

ВЕДОМОСТИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

№ 23

5 мая 2015 года

ТОМ 3

СОДЕРЖАНИЕ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ, ПРИНЯТОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ СО-  
БРАНИЕМ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ.

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 1 | Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2015 № 23/39-ЗС «О докладе Уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году» | 2 |
|---|--|---|

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ИРКУТСКОЙ  
ОБЛАСТИ, ПРИНЯТОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИЕМ ИРКУТ-  
СКОЙ ОБЛАСТИ.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

**1** О докладе Уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году

Рассмотрев доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году, руководствуясь статьей 17 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», Законодательное Собрание Иркутской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году к сведению (прилагается).

2. Рекомендовать постоянным комитетам, постоянным комиссиям Законодательного Собрания Иркутской области использовать доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2014 году в работе.

Председатель  
Законодательного Собрания  
Л.М. Берлина

г. Иркутск  
15.04.2015  
№ 23/39-ЗС

Приложение  
к постановлению  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
от 15.04.2015  
№ 23/39-ЗС

Уполномоченный  
по правам человека в Иркутской области

**ДОКЛАД**

О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и  
гражданина в Иркутской области в 2014 году

Иркутск 2015

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона Иркутской области от 07.10.2009 № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», представляю Губернатору Иркутской области, в Законодательное Собрание Иркутской области, прокурору Иркутской области, руководителю Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области, председателю Иркутского областного суда доклад за 2014 год.

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

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

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

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

Уполномоченный по правам человека  
в Иркутской области

## Содержание

Вступление.....	5
1. Обзор наиболее заметных событий 2014 года в Иркутской области.....	5
2. Об обращениях граждан к Уполномоченному и в другие государственные органы.....	8
3. О проблемах в сфере обеспечения жилищных прав.....	15
3.1. Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны.....	17
3.2. Защита жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	17
3.3. О реализации законодательства о проведении капитального ремонта многоквартирных домов.....	20
3.4. Об обеспечении жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.....	21
3.5. О переселении граждан, проживающих в аварийном жилье.....	22
3.6. Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в панельных домах 335 серии.....	25
3.7. Обеспечение прав граждан в случае утраты жилых помещений в результате чрезвычайных ситуаций.....	27
3.8. Реализация прав граждан при переселении в связи с развитием застроенной территории.....	28
3.9. О проблемах качества жилья, предоставляемого гражданам при переселении из ветхого и аварийного жилья.....	30
3.10. Защита прав участников долевого строительства.....	33
3.11. О реализации прав граждан на предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства.....	34
4. О проблемах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.....	37
5. О реализации права граждан, проживающих в сельских населенных пунктах, на пожарную безопасность.....	39
6. О реализации права некоторых категорий граждан на социальную защиту.....	42
6.1 О некоторых вопросах обеспечения прав пенсионеров.....	42
6.2 О проблемах обеспечения прав граждан с ограниченными возможностями.....	43
6.3 О некоторых вопросах реализации права граждан на присвоение почетного звания «Ветеран труда».....	46
6.4 О соблюдении права граждан на вознаграждение за труд.....	48
6.5 О положении с соблюдением прав граждан, переселяемых из зоны затопления Богучанской ГЭС.....	53
7. Об обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду.....	57
8. О реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	65
9. О некоторых вопросах соблюдения прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области.....	74
10. О некоторых вопросах реализации прав граждан в сфере деятельности правоохранительных и судебных органов.....	79
10.1 О жалобах граждан на судебные, правоохранительные и надзорные органы.....	79

10.2	О проблемах исполнения судебных решений, вынесенных в пользу граждан.....	81
10.3	О проблемах соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания.....	84
11.	О состоянии дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области.....	89
12.	О правовом просвещении граждан.....	93
13.	О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области.....	93
	Заключение.....	97
	Приложения.....	99

## ВСТУПЛЕНИЕ

При подготовке настоящего доклада (как и предыдущих) Уполномоченный преследовал цель проинформировать общество, а также государственные и муниципальные органы, их должностных лиц об имеющихся существенных проблемах в сфере реализации гражданами их прав и свобод. Именно поэтому в нём почти нет сведений о достижениях, что не означает их отсутствия.

Органы власти и управления Иркутской области выполняют большой объем работы, решая стоящие перед ними задачи. Эффективность их работы можно оценивать по-разному: по степени исполнения закона о бюджете, по реализации запланированных мероприятий, по иным экономическим и прочим показателям. Однако Уполномоченный, исходя из положений Конституции Российской Федерации, полагает, что главным критерием является уровень обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина.

Приведенная в настоящем докладе информация показывает, что большое количество имеющихся в нашем регионе проблем негативно сказывается на социальном самочувствии отдельных граждан, различных социальных групп, так и общества в целом. Понятно, что на ситуацию в Иркутской области решающее влияние оказывает политика, проводимая федеральным центром. Органы государственной власти региона и, тем более, органы местного самоуправления, крайне ограничены в возможностях регулирования социально-экономических процессов. Тем не менее, есть много вопросов, решение которых зависит исключительно или во многом от региональных властей. Поэтому основное внимание в докладе уделено именно им.

### **1. Обзор наиболее заметных событий 2014 года в Иркутской области**

В 2014 году в Иркутской области органы государственной власти и органы местного самоуправления решали многочисленные политические, социально-экономические и иные задачи регионального масштаба.

Законодательным Собранием Иркутской области было проведено 14 сессий, на которых рассмотрено 259 законопроектов и принято в окончательном чтении 169 законов, а также 522 постановления.

Повышенное внимание общественности привлекло принятие некоторых законов. Например, 30 мая 2014г. был принят Закон Иркутской области N 54-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», предусматривавший выборность главы муниципального образования непосредственно населением. Через семь месяцев 26.12.2014г., к недоумению части граждан, был принят областной закон N 170-ОЗ, отменяющий прямые выборы мэра областного центра.

27 октября 2014 года был принят Закон Иркутской области от № 118-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2015 год». Величина прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2015 год установлена в размере 7 109 рублей, что является явно заниженным показателем, особенно для неработающих пенсионеров, проживающих на севере области.

Законом Иркутской области от 11 июня 2014 года № 67-ОЗ были внесены изменения в Закон Иркутской области «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области». Законодательное регулирование и практика реализации правовых норм

этого Закона вызывает у граждан множество вопросов. Кроме того, большой проблемой является отсутствие средств в бюджетах муниципалитетов на внесение взносов на капитальный ремонт муниципального жилья. По этой причине во многих муниципалитетах было принято решение об увеличении платы за социальный наем жилых помещений на величину взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Т.е. муниципалитеты переложили бремя содержания муниципального жилья на плечи его нанимателей.

Указом Президента России 2014 год в целях привлечения внимания общества к вопросам развития культуры, сохранения культурно-исторического наследия и роли российской культуры был объявлен Годом культуры. В Иркутской области Распоряжением Правительства Иркутской области от 26.12.2013 N 633-рп был утвержден План (50 пунктов) соответствующих мероприятий. В течение 2014 года в городах и поселениях было проведено большое количество различных по направленности и масштабам культурных мероприятий. Несомненно, это способствовало расширению возможности реализации гражданами культурных прав. Сведений об объемах финансирования указанного Плана в открытых источниках найти не удалось, из чего можно сделать вывод, что его реализация осуществлялась в рамках текущего финансирования деятельности министерств и ведомств региона. К сожалению, официального подведения итогов Года культуры в области не было, равно как и опубликования результатов выполнения плана. По этой причине оценить результаты проделанной работы и её эффект затруднительно.

Законодательное Собрание Иркутской области на сессии 3 декабря по инициативе Губернатора приняло в окончательном чтении законопроект о преобразовании Ангарска и Ангарского района в единый городской округ. Решение это было на редкость единодушным. Его встретили овациями и назвали историческим. Сессию транслировали возле крупного торгового центра в Ангарске. Политики рассуждали об открывающихся перспективах. В основном, правда, это касалось города. Что даст преобразование маленьким поселениям – Мегету, Савватеевке и Одинску – осталось непонятным, в том числе их жителям.

В повестке дня остается вопрос объединения города Шелехова и Шелеховского района, города Тулуна и Тулунского района и ряда других муниципальных образований региона, о чем говорил в своем послании Губернатор Иркутской области Сергей Ерощенко.

В первом полугодии в Иркутской области создалась напряженная пожароопасная обстановка.

29 апреля в Черемхово произошел пожар, сгорело 23 дома, в которых проживали 84 человека. Правительством области был организован сбор гуманитарной помощи, к этой работе подключено Иркутское отделение Российского Красного Креста. По распоряжению Губернатора была создана рабочая группа по оказанию помощи погорельцам из Черемхово во главе с первым заместителем Председателя правительства региона Николаем Слободчиковым. 11 июня Губернатор подписал распоряжение о выплатах погорельцам Черемхово, в соответствии с которым жители, пострадавшие от пожара, имели право получить по 125 кубометров деловой древесины для строительства новых домов. Ранее глава региона подписал распоряжение о выплатах денежных средств погорельцам в размере от 100 до 300 тысяч рублей на семью.

19 мая в регионе был введен режим чрезвычайной ситуации.

Огненная стихия обрушилась на Нижнеилимский район в начале мая. Лесные пожары здесь бушевали на огромной площади. В городе Железногорск-Илимский без крова остались как минимум 3 семьи.

Почти в то же время пожар уничтожил одну треть поселка Дальний. Пострадал 21 дом, в котором проживали 30 семей, 84 человека, в том числе 19 детей. Полностью утратили имущество 28 семей (77 человек). В Нижнеилимском районе был создан штаб по организации помощи пострадавшим. В оперативном порядке была организована работа по оказанию необходимой социальной, психологической и медицинской помощи. Незамедлительно была отправлена первая помощь: продукты питания, одежда, посуда, резервные источники питания. Несмотря на дожди и снег, тайга в Прибайкалье продолжала гореть. В Куйтунском районе героическими усилиями люди спасли отдаленную деревню Наратай. В Братском районе для тушения применялась авиация.

К концу мая по фактам поджогов лесов в Иркутской области было возбуждено 86 уголовных дел.

В декабре 2014 года сообщалось, что первые новоселья жители поселка Дальний Нижнеилимского района, лишившиеся своих домов при пожаре весной 2014 года, отметят в новогодние праздники.

4 июня 2014 Губернатор Иркутской области Сергей Ерощенко утвердил Программу противодействия коррупции в Иркутской области на 2014-2016 гг. Она предусматривает решение задач по совершенствованию механизмов противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы, проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и антикоррупционного мониторинга, совершенствованию организации и представления государственных услуг, привлечению граждан и институтов гражданского общества к реализации антикоррупционной политики, а также осуществлению антикоррупционного просвещения.

В течение 2014 года продолжалась работа по подготовке ложа водохранилища Богучанской ГЭС к затоплению.

16 июля 2014 в Иркутской области был создан межведомственный штаб под руководством Губернатора Иркутской области Сергея Ерощенко по оказанию помощи гражданам Украины, прибывающим на территорию региона. В штаб вошли представители органов исполнительной власти региона, задействованные в оказании помощи: УФМС России по Иркутской области, ГУ МЧС, Отделения ПФР, ТФОМС, ФСС, Бюро медико-социальной экспертизы, Иркутского областного отделения Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест». В течение года в Иркутскую область прибыло более семи тысяч вынужденных переселенцев из Украины, которые размещались в девяти развернутых пунктах временного размещения в Братске, Иркутске, Ангарске и Ангарском районе, Шелехове и Шелеховском районе.

В течение года в Иркутской области продолжалась модернизация объектов коммунальной инфраструктуры в сфере теплоснабжения, в стадии строительства находились 18 теплоисточников, из них 16 новых модульных котельных были введены в эксплуатацию к началу октября.

Благодаря субсидированию межрегиональных авиарейсов, за минувший год в Иркутской области были открыты 16 новых межрегиональных авиамаршрутов.

В конце ноября 2014 года большой общественный резонанс получил факт гибели одного из трех школьников в возрасте от 13 до 16 лет, которые пошли пешком из поселка Алтарик (Нукутский район) домой в соседнюю деревню Шалоты, не дождавшись рейсового автобуса. По дороге они заблудились и заночевали в лесу. В последующем двоих подростков 16 и 14 лет обнаружили и доставили в реанимационное отделение Аларской ЦРБ. 13-летний мальчик был найден погибшим в лесу. По данному факту было возбуждено уголовное дело в отношении

работников школы, которые, по мнению следствия, халатно отнеслись к исполнению своих обязанностей и не проконтролировали отправку детей домой.

Иркутская область — один из трех регионов Сибирского федерального округа, где по итогам 2014 года сохраняется наиболее сложная ситуация с долевым строительством. На конец года было зафиксировано около 1,9 тысячи обмануемых дольщиков. Не сданы в эксплуатацию 26 домов.

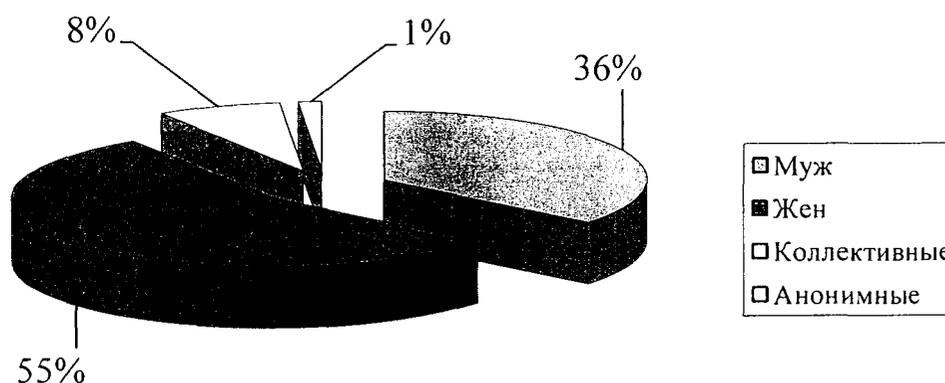
Около 400 многодетных семей получили земельные участки в 2014 году. Для обеспечения комфортного проживания многодетных семей на предоставляемых им земельных участках необходимы муниципальные программы комплексного развития инфраструктуры.

В 2014 году в Иркутской области 255 молодых семей получили свидетельств о праве на получение социальных выплат на приобретение или строительство жилья по программе оказания помощи молодым семьям.

## 2. Об обращениях граждан к Уполномоченному и в другие государственные органы

В 2014 году Уполномоченному по правам человека в Иркутской области поступило 2 940 единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные, коллективные и анонимные жалобы на нарушения прав и свобод человека, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, информационные сообщения и обращения правозащитной тематики. В том числе жалоб 1 642. Коллективных обращений было 124 (1503 заявителя). Поставленные в них вопросы касались деятельности управляющих организаций, предоставления коммунальных услуг, переселения из ветхого и аварийного жилья, нарушений жилищного законодательства, нарушений трудовых прав администрацией предприятий и организаций, не оказания медицинской помощи и др.

