медицинскую помощь, в связи с чем осужденный потерял зрение на один глаз.

Уполномоченный обратился к руководителю территориального управления Росздравнадзора с просьбой провести проверку фактов, на которые ссылался заявитель.

В ходе проверки факты, указанные в обращении, подтвердились, выявлено нарушение порядка оказания медицинской помощи взрослому населению при заболеваниях глаза, его придаточного аппарата и орбит, утвержденного приказом Минздрава России от 21 ноября 2012 года № 902н.

Уполномоченным в адрес начальника ГУФСИН РФ по Иркутской области направлена информация для принятия мер реагирования, вопрос оставлен на контроле Уполномоченного.

В регионе по-прежнему отмечается снижение положительных решений судов по ходатайству осужденных об освобождении от отбывания наказания в связи с тяжелым заболеванием (*табл. 11*).

Таблица 11

Динамика освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью

Результаты ходатайств	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Освидетельствовано в ЛПУ в связи с болезнью	120	174	227	204	176	141
Передано в суд мед. заключений	105	120	134	114	108	87
Освобождено судом	10	53	88	78	70	59
% освобожденных	10	44	66	68	64	42
Отказано судом в освобождении	17	23	28	9	7	0
Умерло в МЛС (имеющие заболевание, попадающее под подпункт № 54)	29	22	25	14	20	18

Всего за 2020 год удовлетворено 5 (за 2019 год – 3, 2018 год – 5) ходатайств подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, представленных к освобождению из-под стражи в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 января 2011 года № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений».

Вопиющий случай в 2020 году произошел в ИК-6.

Осужденный В. обратился к Уполномоченному за содействием в решении проблемы с освобождением от отбывания наказания в связи с

тяжелым заболеванием. Самостоятельно решить этот вопрос он не мог. В октябре 2019 года Свердловский суд удовлетворил ходатайство осужденного, но вступившее в силу решение суда сотрудниками ИК-6 и МСЧ-38 своевременно исполнено не было.

Фактически осужденный был освобожден из исправительного учреждения в апреле 2020 года, после вмешательства Уполномоченного. Более 6 месяцев В. находился в исправительном учреждении незаконно, его здоровье ухудшалось, он стал нуждаться в постоянном медицинском уходе. Однако ни администрация исправительного учреждения, ни медицинские работники не приняли мер о переводе его в учреждение здравоохранения Иркутской области. К сожалению, на свободе В. прожил менее месяца и в начале мая 2020 года умер.

Уполномоченный обратился в прокуратуру Иркутской области с просьбой о восстановлении прав человека, которого уже нет в живых.

Всего в 2020 году Территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области рассмотрено 68 обращений лиц, содержащихся в учреждениях ГУФСИН области (2019 год – 132), по 1 обращению проведена проверка МСЧ-38 (2019 год – 15), по результатам которой оформлено предписание об устранении нарушений обязательных требований, установленных порядками оказания медицинской помощи и стандартами медицинской помощи.

По всем обращениям была истребована медицинская документация, направлены письма о проведении внутреннего контроля качества оказываемой медицинской помощи с принятием мер реагирования по восстановлению нарушенных прав на медицинскую помощь лиц, содержащихся в исправительных учреждениях области с предоставлением протоколов врачебных комиссий МСЧ-38. По результатам обращений полностью подтвердились факты по 2 обращениям, частично – по 8, не подтвердились – 21, даны разъяснения – 31, отозваны – 6.

По информации Ангарской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, специалистами Территориального органа Росздравнадзора по Иркутской области выявлены нарушения в работе медицинских частей и Больницы № 2 МСЧ-38, оказывающих лечебно-профилактическую и санитарно-профилактическую помощь осужденным и лицам, содержащимся под стражей.

По выявленным нарушениям Приказа Минюста России от 28 декабря 2017 года № 285 «Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы», прокурором всем начальникам филиалов медицинских частей и Больницы № 2 МСЧ-38 внесены представления об устранении нарушений требований действующего законодательства.

В 2020 году по выявленным нарушениям Саянской прокуратурой по надзору в исправительных учреждениях, внесены представления об устранении нарушений в сфере медико-санитарного обеспечения на имя начальника МСЧ-38.

Братской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведена проверка по обращению осужденного, отбывающего наказание в КП-20, о нарушении его социальных прав в части неоплаты периода временной нетрудоспособности.

Заявитель, получив травму руки, обратился в здравпункт филиала «Медицинская часть № 12» МСЧ-38. В связи с этим осужденному ОГБУЗ «Усть-Кутская районная больница» открыт листок нетрудоспособности, который в нарушение законодательства в установленном порядке оформлен не был и сотрудниками колонии не получен. В итоге с февраля по июль 2020 года, будучи с открытым листком нетрудоспособности, осужденный привлекался к оплачиваемому труду в качестве машиниста рубительной машины бригады № 74 цеха разделки, лесопиления и деревообработки.

По выявленным нарушениям законодательства прокурор внес начальнику КП-20 представление. Приняты меры к устранению выявленных нарушений, произведена оплата периода нетрудоспособности осужденного, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

7.3.2. Другие вопросы по соблюдению прав лиц, находящихся в пенитенциарной системе Иркутской области

Большая часть обращений в адрес Уполномоченного по правам человека от лиц, отбывающих наказание в пенитенциарной системе области, не относится к его компетенции, и поэтому для проведения соответствующей проверки обращения направляются в контролирующие органы для рассмотрения и реагирования, в том числе в органы прокуратуры.

Иркутской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведена проверка исполнения трудового и уголовно-исполнительного законодательства в КП-51. Выявлены факты привлечения осужденных к работе в выходные и нерабочие праздничные дни без издания соответствующего приказа и в отсутствие письменного согласия работников, а также прекращения привлечения осужденных к труду по основаниям, не предусмотренным законом.

В целях устранения выявленных нарушений закона прокурор внес начальнику исправительной колонии представление, на незаконные локальные акты внес 3 протеста. Меры прокурорского реагирования рассмотрены и удовлетворены, нарушения устранены, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Иркутской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях также проведена проверка в ИК-6, в результате которой установлено, что в исправительной колонии ряду осужденных, отбывающих уголовное наказание в участке колонии-поселения, были даны

разрешения на проведение длительных свиданий за пределами данного участка в нарушение статьи 129 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ), регулирующей условия отбывания лишения свободы в колониях-поселениях.

Проверкой приказа об установлении распорядка дня осужденных, содержащихся в участке колонии-поселения ИК-6, выявлено превышение нормальной продолжительности рабочего времени (более 40 часов в неделю), что противоречит требованиям статьи 91 ТК РФ.

С целью устранения выявленных нарушений закона прокуратурой на незаконные приказы принесены протесты, начальнику ИК-6 внесено представление. Меры прокурорского реагирования рассмотрены и удовлетворены, нарушения закона устранены, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Уголовно-исполнительная система должна опираться на Европейские пенитенциарные правила, которые требуют, что помещения пенитенциарной системы должны отвечать гигиеническим стандартам, иметь достаточную площадь, кубатуру, хорошо освещаться, отапливаться и вентилироваться. В каждой камере должен быть стол, стулья и полки для посуды. В помещениях, предназначенных для жизни и труда заключенных, окна должны пропускать столько света, чтобы можно было читать или работать при естественном освещении.

В 2020 году ГУФСИН России по Иркутской области проведены мероприятия по капитальному и текущему ремонту в 26 учреждениях по 82 объектам, при проведении которых было освоено финансирование в сумме 58 031,30 тыс. рублей.

В условиях ограниченного доступа в пенитенциарные учреждения в прошлом году у Уполномоченного не было возможности проверить учреждения ГУФСИН России по Иркутской области на предмет исправления тех недостатков, которые были выявлены прежде. Но, несмотря на эти обстоятельства, удалось установить, что далеко не везде бытовые условия в

помещениях, в которых проживают осужденные, приведены в нормативное соответствие, а в некоторых случаях даже ухудшены.

В ИК-6 не убраны металлические аппарели (пандусы), которые не соответствуют СанПИНу. Самостоятельный проезд инвалида по такому устройству приведет к травме инвалида. В общежитии (отряде), где содержатся инвалиды, изменена площадь помещения с 54 кв. м на 72 кв. м и установлены дополнительные кровати, в том числе двойные. Между тем, когда при посещении отряда сотрудники аппарата измерили площадь, она оказалась 54 кв. м, что соответствовало информации 2019 года. При этом сотрудники учреждения не смогли пояснить, почему площадь помещения, указанная на информационной табличке, не соответствует фактической площади. Судя по всему, данные сведения представлены для проверяющих, чтобы скрыть уменьшение площади на 1 осужденного инвалида. В этом отряде проживают инвалиды всех групп, в том числе лица с проблемами опорно-двигательного аппарата, колясочники, слабо видящие, а также страдающие психическими расстройствами и расстройствами поведения.

Между тем уголовно-исполнительное законодательство предусматривает предоставление отдельных привилегий для осужденных, являющихся инвалидами. Например, для осужденных I и II группы инвалидности должны создаваться условия проживания повышенной комфортности. Однако на практике такие осужденные содержатся в обычных отрядах со всеми остальными категориями спецконтингента.

В ИК-6 построен новый отряд для осужденных, находящихся в строгих условиях отбывания наказания. В отряде не в полном объеме работает вентиляция, не хватает туалетов и раковин на всех осужденных. Отряд рассчитан более чем на 50 осужденных.

Ангарской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, совместно со специалистами Территориального органа Росздравнадзора по Иркутской области, проведены проверки исполнения в ИК-2, ИК-7, ИК-14, ИК-15, АВК и СИЗО-6

законодательства о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Установлено, что всем подозреваемым, обвиняемым и осужденным созданы надлежащие материально-бытовые условия, они проживают в благоустроенных камерах либо общежитиях, оборудованных необходимым комплексом коммунально-бытовых объектов, обеспечены необходимой нормой жилой площади, надлежащим питанием, индивидуальными спальными местами, постельными принадлежностями и одеждой по сезону.

Вместе с тем в нарушение требований статей 99 и 101 УИК РФ, статьи 24 Федерального закона № 103-ФЗ от 15 июля 1995 года «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» отдельные жилые и коммунально-бытовые помещения требуют ремонта, дооборудования санитарно-техническим инвентарем.

В штрафном изоляторе (ШИЗО) и отряде для осужденных, находящихся в строгих условиях отбывания наказания (СУС) в ИК-14 условия содержания полностью не соответствуют современным стандартам. Здание необходимо перестраивать, условия, в которых находятся осужденные, к которым применены меры взыскания, налагаемые и применяемые к нарушителям режима отбывания наказаний, не соответствуют необходимым требованиям законодательства (недостаточное освещение, рамы плотно не закрываются, из окон дует, канализация и отопление требуют капитального ремонта). По результатам посещения ИК-14, Уполномоченным в адрес ГУФСИН по Иркутской области направлено заключение с требованием принять необходимые меры.

В 2020 году Саянской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведены проверки исполнения законодательства о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении подозреваемых, обвиняемых и осужденных (ИК-32, КП-22, СИЗО-3, СИЗО-5). В нарушение требований статей 99–101 УИК РФ, статей 23, 24 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под

стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и статьи 11 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отдельные жилые и коммунально-бытовые помещения учреждений не соответствуют предъявляемым требованиям: полы и стены в них нуждаются в проведении косметического ремонта, поврежденное кафельное покрытие требует ремонта либо замены, имеется неисправное сантехническое оборудование. Кроме того, не все жилые помещения КП-22 укомплектованы в достаточном количестве табуретами, также в СИЗО-5 и ИК-32 выявлены нарушения в работе медицинских частей, обслуживающих данные пенитенциарные учреждения.

Следует отметить, что в 2020 году ГУФСИН России по Иркутской области осуществлялись меры по дополнительному оснащению и оборудованию учреждений УИС, в том числе во всех следственных изоляторах была проведена работа по проверке оконных рам на соответствие установленным требованиям с последующим их ремонтом, остеклением и утеплением. С оконных проемов камер снимались металлические жалюзи, что позволило увеличить доступ воздуха и естественного освещения, велось оснащение санузлами с соблюдением необходимой приватности, дневным и ночным освещением, столами для приема пищи и скамьями, а также радиодинамиками для вещания общегосударственной программы.

Соблюдая меры профилактики новой коронавирусной инфекции, Уполномоченный и сотрудники аппарата в конце 2020 года посещали исправительные учреждения области.

В отчетный период было произведено 17 выездов в учреждения уголовно-исполнительной системы области. В ходе проверки осматривались камерные помещения, пищеблоки, медицинские блоки, производственные секторы и другие, проводились беседы с обвиняемыми, осужденными, оценивались условия содержания указанных лиц на соответствие требованиям законодательства. По результатам посещения некоторых

учреждений сделаны замечания, которые были приняты должностными лицами к исполнению.