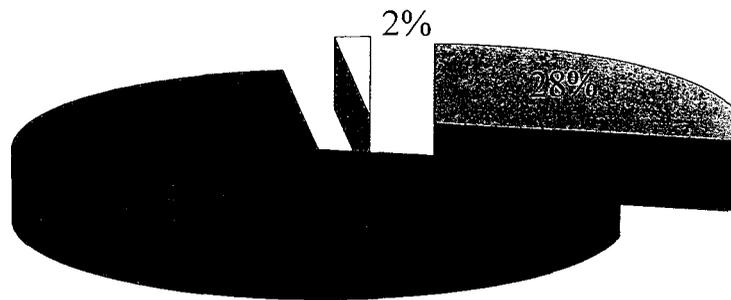
Сведения о лицах, обратившихся к Уполномоченному за 12 месяцев 2014 года



Все поступившие обращения были рассмотрены Уполномоченных в пределах установленной компетенции, в соответствии с федеральным законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан и Законом Иркутской области от 07.10.2009 №69/38-оз "Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской

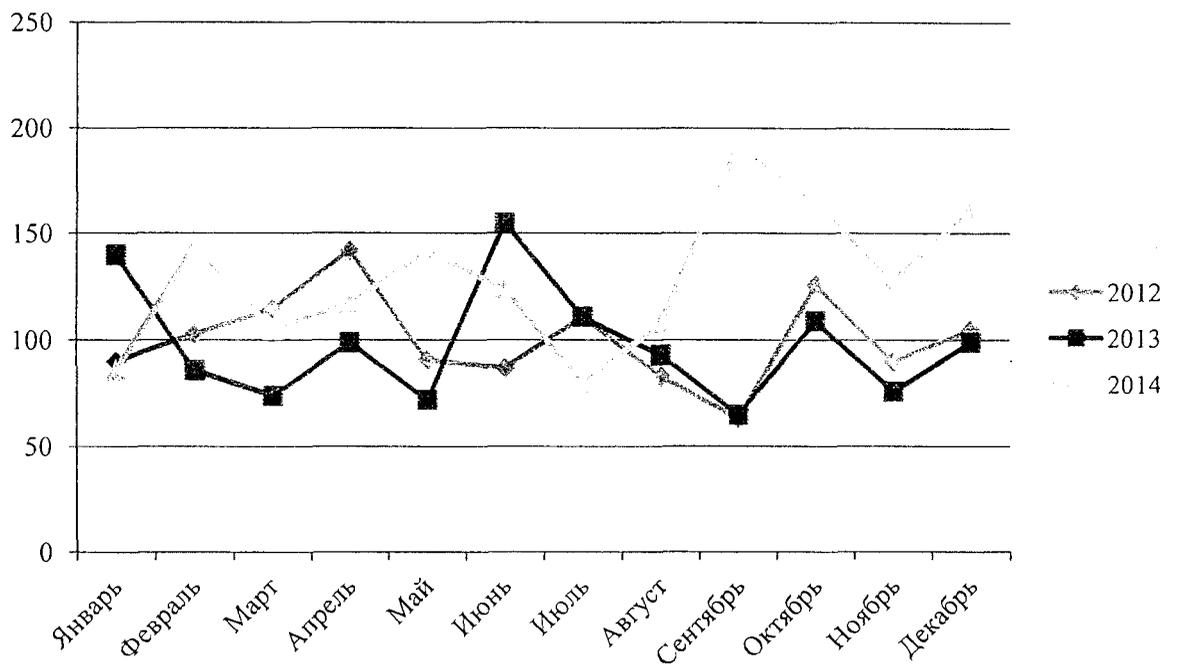
области". Из общего количества письменных обращений 70% относились к компетенции Уполномоченного.

**Диаграмма обращений граждан к Уполномоченному по компетенции за 12 месяцев 2014 года**

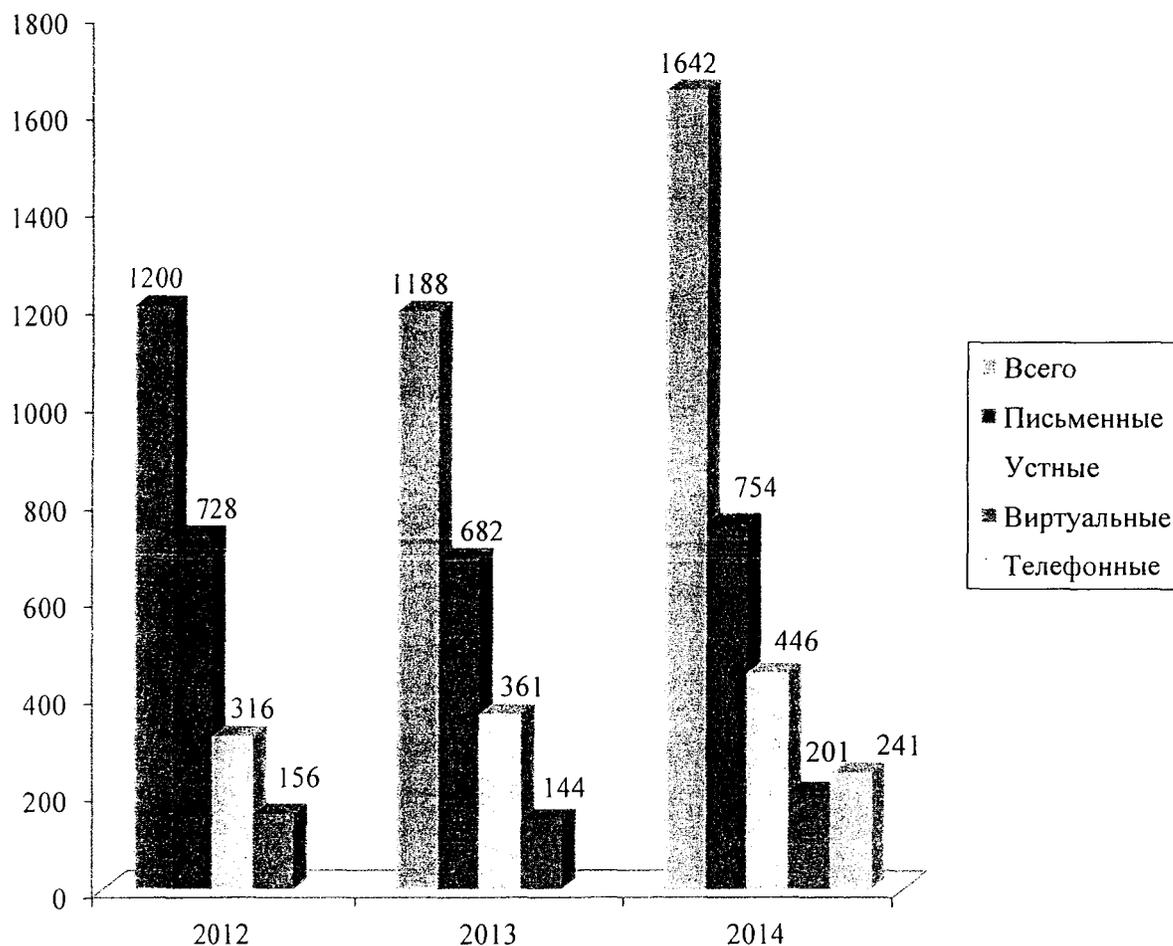


- ▣ Обращения, относящиеся к деятельности Уполномоченного
- Обращения, относящиеся к деятельности других органов
- Не жалоба

**Динамика обращений граждан к Уполномоченному по месяцам за 2012-2014гг.**



## Обращения граждан к Уполномоченному



Как показывает статистика, наиболее актуальным для жителей Иркутской области остаются проблемы обеспечения жилищных прав (предоставление жилых помещений, переселение из аварийного жилья, качество предоставляемых жилых помещений, оказание жилищно-коммунальных услуг, управление многоквартирными домами, капитальный ремонт многоквартирных домов и проч. В процентном отношении эти обращения составляют 20,9% от общего количества.

Второе место в почте Уполномоченного занимают обращения лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях области - 20,1%. В целях их рассмотрения и контроля соблюдения прав лиц указанной категории Уполномоченные в течение года посетил ФКУ ИК-2, ФКУ ИК-3, ФКУ ОИК-1 (ИК-11, ИК-40 и КП-44), ФКУ ИК-19, ФКУ КП-22, и другие исправительные учреждения.

Следует отметить, что обращения, в которых затрагиваются вопросы деятельности судов, правоохранительных и надзорных органов, составляют в целом 1/3 от общего количества жалоб.

Увеличилось количество обращений по вопросам социального и пенсионного обеспечения, связанных с предоставлением отдельным категориям населения средств реабилитации, санитарно-курортных путевок, лекарственных препаратов - 155 обращений (8,8%, в 2013 году - 7,1%).

По вопросам нарушений в деятельности учреждений здравоохранения Уполномоченному получило 100 обращений (5,7%). По вопросам нарушения

трудовых прав граждан (прежде всего на незаконное увольнение и невыплату заработной платы) поступило - 124 обращения (7,1%).

По вопросу нарушений в сфере действия миграционного законодательства поступило 28 обращений (1,9%). Уполномоченный и гражданские служащие аппарата в целях контроля соблюдения прав иностранных граждан неоднократно посещали Специальное учреждение временного содержания иностранных граждан УФМС по Иркутской области и центры временного размещения иностранных граждан и вынужденных переселенцев Министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области.

Уполномоченному поступает много обращений граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В них, главным образом, затрагиваются вопросы обеспечения жильем и реализации прав на льготы. Количество таких обращений в 2014 году было 33 (годом ранее - 26).

Таблица 1

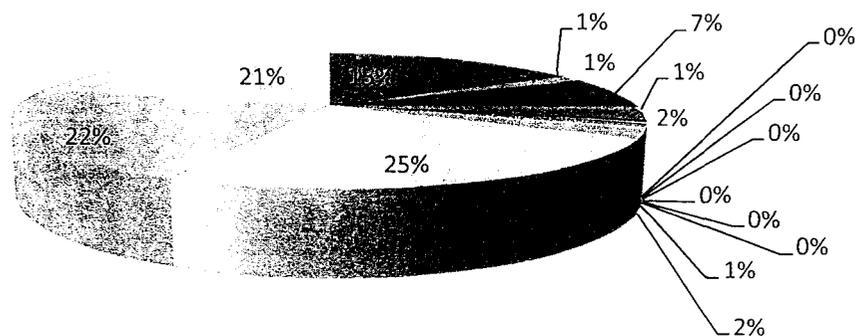
Данные о тематике и количестве обращений жителей  
Иркутской области с 01.01.2014 по 31.12.2014г.

№ п/п	Тема обращения	письменные	на личном приеме	По эл. почте	телефонные	всего	% от общего кол-ва
1.	Вопросы жилищного законодательства и жилищно-коммунальные услуги	134	128	43	62	367	20,86
2.	Социальная защита и социальное обеспечение, пенсии	57	61	22	15	155	8,81
3.	Вопросы гражданства, выдача паспортов, регистрация	8	3	3	7	21	1,19
4.	Гражданско-правовые вопросы	16	10	3	5	34	1,93
5.	Трудовые права	55	41	19	9	124	7,05
6.	Обжалование судебных постановлений по уголовным делам, меры пресечения обвиняемых	11	0	0	0	11	0,63
7.	Обжалование деятельности ОВД по расследованию преступлений, злоупотреблений.	48	17	6	14	85	4,83
8.	Вопросы защиты прав детей	1	2	3	2	8	0,45
9.	Пребывание в местах лишения свободы и работа органов исполнения наказания	213	72	32	37	354	20,13
10.	Неисполнение решений судов и жалобы на судебных приставов	17	4	5	6	32	1,82
11.	Незаконное строительство и другая градостроительная деятельность	4	3	1	0	8	0,45
12.	Здравоохранение, медицинское обслуживание	52	20	11	17	100	5,69
13.	Обжалование судебных постановлений по гражданским делам	5	4	0	0	9	0,51
14.	Вопросы приватизации земельных участков и садоводств	12	12	1	6	31	1,76
15.	Обжалование действий должностных лиц государственных и муниципальных органов власти	17	4	6	5	32	1,82
16.	Помилование, амнистия, снижение срока наказания	0	0	0	0	0	0,00
17.	Деятельность судебных органов и их	26	6	6	6	44	2,50

	работников						
18.	Деятельность СУ СК РФ по Иркутской области по расследованию уголовных дел	28	3	5	1	37	2,10
19.	Банковская система и другие финансово-кредитные учреждения	2	1	4	1	8	0,45
20.	Экология и природопользования, сельское хозяйство и АПК	1	2	5	0	8	0,45
21.	Военная реформа и служба в вооруженных силах РФ	3	3	0	4	10	0,57
22.	Работа прокуратуры по защите гражданских прав граждан	7	2	1	0	10	0,57
23.	Защита прав потребителей	2	0	0	1	3	0,17
24.	Вопросы образования	2	8	0	2	12	0,68
25.	Миграционная политика, вопросы обустройства беженцев и вынужденных переселенцев	8	9	4	7	28	1,59
26.	Совершенствование законодательства	3	1	1	0	5	0,28
27.	Работа транспорта	3	0	3	2	8	0,45
28.	Работа таможи, налоговых органов	0	1	0	0	1	0,06
29.	Деятельность нотариата, адвокатуры	6	0	1	0	7	0,40
30.	Деятельность главного управления федеральной регистрационной службы по Ио	0	0	0	0	0	0,00
31.	Обжалование действий сотрудников ГИБДД	0	0	2	2	4	0,23
32.	Обращения, не имеющие смыслового содержания, некорректные	0	0	0	0	0	0,00
33.	Другие вопросы, не вошедшие в классификатор	72	36	23	26	157	8,93
34.	По вопросам политических репрессий	0	0	0	0	0	0,00
35.	Семейные споры	8	5	1	3	17	0,97
36.	По вопросу приватизации квартир и комнат в общежитии	1	0	0	0	1	0,06
37.	Обжалование действий прокуратуры	19	7	0	1	27	1,53
	<b>Всего:</b>	<b>842</b>	<b>465</b>	<b>211</b>	<b>241</b>	<b>1759</b>	<b>100%</b>

К Уполномоченному обращаются в основном граждане в возрасте от 30 до 60 лет. Приведенная диаграмма показывает, что среди заявителей представители самых разных социальных и профессиональных групп общества.

### Социальный состав обратившихся



- пенсионеры
- учителя
- медики
- инвалиды
- адвокаты
- рабочие
- опекун
- безработные
- студенты
- военнослужащие
- полиция
- ветераны воев
- ветераны труда
- дети-сироты
- без категории
- другое
- осужденные

Наибольшее количество обращений поступило из г. Иркутска (537). В число лидеров входят также города Ангарск (128) и Братск (125), а также Эхирит-Булагатский (115), Иркутский (62), Нижнеудинский (56), Тайшетский (46) муниципальных районов области.

Вместе с тем, по относительному показателю количества жалоб на 10 000 человек населения лидируют муниципальные образования Эхирит-Булагатский район, Катангский район и Ольхонское районное муниципальное образование.

### География обращений

Таблица 2

№	Административно-территориальная единица	Обращения							Численность населения (тыс. чел.)	Кол-во на 10000 чел.	Рейтинг
		Общее количество обращений					% от общего кол-ва				
		письменно	На личном приеме	По эл. почте	телефонные	всего					
1	МО город Иркутск	225	207	47	121	600	36,54	612973	0,98	5	
2	Ангарское МО	75	30	22	17	144	8,77	241757	0,60	15	
3	МО города Болайбо и района	8	10	4	1	23	1,40	21290	1,08	4	
4	МО город Братск	81	26	21	9	137	8,34	238825	0,57	16	
5	Зиминское городское МО	3	0	2	3	8	0,49	31523	0,25	31	
6	МО город Саянск	8	1	3	1	12	0,73	39198	0,31	29	
7	МО город Свирск	0	0	1	0	1	0,06	13144	0,08	40	
8	МО город Тулун	10	3	2	0	15	0,91	42336	0,35	26	
9	МО город Усолье-Сибирское	10	8	5	5	28	1,71	80331	0,35	28	
10	МО город Усть-Илимск	21	7	15	4	47	2,86	83635	0,56	17	

11	Усть-Кутское МО	18	1	1	4	24	1,46	51408	0,47	19
12	МО город Черемхово	14	3	7	7	31	1,89	51324	0,60	14
13	МО Шелеховский район	2	1	6	5	14	0,85	63700	0,22	33
14	МО Балаганский район	2	0	0	0	2	0,12	8810	0,23	32
15	МО Братский район	6	0	2	3	11	0,67	54453	0,20	35
16	МО Жигаловский район	1	0	0	0	1	0,06	8748	0,01	42
17	МО Заларинский район	7	3	0	2	12	0,73	28038	0,43	21
18	Зиминское районное МО	5	0	2	2	9	0,55	13801	0,65	12
19	Иркутское районное МО	26	25	7	8	66	4,02	103057	0,64	13
20	МО Казачинско-Ленский район	6	2	3	2	13	0,79	17540	0,74	9
21	МО Катангский район	9	0	0	0	9	0,55	3528	2,55	2
22	МО Качугский район	2	7	0	0	9	0,55	17205	0,52	18
23	МО Киренский район	2	11	0	3	16	0,97	18909	0,85	7
24	МО Куйтунский район	6	0	0	0	6	0,37	29907	0,20	36
25	МО Мамско-Чуйский район	1	0	1	0	2	0,12	4742	0,42	22
26	МО Нижнеилимский район	5	4	5	4	18	1,10	51417	0,35	27
27	МО Нижнеудинский район	19	29	8	1	57	3,47	66179	0,86	6
28	Ольхонское районное МО	11	0	1	1	13	0,79	9642	1,35	3
29	МО Слюдянский район	18	4	5	7	34	2,07	40190	0,85	8
30	МО Тайшетский район	32	7	5	6	50	3,05	76247	0,66	10
31	МО Тулунский район	1	0	0	1	2	0,12	26293	0,08	41
32	Усольское районное МО	5	2	2	2	11	0,67	51072	0,22	34
33	МО Усть-Илимский район	8	0	2	1	11	0,67	16851	0,65	11
34	МО Усть-Удинский район	2	1	1	1	5	0,30	13884	0,36	24
35	Черемховское районное МО	4	4	0	4	12	0,73	29118	0,41	23
36	Чунское районное МО	0	1	3	2	6	0,37	34480	0,17	38
37	МО Осинский район	0	0	1	1	2	0,12	20748	0,10	39
38	МО Аларский район	7	0	0	2	9	0,55	20819	0,43	20
39	МО Эхирит-Булагатский район	71	40	3	7	121	7,37	29360	4,12	1
40	МО Баяндаевский район	2	2	0	0	4	0,24	11191	0,36	25
41	МО Боханский район	1	4	0	0	5	0,30	25043	0,20	37
42	МО Нукутский район	1	2	0	1	4	0,24	15632	0,26	30
43	Другие регионы РФ	19	1	14	3	37	2,25			
	Всего	754	446	201	241	1642	100,0	2418348	0,68	

Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2014 году из Иркутской области поступило 439 жалоб, в 2013 году их было 306 (увеличение на 43,5%). Из них в 152 (34,6%) речь шла о нарушении прав в сфере уголовного преследования, в 77 (17,5%) о нарушении прав при исполнении уголовных наказаний, в 67 (15,3%) о нарушениях жилищных прав и проблемах при предоставлении жилищно-коммунальных услуг.

В 2014 году в Иркутской области было зарегистрировано 15 557 обращений граждан к Губернатору и в региональное Правительство (практически столько же было и в 2013 году). Из них - 41% о проблемах в жилищно-коммунальной сфере и по социальным вопросам 36%.

В целях выявления тенденций в динамике обращений граждан был проведен анализ их поступления в пять региональных министерств и три территориальных органа федеральных структур.

Выяснилось, что количество обращений поступивших в 2014 году в ГУФСИН России по Иркутской области, Управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области и Отделение Пенсионного фонда России по Иркутской области немного уменьшилось по сравнению с 2013 годом – с 27401 до 26754 (- 2,4%). Количество удовлетворенных обращений осталось на одном уровне – чуть меньше 5%.

По министерствам Иркутской области картина несколько иная. Общее количество обращений в них увеличилось с 14404 (в 2013г.) до 18299 (в 2014г.). Рост составил 27%. При этом более чем в три раза выросло количество обращений в Министерство строительства, дорожного хозяйства (3182), а обращений в Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта во столько же уменьшилось (830). Процент удовлетворенных обращений снизился с 16,2 до 13,9.

Уполномоченный считает, что статистические данные об обращениях граждан, их тематика и количество, являются одним из информативных индикаторов при оценке ситуации в той или иной сфере деятельности государственных и муниципальных органов.

### **3. О проблемах в сфере обеспечения жилищных прав**

Вопросы соблюдения жилищных прав граждан, проживающих на территории Иркутской области, в силу своей значимости, находятся на постоянном контроле Уполномоченного. Следует отметить, что обращения граждан по данной теме являются наиболее частыми в почте Уполномоченного и составили в 2014 году 26.6% от всех поступивших обращений.

Ежегодно в своих докладах Уполномоченный отражает наиболее существенные нарушения этих прав граждан, исходя из анализа поступивших жалоб и иной информации. Следует отметить, что тенденции к улучшению ситуации в Иркутской области в данной сфере не наблюдаются.

Конституционное право граждан на жилище, закрепленное в статье 40 Конституции РФ, заключается в обеспечении государством стабильного, постоянного пользования жилым помещением, занимаемым лицом на законных основаниях, содействии в самостоятельном улучшении гражданами своих жилищных условий, предоставлении жилища из государственного и муниципального жилищных фондов, но только тем лицам, которые в силу ограниченных возможностей не могут самостоятельно обеспечить себя жилищем.

В целях содействия гражданам в улучшении ими своих жилищных условий, а также реализации государственных обязательств, постановлением Правительства

Иркутской области от 24.10.2013г № 443-пп утверждена государственная программа Иркутской области «Доступное жилье на 2014-2020 годы».

Две ее подпрограммы: «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Иркутской области» на 2014 - 2020 годы» и «Стимулирование жилищного строительства в Иркутской области» на 2014 - 2020 годы», направлены на оказание содействия гражданам в самостоятельном улучшении жилищных условий.

Выполнение запланированных в 2014 году мероприятий подпрограммы «Развитие ипотечного жилищного кредитования» на 2014-2020 годы позволило предоставить социальные выплаты 76 семьям на общую сумму 29862, 6 тысяч рублей на погашение ипотечного жилищного кредита, оформленного в рамках подпрограммы для приобретения жилья.

К сожалению, в 2014 году не были реализованы мероприятия подпрограммы «Развитие комплексного малоэтажного строительства в Иркутской области» и «Создание условий для развития массового строительства жилья эконом-класса в Иркутской области» в связи с поздним утверждением Положения о предоставлении из областного бюджета субсидий в целях возмещения затрат на реализацию проектов комплексного малоэтажного строительства (постановление Правительства Иркутской области от 21 ноября 2014 года № 581-пп).

Указанные субсидии (по смыслу подпрограммы) могли быть направлены на строительство автомобильных дорог общего пользования до земельных участков под комплексное малоэтажное строительство, обеспечение таких участков социальной инфраструктурой, поддержку реализуемых проектов комплексного малоэтажного жилищного строительства.

В рамках основного мероприятия подпрограммы «Ипотечное кредитование молодых учителей Иркутской области» социальные выплаты, равные первоначальному взносу (но не более 20% от предмета залога) или социальной и компенсационной выплаты на погашение части процентной ставки от 8.5 до 11.5процентов, в 2014 году предоставлены 61 молодому учителю на общую сумму 19 106,1 тысяч рублей.

Однако следует отметить, что основная часть населения не в состоянии улучшить свои жилищные условия за счет собственных средств ввиду отсутствия необходимых сбережений и возможности их накопления.

При этом по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области (далее – Иркутскстат) на 1 января 2014 года в органах местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области состояли на учете для получения жилья 56,2 тыс. семей (6,2% от общего числа семей). Следует отметить, что здесь и далее по тексту со ссылкой на Иркутскстат приведены сведения за 2013 год, поскольку информация за 2014 год пока отсутствует.

В 2013 году получили жилые помещения и улучшили свои жилищные условия 1925 семей (3,6% от состоявших на учете на начало года). Из общего числа улучшивших жилищные условия, включая получивших жилье, 208 семей (10,8%) ранее проживали в ветхом и аварийном жилье. Всего за год заселено 92,9 тыс. кв. м общей площади жилья, причем 28% из нее – в домах-новостройках. Несмотря на высокую стоимость жилья, в 2013 году 873 семьи (45% от общего числа решивших в прошлом году свой жилищный вопрос) смогли приобрести жилье за плату, из них 390 семей - по ипотечному кредитованию. Общая площадь купленных квартир – 45,1 тыс. кв. м, в среднем по 52 кв. м на семью. Наиболее активно приобреталось жилье с помощью ипотечного кредитования в областном центре, городах Ангарск, Шелехов, Братск и Усть-Илимск (соответственно – 214, 62, 36, 29 и 28 семей).

### **3.1. Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны**

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов» (далее – Указ № 714) в Иркутской области, с момента его принятия, реализовали свое право на улучшение жилищных условий 6 828 ветеранов Великой Отечественной Войны (далее – ветераны).

По состоянию на 1 января 2015 года не предоставлены меры социальной поддержки по обеспечению жильем 120 ветеранам по причине недостаточного финансирования из федерального бюджета.

Федеральным законом от 01 декабря 2014 N 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Иркутской области на осуществление полномочий по обеспечению жильем ветеранов предусмотрено 101 888,8 тыс. руб.

Указанные средства не позволят обеспечить в 2015 году всех нуждающихся ветеранов.

Принимая во внимание, что Ветераны Великой Отечественной войны - убывающая категория нашего населения, и каждый год их становится все меньше, в преддверии 70-летия со дня Победы в Великой Отечественной войне необходимо, чтобы органы государственной власти приняли все возможные меры к завершению выполнения Указа N 714 в 2015 году.

С просьбой принять необходимые меры и обозначить указанную проблему в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Уполномоченный обратился к Э.А. Памфиловой Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (Приложение №1).

### **3.2. Защита жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 Конституции Российской Федерации). Эта норма является необходимой предпосылкой для реализации закрепленного статьей 40 Конституции Российской Федерации права на жилище.

Несмотря на наличие указанных правовых гарантий, наблюдаются устойчивые негативные тенденции в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты).

В 2014 году по данным Министерства имущественных отношений Иркутской области жилые помещения из специализированного жилищного фонда были предоставлены 1186 гражданам из числа детей-сирот (в том числе, 186 по решению суда). Количество детей-сирот от 14 лет, состоящих на учете нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями по состоянию на 01 января 2015 года, составило 11 121 человек, в том числе старше 18 лет – 7 374 человек.

При этом число нуждающихся в обеспечении жилой площадью на 01 января 2014 года составляло 11 053 человек, а количество детей-сирот старше 18 лет – 7 618 человек.

*К Уполномоченному обратилась Г. в возрасте 40 лет из числа детей-сирот. Ранее она пребывала в санаторном детском доме № 5(далее-детский дом) города Иркутска. В период пребывания Г. в детском доме она не была поставлена на учет как имеющая право на получение жилого помещения (в то время – по договору социального найма). В настоящее время Г. не имеет собственного жилья и регистрации. С момента окончания пребывания в детском доме Г. была зарегистрирована в детском доме, однако в 2015 г. ей в регистрации было отказано. Имея проблемы, связанные с заболеванием сердца (с детства), не имея регистрации по месту жительства, трудоустроиться она не может, в связи с чем не имеет возможности самостоятельно приобрести собственное жилое помещение. Уполномоченный обратился в Министерство образования Иркутской области, в Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области с целью получения необходимой информации для оказания правовой помощи Г. Кроме того, ей было рекомендовано обратиться в Министерство имущественных отношений Иркутской области с заявлением о предоставлении специализированного жилого помещения, как относящейся к категории лиц из числа детей-сирот. Г. данной рекомендацией воспользовалась и в дальнейшем Уполномоченным ей будет оказана необходимая правовая помощь в восстановлении её жилищных прав.*

И это далеко не единственное обращение к Уполномоченному такого рода.

Следует заметить, что отсутствие достаточного финансирования на цели обеспечения жилыми помещениями детей-сирот не может служить основанием для отказа в обеспечении их жильем по договору найма специализированного жилого помещения, тем более, не может служить основанием для неисполнения решения суда.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области (далее – УФССП по ИО) за 2014 год – на исполнении находилось 1224 исполнительных производства по предоставлению жилья детям-сиротам.

Окончено и прекращено по различным основаниям 479 исполнительных производств данной категории. Фактическим исполнением окончено 432 производства.

Как отмечает УФССП по ИО, исполнение требований исполнительных документов по предоставлению жилых помещений, как и прежде, осложняется недостаточным бюджетным финансированием.

Об этом же говорится в обращении Уполномоченного к главе Усть-Кутского районного отдела судебных приставов с просьбой оказать содействие в разрешении вопроса предоставления жилья детям-сиротам по вступившим в законную силу решениям суда.

*В этом письме сообщается о том, что более года не исполняются 18 решений Усть-Кутского городского суда, обязывающих администрацию Усть-Кутского муниципального образования предоставить вне очереди по договору социального найма жилые помещения детям-сиротам. При этом Усть-Кутское муниципальное образование не имеет финансовой возможности нести расходы по обязательствам областного бюджета, не имеет собственных финансовых средств на приобретение жилых помещений для исполнения судебных решений.*

Учитывая критическое положение с исполнением решений судов об обеспечении жильём детей-сирот, Уполномоченный на протяжении длительного времени ставит вопрос о временном обеспечении жильём указанной категории детей в случае отсутствия свободных жилых помещений в специализированном жилищном фонде. Эта проблема решена в семи регионах страны - детям-сиротам предоставляется временное жильё, в двух - предусмотрено право детей-сирот на

получение ежемесячной денежной компенсации за наём жилых помещений. Уполномоченный считает, что с согласия и под контролем органов опеки и попечительства временные жилые помещения детям-сиротам могут быть предоставлены в общежитиях или в маневренном жилом фонде. Как показывает практика, за годы ожидания жилья лица из числа детей-сирот, часто сами становятся родителями, порою многодетными, поэтому проблема предоставления временного жилья является злободневной и требующей незамедлительного решения.

По информации Прокуратуры Иркутской области, реализация Закона области от 28 декабря 2012 года № 164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» осуществлялась на территории 33 муниципальных образований. При этом нуждающиеся в жилых помещениях лица из числа детей-сирот проживают в 40 муниципальных образованиях. Объективно имеется ряд северных районов, где строительство жилых помещений затруднено и очень дорого. Одним из способов обеспечения жильём детей-сирот, проживающих в указанных территориях, является предоставление, с их согласия, жилья в других районах области. Однако такое решение требует соответствующего правового регулирования.

Особую тревогу вызывает качество жилых помещений, предоставляемых детям-сиротам из специализированного жилищного фонда.

В течение полугода Уполномоченный занимался проблемой несоответствия техническим и санитарным нормам жилья, предоставленного детям-сиротам в п. Кутулик, Аларского района.

*Проведенные Уполномоченным и сотрудниками его аппарата проверки указанного жилья показали, что строительство жилых помещений для детей-сирот велось без проектной документации. Разрешение на ввод в эксплуатацию указанных жилых домов выдано должностным лицом администрации муниципального образования «Аларский район» без учета имеющихся дефектов (отсутствие электроснабжения, нарушения санитарно-эпидемиологических и противопожарных норм и правил, отсутствие водоснабжения). Кроме того, в жилых помещениях при посещении были обнаружены отсутствие нормального электроснабжения, сырость, плесень, трещины в печах.*

Уполномоченный незамедлительно обратился к Губернатору Иркутской области, в органы прокуратуры с просьбой принять меры для решения проблемы (Приложение №2).

Прокурором Аларского района, была проведена проверка и вынесено постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования. Следователем Нукутского района СО СУ СК России по Иркутской области в отношении должностного лица администрации муниципального образования «Аларский район» было возбуждено уголовное дело по ч.1 ст. 286 УК РФ (совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства). Прокуратурой Аларского района также проводилась проверка соблюдения градостроительного и иного законодательства с привлечением специалистов Роспотребнадзора, Центра гигиены и эпидемиологии, отдела надзорной деятельности ГУ МЧС России по Усть-Ордынскому Бурятскому округу.

Уполномоченный также неоднократно проводил на месте совместно с администрацией муниципального образования «Аларский район» рабочие совещания по данному вопросу, куда приглашались представители Министерства имущественных отношений Иркутской области, администрации Усть-Ордынского

Бурятского округа, органов опеки и попечительства и Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Аларского района, а также подрядчик, построивший эти дома, для скорейшего решения самых насущных проблем с жилыми помещениями - приближающаяся зима обрекала детей-сирот на проживание в холодных и сырых помещениях, что создавало реальную угрозу их жизни и здоровью.

Несмотря на неоднократные обещания должностных лиц о том, что будут приняты меры по подготовке жилых помещений к эксплуатации в зимних условиях, этого не произошло, и граждане, которым были выделены указанные жилые помещения, вновь обратились за помощью к Уполномоченному.

*Мы жители ул. Медицинская п. Кутулик Аларского района Иркутской области обращаемся к Вам с просьбой о помощи!*

*Нам нечем отапливать печи в квартирах. Печи в домах сильно трескаются, осыпается штукатурка, лопаются печные плиты. Двери в квартирах промерзают, из-за чего иной раз невозможно выйти из дома. В квартире 4-4 сырые обои, на которых появился грибок, в остальных квартирах с окон бежит вода. Квартиры холодные, так как соседние квартиры не отапливаются, хозяева в них не проживают.*

*Бани построены на 4 хозяина. В них очень холодно, щели в стенах, двери плотно не закрываются. За водонапорной башней никто не следит, с 5 декабря 2014 года нет подачи воды, дверь не закрывается, трубы промерзли. Заселяться в эти дома никто не хочет, так как баня на 4 хозяина, ограждений нет, печи нечем отапливать и проблема с водой.*

Обстоятельства приобретения жилых помещений в п. Кутулик и вселения в них лиц из числа детей-сирот дали основание Уполномоченному для обращения в Законодательное Собрание Иркутской области с просьбой назначить депутатскую проверку в связи с массовым нарушением их жилищных прав. Однако в проведении депутатской проверки было отказано (Приложение №3). В настоящее время проблема окончательно не решена и находится на контроле Уполномоченного.

Учитывая то, что проблема предоставления некачественного жилья детям-сиротам носит не единичный характер, Уполномоченный для решения этого вопроса (в ходе подготовки настоящего доклада) внес свои предложения в Правительство Иркутской области. (Приложение №4).

### **3.3.О реализации законодательства о проведении капитального ремонта многоквартирных домов**

В настоящее время в адрес Уполномоченного поступило ряд обращений граждан, не согласных с отдельными положениями Закона Иркутской области от 27 декабря 2013г. № 167-оз «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области» (далее – Закон № 167-оз).