Например, в ходе посещений установлено, что осужденные не получают в полном объеме информацию о своих правах и обязанностях, порядке и условиях отбывания наказания. Информация для осужденных, находящаяся в отрядах, устарела. При обращении к руководству осужденный не может получить нормативный правовой акт актуальной редакции и вынужден руководствоваться актами, которые уже не действуют. По всем выявленным нарушениям в адрес руководства ГУФСИН по Иркутской области направлены письма с рекомендациями по устранению выявленных недостатков.

Особое внимание Уполномоченным уделено обеспечению прав лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. Эффективность мер по ресоциализации указанной категории лиц напрямую влияет на складывающуюся криминогенную ситуацию в регионе.

Анализ состояния рецидивной преступности в Иркутской области показал, что за последние 2 года наблюдается снижение числа преступлений, совершаемых лицами, осужденными к наказаниям и мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества.

Так, в 2020 году осужденными лицами, отбывающими наказание без лишения свободы, за время контроля ФКУ УИИ УФСИН России по Иркутской области совершено 629 уголовно наказуемых деяний, в 2019 году – 764.

Профилактика правонарушений, среди лиц, состоящих на учетах, остается одним из наиболее актуальных вопросов деятельности правоохранительных органов.

В Иркутской области функционирует 30 инспекций (филиалов).

На 31 декабря 2020 года на учетах ФКУ УИИ ГУФСИН России по Иркутской области состояло 13 440 (2019 год – 14 545) осужденных без изоляции от общества, в том числе:

- к исправительным работам – 720 (2019 год – 932);
- к обязательным работам – 697 (2019 год – 583);
- к ограничению свободы – 612 (2019 год – 602);
- к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (основная мера) – 2 759 (2019 год – 2 693);
- условно осужденных – 8 169 (2019 год – 9 329);
- осужденных с отсрочкой отбывания наказания, имеющих детей до 14 лет, – 265 (2019 год – 260);
- с отсрочкой отбывания наказания, признанный больным наркоманией, – 1 (2019 год – 1);
- к штрафу с обязанностью пройти курс лечения от наркомании в соответствии со статьей 72.1 УК РФ – 8 (2019 год – 8);
- подозреваемых или обвиняемых, к которым применена мера пресечения в виде домашнего ареста, – 184 (2019 год – 124);
- подозреваемых или обвиняемых, к которым применена мера пресечения в виде запрета определенных действий, – 24 (2019 год – 12);
- подозреваемых или обвиняемых, к которым применена мера пресечения в виде залога, – 1 (2019 год – 1).

В том числе на учете УИИ области состояло 152 (2019 год – 201) несовершеннолетних осужденных.

Необходимо обратить внимание, что практически одинаковое количество осужденных находится в местах лишения свободы и имеют осуждение, не связанное с лишением свободы.

В 2020 году на учет УИИ вновь поставлено 11 608 (2019 год – 12 721) осужденных без изоляции от общества.

В течение 12 месяцев 2020 года по учетам УИИ области прошло 26 153 (2019 год – 28 364) осужденных указанной категории. В отчетном периоде в отношении 757 (2019 год – 1 058) осужденных возбуждены уголовные дела

за совершение повторного преступления (за исключением преступлений, совершенных по статье 264.1 УК РФ), – 587 (2019 год – 832). Из них:

- ранее судимые – 637 (2019 год – 775) осужденных без изоляции от общества;

- снято с учета УИИ в связи с заменой наказания более строгим видом наказания – 726 (2019 год – 711) осужденных без изоляции от общества;

- 192 повторных преступления совершено подучетными в течение 3 месяцев после постановки на учет в УИИ.

На конец 2020 года с учета УИИ снято 14 092 (2019 год – 15 405) осужденных без изоляции от общества.

На конец 2020 года на учетах УИИ состоит 13 440 (2019 год – 14 545) осужденных без изоляции от общества. Из них:

- ранее привлекавшихся к уголовной ответственности – 4 160 (2019 год – 4 695) осужденных без изоляции от общества;

- не занятых трудом или учебой – 5 542 (2019 год – 6 039) осужденных без изоляции от общества;

- имеющих предупреждение о замене наказания более строгим видом наказания, отмены условного осуждения и отсрочки отбывания наказания – 3 250 осужденных без изоляции от общества;

- женщин – 1 841 (2019 год – 2 033);

- с обязанностями, возложенными судом, – 1 345 осужденных без изоляции от общества, из них: имеющих дополнительные обязанности (ограничения), возложенные судом по представлению УИИ, – 1 596 (2019 год – 1 379) осужденных без изоляции от общества;

- имеющих обязанность прохождения курса лечения медицинской и (или) социальной реабилитации – 474 (2019 год – 529), из них прошедших или проходящих курс – 443 (2019 год – 483) осужденных без изоляции от общества;

- находится в розыске – 71 (2019 год – 71) осужденный без изоляции от общества.

Сумма средств, удержанных из заработной платы осужденных к исправительным работам, – 7 891,99 тыс. рублей (2019 год – 7 392,59).

Несмотря на эти сухие цифры, можно посмотреть на сведения о криминогенном составе осужденных без изоляции от общества, в том числе несовершеннолетних осужденных:

1. статья 105 УК РФ – 250 (несовершеннолетних осужденных – 0);
2. статья 111 УК РФ – 1445 (несовершеннолетних осужденных – 7);
3. статья 157 УК РФ – 1538 (несовершеннолетних осужденных – 0);
4. статья 158 УК РФ – 6385 (несовершеннолетних осужденных – 239);
5. статья 161 УК РФ – 881 (несовершеннолетних осужденных – 57);
6. статья 162 УК РФ – 320 (несовершеннолетних осужденных – 19);
7. статья 213 УК РФ – 7 (несовершеннолетних осужденных – 0);
8. статья 222 УК РФ – 67 (несовершеннолетних осужденных – 1);
9. статья 228 УК РФ – 2661 (несовершеннолетних осужденных – 46);
10. статья 264 УК РФ – 507 (несовершеннолетних осужденных – 0);
11. прочие – 8 (несовершеннолетних осужденных – 0).

На 31 декабря 2020 года на учетах УИИ состоит 13 440 (2019 год – 14 545) осужденных без изоляции от общества.

В целях стабилизации оперативной обстановки в области, сокращения повторной преступности, повышения эффективности профилактического воздействия на лиц, состоящих на учетах в органах внутренних дел, уголовно-исполнительных инспекциях, и предупреждения с их стороны правонарушений проводятся профилактические мероприятия.

Вместе с тем представляется крайне важным разработка и принятие регионального закона о социальной адаптации, ресоциализации лиц, вернувшихся из мест лишения свободы.

Среди обращений к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области от лиц, находящихся в учреждениях УИС, количество жалоб на неправомерные действия сотрудников уголовно-исправительной системы не уменьшается. И хотя полной официальной статистики о расследовании жалоб на пытки и жестокое обращение с осужденными нет, такие случаи в Иркутской области не единичны.

Латентность подобного вида правонарушений объяснима. Зачастую руководители органов внутренних дел, следственных органов и учреждений УИС не заинтересованы в самостоятельном выявлении и пресечении фактов нарушений законности сотрудниками в отношении подозреваемых, обвиняемых и осужденных.

В этой ситуации руководитель правоохранительного органа, учреждения, как правило, не инициирует выявление и пресечение подобных фактов, а также установление всех обстоятельств совершенного правонарушения.

Подобное положение дел не дает информации о реальной распространенности применения жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство видов обращения и наказания и не позволяет спланировать и осуществить действенные меры по профилактике этих правонарушений.

Но, несмотря на это, информация о противоправных действиях в пенитенциарной системе области все чаще становится общеизвестной. Примером тому стало нашумевшее событие по дезорганизации деятельности учреждения в ИК-15 в апреле 2020 года.

Событие произошло в период пандемии, во время максимальной закрытости пенитенциарных учреждений, когда Уполномоченному и сотрудникам аппарата приходилось общаться с осужденными, отбывающими наказание в ИК-15, в комнате краткосрочных свиданий, через стекло. Осужденные подтверждали факты применения к ним насилия, но боялись писать заявления в правоохранительные органы, так как не верили и не верят в справедливое и законное рассмотрение всех обстоятельств дела.

Пытки и издевательства сопровождались психическим давлением, грубостью, оскорблениями, угрозами в адрес задержанного лица и равнодушным отношением к судьбе человека, подвергнутого издевательствам, многие были сломлены и давали показания под влиянием жестокого обращения как со стороны сотрудников, так и иных осужденных.

По результатам выездов Уполномоченным в следственные органы направлено 3 заявления осужденных о привлечении к ответственности лиц, виновных в неправомерных действиях в отношении них. В адрес ГУФСИН России по Иркутской области подготовлено заключение о выявленных в ходе работы Уполномоченного нарушениях.

Ситуация, связанная с нарушением прав осужденных в пенитенциарных учреждениях Иркутской области, поставлена Уполномоченным на особый контроль. Ежеженедельно осуществляются выезды в исправительные учреждения по жалобам осужденных или их родственников. Проводятся встречи с родственниками осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, даются консультации.

За отчетный период в адрес Уполномоченного поступило 35 обращений на незаконные действия сотрудников органов полиции. На обжалование деятельности сотрудников учреждений ГУФСИН РФ по Иркутской области – 40.

По информации СУ СК России по Иркутской области в отношении сотрудников полиции возбуждено 33 уголовных дела (2019 год – 35). Направлено в суд 17 уголовных дел в отношении 17 сотрудников полиции (2019 год – 12 в отношении 14 лиц).

В отношении сотрудников ГУФСИН России по Иркутской области возбуждено 10 уголовных дел, как и в 2019 году. Направлено в суд 5 уголовных дел в отношении 5 должностных лиц (2019 год – 5 в отношении 5 лиц).

В отношении сотрудников МСЧ-38 ФСИН России процессуальные

проверки по сообщениям, поступившим от осужденных, проводились по фактам ненадлежащего оказания медицинской помощи либо по фактам обнаружения трупов осужденных, находившихся в медицинских учреждениях ФСИН России на лечении. В отношении сотрудников МСЧ-38 ФСИН России уголовные дела в суд, как и в 2019 году, не направлялись.

По сведениям ГУ МВД России по Иркутской области, в 2020 году поступило 3 938 (2019 год – 4 168) жалоб на действия (бездействия) сотрудников органов внутренних дел. Из них признано обоснованными 180 (2019 год – 178) жалоб, проведено 246 (2019 год – 277) служебных проверок, к дисциплинарной ответственности привлечено 98 (2019 год – 104) сотрудников.

В течение 2020 года в ГУ МВД поступило 1 239 жалоб (2019 год – 1 514), обращений и заявлений от граждан на неправомерные действия сотрудников полиции, из которых 25 признано обоснованными (2019 год – 14). Проведено 634 (2019 год – 816) проверки, по 15 из них установлены нарушения, допущенные сотрудниками в отношении граждан (2019 год – 9). По результатам проверок, в том числе и служебных, в ГУ МВД к дисциплинарной ответственности привлечено 75 сотрудников (2019 год – 125), в том числе уволено из органов внутренних дел 30 (2019 год – 23) человек, из них 5 (2019 год – 4) руководителей. К уголовной ответственности привлечен 41 (2019 год – 30) сотрудник, в том числе и за неправомерное обращение с гражданами – 9 (2019 год – 8).

В 2020 году всего к дисциплинарной ответственности привлечен 1 741 сотрудник (2019 год – 1 950), в том числе в отношении 3 сотрудников по 2 фактам применена мера дисциплинарной ответственности в виде увольнения со службы в органах внутренних дел за совершение действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей (2019 год – 1 по 1 факту).

В отчетном периоде сотрудниками совершено 48 (2019 год – 31)

преступлений. Возбуждено 43 (2019 год – 36) уголовных дела, по которым проходит 33 сотрудника ОВД (2019 год – 26). Осуждено 7 сотрудников (2019 год – 13).

В 2020 году к дисциплинарной ответственности за нарушения требований УПК РФ при расследовании уголовных дел привлечено 175 сотрудников следственных подразделений (2019 год – 188).