Следует отметить, что Уполномоченным обращалось внимание Правительства Иркутской области на необходимость своевременного принятия такого закона после внесения соответствующих изменений в Жилищный кодекс РФ. При этом указывалось на необходимость публичного обсуждения проекта такого закона.

Однако, к сожалению, Закон № 167-оз был принят значительно позже, без его публичного обсуждения, информация о ходе работы над этим законопроектом недостаточно освещалась в СМИ, вследствие чего осталась вне поля зрения большинства собственников жилых помещений.

Уполномоченным в процессе обсуждения и принятия Закона № 167-оз вносились предложения, направленные на улучшение его качества. Тем не менее, они были отклонены депутатами Законодательного собрания Иркутской области.

Кроме того, в феврале 2014 года на сайте Уполномоченного в связи с принятием Закона № 167-оз было размещено обращение к собственникам жилых помещений в многоквартирных домах, в котором обращалось их внимание на необходимость ответственного отношения к своим правам и обязанностям, как собственникам жилья, в том числе по вопросам проведения капитального ремонта (Приложение №5).

Статьями 37 и 39 Жилищного кодекса РФ установлено, что собственники помещений в многоквартирном доме несут бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме (содержание, текущий и капитальный ремонт).

В соответствии со статьей 154 Жилищного кодекса РФ взнос на капитальный ремонт включен в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника жилого помещения в многоквартирном доме. Компенсация отдельным категориям граждан взносов на капитальный ремонт осуществляется в рамках предоставления действующих в Иркутской области мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

В силу статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» льгота по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги предусмотрена инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, проживающим в жилых помещениях государственного или муниципального жилищного фонда. Указанной поддержки по оплате взносов на капитальный ремонт, неправомерно, по мнению Уполномоченного, лишена одна из самых незащищенных групп населения – инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, проживающие в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности. Фактически эти граждане подвергаются дискриминации по отношению к другим собственникам жилых помещений, имеющим льготы по оплате за жилье и коммунальные услуги.

Учитывая, что на территории Иркутской области около 65 процентов людей с ограниченными возможностями проживают в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности, Уполномоченным было направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с просьбой обратиться к субъектам права законодательной инициативы с предложением о внесении изменений в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», направленных на установление инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов льготы по уплате взносов на капитальный ремонт (Приложение №6).

Имеется информация о том, что Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области обратился с аналогичной просьбой в адрес Законодательного собрания Иркутской области.

### **3.4. Об обеспечении жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей**

Право на предоставление за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение или строительство жилых помещений и условия их предоставления гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, установлено Федеральным законом № 125-ФЗ от 25 октября 2002 года «О

жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Предоставление жилищных субсидий является расходным обязательством Российской Федерации, которое осуществляется исходя из предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год средств.

По информации Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в очереди граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья по состоянию на 1 января 2014 года в Иркутской области, состоит 12971 семья.

В 2014 году изъявили желание получить государственный жилищный сертификат 5362 человека, из них: 1254 – инвалиды, 3504 – пенсионеры, 1 – безработный, 603 – работающие граждане.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» Иркутской области на эти цели предусмотрено 191 495 тыс. рублей.

На 1 января 2015 года лицам из указанной категории граждан выдан 91 государственный жилищный сертификат на сумму 191 313,96 тыс. рублей.

Несмотря на то, что в 2014 году было выделено для этой цели больше средств, чем в 2013 году (186 453,7 тыс. руб.), число семей, получивших жилищные сертификаты, уменьшилось по сравнению с 2013 годом с 102 до 91.

Простой расчет показывает, что при таких объемах финансирования потребуется больше 50 лет для обеспечения жилищными сертификатами граждан, изъявивших желание на их получение и около 140 лет для такого обеспечения всех очередников. Очевидно, что по истечении определённого времени эта ситуация разрешится сама собой по естественным причинам. Может быть, в этом и состоит циничный расчет государства.

Поскольку обеспечение жилищными сертификатами северян осуществляется за счет средств федерального бюджета, которых, к сожалению, не достаточно, информация о необходимости принятия мер по изменению данной ситуации направлена в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ Памфиловой Э.А.

### **3.5.О переселении граждан, проживающих в аварийном жилье**

Бесспорно, к позитивным обязательствам государства относится обязанность по переселению граждан из жилых помещений, признанных в установленном порядке непригодными для проживания.

Указом Президента РФ № 600 от 07 мая 2012 года «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» перед органами государственной власти области и местного самоуправления поставлена задача по ликвидации до 1 сентября 2017 года аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года.

По данным на 1 января 2014 года площадь жилищного фонда в Иркутской области составляет 53901,5 тыс. кв. метров, в том числе: ветхого жилья – 3160,9 тыс. кв. метров, аварийного жилья – 1028,9 тыс. кв. метров.

Следует заметить, что данные статистики не совпадают с результатами проведенной в 2013 году по поручению Губернатора Иркутской области Службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области инвентаризации аварийного жилищного фонда. По ее результатам общая площадь

аварийных домов, в которых проживают граждане, составила 680,9 тыс. кв. м, в том числе площадь аварийных многоквартирных домов – 641,8 тыс. кв. м, аварийных индивидуальных домов – 39,1 тыс. кв. м.

Имеются основания полагать, что снижение в два раза имеющегося объема аварийного жилищного фонда является умышленным искажением фактов. Понятно, что средств для решения этой проблемы катастрофически не хватает. Поэтому чиновники, вероятно для того, чтобы отчитаться о выполнении поставленной задачи, занижают фактический объем жилья, находящегося в аварийном состоянии. Вместе с тем замалчивание проблемы отнюдь не означает ее исчезновение, а рост числа аварийных жилых домов и такой подход к ее решению может привести к весьма плачевным результатам.

Уполномоченный считает необходимым провести дополнительный анализ обследования аварийного жилья в целях уточнения его фактического объема.

Решение задачи, поставленной Президентом РФ в Указе № 600 от 07 мая 2012 года и на заседании Госсовета 23 декабря 2013 года, осуществляется путем реализации мероприятий, предусмотренных региональной адресной программой «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, в 2013 - 2017 годах», утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 29.05.2013 года № 199-пп (далее – РАП), финансирование которой осуществляется с привлечением средств Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Кроме того, постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 года № 443-пп утверждена государственная программа Иркутской области «Доступное жилье» на 2014-2020 годы (далее – ГП). Целям переселения граждан из жилых помещений, признанных непригодными для проживания, посвящены три подпрограммы ГП:

- «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда Иркутской области» на 2014 - 2020 годы;

- «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного непригодным для проживания» на 2014 - 2017 годы;

- «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 2014 - 2020 годы.

Итогом реализации указанных подпрограмм должно стать расселение и снос 546 204 кв.м аварийного жилья.

Однако в связи с необеспеченностью финансированием за рамками программ осталось решение вопроса о расселении 95 596 кв.м аварийного жилья, признанного таковым по результатам проведенной инвентаризации.

Исходя из поставленной задачи, в нашем регионе, ежегодно, начиная с 2013 года, было необходимо ликвидировать по 109 240 кв.м аварийного жилья (546204:5=109240).

По информации Министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области за 2013-2014 годы фактически по всем действующим программам, целью которых являлась ликвидация аварийного жилья, расселено всего 112 500 кв.м такого жилья, т.е. всего 51%.

Анализ полученных результатов свидетельствует о необходимости увеличения как минимум в два раза ежегодного строительства жилых помещений, необходимых для расселения аварийного жилищного фонда и решения поставленной задачи по его ликвидации до 1 сентября 2017 года.

О трудностях реализации мероприятий подпрограммы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда Иркутской области» на 2014-2020 годы в отдельных муниципальных образованиях можно убедиться на примере г. Бодайбо.

По информации администрации Бодайбинского городского поселения реализация мероприятий подпрограммы осуществляется путем приобретения жилых помещений в новостройках на основании договоров долевого участия в строительстве. По условиям подпрограммы, цена муниципального контракта на строительство (приобретение) жилых помещений не должна превышать норматив стоимости 1 кв.м общей площади жилья, установленный распоряжением Правительства Иркутской области № 410-рп от 28 мая 2014 года в размере 26 468 рублей. При этом стоимость строительства 1 кв.м жилья, осуществляемого в рамках региональной адресной программы «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, в 2013-2017 годах» не должна превышать установленную приказом Минрегиона России № 554 от 27 декабря 2012 года для Иркутской области сумму 33 800 рублей.

Учитывая, что стоимость строительства 1 квадратного метра общей площади жилого помещения, осуществляемого в г. Бодайбо, составляет 52 075 рублей, то строительство жилья по установленным нормативам не представляется возможным в запланированном объеме.

Из ответа заместителя председателя Правительства Иркутской области Н.В. Слободчикова на запрос Уполномоченного о необходимости пересмотра установленного норматива для муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, следует, что увеличение норматива стоимости может привести к увеличению размера дефицита областного бюджета (Приложение №7).

Следовательно, указанное обстоятельство является еще одним дополнительным фактором, ставящим под угрозу выполнение мероприятий и сроков по переселению граждан из аварийного жилья.

Как уже отмечалось ранее, расселение многоквартирных жилых домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, на территории Иркутской области осуществляется по утвержденным программам, в которые включены дома, признанные таковыми по состоянию на 1 января 2012 года.

Напрашивается вывод о том, что расселение жилых домов, аварийность которых установлена позже, будет осуществляться после реализации действующих программ, т.е. после 1 сентября 2017 года.

По мнению Уполномоченного ликвидация аварийного жилья с использованием программно-целевого метода имеет существенный недостаток. Наличие значительного объема аварийного жилья не исключает возникновения ситуации, при которой незамедлительно потребуются расселение аварийного дома, грозящего обвалом, но не включенного в имеющиеся программы. Однако сделать это будет проблематично.

Между тем, в силу действующего законодательства на органы местного самоуправления возложена обязанность по предоставлению гражданам жилых помещений взамен занимаемых ими по договорам социального найма, признанными аварийными и подлежащими сносу. При этом такая обязанность не обусловлена финансовыми возможностями органа местного самоуправления. Принятие же адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда направлено на оказание дополнительной помощи в решении указанных социальных задач, но не является единственным способом выполнения своих обязанностей органом местного самоуправления.

Таким образом, органы местного самоуправления должны более ответственно подходить как к обследованию жилых домов, так и к расселению непригодного для проживания жилищного фонда, независимо от включения таких объектов в программы по переселению.

### **3.6. Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в панельных домах 335 серии**

В связи с тем, что территория Приангарья находится в сейсмически активной зоне, на протяжении последних трех лет на контроле Уполномоченного находится проблема критического состояния панельных жилых домов первой массовой серии строительства. Их возведение началось с 1960 года. В то время панельные здания серии 1-335С и 1-335АС (называемые в обиходе «хрущевками») строились с неполным и полным сборным железобетонным каркасом. В качестве конструкций применялись однослойные стеновые панели, изготовленные из газозолотона, который оказался недолговечным в климатических условиях Приангарья. В настоящее время только в Иркутске эксплуатируется более 400 зданий 335-ой серии. Они также составляют значимую часть жилищного фонда в городах Ангарске, Шелехове, Зиме, Усолье-Сибирском. В целом на территории нашей области около 2.5 млн. кв.м такого жилья.

По информации специалистов все дома 335-ой серии возводились по единому проекту: несущим элементом стали стены, сейсмоустойчивого каркаса в них нет. Через 25-30 лет эксплуатации выяснилось, что стены впитывают влагу из воздуха, арматура в стеновых панелях ржавеет и значительно увеличивается в объемах. В стенах появляются трещины, затем они расслаиваются и внешний слой осыпается.

*В число таких зданий входит жилой дом по адресу: г. Иркутск, ул. Гашека, 7.*

*Проблема состояния данного жилого дома находится в поле зрения Уполномоченного с июля 2012 года, когда поступило обращение его жителей. Администрация г. Иркутска на первый запрос Уполномоченного ответила, что обязательства по капитальному ремонту жилого дома лежат на собственниках жилых помещений, а также что в 2011 году был проведен его ремонт, в том числе работы по капитальному ремонту фасада. Денежных средств на проведение обследования и ремонта наружных стеновых панелей дома в 2012 году не имеется.*

*Между тем Служба государственного жилищного контроля и строительного надзора Иркутской области еще 31 мая 2012 года провела обследование этого дома и по его результатам направила письмо в адрес мэра г. Иркутска о необходимости проведения оценки жилого дома на предмет пригодности для проживания. Поскольку администрацией не были приняты меры по обследованию жилого дома, прокурором г. Иркутска в адрес мэра было внесено представление.*

*Следует отметить, что работы по восстановлению несущей способности стеновых панелей торцевой стены дома после длительной переписки были начаты только в сентябре 2014 года.*

По мнению специалистов, имеется два варианта разрешения сложившейся ситуации: сносить такие дома и расселять жильцов, либо капитально отремонтировать. Понятно, что оба варианта требуют больших объемов финансирования. Однако тянуть с решением данной проблемы нельзя. «Время уже упущено, и мы приближаемся к точке невозврата по технической и экономической целесообразности продления жизни «хрущевкам» Уровень деструкции газозолотонных панелей продолжает нарастать. Это говорит о том, что жить в таких зданиях небезопасно» (А. Петров, гендиректор компании ООО «Предприятие «Иркут-Инвест»).

Могут ли такие дома попасть в действующие программы?

Программа капремонта предполагает включение всех многоквартирных жилых домов, за исключением тех, которые в установленном порядке признаны аварийными и подлежащими сносу. Не исключено, что отдельные дома 335-ой серии включены в программу. Однако из предусмотренных Законом № 167-оз видов работ по капитальному ремонту на собранные средства собственников жилых помещений можно только утеплить фасады дома и провести работы по ремонту балконов, утеплению, ремонту или замене окон в составе общего имущества, входных наружных дверей, ремонту и утеплению цоколя.

Следовательно, выполнить необходимые работы по усилению и защите стеновых панелей и их сейсмоусилению в рамках данной программы невозможно.

Подпрограмма «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2014 - 2018 годы государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014-2020 годы предусматривает проведение указанных мероприятий по ликвидации дефицита сейсмостойкости только в отношении 23 объектов (около 6% от потребности).

Очевидно, что решение данной проблемы должно быть осуществлено исключительно за счет государства путем принятия и реализации областной целевой программы. Желание властей переложить решение данной проблемы на граждан является, по мнению Уполномоченного, неконституционным.

Одним из способов разрешения ситуации является применение положений статьи 168 Жилищного кодекса РФ. *«В соответствии с 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 семьдесят процентов, и (или) многоквартирные дома, в которых совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов и внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта 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 жилых помещений и нанимателей жилых помещений по договорам социального найма в этих домах».*

Согласно указанной норме, если состояние многоквартирного жилого дома (МКД) не является аварийным и дом требует капитального ремонта, регион в установленный шестимесячный срок обязан разработать порядок, определить сроки проведения и источники его финансирования в этом доме. Работы могут быть оплачены за счет средств:

- бывшего наймодателя во исполнение обязательств, закрепленных в ст. 16 Закона РФ от 04 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Согласно данной норме осуществлять капитальный ремонт в приватизированном жилфонде обязан бывший наймодатель, если на момент приватизации уже существовала потребность дома в капитальном ремонте;

- собственников помещений в МКД (в ситуации, когда на момент приватизации первой квартиры потребности дома в капитальном ремонте не существовало и это доказано технической экспертизой, или в ситуации, когда такая потребность существовала и была удовлетворена по требованию собственников);

- федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета (ст. 191 Жилищного кодекса РФ допускает принятие мер по дополнительной финансовой поддержке, которые закрепляются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами соответственно).

Понятно, что решение проблемы потребует колоссальных финансовых затрат и что у области таких денег нет.

В любом случае государственные органы Иркутской области не имеют права бездействовать: речь идет о всё возрастающей угрозе жизни здоровью и имуществу большого числа граждан, проживающих в указанных многоквартирных домах.

### **3.7. Обеспечение прав граждан в случае утраты жилых помещений в результате чрезвычайных ситуаций**

В Жилищном кодексе РФ IV разделом урегулированы правоотношения по пользованию специализированными жилыми помещениями. Нормами данного раздела установлен исчерпывающий перечень специализированных жилых помещений, определено назначение каждого вида специализированного жилья, предусмотрены основания его предоставления, а также порядок и условия прекращения правоотношений по пользованию этим жильем.

В почте Уполномоченного имеется ряд обращений граждан (чьи жилые помещения утрачены в результате чрезвычайных обстоятельств) по вопросу обеспечения возможности для временного проживания.