По информации ГУФСИН России по Иркутской области, в 2020 году поступило 3 381 обращение (2019 год – 2 734), в подчиненные учреждения – 2 060 (2019 год – 2 061). Отмечается значительное увеличение количества поступивших обращений граждан и осужденных за счет обращений, поступающих от родственников осужденных, отбывающих наказание в ИК-15: по вопросам местонахождения осужденных и состояние их здоровья – 516 (2019 год – 246); перевода ближе к месту жительства – 559 (2019 год – 427), денежных расчетов с осужденными – 176 (2019 год – 138), медицинского обеспечения – 800 (2019 год – 780), незаконного применения физической силы и специальных средств – 66 (2019 год – 19), нарушения прав осужденных – 153 (2019 год – 47).

Результаты рассмотрения обращений распределены следующим образом: удовлетворено – 1 314 (2019 год – 1 736), отказано в удовлетворении – 529 (2019 год – 693), даны разъяснения – 2 443 (2019 год – 2 156).

По данным судебного департамента Иркутской области, в 2020 году районными (городскими) судами Иркутской области рассмотрено 33 жалобы на неправомерные действия (бездействия) администрации следственных изоляторов и исправительных учреждений, связанных с ненадлежащими условиями содержания лиц, находящихся под стражей, и лиц, осужденных к лишению свободы, еще 8 жалоб остались без рассмотрения.

7.3.3. Жизнь после освобождения

Как и кто поможет человеку, который только вышел из мест лишения свободы? Куда обратиться за материальной помощью? Где найти работу и жилище на первое время? Как преодолеть все трудности, которые возникают в первое время после выхода, особенно если нет близких? Такие вопросы задают себе лица, освободившись из мест лишения свободы. Не всегда эти вопросы решаются: согласно статистике более половины отбывших наказание людей не справляются со сложностями жизни после тюрьмы и снова оказываются в исправительном учреждении.

Почти все повторно осужденные основной причиной своего возвращения в места заключения называют сложность социальной адаптации, отсутствие действенной помощи. Чем больше времени человек провел в изоляции от общества, тем сложнее ему приспособиться к нормальным условиям жизни. От социума освободившийся оторван, свобода пугает его своей неопределенностью, общество относится предвзято.

Есть и вторая причина – отсутствие средств к существованию. Большинство лиц, имеющих судимость, являются уязвимой категорией и нуждаются в различных видах помощи.

В целях повышения уровня занятости лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, осужденных условно, предупреждения повторного совершения указанными лицами преступлений, приказом министерства труда и занятости Иркутской области от 24 октября 2018 года № 51-мпр была разработана и осуществлялась ведомственная целевая программа «Содействие в трудоустройстве лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, осужденных условно, в Иркутской области» на 2019–2024 годы».

В 2020 году в рамках ведомственной целевой программы трудоустроено 36 граждан, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, осужденных условно, и 13 несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, осужденных условно.

Содействие трудоустройству освобожденных граждан, – одна из мер трудовой адаптации граждан. На основании статьи 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» данная категория относится к гражданам, испытывающим трудности в поиске работы.

В 2020 году в органы занятости населения Иркутской области в целях поиска работы обратилось 433 гражданина, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и 42 несовершеннолетних гражданина в возрасте от 14 до 18 лет, осужденных условно. Из них на постоянные и временные рабочие места трудоустроено 164 освобожденных гражданина, в том числе 5 инвалидов; 16 несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, осужденных условно (11 – не занятых трудовой деятельностью, 5 учащихся).

Для повышения конкурентоспособности на рынке труда органами занятости населения Иркутской области в 2020 году на профессиональное обучение по специальностям, востребованным на рынке труда, направлено 15 граждан указанной категории.

Гражданам без определенного места жительства и занятий, а также лицам, освободившимся из мест лишения свободы, социальные услуги в виде предоставления временного приюта и оказания содействия в социальной адаптации оказывают государственные учреждения министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, негосударственные фонды, благотворительные организации.

В ряде муниципальных образований Иркутской области созданы межведомственные комиссии или советы по профилактике правонарушений

и преступлений, по социальной адаптации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы и условно осужденных. В некоторых районах приняты комплексные программы профилактики правонарушений. Органами местного самоуправления совместно с областными учреждениями и федеральными структурами осуществляются такие мероприятия, как организация профессионального обучения безработных граждан, в том числе освобожденных и осужденных, без лишения свободы; оказание материальной, консультационной поддержки отдельным категориям граждан, содействие в восстановлении и получении утраченных документов; содействие в трудоустройстве, урегулирование вопросов по трудоустройству лиц, приговоренных судом к исправительным и обязательным работам и т. д.

В ряде муниципальных образований при отсутствии возможности трудоустройства на постоянной основе предлагается принять участие во временных, в том числе общественных работах, что позволяет сохранить мотивацию к труду и возможность получения заработка на время поиска постоянной работы. Возникают проблемы с трудоустройством граждан, освобожденных из мест лишения свободы, а также граждан, осужденных к исправительным и обязательным работам.

Уголовное законодательство и правоприменительная практика в настоящее время развиваются по пути расширения применения альтернативных видов наказаний, в том числе исправительных и обязательных работ. В полномочия органов местного самоуправления входит только определение вида обязательных работ и объектов, на которых работают лица, осужденные к данному виду наказаний. При определении перечня мест, в которых могут отбываться осужденными исправительные работы, органы местного самоуправления получают согласие руководителей организаций на трудоустройство осужденных к исправительным работам и сведения о наличии соответствующих рабочих мест на необходимый период времени.

Значимая роль в социализации лиц, вернувшихся из мест лишения

свободы отводится региональным общественным организациям.

Для профилактики предотвращения преступного рецидива и роста криминальных ситуаций в Иркутской области презентован социальный проект «Новая жизнь». Он направлен на социальную реабилитацию и адаптацию граждан Российской Федерации и лиц без гражданства, отбывших наказание в виде лишения свободы в исправительных учреждениях ГУФСИН России, расположенных на территории Иркутской области.

В задачи проекта входит: создание системы социальной адаптации; социальное обслуживание освобожденных граждан; содействие занятости лиц, освобожденных из учреждений УИС; обеспечение лиц, освобожденных из учреждений УИС, жилыми помещениями; проведение в учреждениях УИС, находящихся на территории Иркутской области, мероприятий, направленных на подготовку лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, к активному приспособлению к принятым в обществе правилам и нормам поведения после их освобождения; оказание содействия лицам, освобожденным из учреждений УИС, в восстановлении социально полезных связей; обеспечение иных прав и законных интересов лиц, освобожденных из учреждений УИС, расположенных на территории Иркутской области.

В рамках реализации проекта, в ноябре 2020 года, по просьбе регионального Правительства заместитель Председателя Правительства области Евгений Левченко обратился к руководителю областного ГУФСИН с предложением рассмотреть вопрос размещения удаленного участка колонии поселения при ИК-32 г. Тулуна. Удаленный участок колонии поселения размещен рядом со строящимся объектом «Ледовый дворец». Объект возводится по проекту Газпрома из внебюджетных статей расхода, его генеральный подрядчик – ООО «Межрегионгаз Технологии» (г. Санкт-Петербург).

Предприятие работает в г. Тулуне и, подписав договор, предприниматель за счет собственных средств подготовил объект для выделенного участка колонии поселения, отремонтировал здание для

проживания осужденных, оборудовал его необходимой мебелью и другими предметами для жизнеобеспечения. С 16 ноября 2020 года 36 осужденных, подобранные по таким специальностям, как стропальщики, штукатуры, бетонщики, разнорабочие на земляные и вспомогательные работы, приступили к работе на объекте «Ледовый дворец». Объект функционирует со всеми правилами техники безопасности, режим соблюдается в полном объеме.

По данной схеме планируется организовать работу еще 200 осужденных на новый объект. Это все социально значимые объекты и после освобождения осужденные могут продолжать работу на объекте уже в качестве работников.

Хочется верить, что уже в ближайшем будущем эти положительные примеры перестанут быть единичными, а ориентация на уважение и охрану прав и законных интересов осужденных граждан, законности применения средств их исправления, современные формы общественного и государственного контроля за учреждениями УИС Иркутской области станут основой для эффективной работы учреждений пенитенциарной системы.

На основании вышеизложенного, Уполномоченный рекомендует:

Главному управлению ФСИН России по Иркутской области

– принять меры по созданию надлежащих условий содержания осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы в соответствии с нормативными требованиями, обеспечить видеонаблюдение во всех помещениях следственных изоляторов, запираемых помещений колоний;

– принять комплексные меры по созданию рабочих мест в учреждениях уголовно-исполнительной системы и по обеспечению реализации направлений трудового воспитания осужденных, выработке у осужденных устойчивой привычки к труду, способствующей позитивному формированию личности;

– обеспечить развитие системы обучения осужденных по рабочим специальностям, которые будут востребованы в гражданской жизни, после освобождения; принять меры к развитию дополнительных производств;

– принять комплексные меры по обеспечению доступности зданий и сооружений для маломобильных групп осужденных, в соответствии с актуализированной редакцией СНиП 35-01-2001;

– осуществлять регулярный мониторинг ассортимента товаров в магазинах учреждений исполнения наказаний области, а также цен на них на предмет соответствия среднестатистическим ценам по региону и направлять информацию во ФСИН России в целях недопустимости завышения цен на товары общего потребления;

– исключить случаи освобождения лиц из мест лишения свободы без документов, удостоверяющих личность;

– организовать регулярное консультирование осужденных по вопросам пенсионного законодательства, в сфере охраны здоровья и социального обеспечения, своевременно выявлять факты недозволенных методов противоправного поведения к осужденным со стороны сотрудников учреждений и принимать меры по их исключению;

– рассмотреть возможность введения (назначения) помощников (санитаров) осужденным инвалидам I, II группы, нуждающимся в постоянном постороннем уходе;

– обеспечить неукоснительное соблюдение законодательства по вопросам проведения свиданий и телефонных переговоров;

МСЧ-38 ФСИН России по Иркутской области

– организовать бесперебойное и в полном объеме лекарственное обеспечение осужденных в соответствии с медицинскими показаниями;

– обеспечить оснащение медицинских подразделений ФКУЗ МСЧ-38 необходимым медицинским оборудованием в соответствии с нормативной потребностью;

– усилить контроль за оказанием медицинской помощи осужденным; соблюдать сроки проведения и полноту медицинских осмотров лиц, содержащихся в учреждении, при плановых профилактических осмотрах, а также по назначению и проведению необходимых медицинских обследований в государственной системе здравоохранения;

– взять на особый контроль результаты исполнения предписаний Росздравнадзора.

8. Соблюдение экологических прав

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определены и регулируются нормами Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

При этом эффективность мероприятий по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую среду зависит не только от правоприменительной практики, но и от степени «экологической ответственности» хозяйствующих субъектов экономической системы, а также от повседневного ответственного поведения конкретного гражданина, его бережного отношения к ареалу собственного обитания.

На территории Иркутской области в целях сохранения и защиты окружающей среды реализуются следующие мероприятия:

1. 3 федеральных проекта национального проекта «Экология»: «Сохранение озера Байкал»; «Чистый воздух»; «Комплексная система обращения с ТКО»;

2. Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2022 годы» по совершенствованию и развитию объектов инфраструктуры, необходимых для сохранения уникальной экосистемы озера Байкал (предусмотрена в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал»);

3. государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019–2024 годы.

В 2020 году уровень загрязнения атмосферного воздуха вблизи автомагистралей городских поселений, который формировался выбросами автотранспорта, увеличился и составил 3,7% (2019 год – 2,2% проб с превышением ПДК).

На уровень загрязнения атмосферного воздуха в городах Иркутской области оказывают влияние крупнейшие в России промышленные предприятия:

– алюминиевой отрасли (алюминиевые заводы городов Шелехова, Братска производительностью более 400 тыс. и 1 млн тонн/год алюминия ОАО «РУСАЛ»), заводы ферросплавов ЗАО «Кремний» (г. Шелехов) и ОАО «МЕЧЕЛ» (г. Братск);

– химической отрасли (ОАО «Ангарская нефтехимическая компания» г. Ангарск, ОАО «Саянскхимпласт» г. Саянск)

– лесоперерабатывающие предприятия (Братский и Усть-Илимский лесопромышленные комплексы ОАО «Группа «Илим») производительностью 1 млн и 630 тыс. тонн товарной целлюлозы в год соответственно;

– предприятия теплоэнергетики (ТЭЦ, котельные);

Кроме того, на загрязнение атмосферного воздуха в городах влияют транспортные средства, использующие низкокачественное моторное

топливо, а также небольшие, но многочисленные промышленные и другие объекты, эксплуатирующие наземные и низкие источники выбросов, а также сжигание отходов лесопиления предприятиями по распилке леса. В результате высокой концентрации промышленности и транспорта формируются неблагоприятные условия проживания населения.

По уровню загрязнения атмосферного воздуха города Иркутской области существенно различаются. Наиболее напряженная ситуация складывается в городах Шелехове, Ангарске, Братске. На уровень загрязнения атмосферного воздуха здесь также значительно влияют природно-климатические факторы, препятствующие рассеиванию техногенных выбросов.

В адрес Уполномоченного в 2020 году поступило коллективное обращение, подписанное 18 гражданами, проживающими в г. Ангарске, по вопросу нарушения права на благоприятную окружающую среду.

«В городе Ангарске Иркутской области годами наблюдается неблагоприятная экологическая обстановка. 21.08.2020 г. в восточной части города Ангарска чувствовался сильный химический запах газа. Подобные выбросы повторяются регулярно и влекут причинение вреда здоровью граждан. К сожалению, на протяжении десятилетий власти бездействуют и не принимают никаких мер к нормализации экологической обстановки».

По этому обращению был направлен запрос в Управление Роспотребнадзора по Иркутской области с целью предоставления информации по данному факту и проведения всесторонней проверки.

Территория Ангарского муниципального образования является территорией, на которой расположено значительное количество промышленных предприятий, в том числе имеющих разрешения на выбросы в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ.

В настоящее время в структуре города Ангарска определилось два крупных планировочных образования, практически совпадающие с границами административных зон города. Это первый и второй

промышленные массивы, расположенные вдоль левого берега р. Ангары, где сосредоточена подавляющая часть промышленных предприятий города, относящихся по санитарной классификации к I–III классам опасности.

За пределами промышленных массивов, в Центральном и Южном массивах, сформированы еще 5 промзон, состоящих из групп предприятий промышленного и коммунального назначения, которые относятся в основном к III–V классам опасности (за исключением АЭХК и нефтебазы).

Основу промышленного потенциала города составляют предприятия теплоэнергетики, нефтеперерабатывающей, химической, нефтехимической, электролизно-химической, строительной, машиностроительной, деревообрабатывающей и пищевой промышленности (ОАО «Ангарская нефтехимическая компания» (АНХК), ТЭЦ-9, ТЭЦ-10 ОАО «Иркутскэнерго», ФГУЛ «Электролизный химический комбинат» (АЭХК), Ангарский завод полимеров, ОАО «Ангарскцемент» и др), являющиеся основными загрязнителями окружающей природной среды.

В северной части I промышленного массива и южной части II промышленного массива расположены сельскохозяйственные предприятия, два из которых относятся к I классу опасности – свиноводческий комплекс ООО «Зверев» и ЗАО «Ангарская птицефабрика».

Загрязнение атмосферного воздуха обусловлено поступлением выбросов загрязняющих веществ как от стационарных источников, так и от автотранспорта.

За последние 3 года удельный вес проб атмосферного воздуха с превышением ПДК снизился, а в 2019 году и истекший период 2020 года проб с превышением ПДК по содержанию загрязняющих веществ не зарегистрировано.

На территории Ангарского округа филиалом ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Иркутской области» в рабочие дни недели проводится лабораторный контроль качества атмосферного воздуха на стационарном посту, оборудованном в 95 квартале г. Ангарска, п. Цементный.

Анализ динамики удельного веса проб, не соответствующих гигиеническим нормативам, свидетельствует, что в 2020 году улучшилось состояние атмосферного воздуха в городах Братске, Иркутске, Черемхово. Ухудшение состояния атмосферного воздуха отмечено в г. Шелехове, Иркутском, Слюдянском и Тайшетском районах.

В рамках Федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология» в 2020 году осуществлялся мониторинг и координация мероприятий Комплексного плана по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в г. Братске.

Мероприятия регионального проекта «Чистый воздух» (Иркутская область) направлены на кардинальное снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в г. Братске. Посты наблюдения за качеством атмосферного воздуха в г. Братске расположены на улицах Баркова, 33 и Енисейская, 56. К 2024 году планируется снизить выбросы загрязняющих веществ на 25,23 тыс. тонн (19,9%).

По итогу 2020 года выполнены следующие мероприятия федерального проекта «Чистый воздух» по городу Братску:

- в целях снижения выбросов загрязняющих веществ от транспорта приобретен 21 автобус, работающий на компримированном природном газе (КПГ); из областного бюджета возмещены расходы на переоборудование на КПГ 2 легковых автомобилей;

- 51 домовладение подключено к сетям газоснабжения;

- в рамках мониторинга состояния атмосферного воздуха производилась модернизация наблюдательных постов в г. Братске (переоснащение современными аналогами); утверждены сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха на основе банков данных источников выбросов загрязняющих веществ г. Братска.

За время реализации проекта «Чистый воздух» в г. Братске отмечается снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух: с 2017 года выбросы снизились на 8 тыс. тонн (5,8 %).

Исполнение мероприятий регионального проекта «Чистый воздух» за счет средств областного бюджета составило 99,7%.

Федеральный проект «Сохранение озера Байкал» включает в себя ряд мероприятий, в том числе:

– *реконструкция канализационных очистных сооружений правого берега города Иркутска*, в рамках которого в 2020 году продолжены работы по реализации 4–5 этапов реконструкции канализационных очистных сооружений правого берега города Иркутска. Плановый объем финансирования на 2020 год в размере 2028,0 млн рублей освоен полностью;

– *ликвидация негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат»*. Для предотвращения возможного разлива на поверхность земельных участков и попадания в озеро Байкал надшламовых вод, находящихся в картах-накопителях ОАО «БЦБК», и щелокосодержащей жидкости, размещенной в объектах цеха очистных сооружений, в результате возможных паводков на территории Слюдянского района реализованы мероприятия по понижению уровня надшламовых вод, находящихся в картах-накопителях на промышленной площадке ОАО «БЦБК» на 30 тыс. куб. м, понижению уровня щелокосодержащей жидкости, размещенной в прудах-отстойниках очистных сооружений на промышленной площадке ОАО «БЦБК» в размере 6 тыс. куб. м.

В результате этих мероприятий угроза перелива надшламовых вод и щелокосодержащей жидкости на рельеф местности и в последующем в озеро Байкал предотвращена.

Выполнялись также мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в результате деятельности химических предприятий на территории г. Усолье-Сибирское: приведены в безопасное состояние и перезатаривание емкостей большого объема, содержащих токсичные отходы I и II классов опасности; приведены в безопасное состояние площадка ликвидации скважин Р-2Х и Р-5, площадка локализации нефтяной линзы,

площадка цеха ртутного электролиза; выполнен демонтаж железобетонных конструкций цеха ртутного электролиза.

В г. Усолье-Сибирское по улице Ленина, 73, Комсомольском проспекте, 124, на пересечении улиц Менделеева – Коростова, в Юратском районе п. Залареченский расположены посты наблюдения за качеством атмосферного воздуха.

В рамках Федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» национального проекта «Экология» в 2020 году предоставлен межбюджетный трансферт региональным операторам по обращению с ТКО в полном объеме.

На территории Иркутской области организована деятельность по сбору, транспортированию и утилизации (захоронению) твердых коммунальных отходов с несанкционированных мест размещения отходов.

Ликвидация несанкционированных свалок осуществляется ежегодно муниципальными образованиями Иркутской области в рамках предоставляемых субсидий из областного бюджета местным бюджетам.

В Иркутской области предоставлена субсидия из средств областного бюджета на создание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов 109 муниципальным образованиям, благодаря которой приобретено 6 792 контейнеров и обустроено 2 708 контейнерных площадок. Продолжено строительство объекта «Полигон ТКО» на территории МО Слюдянский район Иркутской области, 140 м вправо от федеральной автомобильной дороги А-333 «Култук-Монды – граница с Монголией» с элементами сортировки мощностью 60 000 м³/год, мощностью сортировочной станции 40 тыс. тонн в год. Стоимость объекта – 338,7 млн рублей.

Завершена разработка проектно-сметной документации на строительство мусороперегрузочной станции в м. Бориса Ольхонского района», мощностью 1 780 м³/год. Стоимость строительства составляет 81 382,93 тыс. рублей (в ценах 2020 года).

Проводились работы по вводу в эксплуатацию полигонов, построенных в Черемховском и Нижнеудинском районах Иркутской области в 2017–2019 годах в рамках государственной программы «Охрана окружающей среды». Предусмотрена реализация мероприятия по разработке проектной документации на строительство полигона в Жигаловском районе на общую сумму 11 005,2 тыс. рублей.

Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019–2024 годы», утверждена Постановлением Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 года № 776-пп.

В рамках этой программы предусмотрены следующие подпрограммы:

- «Обеспечение экологической безопасности и охраны природных комплексов и объектов» на 2019– 2024 годы»;
- «Отходы производства и потребления» на 2019–2024 годы»;
- «Развитие водохозяйственного комплекса» на 2019 –2024 годы»;
- «Охрана и использование животного мира» на 2019–2024 годы»;
- «Государственное управление в сфере охраны окружающей среды».

В рамках подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса в Иркутской области на 2019–2024 годы» проведен государственный мониторинг качества воды в реках Ода, Вересовка, протоки Боковская, мониторинг состояния дна, берегов, водоохраных зон рек Ангара, Задари, ручьев Крутенький, Зуевский Ключик, Шелестиха. Общая сумма средств на выполнение данной работы в 2020 году составила 1,962 млн рублей.

Выявлены на территории Иркутской области 23 бесхозяйных гидротехнических причальных сооружения и 14 бесхозяйных гидротехнических сооружений (дамбы, плотины).

В целях обеспечения радиационной безопасности населения ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Иркутской области» проводилась оценка влияния основных источников ионизирующего излучения. Подготовлен радиационно-гигиенический паспорт территории Иркутской области за 2019

год и направлен в Федеральный Центр гигиенического и санитарного надзора Минздрава Российской Федерации.

Радиационно-гигиенический паспорт Иркутской области и заключение санитарно-эпидемиологической службы составлены на основании анализа данных 328 радиационно-гигиенических паспортов организаций.

В ходе подготовки Радиационно-гигиенического паспорта Иркутской области проведены:

- сбор, обработка и анализ радиационно-гигиенических паспортов организаций, расчет рисков стохастических доз облучения персонала и населения, формирование базы данных;

- сбор и обработка материалов от учреждений, осуществляющих радиационный мониторинг окружающей среды.

На территории Иркутской области в отчетном году произошла 1 радиационная авария при проведении геофизических работ на скважине Верхнечонского месторождения нефти и газа в Иркутской области. Радиационного воздействия на персонал и окружающую среду не зафиксировано. Зафиксировано 6 происшествий, 5 из которых выявлено среди пассажиров АО «Международный Аэропорт Иркутск» и ОГБУЗ «Катангская районная больница».

В рамках государственной программы «Охрана окружающей среды» и государственного контракта в 2020 году реализовано мероприятие «Проведение обследований и установление границ охранной зоны территории подземного ядерного взрыва в Усть-Кутском районе».

Основной целью проведения мероприятия является оценка текущей радиационной обстановки на территории, прилегающей к месту проведения подземного (мирного) ядерного взрыва «Метеорит-4» в Усть-Кутском районе, наблюдение за динамикой радиационной обстановки и оценка доз облучения критической группы населения.

По результатам выполненного радиационного обследования объекта радиационных аномалий на территории, прилегающей к объекту, не

выявлено. Основные параметры радиационной обстановки находятся на уровне значений естественного радиационного фона, присущего данному региону.

В течение 2020 года на территории Иркутской области были проведены следующие мероприятия по сохранению окружающей среды:

– областной конкурс «СкажimusоруНЕТ!» по сбору макулатуры среди учебных заведений. В конкурсе приняли участие 37 учебных заведений Иркутской области (школы, детские сады, техникумы, добровольческие отряды). В результате было собрано 60,6 т макулатуры и 105 кг пластика, проведено более 60 экологопросветительских мероприятий;

– Всероссийский субботник «Зеленая Весна» на территории памятника природы регионального значения Иркутской области «Кайский бор». Вывезено 200 мешков мусора; в акции приняли участие 120 человек;

– экологическая акция по уборке берегов водоемов от мусора организована и проведена на территории памятников природы регионального значения «Мыс Шаманский», «Слюдянское озеро» в Слюдянском районе. В акции приняли участие свыше 50 человек волонтеров совместно с представителями общественных, образовательных, контролирующих органов. В ходе акции было собрано 50 мешков мусора;

– экологический субботник, в рамках проекта En+Group «360», проводимого на прибрежной территории рек Ангара и Ушаковка; акции «Чистый лес Байкалу», «Дерево для Байкала».

На основании Закона Иркутской области от 24 июня 2008 года № 30-оз «О Красной книге Иркутской области» ведется Красная книга. Издание Красной книги Иркутской области осуществляется не реже одного раза в 10 лет. Ранее Красная книга Иркутской области была издана в 2010 году.