Именно для обеспечения жилищных прав граждан, оказавшихся в подобных ситуациях, и предназначены жилые помещения маневренного фонда.

В рамках подготовки настоящего доклада был направлен запрос в муниципальные образования Иркутской области о предоставлении информации о наличии маневренного фонда в сельских и городских поселениях, в городских округах.

Полученные результаты оказались неутешительными.

Из десяти городских округов маневренный фонд создан только в пяти. Из 32 муниципальных районов маневренный фонд имеется только в 2-х.

Таким образом, всего на территории Иркутской области отнесено к маневренному фонду 3215,1 кв.м. Учитывая, что в целом муниципальный жилищный фонд в нашем регионе составляет 6 385 500 кв.м, то к маневренному жилищному фонду отнесено только 0,05%.

Из этого следует также, что в случае утраты жилых помещений в результате стихийных бедствий, граждане практически не имеют перспективы на предоставление им во временное пользование жилых помещений маневренного жилищного фонда.

Уполномоченный считает необходимым, чтобы в каждом муниципальном образовании был сформирован маневренный жилищный фонд в объеме, обеспечивающем поддержку граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Следует отметить, что в таких ситуациях гражданам, утратившим жилье, иногда предоставляется возможность для заготовки древесины, необходимой для строительства или ремонта дома. Однако порою выделенная лесная деляна

находится в удаленном и труднодоступном месте. Это делает заготовку леса сложным и очень затратным делом.

Кроме того, некоторые категории граждан (лица преклонного возраста, малоимущие, инвалиды и т.п.) заведомо не имеют возможности заготовить выделенный лес.

Ещё более сложной оказывается ситуация, когда в результате стихийного бедствия уничтожаются жилые дома, относящиеся к федеральной собственности.

Из обращений граждан, проживающих в д. Парфеновка Иркутского района, следует, что в результате пожара, произошедшего 03 июня 2014 года их жилые помещения стали непригодными для проживания. Этот жилой дом является федеральной собственностью. На предложение Уполномоченного, адресованное руководителю Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Иркутской области, решить вопросы, связанные с проведением оценки и ремонта данного жилого дома в целях восстановления нарушенных жилищных прав граждан, последовал ответ о том, что Территориальное управление не располагает денежными средствами на осуществление указанных мероприятий.

Прокуратура Иркутской области в ответ на запрос Уполномоченного о принятии мер по защите нарушенных прав граждан, не усмотрела оснований для признания незаконным бездействия Территориального управления Росимущества в Иркутской области.

Неоднократные обращения Уполномоченного в адрес Росимущества не привели к необходимому результату.

В связи с этим Уполномоченным направлено обращение в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ Памфиловой Э.А. (Приложение №8).

### **3.8.Реализация прав граждан при переселении в связи с развитием застроенной территории**

Немало жалоб поступают Уполномоченному от граждан, чье переселение осуществляется на основании договоров о развитии застроенной территории.

Постановлением администрации г. Иркутска от 11 октября 2012 года № 031-06-2031/12 утверждена муниципальная программа «Жилище на 2013-2017годы», в составе которой имеется подпрограмма «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в городе Иркутске». Указанной подпрограммой предусмотрено проведение мероприятий по расселению и сносу многоквартирных домов, включенных в реестр многоквартирных домов жилищного фонда города Иркутска, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, в зависимости от необходимости развития городских территорий в соответствии с градостроительной концепцией застройки районов города Иркутска, исходя из потребности осуществления строительства объектов капитального строительства местного значения.

Анализ имеющихся в распоряжении Уполномоченного документов позволяет сделать вывод о реализации указанной подпрограммы по странной схеме. Администрация города в лице соответствующего комитета по управлению округом обращается в межведомственную комиссию с заявлением о признании ряда домов (расположенных на перспективном с её точки зрения для ведения строительства земельном участке), аварийными и подлежащими сносу. Нужно решение (часто сомнительное с точки зрения обоснованности) оперативно принимается межведомственной комиссией по оценке пригодности жилых помещений. Далее

Дума города Иркутска принимает, внесенное администрацией города, решение о развитии данной территории. На основании этого решения администрация города заключает с победителем аукциона договор о развитии застроенной территории. Ну, а дальше жителей домов, признанных аварийными, уведомляют о том, что дом подлежит сносу и начинают их расселять. Обычно люди, живущие в центральной части города, переселяются в отдаленные микрорайоны. Есть веские основания полагать, что такой алгоритм действий органов местного самоуправления г. Иркутска выгоден, прежде всего, бизнесу, зарабатывающему немалые деньги на застройке. Выгоден он и городским чиновникам, занимающимся решением этих вопросов. При этом проблема обеспечения жилищных прав граждан, проживающих на территориях перспективных для развития, оказываются на последнем месте.

Такая порочная практика, по мнению Уполномоченного, должна быть прекращена.

Кроме того, реализация вышеназванной подпрограммы осуществляется в нарушение следующих правовых актов:

- Постановления Правительства РФ № 47 от 28 января 2006 года «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», в частности по вопросам, касающимся соблюдения прав собственников жилых помещений (пункты 7, 42, 49, 52).

- Статьи 32 Жилищного кодекса РФ по вопросам, касающимся обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений при переселении (определение выкупной цены, достижение соглашения о предоставлении взамен изымаемого жилого помещения другого жилого помещения с зачетом его стоимости в выкупную цену, принятия решения об изъятии жилых помещений и информирование об этом собственника).

При таком подходе к решению проблемы ликвидации аварийного жилищного фонда города Иркутска сносятся жилые дома, абсолютно пригодные для проживания (например, дома по адресу: ул. Театральная, 19, пер. Спортивный, 1, 3, 5А, 5Б).

При этом на территории г. Иркутска имеется целый ряд жилых домов, включенных в реестр многоквартирных домов жилищного фонда г. Иркутска, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу (Приложение № 2 к муниципальной программе «Жилище на 2013-2017 годы»), в отношении которых решение о расселении в установленные сроки не принимается (ул. Напольная, 97, ул. Воровского, 27).

Основанием для отказа гражданам в расселении является все то же предусмотренное подпрограммой условие, согласно которому на территории расположения указанных жилых домов не планируется строительство объектов капитального строительства местного значения.

Считая данное условие противоречащим действующему законодательству, Уполномоченный обратился к прокурору города Иркутска с просьбой оспорить в судебном порядке в этой части Постановление администрации г. Иркутска от 11 октября 2012г № 031-06-2031/12 «Об утверждении муниципальной программы «Жилище на 2013-2017 годы» (Приложение №9). Уполномоченный надеется, что прокуратура, используя свои полномочия, добьется исполнения закона, и жилищные права граждан будут защищены.

### 3.9.О проблемах качества жилья, предоставляемого гражданам при переселении из ветхого и аварийного жилья

Помимо несоблюдения запланированных сроков переселения, в своих обращениях к Уполномоченному граждане по-прежнему жалуются на качество жилья, предоставляемого переселяемым. Эта проблема не первый год освещается Уполномоченным в ежегодном докладе, но признаков изменения ситуации к лучшему не наблюдается.

*Например, О., проживающая в п. Железнодорожный Усть-Илимского района сообщает, что в жилых домах по ул. Ленина, 48а, 48б, построенных по программе переселения из аварийного жилищного фонда, не было подключено тепло и водоснабжение. Несмотря на установленное при строительстве сантехническое оборудование, оно в силу вышеназванных причин эксплуатироваться не может. И жильцы этих домов в течение 6 лет безрезультатно пытаются отстаивать свои законные права.*

Министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области сообщило, что решение этой проблемы может быть осуществлено только в рамках целевой программы по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Потребовалось два года для того, чтобы муниципальное образование подготовило всю необходимую документацию для получения субсидии из областного бюджета, выделяемой в рамках данной программы. Однако ответ Министерства на запрос Уполномоченного о сроках решения проблемы порождает сомнения в возможности включения данного объекта в план мероприятий программы, реализуемых в 2015 году, учитывая ограниченность средств, предусмотренных в областном бюджете на 2015 год по подпрограмме «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Иркутской области» на 2014-2018 годы.

Таким образом, нарушения, допущенные в ходе реализации муниципальной программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в 2008 году, привели к нарушению жилищных прав граждан, а так же породили многочисленные проблемы, требующие дополнительного финансирования для их решения и приведению жилых помещений в состояние, пригодное для проживания.

*Имеется также в почте Уполномоченного коллективная жалоба граждан, получивших жилье по программе переселения в с. Казачинском. Как сообщают заявители, после вселения в жилые помещения ими были обнаружены строительные недостатки, для устранения которых они неоднократно обращались в администрацию муниципального образования, а также в прокуратуру Казачинско-Ленского района.*

В ходе рассмотрения этого обращения установлено, что 23 июля 2014 года качество жилых домов, построенных в с. Казачинском по адресу: ул. Спортивная, 10, 12,14, 16 проверялось комиссией, состоящей из представителей регионального Министерства строительства, дорожного хозяйства, Службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области и общественных организаций. По результатам данной проверки всех жилых домов были составлены акты, зафиксировавшие имеющиеся нарушения, которые были устранены подрядчиком до 1 сентября 2014 года (письмо Министерства от 15 декабря .2014г № 59-37-7266/14).

Из представленного акта следует, что комиссией установлены недостатки внутри помещения только в доме № 16, в остальных домах, по информации граждан, обследование не проводилось, несмотря на сообщения об имеющихся нарушениях в поданных ими заявлениях на имя главы поселения и прокуратуры района. Частично строительные недоделки были устранены жильцами самостоятельно.

По информации Прокуратуры Иркутской области, изложенной в ответе на запрос Уполномоченного, в декабре 2014 года прокуратурой Казачинско-Ленского района были выявлены нарушения закона, выразившиеся в предоставлении гражданам для переселения жилья ненадлежащего качества. Указанное стало возможным ввиду отсутствия со стороны администрации Казачинского сельского поселения надлежащего контроля в ходе строительства указанного жилья и его приемки после завершения работ. В целях устранения выявленных нарушений закона и восстановления нарушенных прав граждан прокурором района в адрес главы сельского поселения 29 декабря 2014 года внесено представление. По результатам рассмотрения документа прокурорского реагирования, нарушения закона устранены, к дисциплинарной ответственности привлечено 1 должностное лицо.

Вместе с тем, в ходе посещения Уполномоченным указанных жилых домов, установлено, что в данных домах по-прежнему отсутствует вентиляция, проблема их водоснабжения так и не решена, с течением времени проявляются и другие недостатки в качестве строительства.

Необходимо отметить, что подпрограмма «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда Иркутской области» на 2014-2020 годы государственной программы Иркутской области «Доступное жилье на 2014-2020 годы» предусматривает не только строительство, но и осуществление контроля качества построенного жилья. В соответствии с этим документом орган местного самоуправления, являющийся участником подпрограммы, обязан направлять в Министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области заключения Службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области, в случае если при строительстве объекта предусмотрено осуществление государственного строительного надзора. Если строительный надзор не осуществлялся, то муниципалитеты обязаны представить документы, подтверждающие участие специалиста Службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области в приемке выполненных работ на объекте.

Однако как следует из письма Службы со ссылкой на статьи 54 и 49 Градостроительного кодекса РФ, устанавливающих основания осуществления строительного надзора, специалисты Службы не принимают участие в приемке выполненных работ на объектах капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе, в том числе и возведенных в рамках реализации подпрограммы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда Иркутской области» на 2014-2020 годы.

Таким образом, Службе предъявлено требование об исполнении обязанностей, полномочиями по осуществлению которых она не наделена.

Еще одной проблемой, касающейся вопросов качества предоставляемого при переселении жилья, является необходимость устранения строительных дефектов, обнаруженных в ходе эксплуатации жилого помещения в течение гарантийного срока.

*К Уполномоченному обратилась гражданка К., проживающая в жилом помещении, предоставленном ей по программе переселения из аварийного жилищного фонда г. Иркутска на основании договора мены, заключенного с администрацией города в 2010 году. В предоставленное жилое помещение она вселилась летом, однако в осенне-зимний период появились сквозняки и обнаружилась протечка кровли. После демонтажа в 2011 году натяжных потолков стало видно, что кровля состоит из неплотно пригнанных кровельных панелей, щели между которыми до 2-х и более сантиметров, примыкания стен имеют*

зазоры. Натяжной потолок покрылся с внутренней стороны слоем плесени, вокруг мансардного окна скапливается сырость.

Руководствуясь нормами Гражданского кодекса РФ, Закона «О защите прав потребителей», К. обратилась с претензией к администрации г. Иркутска, являющейся стороной заключенного договора мены, на что ей было предложено самостоятельно обратиться к застройщику по вопросу устранения строительных недостатков.

Аналогичная рекомендация была выдана ей и со стороны Министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, являющегося заказчиком строительства жилых помещений, возведенных в рамках программы переселения из аварийного жилищного фонда.

Только после вмешательства Уполномоченного администрация г. Иркутска и Министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области понудили застройщика устранить строительные недоделки.

Таким образом, органы исполнительной власти области и местного самоуправления, предоставив гражданину некачественное жилье, зачастую пытаются незаконно переложить на него еще и решение вопросов по устранению выявленных строительных недоделок и дефектов.

Бесспорно, решением описанной проблемы может быть только проведение постоянного (то есть не только в момент сдачи в эксплуатацию) контроля качества возводимого жилья.

В этих целях по решению Губернатора Иркутской области Ерошенко С.В. в Министерстве строительства, дорожного хозяйства Иркутской области создан отдел по проведению проверок расходования бюджетных ассигнований, к компетенции которого относится, в том числе, и проведение проверок качества возводимого по программам жилья в отношении тех объектов, по которым не осуществляется государственный строительный надзор. Однако есть большие сомнения в том, что это малочисленное подразделение (4 человека), без участия Службы способно решить такую серьезную и масштабную задачу.

Имеются в почте Уполномоченного жалобы граждан на ухудшение их жилищных условий при переселении в новые жилые помещения. В частности, помимо того, что предоставляемые для расселения жилые помещения, как правило, расположены в отдаленных районах, зачастую они представляют собой так называемые «студии» (например, новостройки в микрорайон Березовый г. Иркутска).

СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные» установлены требования к планировке и размерам жилых помещений, в строящихся квартирах государственного и муниципального жилищных фондов.

Планировка жилых помещений-студий заведомо не соответствует установленным требованиям. Между тем, в занимаемых ранее гражданами жилых помещениях, кухни являлись (как правило) отдельными помещениями.

Таким образом, при предоставлении указанных жилых помещений нарушается предусмотренный статьей 89 Жилищного кодекса РФ принцип равнозначности ранее занимаемым жилым помещениям, что вызывает обоснованные жалобы граждан.

Уполномоченный считает, что государственные и муниципальные органы обязаны руководствоваться правовой позицией Верховного Суда РФ, изложенной в Определении от 21 июня 2011 года, согласно которой предоставление гражданам в порядке ст. 89 Жилищного кодекса РФ равнозначных по размеру общей площади жилых помещений не исключает обязанности органов местного самоуправления по предоставлению жилых помещений не только равнозначных по размеру жилой

площади, но и не совмещенных со вспомогательными помещениями. (Приложение №9).

Очевидно, что предоставление гражданам для переселения из ветхого и аварийного жилья других жилых помещений, планировка которых предусматривает «студии», возможно только при их согласии.

### **3.10. Защита прав участников долевого строительства**

По информации Министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области в регионе по состоянию на 1 января 2015 года имеется 26 проблемных объектов, квартиры в которых ожидают 1.9 тысячи граждан, принявших долевое участие в строительстве жилья (дольщиков).

В 2014 году из них были достроены пятая, шестая и седьмая блок-секции жилого комплекса «Иннокентьевская слобода». По официальным сообщениям в 2015 году планируется завершить строительство еще 4-х блок-секций этого жилого комплекса. Также в этом году планируется завершить строительство и ввести в эксплуатацию жилой комплекс «Порт Артур», где своих квартир ждут 295 дольщиков.

Критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов, и чьи права нарушены к числу пострадавших, утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 20 сентября 2013 года № 403. Как правило, они касаются ситуаций, при которых дальнейшее возобновление строительства требует значительного времени для решения многочисленных финансовых и организационно-правовых вопросов. По состоянию на 1 января 2015 года в соответствующем Реестре значится 101 человек.

Необходимо отметить, что в нашем регионе создана комиссия по вопросам, связанным с исполнением застройщиками своих обязательств перед гражданами, участвующим в долевом строительстве. Она является координационным органом, осуществляющим свою работу в форме периодических заседаний, на которых вырабатываются способы завершения строительства «проблемных» объектов, индивидуальные для каждого из них.

В 2014 году при реализации установленных мероприятий в отношении каждого «проблемного» объекта, в том числе по выполнению работ по благоустройству территории силами органов местного самоуправления, компенсации затрат на подключение к инженерным сетям, поиска соинвесторов, решена проблема 6 объектов путем достройки 3 объектов, признания права собственности в судебном порядке на 2 самовольных объекта, продажи с торгов 1 объекта.

Вместе с тем озабоченность Уполномоченного вызывает ситуация, при которой граждане становятся соинвесторами жилых домов, которые являются объектами самовольного строительства. Одним из таких объектов является жилой дом, расположенный по адресу: г. Иркутск, ул. Булавина, 10, строительство которого осуществляло ЗАО «Маирта». Обычно в таких случаях имеет место полное бездействие органов местного самоуправления и государственных надзорных органов, на которых лежит обязанность пресечь незаконные действия, поскольку строительство таких объектов осуществляется без получения разрешительной документации, в отношении них не осуществляется государственный строительный надзор. Впоследствии, даже в случае признания судом за гражданами права собственности на жилые помещения, расположенные в таких домах, остается нерешенным вопрос о вводе таких объектов в эксплуатацию.

Уполномоченный считает, что органы власти обязаны создать реально действующий механизм предотвращения возникновения подобных ситуаций и позволяющий выявлять такие объекты еще на начальной стадии строительства. Пока этого механизма нет, беззаконие со стороны недобросовестных застройщиков процветает.

### **3.11. О реализации прав граждан на предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства**

Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собственность бесплатно, осуществляется на основании решения уполномоченного органа, определены статьей 39.5 Земельного кодекса РФ, в том числе, и предоставление земельных участков многодетным семьям, а также отдельным категориям граждан, установленным законами субъектов Российской Федерации. Эта норма во многом способствует реализации жилищных прав граждан.

Реализация указанной нормы на территории нашего региона осуществляется в рамках Закона Иркутской области от 12 марта 2009 года № 8-оз «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – Закон № 8-оз).

По информации Министерства имущественных отношений Иркутской области (далее Министерство) в 2014 году многодетными семьями было подано 1485 заявлений на предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, а предоставлено 480 участков.

Кроме того, в Министерство поступило 964 заявления от граждан, право которых на предоставление земельных участков в собственность бесплатно закреплено в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 2 Закона № 8-оз. Им был предоставлен 841 участок.

Как сообщило Министерство, дорогами предоставляемые земельные участки обеспечиваются органами местного самоуправления, электроснабжение обеспечивается энергоснабжающими организациями по заявлению граждан-правообладателей земельных участков.

Вместе с тем анализ обращений граждан по данному вопросу свидетельствует о наличии проблем, не урегулированных областным законом.

*Из обращения жительницы Иркутска М. следует, что ей было отказано администрацией Иркутского района и Министерством в предоставлении земельного участка под индивидуальное жилищное строительство в собственность бесплатно по тем основаниям, что она уже имеет в собственности земельный участок в садоводческом некоммерческом товариществе.*

Администрация района свой отказ обосновывала необходимостью соблюдения принципа однократности предоставления земельного участка, содержащегося в Законе № 8-оз.

Отрадно отметить, что в настоящее время Законодательным Собранием области были внесены изменения в Закон № 8-оз, согласно которым не считается нарушением принципа однократности приватизация земельного участка в некоммерческой организации, созданной гражданами для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства.

Однако при этом граждане, получившие по данному основанию отказ в предоставлении земельного участка, будут поставлены на учет уже после вступления указанных изменений в силу, что на наш взгляд свидетельствует о

нарушении принципа справедливости в подходе к постановке на учет. Не исключено, что уже после вступления в силу указанных изменений многодетная семья может утратить право на бесплатное предоставление земельного участка, например, в связи с достижением одного из детей 18-летнего возраста.

Имеются в почте Уполномоченного также и жалобы многодетных семей, получивших земельные участки под индивидуальное жилищное строительство, но не обеспеченные самой необходимой в таких случаях инфраструктурой - дорогами и водоснабжением.

*Как сообщает жительница г. Иркутска С., она получила земельный участок в микрорайоне Славный г. Иркутска. Однако отсутствие даже проселочной дороги, затрудняет беспрепятственный доступ к возведенному жилью. Обеспечение поселка необходимой инфраструктурой, по информации властей, является весьма отдаленной перспективой, что бесспорно ставит под сомнение благие намерения федеральных органов государственной власти о помощи многодетным семьям в решении их жилищных проблем.*

В ходе рассмотрения проекта закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» Уполномоченным вносилось предложение о необходимости закрепления в Законе обязанности по обеспечению таких участков необходимой инфраструктурой (дороги, электроснабжение). Однако они не были поддержаны Министерством имущественных отношений и депутатами Законодательного Собрания Иркутской области.

Вместе с тем, на заседании Госсовета 23 декабря 2013 года Президент России В.В. Путин, касаясь темы предоставления земельных участков многодетным семьям, сказал: «Для многодетных семей получить землю где-то на выселках, без всякой инфраструктуры – просто бессмысленно».

В развитие данной проблемы Губернатор Иркутской области С.В. Ерошенко в своем послании Законодательному собранию Иркутской области от 31 января 2014 года указал следующее: «Считаю, что каждая многодетная семья Иркутской области, подчеркиваю, каждая, должна получить от государства бесплатно участок для индивидуального жилищного строительства. Причем, участок, который государство обеспечит инфраструктурой, а финансовые институты ссудами на строительство дома».

По мнению Уполномоченного, для реализации этих политических заявлений необходимо принятие соответствующих правовых актов, как на федеральном, так и на региональном уровне

Следующая проблема касается сложностей, с которыми сталкиваются 17 категорий граждан, перечисленных в статье 2 Закона № 8-оз (кроме многодетных семей), при реализации своего права на предоставление земельного участка под индивидуальное жилищное строительство.

В частности, в связи с отсутствием реестра свободных земельных участков, предназначенных для этих целей, гражданам предлагается самостоятельный поиск таких земельных участков. Не располагая необходимой информацией, они вынуждены по несколько раз обращаться в Министерство с заявлениями об истребовании каждый раз нового участка, что не гарантирует им возможности его оформления в собственность. При этом эти категории нуждающихся ставятся в заведомо неравные условия по сравнению с многодетными семьями, подавшими заявления о предоставлении земельных участков в порядке очередности.

Указанные обстоятельства дают основание говорить о наличии неоправданно широкого спектра возможностей для усмотрения чиновников, призванных решать данную проблему, что является, как известно, коррупциогенным фактором.

Необходимо отметить, что частью 2 статьи 39.19 Земельного кодекса РФ установлено, что порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, предусмотренным законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Очевидно, в Закон Иркутской области № 8-оз должны быть внесены соответствующие изменения.

Необходимо также в рамках осуществления мониторинга использования земель, вести реестры свободных земельных участков под индивидуальное жилищное строительство. На сайтах органов, в чью компетенцию входит предоставление таких земельных участков, следует размещать информацию о результатах такого мониторинга.

*К Уполномоченному обратилась с жалобой жительница г. Иркутска Ф., в которой она сообщала, что несколько лет не может реализовать свое право на бесплатное предоставление земельного участка для ведения садоводства. Ее обращения в адрес администрации г. Иркутска, администрации Иркутского района по данному вопросу не увенчались успехом.*

Между тем, в соответствии со статьей 13 и 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» обеспечение граждан такими участками является обязанностью органов местного самоуправления по месту жительства граждан. В силу действовавшего в 2014 году законодательства такая обязанность сводилась к ведению учета таких граждан, направлении ходатайства в орган, в ведении которого находится фонд перераспределения земель о выборе соответствующих земельных участков и формировании персонального состава членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

На запрос Уполномоченного о предоставлении информации о том, на какое конкретно подразделение администрации возложена обязанность по исполнению вышеназванных положений Федерального закона № 66, получен ответ администрации г. Иркутска о том, что такие полномочия переданы Министерству имущественных отношений Иркутской области. В свою очередь Министерство сообщило о том, что обеспечение граждан, проживающих на территории города Иркутска, земельными участками для ведения садоводства, огородничества относится к полномочиям администрации города Иркутска. Бюрократическая чехарда продолжается.

Внесенными изменениями в Земельный кодекс РФ, вступившими в силу с 1 марта 2015 года, определен порядок действий, осуществляемых муниципалитетом при рассмотрении заявлений граждан о предоставлении земельных участков для ведения садоводства. Вместе с тем, в Законе № 66 осталась обязанность муниципалитетов по ведению учета заявлений граждан о предоставлении земельных участков для ведения садоводства.

Таким образом, порядок ведения учета граждан, желающих приобрести земельные участки для ведения садоводства, огородничества, должен быть определен муниципальным правовым актом. К сожалению, пока этого не сделано.

#### **4. О проблемах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг**

Статьей 25 Всеобщей Декларации прав человека провозглашено право каждого человека на такой жизненный уровень, включая жилище, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и членов его семьи. Качество жизни населения напрямую зависит и от качества жилищно-коммунальных услуг.

Количество поступивших в 2014 году к Уполномоченному жалоб по вопросам оказания жилищно-коммунальных услуг в сравнении с 2013 годом увеличилось на 73 %, что свидетельствует о росте количества проблем в этой сфере.

В этих обращениях речь шла о качестве предоставляемых коммунальных услуг, правильности начисления платы за жилое помещение и коммунальные услуги, нарушениях правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, о проблемах установки индивидуальных приборов учета использования воды и электрической энергии, о несвоевременном предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в форме денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Поступившие в 2014 году жалобы граждан рассматривались Уполномоченным совместно с органами государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля, органами прокуратуры, Службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области, Службой по тарифам Иркутской области, Министерством жилищной политики и энергетики Иркутской области, некоторые - с выездом сотрудников аппарата Уполномоченного в соответствующее муниципальное образование.

С выездом в г. Ангарск были рассмотрены две жалобы от председателей и членов Советов многоквартирных домов г. Ангарска (всего 7 домов) с просьбой о содействии в передаче, согласно п. 10 ст. 162 Жилищного кодекса РФ, управляющей организацией (ООО «Жилком») технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким домом документов вновь выбранной собственниками жилых помещений управляющей организации.

На совещании, проведенном по инициативе Уполномоченного заместителем главы города Ангарска С.В. Щепиной с участием руководителя ООО «Жилком» К.А. Распутина, Уполномоченным было заявлено требование о недопустимости нарушения действующего законодательства со стороны управляющих организаций, в том числе в части передачи технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с таким домом документов.

При рассмотрении этих жалоб было установлено, что заявители уже реализовали свое право на судебную защиту.

Вместе с тем Уполномоченный отмечает актуальность введения федеральным законодателем с 16.05.2014 года административной ответственности за нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов, а именно за воспрепятствование деятельности по управлению многоквартирным домом, выразившееся в отказе от передачи технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов управляющей организации, товариществу собственников жилья, жилищному кооперативу, жилищно-строительному кооперативу, иному специализированному потребительскому кооперативу или одному из собственников помещений в многоквартирном доме, либо в уклонении от передачи таких документов указанным лицам, либо в нарушении предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными

правовыми актами порядка и сроков передачи указанных документов (ст. 7.23.2 КоАП РФ).

Рабочая поездка Уполномоченного состоялась в г. Усолье-Сибирское. По её итогам было установлено (и подтверждено администрацией муниципального образования), что по состоянию на 05.11.2014 года в городе в нарушение п. 9 ст. 161 Жилищного кодекса РФ, имелось 28 многоквартирных домов, права на управление которыми предъявляли две разные управляющие организации, на основании разных протоколов общих собраний собственников жилых помещений в многоквартирном доме.

Неопределенность в вопросе определения легитимной управляющей организации порождает трудности установления законного получателя платежей за жилое помещение и коммунальные услуги и провоцирует неплатежи населения.

Возникающая задолженность взыскивается управляющими организациями с граждан в судебном порядке.

Можно предположить, что качество выполнения управляющими организациями своих обязательств в данном случае сомнительно.

В почте Уполномоченного имеются жалобы ветеранов труда на нерегулярность предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в форме денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

По информации Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в первом полугодии 2014 года 17 организаций жилищно-коммунального комплекса на территории области не соблюдали условия Соглашений об информационном взаимодействии по вопросам организации предоставления компенсаций по оплате жилищно-коммунальных услуг.

При поступлении сведений от организаций производились расчеты сумм компенсаций, а денежные средства перечислялись гражданам.

Вместе с тем Уполномоченный отмечает, что аналогичные случаи несоблюдения организациями жилищно-коммунального комплекса условий Соглашений о взаимодействии имелись и в 2013 году и отмечает данные факты как существующую проблему: получатели мер поддержки, как правило, не имеют высокого дохода, поэтому несвоевременное поступление денежных средств вызывает у них значительные материальные трудности.

Уполномоченный считает, что необходим правовой механизм, предусматривающий ответственность организаций жилищно-коммунального комплекса за несвоевременное предоставление сведений, необходимых для исполнения учреждениями социальной защиты своих функций в части предоставления мер социальной поддержки.

Уполномоченный выражает надежду, что реорганизация Службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области путем выделения из ее состава Службы государственного строительного надзора Иркутской области, повысит эффективность как строительного, так и жилищного надзора в регионе, а также, что лицензирование управляющих организаций будет проведено в соответствии с требованиями законодательства и в установленные им сроки.

Бесспорно, что необходимо обеспечить информационную открытость и подконтрольность жилищно-коммунального хозяйства для граждан, государственных, муниципальных органов и общественных организаций, информирование граждан об их правах и обязанностях в сфере жилищно-коммунального хозяйства, о способах защиты своих прав.

Уполномоченный надеется, что мероприятия, предусмотренные Комплексом мер (дорожной картой) по развитию жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области, (распоряжение Правительства Иркутской области от 17 декабря 2014 года № 1013-рп), в том числе в части повышения правовой грамотности населения, не останутся благими пожеланиями и будут своевременно и качественно реализованы.

Очевидно, что органам местного самоуправления региона также следует разработать и утвердить муниципальными правовыми актами, а в дальнейшем реализовать собственные меры по развитию жилищно-коммунального хозяйства и повышению качества предоставляемых населению услуг.

## **5. О реализации права граждан, проживающих в сельских населенных пунктах, на пожарную безопасность**

Обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь вследствие пожаров являются важнейшим направлением деятельности органов власти, напрямую связанным с реализацией конституционного права каждого на жизнь и безопасность.

В Иркутской области в 2014 году зафиксировано 3 344 пожара, в результате которых погибли 236 и травмировано 250 человек. Ущерб от пожаров составил 256 807 тысяч рублей.

На территории области обеспечение пожарной безопасности более чем актуально также и ввиду угрозы распространения регулярно возникающих лесных пожаров на населенные пункты.

В 2014 году более 20 раз создавалась угроза возгорания объектов инфраструктуры либо жилых помещений в поселениях в связи с возможностью перехода на них лесных пожаров.

Постановлением Правительства Иркутской области от 14 апреля 2014 года № 202-ПП утвержден Перечень населенных пунктов, подверженных угрозе распространения лесных пожаров на территории Иркутской области в пожароопасный период 2014 года, который включает 391 населенный пункт региона или 27,5% от общего количества населенных пунктов, расположенных на территории региона.

Вместе с тем, переход лесного пожара на жилой сектор возможен и в населенных пунктах, не включенных в указанный перечень. Примером этого является пожар в п. Дальний Нижнеилимского района 18 мая 2014 года, когда в результате перехода лесного пожара на населенный пункт жилья лишились многие семьи. Ущерб составил 15 201 993 рубля, в том числе 1 384 500 руб. – муниципальному образованию и 13 817 493 рубля - гражданам.

Уполномоченный полагает, что особенно актуален вопрос обеспечения пожарной безопасности для сельской местности.

Численность населения сельских населенных пунктов региона по состоянию на 01 января 2015 года составляла 508 461 человек.

Необходимо обеспечить установленный законом норматив времени прибытия подразделения пожарной охраны к месту вызова в сельских населенных пунктах – 20 минут (ст. 76 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»).

К примеру, в Нижнеудинском районе по данным статистики 72 сельских населенных пункта, из них в 65 сельских населенных пунктах время прибытия первого подразделения государственной противопожарной службы к месту вызова составляет более 20 минут. В том числе в 9 населенных пунктах (где проживает

более 1600 человек) расчетное время прибытия составляет более 2 часов. Понятно, что во многих случаях позднее прибытие пожарных, делает их выезд малоэффективным.

Стоимость создания пожарного поста пожарной части численностью 6 человек составляет, с учетом возведения здания пожарного депо ангарного типа, - 22 120,7 тысяч рублей, а такого же поста путем капитального строительства, составляет 46 620,7 тысяч рублей.