В 2020 году проведена актуализация сведений о краснокнижных видах и утверждены:

– Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, обитающих (произрастающих) на

территории Иркутской области и включаемых в Красную книгу Иркутской области (Постановление Правительства Иркутской области от 25 мая 2020 года № 370-пп);

– Перечень растений, животных и других живых организмов, не вошедших в Красную книгу Иркутской области, но нуждающихся в особом внимании (Распоряжение министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 23 апреля 2020 года №251 -мр).

Правительством Иркутской области разработаны и утверждены таксы и методика исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, грибам и лишайникам, включенным в Красную книгу Иркутской области, и среде их обитания.

На ежегодном праздновании Дня озера Байкал 5 сентября 2020 года, Губернатор Иркутской области объявил 2021 год – Годом Байкала.

Уполномоченный рекомендует:

Правительству Иркутской области

– **разработать и утвердить дорожную карту по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды на территории городского округа г. Усолье-Сибирское в результате экологической деятельности, связанной с производством химической продукции;**

– **рассмотреть возможность модернизации производственных процессов промышленных предприятий путем внедрения современных технологий для сокращения выбросов от стационарных источников загрязнения атмосферного воздуха в Иркутской области;**

– **разработать план мероприятий по созданию полигонов для твердых бытовых отходов, организовать современные системы мусоросортировки, рассмотреть возможность строительства заводов по утилизации отходов;**

– **разработать план мероприятий по круглогодичному сбору и вывозу отходов с о. Ольхон;**

–Подготовить предложения по предотвращению и ликвидации экологических проблем Байкальской природной территории.

9. Права коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области

В соответствии со статьей 69 Конституции России государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.

На территории Иркутской области, по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, проживает 1 950 представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – КМНС). Из них 678 человек – это тофалары (тофы), проживающие в горной Тофаларии на территории трех населенных пунктов Нижнеудинского района, и 1 272 – эвенки, которые расселены в населенных пунктах Катангского, Качугского, Казачинско-Ленского, Усть-Кутского, Мамско-Чуйского, Бодайбинского и Киренского районов.

Удельный вес КМНС в общей численности населения региона составляет 0,08%.

Перед государством и обществом стоит задача не допустить исчезновения этих народов. Однако информация об их численности на территории Иркутской области говорит сама за себя.

На запрос Уполномоченного об «имеющихся проблемах с реализацией гарантий и прав, предусмотренных законодательством, у представителей коренных малочисленных народов, в том числе с реализацией права на охоту, рыбную ловлю, труд, свободу предпринимательства, образование, охрану

здоровья, сохранение родного языка, сохранение самобытной культуры» получен лаконичный ответ министерства экономического развития Иркутской области: «Имеющихся проблем с реализацией гарантий и прав, предусмотренных законодательством у представителей КМН на территории Иркутской области нет».

К сожалению, в контексте представленных в мае 2020 года результатов контрольного мероприятия, проведенного Контрольно-счетной палатой Иркутской области на тему «Проверка законного и эффективного (экономного и результативного) использования средств областного бюджета, предусмотренных в 2018–2019 годах в рамках мероприятий по организации и обеспечению защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, постоянно проживающих в Иркутской области в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов»⁴, возникают сомнения в подобном выводе.

Уполномоченный полагает, что необходим тщательный анализ нарушений и недостатков, на которые указано Контрольно-счетной палатой Иркутской области, и мер по их исполнению, осуществленных и тех, что только планируется реализовать.

Проблемы соблюдения прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, освещались в ежегодных докладах Уполномоченного за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 годы. Этой теме был посвящен специальный доклад «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области», изданный в 2015 году.

В настоящем Докладе Уполномоченный полагает необходимым вновь привлечь внимание к этой теме.

Один из главных вопросов соблюдения прав коренных малочисленных народов – это сохранение исконной среды обитания. В Сводном отчете

⁴ См.: официальный сайт Контрольно-счетной палаты Иркутской области. URL: <http://irksp.ru/?p=10869>

Правительства Иркутской области о реализации мер по вопросам, обозначенным в докладе Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2018 году» (далее – Сводный отчет), а также в информации министерства экономического развития Иркутской области от 26 января 2021 года сообщается, что на территории Иркутской области Решением Иркутского областного Совета Народных Депутатов от 12 ноября 1990 года № 488 «О пересмотре размера расчетной лесосеки в Иркутской области», закреплены территории традиционного природопользования за коренными малочисленными народами Сибири в 7 районах Иркутской области: Катангском, Жигаловском, Киренском, Казачинско-Ленском, Усть-Кутском, Качугском, Нижнеудинском.

Согласно схеме территориального планирования Иркутской области, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2012 года № 607, с учетом численности коренных малочисленных народов запланировано образование территорий традиционного природопользования в Катангском, Бодайбинском, Казачинско-Ленском, Нижнеудинском и Киренском районах Иркутской области.

Постановлением Правительства Иркутской области от 29 декабря 2014 года № 704-пп образована территория традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Иркутской области, регионального значения, расположенная на территории муниципального образования «Качугский район».

Проекты постановлений Правительства Иркутской области об образовании территории традиционного природопользования на территории Нижнеудинского и Казачинско-Ленского районов согласованы в Правительстве Иркутской области и направлены в прокуратуру Иркутской области.

По указанной информации министерства экономического развития Иркутской области инициативные обращения по образованию территорий традиционного природопользования в Бодайбинском и Киренском районах не поступали.

Вместе с тем согласно информации, представленной в Сводном отчете в 2018 году, в 2020 году на проведение комплексного экологического обследования и подготовку материалов, обосновывающих придание правового статуса территории традиционного природопользования в Катангском районе, планировалось потратить 1 915,4 тыс. рублей. Однако уже в Сводном отчете 2019 года тема создания территории традиционного природопользования в данном районе и в целом проблема создания территорий традиционного природопользования была оставлена без внимания (несмотря на то, что этот вопрос поднимался в Докладе).

Уполномоченный полагает, что работа по созданию территорий традиционного природопользования в Иркутской области неоправданно затянулась, и необходима активизация действий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Проблема сохранения исконной среды обитания и другие вопросы реализации прав коренных малочисленных народов должны быть в центре внимания не только органов государственной власти, но и соответствующих общественных структур. Общественные институты способны эффективно и своевременно влиять на решение вопросов в правильном направлении и с максимальным учетом интересов КМНС.

В предыдущих ежегодных докладах Уполномоченный поднимал вопрос о необходимости внесения изменений в подпрограмму «Коренные малочисленные народы, проживающие на территории Иркутской области» с целью установления дополнительных целевых показателей демографического развития коренных малочисленных народов Иркутской области, состояния здравоохранения в местах их проживания, совершенствования организации образования, сохранения родного языка, а

также показателей развития традиционных видов хозяйствования, показателей транспортной доступности. В 2020 году планировалось провести Всероссийскую перепись населения, в рамках которой предполагалось определить основные показатели по демографическому росту, половозрастной занятости, количеству домохозяйств, уровню доходов, качеству жилищных условий КМНС, проживающих на территории Иркутской области.

Однако Постановлением Правительства РФ от 27 июня 2020 года № 943 проведение Всероссийской переписи населения 2020 года было перенесено.

Согласно информации, изложенной в Сводном отчете в 2019 году, в период проведения Всероссийской переписи населения (ориентировочно в апреле 2021 года) будут определены основные показатели по демографическому росту, половозрастной занятости, количеству домохозяйств, уровню доходов, качеству жилищных условий коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области.

Уполномоченный выражает надежду, что в текущем году эти планы будут реализованы.

Одним из наиболее актуальных является вопрос строительства образовательного учреждения в п. Алыгджер Нижнеудинского района. Согласно информации от 1 марта 2021 года, размещенной на официальном сайте Правительства Иркутской области, образовательное учреждение, строительство которого запланировано, будет включать в себя школу, интернат для детей, которые приезжают на учебу из других населенных пунктов, а также детский сад.

Заявлено о строительстве двух фельдшерско-акушерских пунктов в Нижнеудинском районе, в селах Верхняя Гутара и Нерха. Необходимо заранее позаботиться об их укомплектованности квалифицированными кадрами, современной техникой.

Уполномоченный выражает надежду, что эти планы будут реализованы.

Вопросы финансирования всегда стоят очень остро и актуально. На территории Иркутской области действует подпрограмма «Коренные малочисленные народы Российской Федерации, проживающие на территории Иркутской области» на 2019–2024 годы государственной программы Иркутской области «Реализация государственной национальной политики в Иркутской области» на 2019–2024 годы. Ее финансирование представлено в паспорте подпрограммы, и на момент составления Доклада выглядит следующим образом (табл. 12).

Таблица 12

Финансирование подпрограммы «Коренные малочисленные народы Российской Федерации, проживающие на территории Иркутской области»

Период	Общий объем финансирования (тыс. рублей)	Объем финансирования за счет средств областного бюджета (тыс. рублей)	Прогнозный объем финансирования за счет средств федерального бюджета по годам (тыс. рублей)
2019	14 061,9	11 964,6	2 097,3
2020	13 274,2	11 670,7	1 603,5
2021	11 393,5	9 790,0	1 603,5
2022	11 241,3	9 790,0	1 451,3
2023	9 880,6	8 440,0	1 440,6
2024	8 440,0	8 440,0	

Отметим, что и общий объем финансирования, и объем финансирования за счет средств областного бюджета с 2020 года неуклонно снижается. Уполномоченный рекомендует рассмотреть данный вопрос и изменить ситуацию путем увеличения объемов финансирования.

**Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует:
органам исполнительной власти области**

– вопрос реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, включить в число вопросов, требующих особого внимания;

– активизировать работу по созданию территорий традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов;

– решить вопрос об установлении дополнительных целевых показателей демографического развития коренных малочисленных народов Иркутской области, состояния здравоохранения в местах проживания коренных малочисленных народов, совершенствования организации образования, сохранения родного языка, а также показателей развития традиционных видов хозяйствования, показателей транспортной доступности;

– реализовать планы по строительству образовательного учреждения в п. Алыгджер Нижнеудинского района;

– реализовать планы по строительству фельдшерско-акушерских пунктов в селах Верхняя Гутара и Нерха Нижнеудинского района и решить вопрос их укомплектованности кадрами, техникой;

– увеличить объемы финансирования по подпрограмме «Коренные малочисленные народы Российской Федерации, проживающие на территории Иркутской области» на 2019–2024 годы государственной программы Иркутской области «Реализация государственной национальной политики в Иркутской области» на 2019–2024 годы.

10. О некоторых аспектах состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области

Статья 8 Закона Иркутской области от 13 октября 2010 года № 92-ОЗ «О противодействии коррупции в Иркутской области» наделила

Уполномоченного в том числе полномочиями по отражению состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области в ежегодном докладе.

Во исполнение Указа Губернатора Иркутской области от 3 сентября 2018 года № 176-уг «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Иркутской области на 2018–2020 годы» в целях определения основных направлений государственной политики в области противодействия коррупции, исполнительным органам государственной власти Иркутской области утверждены планы противодействия коррупции в Иркутской области на 2018–2020 годы. Распоряжением Уполномоченного от 29 декабря 2018 года № 52 также утвержден план мероприятий государственного органа – Уполномоченный по правам человека в Иркутской области по противодействию коррупции на 2019–2020 годы, который корреспондируется с мероприятиями, порученными к исполнению высшим должностным лицом региона и Национальным планом.

Определение понятия «коррупция» приведено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). Коррупцией считается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Коррупция – сложное явление, в оценке ее распространенности в регионе, а также социальных характеристик необходимо, по мнению Уполномоченного, учитывать прежде всего общественное мнение.

На официальном портале Правительства Иркутской области* размещена информация по состоянию на 9 декабря 2020 года, оценивающая уровень коррупции в Иркутской области, согласно которой:

(177) 62% опрошенных респондентов оценили уровень коррупции в Иркутской области как «высокий»;

(56) 20% опрошенных респондентов дали оценку уровню коррупции – «выше среднего»;

(37) 13% опрошенных определили уровень коррупции в регионе как «средний»;

(15) 5% респондентов считают, что уровень коррупции в области – «низкий».

В Докладе о реализации мер по противодействию коррупции в Иркутской области в 2020 году* содержится информация о проведении во второй половине 2020 года аппаратом Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области социологического исследования в целях оценки уровня коррупции в Иркутской области (далее – исследование) в соответствии с методикой проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 года № 662.

По результатам исследования выявлено, что наибольшему числу респондентов исследования (69,4%), в части «бытовой» коррупции, известно о мерах, которые власти принимают для противодействия коррупции. В части «деловой» коррупции данная информация известна 88,6% опрошенных хозяйствующих субъектов.

Выявлены также наиболее часто встречающиеся ситуации, в которых был возможен факт коррупции.

* См.: URL: <https://irkobl.ru/authorities/corruption/>

* См.: URL: <https://irkobl.ru/authorities/corruption/reports/>

1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике (анализы, прием у врача и др.), в больнице (серьезное лечение, операция, обслуживание и др.) – 25%.

2. Работа (получение нужной работы или обеспечение продвижения по службе) – 15,6%.

3. Школа (поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», благодарности и др.) – 12,5%.

4. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и др.) – 9,4%.

5. ВУЗ (поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и др.) – 9,4%.

Социологическое исследование показало, что чаще всего гражданам приходится давать взятку в следующих бытовых ситуациях:

– получение бесплатной медицинской помощи – 2,3%;

– урегулирование ситуации с автоинспекцией – 1,6%;

– получение услуг по ремонту, эксплуатации жилья и служб по эксплуатации – 1%;

– дошкольные учреждения – 1%.

Примерно треть (26,7%) опрошенных подтверждает, что руководство хочет и может эффективно бороться с коррупцией. Лишь 15,5% населения не осуждает взяточничество в регионе, остальные в той или иной степени порицают и тех, кто дает, и тех, кто берет взятки.

Приведенные сведения подтверждают, что проблема коррупции в Иркутской области входит в число наиболее значимых для граждан.

Учитывая важность работы по систематизации и актуализации нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранению пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции, Уполномоченный считает необходимым отметить работу, проводимую государственными органами и органами местного самоуправления по правовому регулированию как профилактики,

так и противодействия коррупционным правонарушениям и коррупционного поведения со стороны государственных и муниципальных служащих.

Законодательное регулирование вопросов противодействия коррупции включает в себя 8 федеральных законов, действующий Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378, 18 указов Президента Российской Федерации, 5 постановлений Правительства Российской Федерации. Данными правовыми актами субъектам Российской Федерации предоставлены полномочия в сфере регулирования общественных отношений по вопросам противодействия коррупции.

По данным официального портала Иркутской области* на 9 декабря 2020 года на территории Иркутской области действовало 32 региональных нормативных правовых акта, направленных на противодействие коррупции и борьбу с ней. Среди них – 9 законов Иркутской области, 20 указов Губернатора Иркутской области, 3 нормативных правовых акта аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

Согласно Докладу о реализации мер по противодействию коррупции в Иркутской области в 2020 году в регионе обеспечено исполнение нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на совершенствование организационных основ противодействия коррупции. Принят ряд правовых актов Иркутской области в целях реализации государственной политики в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений. В частности, в 2020 году принято 9 законов Иркутской области, 17 указов Губернатора Иркутской области, 5 постановлений Правительства Иркутской области, 3 нормативных правовых акта аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что в настоящее время в Иркутской области в сфере противодействия коррупции приняты необходимые нормативные правовые акты, сложилась система контроля

* См.: URL: <https://irkobl.ru/authorities/corruption/law/regionpravo/>

соблюдения должностными лицами ограничений и запретов, установленных Законом, исходя из их должностных полномочий.

При этом Уполномоченный полагает, что, оценивая достаточность правового регулирования в данной сфере, важно также понимать, насколько эффективны предусмотренные меры, направленные на профилактику и противодействие коррупции в Иркутской области.

В 2020 году в регионе осуществлялся контроль соблюдения лицами, замещающими государственные должности Иркутской области, должности государственной гражданской службы Иркутской области и муниципальные должности, требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов (далее – требования), в том числе за привлечением таких лиц к ответственности в случае их несоблюдения. В целях получения информации, свидетельствующей о наличии фактов несоблюдения требований, при осуществлении анализа сведений, предоставляемых лицами, замещающими государственные должности Иркутской области, должности государственной гражданской службы Иркутской области, назначаемыми Губернатором Иркутской области, должности государственной гражданской службы в аппарате Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области, муниципальные должности, сотрудниками управления по профилактике коррупционных и иных правонарушений аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области применялся сетевой ресурс «Репутация», использовались сервисы «СПАРК», «Контур.Фокус», официальные сайты соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, Единой информационной системы в сфере закупок, Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, базы данных судебных решений, базы данных Федеральной службы судебных приставов (в части данных об исполнительных производствах), Реестра уведомлений о

залоге движимого имущества, Реестра проверок юридических лиц, размещенного на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

По данным управления по профилактике коррупционных и иных правонарушений аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области количество выявленных случаев несоблюдения требований, касающихся предотвращения урегулирования конфликта интересов, в отношении:

– лиц, замещающих государственные должности Иркутской области, за 2020 год – 1 (в 2019 году – 2);

– лиц, замещающих муниципальные должности Иркутской области, за 2020 год – 1 (в 2019 году – 1);

– государственных гражданских служащих Иркутской области, за 2020 год – 6 (в 2019 году – 5).

В 2020 году применены меры ответственности в отношении государственных гражданских служащих Иркутской области в виде замечания – 31 (в 2019 году – 8), в виде выговора – 9 (в 2019 году – 2), в виде предупреждения о неполном должностном соответствии – 2 (в 2019 году – 1), в виде увольнения – 0 (в 2019 году – 1).

В целях мониторинга мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания, проанализирована информация, размещенная на официальных сайтах правоохранительных органов и прокуратур Иркутской области. Указанная информация дает основания полагать, что основные усилия этих органов направлены, прежде всего, на проведение разъяснительной работы антикоррупционного законодательства, на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также на осуществление контроля соблюдения чиновниками запретов и ограничений, установленных законодательством.

По данным прокуратуры Иркутской области, в 2020 году в рамках надзора за исполнением законов о противодействии проявлениям коррупции прокурорами выявлено 2 249 нарушений коррупционной направленности, для устранения которых опротестовано 64 незаконных правовых акта, по 16 материалам прокурорских проверок, направленным в следственные органы, возбуждено 11 уголовных дел.

Обоснованную тревогу, по мнению данного ведомства, вызывает принятие органами государственной власти и местного самоуправления 238 нормативных правовых актов с коррупциогенными факторами. По инициативе прокуроров 262 акта приведены в соответствие с федеральным законодательством. По актам прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечены 708 должностных лиц, к административной – 30.

За 2020 год увеличилось количество нарушений, связанных с обязанностью предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, членов семьи и составило 1 528 случаев (в 2019 году – 1 303). По представлениям прокуроров 527 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Согласно информации, поступившей из прокуратуры Иркутской области, в 2020 году установлено 29 фактов неисполнения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. По результатам рассмотрения принятых прокурорами мер по устранению нарушений, в связи с утратой доверия досрочно прекращены полномочия 13 должностных лиц, в том числе 1 лица, замещавшего государственную должность, 11 – муниципальные должности, 1 – муниципального служащего.

Говоря о состоянии дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области, важно отметить следующее.

По данным Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области, в 2020 году в производстве следственных органов находилось 241 уголовное дело о преступлениях

коррупционной направленности (в 2019 году – 330 уголовных дел). В суд направлено 86 уголовных дел указанной категории (в 2019 году – 74 уголовных дела). Прекращено по нереабилитирующим основаниям – 1 уголовное дело (в 2019 году – 1 уголовное дело).

ГУ МВД России по Иркутской области приводит сведения о значительном снижении преступлений коррупционной направленности: в 2020 году было выявлено 222 преступления (в 2019 году – 402).

В структуре коррупционных преступлений преобладали: финансовое посредничество – 65 (в 2019 году – 20); государственное управление – 43 (в 2019 году – 15); образование – 25 (в 2019 году – 50); строительство – 10 (в 2019 году – 3).

К уголовной ответственности привлечено 89 лиц (в 2019 году – 100), в том числе 5 выборных должностных лиц органов местного самоуправления (в 2019 году – 5), 17 должностных лиц государственных органов (в 2019 году – 12).

Кроме того, по информации ГУ МВД России по Иркутской области, в суд направлены уголовные дела в отношении главного государственного инспектора отдела надзора и контроля в строительстве, на транспорте и связи Государственной инспекции труда Иркутской области, получившего от руководителя коммерческой организации взятку в размере 150 тыс. рублей за сокрытие нарушений по охране труда при исполнении муниципального контракта; начальника ОГБУ «Черемховская станция по борьбе с болезнями животных», депутата Думы муниципального образования г. Свирска, получившего взятку от гражданина РФ в размере 30 тыс. рублей за выдачу ветеринарного сертификата, дающего право на вывоз животных (лошадей) за пределы РФ в Республику Казахстан, без проведения карантина животных и осуществления необходимых ветеринарных процедур, которые являются обязательными для выдачи сертификата.

Состоялись приговоры по резонансным коррупционным преступлениям, выявленным в результате реализации материалов ГУ МВД

России по Иркутской области, в отношении: специалиста-эксперта службы государственного строительного надзора Иркутской области, получившего взятку в виде приобретения права на две квартиры общей стоимостью 3,6 млн рублей за предоставление технической разрешительной документации, необходимой для получения разрешения на строительство многоквартирного дома и его дальнейшего ввода в эксплуатацию (осужден к 5 годам лишения свободы со штрафом в 7,4 млн рублей); заместителя генерального директора АО «Дорожная служба Иркутской области» и его отца, совершивших хищение 12,5 млн рублей путем закупки производственного оборудования по завышенной стоимости (фигуранты осуждены к 2 годам 11 месяцам и 2 годам 10 месяцам лишения свободы соответственно, со штрафом 50 тыс. рублей каждому); директора филиала АО «Центр инжиниринга и управления строительством единой энергетической системы», передавшего взятку в размере 995 тыс. рублей руководителю службы государственного строительного надзора Иркутской области за выдачу положительного заключения о соответствии объекта капитального строительства техническим регламентам и проектной документации (осужден к 5 годам лишения свободы условно со штрафом в размере десятикратной суммы взятки).

Изложенное свидетельствует о необходимости усиления контроля за соблюдением должностными лицами органов власти области и местного самоуправления антикоррупционного законодательства.

Одним из базовых принципов противодействия коррупции в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 273-ФЗ является публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Ознакомление с содержанием интернет-ресурсов государственных и муниципальных органов Иркутской области показывает, что данный принцип соблюдается. На официальных сайтах исполнительных органов государственной власти Иркутской области размещена информация о предоставленных должностными лицами сведениях о доходах и имуществе, тексты отдельных законодательных и нормативных правовых актов по

вопросам противодействия коррупции, сведения о доходах, памятки, формы документов (для заполнения государственными гражданскими служащими Иркутской области), методические материалы, информация о проведении антикоррупционной экспертизы, о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Иркутской области и урегулированию конфликта интересов. Важно отметить, если 2 года назад вкладки на сайтах исполнительных органов государственной власти с рубриками (одной из рубрик): *обратная связь /сообщить о коррупции / телефон доверия/ горячая линия по вопросам противодействия коррупции/графики личного приема граждан и представителей организаций по вопросам противодействия коррупции* существовали только на 5 сайтах исполнительных органов государственной власти Иркутской области, то в 2020 году данная информация присутствует на сайтах 16 министерств, 12 служб и 3 агентств нашего региона. Кроме того, как уже указывалось в предыдущем ежегодном докладе Уполномоченного, агентство по туризму Иркутской области разместило «портрет идеального чиновника».

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет перечень субъектов общественного контроля, включая общественные советы при органах власти и органах местного самоуправления, и их компетенцию, к которой, в частности, отнесены: «общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

Ознакомление с общедоступной информацией о деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Иркутской области показало, что в 2020 году вопросы противодействия

коррупции рассматривались на заседаниях общественных советов при министерстве социального развития опеки и попечительства Иркутской области (декабрь 2020 года), министерстве лесного комплекса Иркутской области (июнь 2020 года), агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области (апрель 2020 года), службе записи актов гражданского состояния Иркутской области (октябрь 2020 года), службе Гостехнадзора Иркутской области (декабрь 2020 года). Общественными советами агентства по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области и службы Гостехнадзора Иркутской области были рассмотрены вопросы выполнения планов работы по противодействию коррупции в 2020 году.

Как следует из Доклада о реализации мер по противодействию коррупции в Иркутской области в 2020 году, Управлением по профилактике коррупционных и иных правонарушений аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области обобщена практика рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции, поступивших в адрес Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области, Общественной палаты Иркутской области. Необходимо отметить, что в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области обращений граждан и организаций по фактам коррупции не поступало. В адрес Общественной палаты Иркутской области сообщается о поступлении 1 жалобы.