К сожалению, обычно только после трагедии органы власти начинают изыскивать дополнительные и немалые финансовые средства на компенсацию потерь, вызванных пожарами.

Следует заметить, что ущерб от пожаров в жилом секторе в сельских населенных пунктах области за последние пять лет составил 283 миллиона рублей.

По данным статистики в результате пожаров в малоэтажной деревянной застройке жилого сектора в сельских населенных пунктах ежегодно уничтожается около 600 строений частной формы собственности.

Общее количество уничтоженных и поврежденных строений частной и муниципальной форм собственности в результате пожаров в *малоэтажной деревянной застройке* жилого сектора в сельских населенных пунктах в 2014 году составляет 1 216 единиц, а в последние пять лет (2010-2014 гг.) - 5 551 единиц.

уничтожено строений частной формы собственности в результате пожаров в малоэтажной деревянной застройке жилого сектора в сельских населенных пунктах					
год	2010	2011	2012	2013	2014
уничтожено строений	609	689	509	476	679

уничтожено строений муниципальной формы собственности в результате пожаров в малоэтажной деревянной застройке жилого сектора в сельских населенных пунктах					
год	2010	2011	2012	2013	2014
уничтожено строений	10	5	6	5	30

повреждено строений частной формы собственности в результате пожаров в малоэтажной деревянной застройке жилого сектора в сельских населенных пунктах					
год	2010	2011	2012	2013	2014
повреждено строений	480	519	492	505	501

повреждено строений муниципальной формы собственности в результате пожаров в малоэтажной деревянной застройке жилого сектора в сельских населенных пунктах					
год	2010	2011	2012	2013	2014
повреждено строений	14	9	4	3	6

Уничтоженные и поврежденные пожаром жилые помещения обычно признаются в установленном порядке непригодными для проживания. Жилищный кодекс РФ предусматривает (в случае признания жилого помещения непригодным для проживания и не подлежащим ремонту и реконструкции) предоставление гражданам жилого помещения по договорам социального найма во внеочередном

порядке (пункт 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса РФ) при условии соблюдения общих требований жилищного законодательства применительно к предоставлению жилых помещений по договорам социального найма и подтверждения объективной нуждаемости в жилом помещении (часть 2 статьи 49, часть 1 статьи 52 Жилищного кодекса РФ).

О том, что эти нормы жилищного законодательства часто не исполняются, свидетельствует почта Уполномоченного. Значительное количество обращений граждан, чьи жилые дома были полностью уничтожены пожаром, содержит сведения о том, что люди скитаются без постоянного места жительства, поскольку муниципальные образования из-за отсутствия маневренного фонда не реализуют их законное право на социальную защиту в связи с указанной трагедией (об этом подробно говорится в разделе 3.7. настоящего доклада).

Недостаточное бюджетное финансирование обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов часто оборачивается значительными материальными потерями при пожарах не только для государства, но и для населения региона, неизбежно подрывая жизненный уровень пострадавших граждан и степень доверия к власти.

Однако главным в рассматриваемой проблеме является не материальная сторона, а вопрос сохранения жизни и здоровья граждан.

В 2014 году при пожарах в сельской местности по различным причинам погибло 95 человек, в том числе 11 детей, кроме того травмы различной степени тяжести получили 55 человек. В 2014 году эти показатели выше, чем в 2013 году.

Кроме того Уполномоченный считает необходимым отметить недостатки в деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Так, в некоторых сельских поселениях (часть из них включены в Перечень населенных пунктов, подверженных угрозе распространения лесных пожаров на территории Иркутской области в пожароопасный период 2014 года) не в полной мере реализуются первичные меры пожарной безопасности:

- не принимаются меры по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия пожарной охраны - уч. Первое Мая Моисеевское сельское поселение Заларинского района (численность населения по данным Иркутскстата на 01 января 2014 года - 27 человек);

- не создаются в целях пожаротушения условия для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения - в 3 сельских поселениях (Бурнинская Вихоря Кобляковского сельского поселения Братского района, Духовщина Баяндаевского района, Китой, Старая Ясачная Железнодорожного МО);

- не осуществляется оснащение территорий общего пользования первичными средствами пожаротушения и противопожарным инвентарем - в 4 сельских поселениях (Новая-Ида, Тараса, Казачье, Олонки Боханского района);

- не разрабатываются и не выполняются муниципальные целевые программы по вопросам обеспечения пожарной безопасности - в 13 сельских поселениях (Березняки, Семигорск, Брусничный, Новоилимск, Соцгородок, Дальний, Заморский, Речушка, Коршуновский Нижнеилимского района, Тараса, Казачье, Олонки Боханского района);

- не осуществляется социальное и экономическое стимулирование участия граждан и организаций в добровольной пожарной охране - в 17 сельских поселениях (Прибрежнинское, Илирское, Тэмское, Тангуйское, Добчурское, Покоснинское, Калтукское, Ключи-Булакское, Большеокинское, Тарминское, Турминское Братского района, Костино Нижнеудинского района, Новая-Ида, Тараса, Казачье, Олонки Боханского района).

Несомненно, что устранение существующих нарушений и надлежащее осуществление первичных мер пожарной безопасности, соблюдение требований закона в части обеспечения нормативного времени прибытия подразделения пожарной охраны к месту пожара – важнейшие условия предотвращения пожаров, сокращения их числа, уменьшения последствий от них, а, следовательно, обеспечения прав граждан.

## **6. О реализации права некоторых категорий граждан на социальную защиту**

### **6.1. О некоторых вопросах обеспечения прав пенсионеров**

Создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом - одна из главных задач всех уровней государственной власти и органов местного самоуправления.

Жалобы и обращения граждан, поступающие Уполномоченному, свидетельствуют о том, что нарушения социальных прав, особенно пенсионеров, нуждающихся в особом внимании, по-прежнему продолжают оставаться достаточно распространенными и вызывают социальную напряженность в обществе.

Несмотря на постоянное реформирование, пенсионная система остается сложной, непрозрачной, непонятной большинству людей, особенно пожилых, и не обеспечивающей достойного уровня жизни.

Одной из проблем большого числа граждан, достигших пенсионного возраста, является невозможность расчета пенсии с учетом всего их трудового стажа из-за отсутствия необходимых документов. В связи с этим к Уполномоченному поступают обращения, содержащие просьбы о содействии в подтверждении стажа и заработка, либо о несогласии с размерами назначенных пенсий. К сожалению, часто разногласия с Пенсионным фондом по таким вопросам удается разрешить только в судебном порядке.

Поступали жалобы граждан на некорректное поведение отдельных сотрудников управлений Пенсионного фонда. По информации отделения Пенсионного фонда по Иркутской области, предоставленной по запросам Уполномоченного, по всем указанным фактам были проведены проверки и к виновным лицам приняты меры дисциплинарной ответственности.

Неработающие пенсионеры, проживающие в районах Крайнего Севера или в районах, приравненных к ним, обращались к Уполномоченному по вопросу реализации права на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно.

В соответствии с действующим законодательством неработающие пенсионеры, являющиеся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, один раз в два года имеют право на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно.

*Гражданин К. указал в жалобе, что ему было отказано в компенсации проезда по причине того, что билеты, купленные пенсионером с помощью сети «Интернет», не соответствуют установленным законодательством требованиям к форме бланка.*

В Апелляционном определении Иркутского областного суда от 03 сентября 2014 по делу N 33-7255/14 была сформулирована правовая позиция по этому вопросу. Несоответствие проездных билетов требованиям к форме бланка, предназначенного для осуществления денежных расчетов за проезд, по мнению

суда, нельзя рассматривать, как позволяющее не компенсировать расходы на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно, поскольку это приводит к неправомерному ограничению данного права пенсионеров.

Уполномоченным было направлено письмо Управляющему Отделением Пенсионного фонда России по Иркутской области, в котором обращено внимание на недопустимость отказа в выплате компенсации по указанным основаниям. После этого жалоба К. была удовлетворена.

Уполномоченный в целях защиты законных прав пенсионеров, получающих пенсию ниже прожиточного минимума, считает необходимым установление для двух территорий в Иркутской области дифференцированной величины прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемого в целях определения социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Указанная доплата к пенсии должна быть в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения пенсионера, с учетом данной доплаты, достигла величины прожиточного минимума пенсионера в регионе.

По данным Отделения Пенсионного фонда России по Иркутской области в регионе получают федеральную социальную доплату к пенсии 67 360 человек.

Законом Иркутской области от 27 октября 2014 года № 118-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2015 год» прожиточный минимум (необходимый для определения размера социальной доплаты к пенсии) установлен в размере 7109 рублей, при том, что фактически прожиточный минимум для данной категории граждан, проживающих в северных районах, составил в IV квартале 2014 года 8397 рублей.

По мнению Уполномоченного, несправедливо устанавливать единый размер прожиточного минимума пенсионера для всего региона, в котором часть населения проживает в районах, приравненных к районам Крайнего Севера, где уровень цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги значительно выше, чем на основной территории области.

Следует отметить, что постановлением регионального Правительства ежеквартально утверждается два размера величины прожиточного минимума для пенсионеров, проживающих на различных территориях области, исходя из которого должны определяться размеры социальных доплат.

Таким образом, и для целей установления социальной доплаты к пенсии должно ежегодно устанавливаться две величины прожиточного минимума. Только в этом случае может быть обеспечена справедливость и адресность оказания пенсионерам Иркутской области мер социальной поддержки.

## **6.2.О проблемах обеспечения прав граждан с ограниченными возможностями**

Защита прав граждан с ограниченными возможностями, как и прежде, остается одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного.

По сведениям, представленным Отделением Пенсионного фонда России по Иркутской области, по состоянию на начало января 2015 года число инвалидов Иркутской области составило 238 216 человек.

От граждан данной категории в 2014 году Уполномоченному поступило 120 обращений (годом ранее 114). Большая часть из них, как и в предыдущие годы, касалась выполнения государственных полномочий по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации (далее – ТСР) и санаторно-курортным лечением.

По сведениям Прокуратуры Иркутской области 35% инвалидов продолжают оставаться необеспеченными различными видами технических средств реабилитации, санаторно-курортными путёвками - 70%

Из федерального бюджета на исполнение переданных Иркутской области полномочий в части обеспечения инвалидов ТСР на 2014 год было предусмотрено 289 115 тысяч рублей или 52,1% от фактической потребности, в части обеспечения санаторно-курортным лечением предусмотрено 110,2 млн. руб. или 22,8% от фактической потребности.

Невыполнение в полном объеме государственных социальных гарантий является нарушением прав инвалидов и не способствует реализации индивидуальных программ их реабилитации и интеграции в общество. Уполномоченным было направлено письмо Министру труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилину о необходимости увеличения объема субвенций выделяемых на эти цели Иркутской области.

С 1 января 2015 года полномочия по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по обеспечению граждан с ограниченными возможностями техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, и при наличии медицинских показаний, предоставления путевок на санаторно-курортное лечение, а также бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, которые с 2010 года были возложены на Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, переданы Иркутскому региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации.

Справедливо будет отметить, что процесс передачи документов прошел достаточно «безболезненно» для граждан. База данных Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области передана Иркутскому региональному отделению Фонда социального страхования в полном объеме. Очередность получателей санаторно-курортных путевок полностью сохранена и льготникам, среди которых много людей с ограниченными возможностями, не требуется совершать в связи с этим каких-либо дополнительных действий (переоформляться и вставать на учет в другую организацию).

Недопустимым является предоставление средств технической реабилитации, не соответствующих индивидуальным потребностям инвалидов.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Ф. по вопросу замены кресла-коляски для ребенка инвалида. По мнению мамы, кресло-коляска не подходило для ребенка и наносило вред его здоровью. После обращения Уполномоченного в Главное Бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области и совместной работы по указанному вопросу Бюро и Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области коляска для сына Ф. была заменена на другую, соответствующую его индивидуальным особенностям.*

Остается острой проблема получения социальных услуг в стационарных учреждениях социальной защиты. В очереди на получение услуг в стационарных учреждениях на 1 января 2015 года состоит 623 человека, в том числе 548 человек для устройства в психоневрологические интернаты.

По итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации «О развитии системы социальной защиты граждан пожилого возраста», состоявшегося 5 августа 2014 года, Президентом России дано поручение исполнительным органам власти субъектов ликвидировать очередь в стационарные учреждения социального обслуживания.

Уполномоченный считает, что Правительству Иркутской области необходимо разработать и утвердить план мероприятий по решению этой задачи.

На территории Иркутской области 5,7 тысяч человек имеют ограничения в возможности передвижения. В связи с патологией опорно-двигательного аппарата эти люди могут перемещаться только на креслах-колясках. Имеют ограничения по зрению около 8 тысяч человек, глухими и слабослышащими являются более 2 тысяч человек.

Общепризнано, что одним из факторов, определяющих уровень цивилизованности общества, является его отношение к людям, обделенным здоровьем и имеющим физические недостатки, обеспечение им равных со всеми возможностей, в том числе доступной среды жизнедеятельности.

Говоря о формировании доступной среды, необходимо понимать, что вопрос доступности касается не только инвалидов. В каждом многоквартирном доме, в каждом подъезде живут не только люди, имеющие инвалидность, но и граждане преклонного возраста, граждане, имеющие временные нарушения в связи с заболеванием или травмой, родители, использующие детские коляски, а также другие граждане, для которых вопрос обеспечения доступной среды не менее актуален.

В Иркутской области действует подпрограмма «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2014-2018 гг.» - составная часть государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения на 2014-2018 гг.».

Основными мероприятиями подпрограммы являются: повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в сфере социальной защиты, транспортной инфраструктуры, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, информационно-методическое и кадровое обеспечение системы реабилитации и социальной интеграции инвалидов в Иркутской области, преодоление социальной разобщенности и формирование позитивного отношения к проблемам инвалидов и к проблеме обеспечения доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп граждан.

По сведениям Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области к концу 2014 года доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов в Иркутской области составила 49,6%.

Все адаптированные объекты должны были быть нанесены на интерактивную карту доступности ([www.jhit-vmeste.ru](http://www.jhit-vmeste.ru)). Однако в настоящее время на указанной карте имеются только 18 объектов областных учреждений условно или частично доступных для инвалидов.

В последние годы положительная тенденция в создании безбарьерной среды на территории Иркутской области, несомненно, прослеживается. Однако в целом состояние дел с обеспечением права инвалидов на доступность объектов жизнедеятельности не может быть признано удовлетворительным.

Большая роль в формировании среды, доступной для маломобильных групп населения, отводится органам местного самоуправления.

Максимальная приближенность местных органов власти к населению должна обеспечивать наиболее адекватное представление об основных проблемах и потребностях жителей в инфраструктурных объектах, взаимодействие с гражданами и общественными организациями в целях развития безбарьерной среды.

Несмотря на закрепление полномочий в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов за федеральными и региональными органами государственной власти, местное самоуправление наделено полномочиями в сфере

развития социальной инфраструктуры муниципального образования, обеспечения его благоустройства.

Каждое муниципальное образование было обязано принять и реализовывать программы доступной среды в рамках подпрограммы «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2014-2018гг.».

В 2014 году участниками мероприятий этой программы являлись только 3 муниципальных образования: г. Усолье-Сибирское, г. Ангарск и г. Братск.

Из 42 муниципальных образований программы развития доступной среды имеются в 25, из них только 6 отвечают требованиям подпрограммы «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2014-2018гг. В их числе города Ангарск, Братск, Черемхово, Шелехов, Усолье-Сибирское, Усть-Кут.

По-прежнему нет такой программы в областном центре (на это Уполномоченный обращал внимание органов местного самоуправления г. Иркутска и в предыдущих докладах).

Крайне важно, чтобы должностные лица всех уровней государственной власти и органов местного самоуправления не только декларировали заботу об обеспечении прав граждан с ограниченными возможностями, но и подкрепляли это практическими делами.

### **6.3.О некоторых вопросах реализации права на присвоение почетного звания «Ветеран труда»**

Ещё в докладе за 2012 год Уполномоченный отмечал, что факты необоснованного отказа гражданам в присвоении звания «Ветеран труда» не единичны, и предлагал Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области изменить свои подходы при рассмотрении подобных обращений граждан. Однако в работе названного Министерства положительных изменений по данному направлению так и не произошло. Уполномоченному по-прежнему поступают жалобы на необоснованный отказ в присвоении этого почетного звания. При рассмотрении таких жалоб бросается в глаза позиция сотрудников Министерства, которые упорно стоят на своей точке зрения и не принимают во внимание обоснованные правовые аргументы, говорящие об их ошибке при принятии решения об отказе в присвоении почетного звания «Ветеран труда» конкретному человеку.