Непосредственно в Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области поступило более 90 обращений. Большая часть из них содержала предполагаемые заявителем основания к проведению проверочных мероприятий в отношении лиц, замещающих муниципальные

должности, лиц, замещающих должности в системе исполнительных органов государственной власти. При этом сообщений о фактах коррупции не поступало. Более 10 обращений направлены в правоохранительные органы Иркутской области для рассмотрения и оперативного использования. По результатам рассмотрения одного обращения проведен антикоррупционный аудит в ГКУ ИО «Безопасный регион». По итогам проведенного аудита учреждением организовано исполнение обязанности по принятию мер по предупреждению коррупции.

Работа по рассмотрению данных обращений базируется на принципах независимости, объективности и беспристрастности. Ряд исполнительных органов государственной власти Иркутской области в целях реализации пункта 17 Плана противодействия коррупции в Иркутской области на 2018–2020 годы приняли меры, способствующие повышению результативности и эффективности работы с обращениями по фактам коррупции, опубликовав в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о должностных лицах, назначенных ответственными за консультирование обращающихся граждан по вопросам противодействия коррупции.

Уполномоченный полагает, что все государственные и муниципальные органы должны в полной мере обеспечивать реализацию базовых принципов противодействия коррупции, таких, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений, а также осуществлять комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер по профилактике и противодействию коррупции.

11. Участие Уполномоченного в совершенствовании законодательства Иркутской области по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина

В процессе деятельности Уполномоченного при разрешении вопросов, обозначенных в обращениях граждан, возникают ситуации, когда устранить препятствия в реализации прав граждан не представляется возможным по объективным причинам, так как в основе поставленных проблем лежит юридическая коллизия. В случае выявления в нормативных правовых актах области, муниципальных нормативных правовых актах недостатков или пробелов, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный участвует в совершенствовании законодательного процесса. При этом Уполномоченный исходит из того, что качество региональной нормативной правовой базы напрямую влияет на качество жизни граждан, в том числе и на более полную реализацию их прав, свобод и законных интересов.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 53 Устава Иркутской области право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области принадлежит в том числе Уполномоченному, – по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного.

Активно участвуя в процессе совершенствования регионального законодательства Уполномоченный в 2020 году максимально широко использовал предусмотренный для этого инструментарий: подготовка и внесение проектов законов области, подготовка заключений на проекты законов области, направление обращений по совершенствованию законодательства, участие в работе комитетов, комиссий, сессий Законодательного Собрания Иркутской области. Так, по каждому, поступившему в 2020 году, региональному проекту закона в социально-

экономической сфере и сфере здравоохранения подготовлено заключение, обозначена правовая оценка проекта, сформулированы замечания и предложения Уполномоченного.

Кроме того, выступая субъектом правотворческой инициативы, Уполномоченный внес в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» (далее – проект закона). Правовым основанием для его принятия стал, в том числе Федеральный закон от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Необходимость внесения проекта закона обусловлена тем, что ныне действующий Закон № 69/35-оз не в полной мере соответствует Федеральному закону № 48-ФЗ, а также не содержит исчерпывающего правового регулирования по вопросам, требующим законодательного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации.

Предметом пристального внимания Уполномоченного являются муниципальные нормативные правовые акты. Выявление в них недостатков или пробелов, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, требует вмешательства Уполномоченного в законодательный процесс.

Так, в результате мониторинга нормативно урегулированной процедуры предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда муниципальными образованиями выяснилось, что несмотря на то, что Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 473-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда» внесены изменения в статью 95 ЖК РФ, ряд органов местного самоуправления, например, Зиминского городского муниципального образования, Ангарского городского округа, Шелеховского муниципального района, Киренского муниципального образования, города Усолье-Сибирское, муниципального образования город Усть-Илимск, не

приняли своевременных мер по приведению имеющихся муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с пунктом 3.1 статьи 95 ЖК РФ. Согласно данному пункту жилые помещения маневренного фонда предназначаются также для временного проживания граждан, у которых жилые помещения стали непригодными для проживания в результате признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. Это обстоятельство привело к тому, что в соответствующих муниципальных нормативных правовых актах перечисленных территорий среди круга лиц, имеющих право на получение в пользование для временного проживания жилых помещений маневренного фонда, отсутствовала категория граждан, указанная в пункте 3.1 статьи 95 ЖК РФ.

Подчеркнув, что данный факт ущемляет права лиц, проживающих в жилых помещениях, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, а также противоречит действующему законодательству, Уполномоченный предложил органам местного самоуправления привести имеющиеся муниципальные нормативные правовые акты в соответствие с положениями статьи 95 ЖК РФ.

О принятии соответствующих нормативных актов сообщили администрации города Усолье-Сибирское, Киренского муниципального образования, Ангарского городского округа, города Усть-Илимска. За исключением администраций Шелеховского муниципального района и Зиминского городского муниципального образования. Данное обстоятельство послужило поводом для обращения Уполномоченного к прокурору города Шелехова и Зиминскому межрайонному прокурору. И только после принятия соответствующих мер прокурорского реагирования администрациями Шелеховского муниципального района и Зиминского городского муниципального образования также были изданы соответствующие муниципальные нормативные правовые акты.

Одним из важнейших инструментов в процессе совершенствования регионального законодательства для Уполномоченного является участие в

работе сессий Законодательного Собрания Иркутской области. Особенно, когда речь идет о решении проблемы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа. По запросу комитета по социально-культурному законодательству Законодательного Собрания Иркутской области Уполномоченный обобщил информацию по данной проблематике и предложил включить следующий перечень необходимых мероприятий в проект постановления Законодательного Собрания для рассмотрения на «Правительственном часе» (на 35-й сессии Законодательного Собрания Иркутской области) по теме: «О реализации в Иркутской области дополнительных гарантий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение».

1. Осуществлять надлежащий контроль за качеством строительства жилых помещений для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на всех его этапах, включая выбор места строительства.

2. Предоставлять земельные участки под строительство жилых помещений для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с развитой инфраструктурой.

3. Проводить политику последовательного ежегодного повышения финансирования на приобретение и строительство жилья для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Предложение Уполномоченного об увеличении финансирования расходов на обеспечение детей-сирот жилыми помещениями было учтено в Постановлении Законодательного Собрания Иркутской области от 21 октября 2020 года № 35/17-ЗС. И есть надежда, что эта мера позволит, наконец, существенно сократить очередь лиц этой категории, нуждающихся в жилье.

Одно из направлений деятельности Уполномоченного по совершенствованию законодательства – подготовка и представление в

соответствующие комитеты Законодательного Собрания Иркутской области заключений по результатам рассмотрения проектов законов Иркутской области.

Например, по проекту закона № ПЗ-705 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Иркутской области», направленному на защиту прав и свобод человека и гражданина в период действия ограничительных мер, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, Уполномоченный отметил, что законопроект не в полной мере учитывает положения Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», устанавливающего «меры социальной поддержки за счет средств областного бюджета государственной социальной помощи». В его заключении было предложено обсудить вопрос об оказании поддержки гражданам, которые после введения ограничительных мер прекратили свою деятельность в качестве индивидуального предпринимателя (с внесением соответствующей записи в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей). По мнению Уполномоченного, для граждан, деятельность которых была приостановлена или ограничена, и которые на момент обращения за поддержкой утратили статус индивидуального предпринимателя, также должны быть предусмотрены меры социальной поддержки.

После рассмотрения проекта закона Иркутской области № ПЗ-709 «О дополнительных мерах социальной поддержки врачам, занятым лечением больных новой коронавирусной инфекцией COVID-19» Уполномоченный внес замечания, касающиеся терминологии в отношении лиц, которым предусмотрено предоставление мер социальной поддержки, а также условий, при которых предоставляются соответствующие меры поддержки. Кроме того, в заключении предлагалось, что поскольку на территории Иркутской области лабораторные исследования на COVID-19 проводят не только учреждения здравоохранения, но и организации иного профиля (например,

научно-исследовательские организации), целесообразно обсудить возможность распространения предлагаемых мер социальной поддержки на работников указанных организаций.

Совершенствование федерального законодательства в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина также входит в круг задач Уполномоченного.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 11 Федерального закона № 48-ФЗ уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы предоставлено право обратиться в суд с административным иском заявлением (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом вопрос об освобождении от уплаты государственной пошлины, по аналогии с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, не урегулирован.

Для решения обозначенной проблемы, в целях повышения эффективности деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и повышения оперативности принимаемых ими мер по защите прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный подготовил проект федерального закона «О внесении изменения в статью 333³⁶ части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Данный проект федерального закона направлен Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой и депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Соколу с просьбой оказать содействие в его внесении на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В ответе Министерства финансов Российской Федерации сообщено, что предложение Уполномоченного об освобождении уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации от уплаты государственной пошлины при обращении в суд в защиту прав и свобод человека и гражданина концептуально поддерживается.

12. О некоторых вопросах правового просвещения

В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» в целях правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты Уполномоченный участвует в правовом просвещении.

Согласно Концепции государственной правовой политики Иркутской области, одобренной Распоряжением Губернатора Иркутской области от 16 июля 2015 года № 87-р (далее – Концепция), просвещение населения – это процесс распространения правовых знаний среди граждан, способствующий росту их правовой культуры, уважительного отношения к праву, правосудию и законности.

На региональном уровне приняты два основополагающих нормативных правовых акта по вопросам правового просвещения населения Иркутской области – это обозначенная выше Концепция, а также Государственная программа Иркутской области «Развитие юстиции и правовой среды» на 2019–2024 годы, утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 1 ноября 2018 года № 795-пп (далее – Государственная программа).

В деятельности Уполномоченного правовое просвещение в области прав и свобод человека и гражданина является одним из наиболее важных направлений. Без наличия высокого уровня правовой культуры невозможна реализация в полной мере основных базовых ценностей и принципов жизни

общества: верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов, осознание того, что за совершенные поступки необходимо нести ответственность.

Уполномоченным и его аппаратом работа по правовому просвещению и повышению уровня правовой культуры населения проводится постоянно и разносторонне. Это выступления в эфире и ТВ, публикации в газетах и на интернет-ресурсах, участие во встречах различных форматов, а также использование возможностей оказания бесплатной юридической помощи гражданам во время проведения личного приема. Кроме того, одним из важных инструментов правового просвещения являются доклады Уполномоченного как ежегодные, так и специальные. Они содержат информацию о рассмотрении Уполномоченным индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, законодательных коллизиях и иных проблемах в области прав человека, а также предложения, направленные на совершенствование законодательства, правового просвещения и правоприменительной практики.

В 2020 году Уполномоченный продолжил реализацию информационно-просветительского проекта «Актуальный диалог в прямом эфире» в телевизионной передаче «Коллизии права», транслируемого в эфире телекомпании «АИСТ ТВ».

Так, в январе Уполномоченный принял участие в двух телевизионных передачах, темы которых: «Уголовное дело: драма или фарс», «Смертная казнь: быть или не быть?». В ходе телепередач затрагивались не только правовые аспекты обсуждаемых проблем, но и приводились исторические сведения и статистические данные по обсуждаемой тематике. Например, в ходе передачи «Уголовное дело: драма или фарс» приведенная статистика красноречиво свидетельствовала о наличии проблем в области уголовно-процессуального законодательства, в частности, о назревшем вопросе реформирования стадии возбуждения уголовного дела. Уполномоченным

было отмечено, что потерпевший должен стать ключевой фигурой в юрисдикционном процессе, а вопросы защиты прав потерпевших в уголовном процессе требуют серьезного реформирования на федеральном уровне.

В феврале Уполномоченный принял участие в телевизионной передаче «Штраф: наказание или статья доходов?». Актуальность данной темы вызвана тем, что штраф как вид наказания всегда вызывает в обществе серьезные споры. Как показал опрос «АИСТ ТВ», иркутяне предлагают подойти к данному виду наказания взвешенно. Большинство респондентов выбрали вариант ответа «поддерживаем», но при этом применение штрафов они связывают с нарушениями правил дорожного движения. В заключение телепередачи Уполномоченный резюмировал, что такой фундаментальный правовой акт, как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, должен учитывать имеющиеся достижения юридической науки, в том числе обеспечивать разумность применения штрафов, сочетание наказательной и воспитательной функций.

В феврале 2020 года Уполномоченный также принял участие в прямом эфире телепередачи «Фактор здравого смысла», транслируемой Иркутской телекомпанией «АИСТ ТВ». Обсуждались вопросы, поднимаемые в специальном докладе Уполномоченного, посвященном финансовым гарантиям права граждан на охрану здоровья. Омбудсмен подробно рассказал о состоянии финансирования системы здравоохранения в Иркутской области. К числу основных проблем была отнесены недофинансирование заработной платы медицинских работников, дефицит лекарственного обеспечения граждан, а также проблема недостаточного финансирования капитального ремонта зданий, в которых расположены учреждения здравоохранения. «Хроническое недофинансирование здравоохранения является главной причиной имеющихся в Иркутской области нарушений конституционного права граждан на охрану здоровья и трудовых прав медицинских работников», – отметил Уполномоченный. В

телепередаче также были подробно освещены вопросы, которые необходимо решить в целях надлежащего финансирования.

Роль прямых эфиров в плане повышения правовой культуры населения региона важна еще и тем, что существует реальная возможность обращения телезрителей к Уполномоченному за содействием в разрешении проблемных ситуаций в области защиты их прав и свобод.

В январе 2020 года в общественно-политической газете «Областная» был опубликован комментарий Уполномоченного ряда тезисов, связанных с предложениями Президента Российской Федерации по изменению некоторых положений Основного закона, направленных на изменение в политической системе страны. Очень важно, по мнению Уполномоченного, что сформулированный пакет предложений предлагается вынести на всенародное голосование. Участие граждан в обсуждении и принятии новых положений Основного закона необходимо с точки зрения соблюдения прав человека, а также повышения легитимности конституционной реформы.

В декабрьском интервью Уполномоченного газете «Аргументы и Факты в Восточной Сибири» сообщалось об основных направлениях деятельности аппарата в наступающем году, а также о проделанной государственным органом – Уполномоченный по правам человека в Иркутской области – работе за 11 месяцев 2020 года. В интервью подчеркивалось, что Уполномоченным и впредь будет оказываться реальная помощь гражданам в решении проблем по защите и восстановлению прав человека и гражданина, исходя из тематики обращений.

Повышение правовой культуры и юридической грамотности населения, а также доведение до различных аудиторий механизма полномочий в свете гарантий прав человека института Уполномоченного обсуждалось также на ряде мероприятий, в ходе которых обсуждались наиболее острые проблемы и недостатки в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Например, в феврале 2020 года состоялась встреча Уполномоченного с активом областной общественной организации ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов. На встрече состоялся продуктивный диалог Уполномоченного с ветеранами, в ходе которой прозвучал подробный рассказ о работе аппарата, о тех насущных и актуальных вопросах, которые находятся в центре его внимания. Это прежде всего проблемы, связанные с соблюдением прав сирот и лиц из числа детей-сирот при обеспечении их жильем, проблемы надлежащего финансирования учреждений здравоохранения, обеспечения прав граждан в жилищно-коммунальной сфере.

Или участие в процессе публичного обсуждения результатов контрольно-надзорной деятельности министерства труда и занятости населения Иркутской области в 2019 году (март 2020 года). В ходе проведения данного мероприятия были рассмотрены в том числе вопросы правоприменительной практики, возникающие при осуществлении министерством труда и занятости населения Иркутской области государственного надзора и контроля приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты. При обсуждении этого вопроса Уполномоченным было высказано мнение, что люди с ограниченными возможностями здоровья, как правило, испытывают трудности в получении работы и нуждаются в особой поддержке. Следовательно, необходимо исключить формальный подход со стороны работодателей при исполнении ими законодательно установленной обязанности по трудоустройству людей с инвалидностью, так как имеют место ситуации, когда предлагаемые вакансии, созданные под трудоустройство лиц с ограниченными возможностями здоровья, не могут быть ими замещены, например, в связи с противопоказаниями в индивидуальной программе реабилитации или завышенными квалификационными требованиями.

Или участие Уполномоченного в совещании (сентябрь 2020 года) в администрации города Иркутска по вопросу возмещения бюджету органа

местного самоуправления расходов, понесенных в связи с исполнением судебных решений о внеочередном обеспечении граждан, страдающих тяжелыми хроническими заболеваниями, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире, жилыми помещениями по договорам социального найма. Прозвучавшее на совещании предложение Уполномоченного о том, что в целях решения данной проблемы необходимо законодательно урегулировать вопрос финансирования расходов по обеспечению жильем указанной категории граждан, получило свое продолжение: участниками заседания было принято решение о подготовке законопроекта, в котором будет прописана обязанность субъекта по финансированию этих полномочий.

Всего в 2020 году Уполномоченный и члены его аппарата приняли участие в более чем 60 мероприятиях с различными аудиториями.

В целях правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты создан официальный сайт Уполномоченного по правам человека <http://ombudsman.r38.ru>. На данном сайте, в рамках информирования населения Иркутской области об институте государственного правозащитника с помощью сети Интернет, ведется работа по вопросам правового просвещения. На страницах сайта Уполномоченного размещается информация правового характера: во вкладке */Правовое просвещение/* в ежедневном режиме обновляются рубрики */новое в законодательстве/* и */консультации/*. Также в ежедневном режиме во вкладке */новости/* публикуется информация, свидетельствующая об адресной защите и восстановлении при участии Уполномоченного и специалистов его аппарата прав граждан, сообщения о конкретных мерах, предпринятых Уполномоченным для защиты и восстановления нарушенных гражданских прав. Необходимо отметить, что новостная информация наиболее убедительно свидетельствует о ежедневной работе Уполномоченного и его аппарата. На этом электронном ресурсе публикуются также ежегодные и специальные доклады Уполномоченного. Всего за 2020 год на сайте

Уполномоченного размещено 479 публикаций. Ежедневная посещаемость сайта в рабочие дни составляет около 100–120 человек.

Необходимо также отметить такой масштабный образовательно-просветительский проект, как Всероссийский единый урок «Права человека», проведенный в период с 28 ноября по 10 декабря 2020 года при поддержке министерства образования Иркутской области. Эта образовательная акция традиционно инициирована Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и приурочена к 75-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и 70-летию установления Международного дня прав человека. Сотрудники аппарата Уполномоченного провели урок «Права человека» для учащихся 5 образовательных организаций города Иркутска и Иркутского района. В общей сложности его слушателями стали почти 140 учеников; в ходе урока использовался раздаточный материал и специально подготовленные памятки. Проведены также Единые уроки по теме «Права человека» в Иркутском государственном университете для 83 студентов. На Единых уроках были рассмотрены основные положения Всеобщей декларации прав человека, других международно-правовых актов в соотношении с Конституцией Российской Федерации. Для учеников и студентов была продемонстрирована существующая система гарантий прав человека, института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. С особым вниманием рассматривались конкретные примеры по реализации отдельных категорий прав учащихся и студентов, а также способы их защиты. Предметом обсуждения были не только права, но и обязанности граждан. Аудитория традиционно проявила активный интерес к обозначенной теме, предлагая обсудить реальные случаи из жизни.

Говоря об участии Уполномоченного в правовом просвещении, важно подчеркнуть, что во время выездных приемов гражданам оказывается бесплатная юридическая помощь. Например, в связи с обращениями граждан

по вопросам оказания мер социальной поддержки в связи с наводнением в регионе, произошедшим летом 2019 года, в феврале дважды осуществлялся выездной прием граждан, проживающих в городе Тулуне. В ходе приема граждане получили правовые консультации по вопросам, связанным с признанием жилых помещений непригодными для проживания, не подлежащими ремонту и реконструкции; по вопросам включения земельных участков в зону затопления с целью последующего получения мер социальной поддержки; а также по проблемным вопросам, возникающим при заключении договоров купли-продажи жилого помещения.

Учитывая, что в 2020 году правовое просвещение осуществлялось в условиях пандемии коронавирусной инфекции, основной объем консультаций граждан осуществлялся по телефону и в электронном виде. В ноябре 2020 года Уполномоченным совместно с ОГКУ «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» была организована прямая линия по вопросам соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и лиц, оставшихся без попечения родителей. В рамках данного мероприятия аппаратом Уполномоченного осуществлялось консультирование населения Иркутской области по вопросам предоставления жилого помещения лицам из числа детей сирот и лицам из числа детей, оставшихся без попечения родителей. В том числе даны разъяснения по механизму действий в случае получения некачественного жилья.

В 2020 году издан специальный доклад Уполномоченного «О некоторых вопросах соблюдения прав человека и гражданина в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области». В докладе были систематизированы вопросы, отражающие положение дел в учреждениях уголовно-исполнительной системы на территории Иркутской области, проведен анализ особенно актуальных для 2020 года тем, в том числе применение ограничительных мер, направленных на профилактику и борьбу с новой коронавирусной инфекцией в учреждениях ГУФСИН по Иркутской

области; проанализирована ситуация с инцидентом, произошедшем в ФКУ ИК-15 ГУФСИН России по Иркутской области в апреле 2020 года.

В сентябре аппарат Уполномоченного принял участие в подготовке Бюллетеня Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, предоставив для публикации статью на тему «Защита прав человека в условиях эпидемии, пандемии и ограничительных мероприятий».

В целях работы по правовому просвещению и оказанию бесплатной правовой помощи гражданам в октябре аппарат Уполномоченного по предложению Юридического института Иркутского государственного университета принял участие в формировании сборника аналитических обзоров юридической практики, предоставив для публикации статьи о деятельности Уполномоченного, значимых с точки зрения защиты прав и законных интересов граждан. Статьи «Обзор проблемных вопросов соблюдения жилищных прав инвалидов», «Обзор некоторых вопросов соблюдения прав граждан на обращение», «Обзор вопросов защиты прав граждан в сфере исполнительного производства» опубликованы в 17-м выпуске указанного сборника.

В предыдущих докладах Уполномоченного, как правило, рассматривалась практика деятельности субъектов Российской Федерации в сфере правового просвещения, содержащей широкий диапазон инструментария, направленного на проведение работы в целях правового просвещения граждан, – законы, программы, планы, концепции. В настоящем Докладе хочется отметить, что в 2020 году еще в двух субъектах Российской Федерации приняты региональные законы о правовом просвещении. Это областной Закон Ленинградской области, направленный на правовое информирование и правовое просвещение граждан, и Закон о правовом просвещении граждан Тверской области. Названные законы регламентируют комплексный подход к развитию правового просвещения в указанных регионах.

Учитывая изложенное, Уполномоченный полагает, что вопросы системности и многоплановости работы по распространению полноценной, объективной и своевременной правовой информации для населения могут быть решены только посредством регулярной и комплексной работы широкого круга компетентных субъектов правового просвещения граждан. В контексте данного вывода Доклада к субъектам правового просвещения Уполномоченный считает необходимым отнести органы государственной власти Иркутской области, государственные органы Иркутской области, должностных лиц, организации (учреждения), подведомственные исполнительным органам государственной власти Иркутской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, организации и общественные объединения.

Заключение

Доклад подготовлен на основе фактической деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в 2020 году, проблематики, заявленной гражданами при обращениях к Уполномоченному, переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления, публикациями в средствах массовой информации.

Основной задачей при подготовке Доклада являлось максимально объективное представление положения дел с соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан на территории Иркутской области в прошедшем году.

Каждая конкретная ситуация нарушенного права нуждается в объективной оценке, а каждый гражданин, пострадавший при этом, – в защите. Уполномоченный вынужден признать, что несмотря на систематическую, ежедневную работу по улучшению ситуации с соблюдением прав и свобод жителей Иркутской области, положительные изменения происходят крайне медленно, и в большинстве случаев системные проблемы остаются нерешенными.

В Докладе отражено, что среди поступающих обращений к Уполномоченному немало таких, по которым устранить препятствия в реализации прав граждан в настоящее время не представляется возможным по объективным причинам. Прежде всего, к ним относится недостаточное финансирование по ряду направлений. Но есть и субъективные причины, среди которых равнодушие отдельных должностных лиц к проблемам заявителей, отсутствие четкого понимания поставленных задач, неэффективная организация деятельности структурных подразделений исполнительных органов власти региона.

Для того, чтобы ситуация с соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории Иркутской области улучшилась, очень важно увидеть в частной проблеме конкретного человека системное нарушение

прав, анализировать и устранять причины конкретных нарушений. Для результативности разрешения проблем, с которыми граждане обращаются в органы власти, необходимо проводить анализ их значимости, при необходимости вносить изменения в региональное законодательство, информировать население о правилах поведения в сложных жизненных ситуациях.

В своей деятельности в 2021 году Уполномоченный определяет следующие приоритетные направления:

- мониторинг соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории Иркутской области;

- анализ исполнения принятых рекомендаций и предложений Уполномоченного органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- дальнейшее взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, общественными организациями;

- правовое просвещение граждан по вопросам, связанным с реализацией основных прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также способам их защиты.

Уполномоченный выражает надежду, что ежегодный Доклад Уполномоченного по права человека в Иркутской области за 2020 год не останется незамеченным, что все предложения и рекомендации, высказанные в Докладе по самым актуальным проблемам жизни региона, будут учтены органами государственной власти и органами местного самоуправления области.