*Например, к Уполномоченному обратилась гражданка Ш. с жалобой на незаконный отказ в присвоении звания «Ветеран труда». Гражданка Ш. была награждена ведомственной памятной медалью «За строительство автодороги «Амур». Получив ведомственную награду, гр. Ш. обратилась в управление Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по социальному развитию Октябрьского района г. Иркутска. Получила ответ с отказом в присвоении почетного звания. Как указывалось в ответе, награда не соответствует условиям ведомственных знаков отличия в труде в части продолжительного добросовестного труда. Согласно положению о памятной медали «За строительство автодороги «Амур» данной медалью награждаются лица, проработавшие в дорожном хозяйстве не менее трех лет. Награда определена как ведомственная награда, но не как ведомственный знак отличия в труде.*

Мотив отказа о том, что награда определена как ведомственная награда, но не как ведомственный знак отличия в труде, уже был предметом рассмотрения Уполномоченного в 2012 году. Этому мотиву, как несостоятельному, дана

обоснованная оценка и Иркутским областным судом. Остается в связи с этим задать вопрос: почему сотрудники Министерства до настоящего времени не информированы о позиции Уполномоченного, которая подкреплена и имеющейся судебной практикой.

Переписка Уполномоченного с Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по жалобе гр. Ш. продолжалась длительное время, начиная с апреля 2014 года. Сотрудники Министерства отказывались принимать во внимание изложенные Уполномоченным правовые аргументы и выдвигали все новые и новые причины, обосновывающие решение об отказе в присвоении звания «Ветеран труда». В частности, был дополнительно выдвинут довод о том, что в приказе Министерства транспорта Российской Федерации от 30 июля 2007 года № 1180/н «О награждении памятной медалью «За строительство автодороги «Амур» имеется отсылка к Положению о данной медали от 20 апреля 2010 года № 99.

Сотрудниками аппарата Уполномоченного была проделана работа по уточнению данного факта. На запрос Уполномоченного по правам человека в Иркутской области пришло письмо за подписью и. о. директора административного департамента Министерства транспорта Российской Федерации о направлении в адрес Уполномоченного копии приказа министерства транспорта Российской Федерации от 20 апреля 2010 года № 99 и приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 30 июля 2010 года № 1180/н. Один из дополнительных аргументов Министерства социального развития опеки, и попечительства Иркутской области был снят. Представляется, что такого вида работу сотрудники Министерства должны выполнять сами.

Поскольку обоснованные доводы Уполномоченного не убеждали сотрудников Министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области, Уполномоченным была назначена научно-правовая экспертиза по обращению гр. Ш., которая полностью подтвердила позицию Уполномоченного. Но и после направления заключения научно-правовой экспертизы в Министерство положительное решение не было принято. Обещание о пересмотре отказного решения было направлено в адрес Уполномоченного только 6 марта 2015 года. Остается надеяться, что процедура присвоения почетного звания не займет длительный срок, равный сроку переписки по обращению Ш.

Изучая данный вопрос, Уполномоченный выяснил, что уже имеется судебная практика по факту отказа в присвоении звания «Ветеран труда» гражданам, награжденным ведомственной медалью «За строительство автодороги «Амур». Еще в феврале 2014 года было вынесено решение Ангарского городского суда по иску гр. К. к Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области о возложении на Министерство обязанности вынести решение о присвоении почетного звания «Ветеран труда». В июне 2014 года было вынесено апелляционное определение Иркутского областного суда, которым решение Ангарского городского суда оставлено без изменения. Остается только строить догадки о том, почему в Министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области не учитывается состоявшаяся судебная практика при решении аналогичных вопросов.

Уполномоченный надеется получить от Министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области ответы на вопросы о том, почему при решении вопроса о присвоении почетного звания «Ветеран труда» гр. Ш. не была своевременно учтена судебная практика, когда будет решен вопрос о пересмотре незаконных отказов в присвоении почетного звания «Ветеран труда» гражданам, удостоенным медали «За строительство автодороги «Амур», в чем причина принятия сотрудниками Министерства ошибочных, незаконных решений об отказе в

присвоении почетного звания «Ветеран труда», когда будут исключены факты заведомо незаконных, необоснованных отказов в присвоении гражданам, имеющим на это право, почетного звания «Ветеран труда», которые порождают недоверие к органам исполнительной власти региона.

#### 6.4.О соблюдении права граждан на вознаграждение за труд

В соответствии со ст. 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.

Анализ состояния обеспечения прав граждан в сфере оплаты труда на территории Иркутской области показывает, что эти конституционные требования не всегда исполняются и нередко люди остаются один на один с произволом и беззаконием со стороны работодателей.

По-прежнему в регионе имеют место случаи, когда работникам своевременно не выплачивается заработная плата, тем самым работодатели понуждают граждан трудиться бесплатно, что по международным нормам права относится к дискриминации и приравнивается к рабскому труду.

По данным Иркутскстата задолженность по заработной плате работникам Приангарья в 2014 году в динамике составила:

2014 год	Численность работников, перед которыми организации имеют просроченную задолженность по заработной плате, человек	Сумма задолженности всего, тыс. рублей	В расчете на одного работника, рублей
январь	1692	40244	23785
февраль	1927	44388	23035
март	1482	39471	26634
апрель	2061	68503	33238
май	1740	46485	26716
июнь	1980	44787	22620
июль	1496	37280	24920
август	1556	38107	24490
сентябрь	1402	35174	25088
октябрь	1863	54367	29183
ноябрь	2007	58793	29294
декабрь	2097	72446	34547

Следует заметить, что по данным Иркутскстата задолженности по заработной плате перед работниками государственных и муниципальных органов и учреждений

не имеется. Однако, исходя из обращений граждан к Уполномоченному и анализа другой информации, можно сделать вывод, что это не соответствует действительности.

Уполномоченному поступила коллективная жалоба работников из числа технического персонала МДОУ детского сада «Огонек», находящегося в Нижнеилимском районе. В своей коллективной жалобе граждане сообщали о фактах нарушения норм трудового законодательства работодателем при начислении и выплаты им заработной платы. Из поступившего Уполномоченному ответа прокуратуры Иркутской области следует, что прокуратурой Нижнеилимского района в связи с выявленными нарушениями трудового законодательства и с учетом сроков исковой давности в интересах работников детского сада «Огонек» в суд предъявляются иски о взыскании недополученной заработной платы за каждые 3 месяца. Всего в 2014 году в интересах работников учреждения предъявлено 84 исковых заявления. Судом в пользу работников взыскано 460 тысяч рублей.

В течение 2014 года наибольшая доля задолженности по заработной плате приходилась на обрабатывающие производства. На конец года доля задолженности по оплате труда предприятий в отрасли «Производство прочих машин и оборудования специального назначения» ЗАО «Завод ПСК» и ОАО ПО «Усольмаш» соответственно составляла 22,6 % и 54,8 % от общей задолженности по заработной плате в регионе.

В связи с отсутствием со стороны конкурсного управляющего ОАО «ПО Усольмаш» адекватных действий по погашению задолженности по оплате труда, министерством труда и занятости Иркутской области было направлено обращение в прокуратуру Иркутской области для принятия мер прокурорского реагирования, а также инициировано проведение комплексной проверки ОАО «ПО Усольмаш». Данная проверка проводится с участием представителей отдела по борьбе с экономическими преступлениями и Федеральной службы безопасности по Иркутской области. Уполномоченный надеется, что требования работников будут удовлетворены.

Уполномоченному поступила жалоба Ш., бывшей работницы ООО «Феникс гранд» (г. Усть-Кут). Она сообщила о нарушении её трудовых прав конкурсным управляющим, не выплачивающим ей задолженность по заработной плате. Уполномоченный обратился в органы прокуратуры с просьбой провести проверку изложенных в жалобе фактов. Прокурорская проверка показала, что задолженность ООО «Феникс гранд» по заработной плате по состоянию на 28 августа 2014 г. составляла 8 572 рубля.

Среди юридических лиц, привлеченных к установленной действующим законодательством ответственности – ООО «Иркутскнефтегазстрой». Работники указанного предприятия были вынуждены обратиться за защитой своих трудовых прав в органы прокуратуры и к Уполномоченному.

К Уполномоченному обратился гражданин С. В ходе рассмотрения его обращения было установлено, что он работает в ООО «Иркутскнефтегазстрой» электросварщиком с 2011 года. На момент обращения задолженность по заработной плате перед заявителем составляла 225 653, 89 руб.

Ранее прокуратурой Октябрьского района г. Иркутска рассматривалось коллективное обращение работников ООО «Иркутскнефтегазстрой». По результатам проверки прокуратурой района, в интересах С. и других работников, в суд были направлены заявления о вынесении судебных приказов. 22 декабря 2014 года мировым судьей судебного участка № 1 вынесен судебный приказ о взыскании

задолженности по заработной плате с ООО «Иркутскнефтегазстрой» в пользу гр. С.

В Управлении службы судебных приставов по Иркутской области в 2014 году на исполнении находилось 3300 исполнительных производств по взысканию задолженности по заработной плате на сумму 190,4 миллиона рублей. Фактическим исполнением окончено 1004 производства (30% от общего количества исполнительных производств данной категории). Фактически взыскано 51,1 миллиона рублей, или только 26,8 % от присужденных сумм.

Следует заметить, что сведения о наличии не взысканной по исполнительным листам задолженности по заработной плате (139,3 миллиона рублей) также не отражены в данных государственной статистики.

*Показательно иллюстрирующей ситуацию с предприятиями-банкротами является направленная Уполномоченному коллективная жалоба работников ООО «Мостостроительный отряд – 106». В ходе её рассмотрения были получены ответы компетентных органов, из которых следует, что 27 июня 2014 года внеочередным общим собранием акционеров ЗАО «Мостостроительный отряд – 106» принято решение о ликвидации общества и назначена ликвидационная комиссия. Реестр кредиторов 2-й очереди (выходные пособия и оплата труда) на ноябрь 2014 года находился в стадии формирования и на тот момент задолженность по оплате труда в отношении 190 человек составляла 10 262 455,20 рублей.*

*По информации Государственной инспекции труда в Иркутской области, за нарушение требований статей 22, 136 Трудового кодекса РФ, выразившееся в нарушении сроков выплаты заработной платы, 27 августа 2014 года директор ЗАО «Мостостроительный отряд – 106» привлечен к административной ответственности в виде штрафа.*

*На базе ЗАО «Мостостроительный отряд – 106» было организовано новое предприятие Общество с ограниченной ответственностью «Мостостроительный отряд – 106». Однако, как сказано в коллективной жалобе Уполномоченному, и по новому месту работы заработная плата не выплачивалась вовремя. Генеральному директору ООО «Мостостроительный отряд – 106» был направлен запрос о предоставлении информации о задолженности по заработной плате. Документы по запросу предоставлены не были. По факту не предоставления документов, Мировым судьёй 51 судебного участка Братского района Иркутской области директор ООО «Мостостроительный отряд – 106» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7 КоАП РФ и привлечен к административной ответственности.*

Прокуратурой Братского района внесено представление работодателю об устранении выявленных нарушений трудового законодательства, а также направлены в суд иски о взыскании задолженностей по заработной плате.

Сведения об указанной задолженности по заработной плате в отчете Иркутскстата также отсутствовали.

*К Уполномоченному обратилась Б., работающая в администрации муниципального образования «Братский район». В своей жалобе она указала, что работодатель не выплачивает ей заработную плату в течение длительного времени, чем нарушает её трудовые права. Прокурорская проверка показала, что по состоянию на 26 декабря 2014 года в администрации МО «Братский район» перед работниками бюджетной сферы имелась задолженность по заработной плате за ноябрь 2014 года в сумме 4 562,1 тысяч рублей.*

По результатам проверки прокуратурой мэру Братского района внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства, которое рассмотрено и удовлетворено. Задолженность по заработной плате погашена в полном объеме.

Также к Уполномоченному обратился работник МУП «Автотранс» Казачинско-Ленского района К. Он сообщал, что работники этого муниципального предприятия неоднократно обращались в Государственную инспекцию по труду Иркутской области с коллективными просьбами принять меры по вопросу невыплаты задолженности по заработной плате с ноября 2010 года по август 2011 года и расчета при увольнении, а также по вопросу вынужденного увольнения из МУП «Автотранс». Прокурорская проверка показала, что МУП «Автотранс» имеет задолженность по заработной плате в размере 1 783 тысяч рублей перед 31 уволенным работником. Из ответа прокуратуры области следовало, что прокуратурой Казачинско-Ленского района ранее проводилась проверка законности распоряжения администрацией района имуществом МУП «Автотранс» (переданного во вновь созданное МУП «Прогресс»). Оснований для обращения в судебные органы не было установлено. Вместе с тем, поскольку учредителем при невозможности исполнения МУП денежных обязательств и обязанностей по уплате обязательных платежей в связи с неудовлетворительным финансовым положением с 2008 года, не было принято мер по обращению в суд с заявлением о банкротстве МУП, прокуратурой в адрес мэра Казачинско-Ленского района было внесено представление об устранении нарушений закона. Мэр Казачинско-Ленского района А.В. Романов сообщил Уполномоченному, что администрацией Казачинско-Ленского района разработана муниципальная программа «Труд и занятость», направленная, в том числе, на частичное погашение задолженности по заработной плате бывшим работникам МУП, однако проверка показала, что такая программа отсутствует.

В свою очередь Уполномоченный повторно направил письмо в прокуратуру области с просьбой вернуться к вопросу об оценке законности действий собственника по изъятию имущества и предложил рассмотреть вопрос о возможности возложения субсидиарной ответственности по обязательствам МУП на собственника в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Уполномоченный продолжает держать на контроле данную ситуацию.

На 1 декабря 2014 года произошло увеличение задолженности по заработной плате, в том числе, и за счет включения в список должников организаций-банкротов – ОАО «ПО Усольмаш» и МУП «Автотранспортное предприятие г. Усть-Илимска». Фактическая задолженность в МУП «Автотранспортное предприятие города Усть-Илимска» составляла более 10 миллионов рублей. Только после вмешательства Правительства Иркутской области и органов прокуратуры задолженность по выплате заработной платы перед работниками МУП Автотранспортное предприятие города Усть-Илимска была погашена. Следует отметить, что данные и об указанной задолженности отсутствовали в сведениях Иркутскстата.

Кроме того, сотрудниками государственной инспекции труда по Иркутской области в 2014 году было выявлено скрытой задолженности по заработной плате на сумму 282 миллиона рублей, которая после этого была выплачена 11423 работникам.

С января по декабрь 2014 года должностными лицами Иркутскстата было принято решение о назначении административных наказаний в виде штрафа за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 13.19 Кодекса РФ об административных правонарушениях (нарушение порядка представления статистической информации) по 17 случаям неисполнения требований

предоставления сведений по форме отчетности Ф-3 - «Сведения о просроченной заработной плате».

Из приведенных примеров следует, что данные о размере имеющейся в регионе задолженности по заработной плате, предоставляемые органом государственной статистики в Иркутской области, не соответствуют действительности и являются заниженными. Это обстоятельство создаёт иллюзию относительно благополучного положения дел. Уполномоченный считает необходимым повысить ответственность работодателей за достоверность предоставляемой органам статистики информации.

Кроме того, Правительству Иркутской области, главам муниципальных образований необходимо привлекать к ответственности руководителей подведомственных учреждений (вплоть до увольнения), которые не в состоянии обеспечить выплату заработной платы работникам в соответствии с Трудовым кодексом РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации в стране устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда (далее МРОТ). Каждый имеет право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (часть 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации). При этом к заработной плате работника организации, расположенной в районе Крайнего Севера или приравненной к районам Крайнего Севера местности, должны начисляться районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы в данных районах и местностях. Однако это не везде соблюдается, и граждане вынуждены отстаивать свои законные права в судах.

В 2014 году Государственной инспекцией труда было выявлено 628 случаев выплаты заработной платы ниже МРОТ. По требованиям Государственной инспекции труда в Иркутской области 380 работникам произведены доплаты в сумме 853,77 тысяч рублей.

Уполномоченный считает, что в данном случае, работодатели обязаны руководствоваться правовой позицией, изложенной в Обзоре Верховного Суда Российской Федерации практики рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 февраля 2014). В частности, в нем указывается: «Изменения, внесенные в статьи 129 и 133 ТК РФ Федеральным законом от 20 апреля 2007 № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации не затрагивают правил определения заработной платы работника и системы оплаты труда. При установлении системы оплаты труда каждым работодателем должны в равной мере соблюдаться норма, гарантирующая работнику, полностью отработавшему за месяц норму рабочего времени и выполнившему нормы труда (трудовые обязанности) заработную плату не ниже минимального размера оплаты труда, в том числе и правило об оплате труда, осуществляемого в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в повышенном размере по сравнению с оплатой идентичного труда, выполняемого в нормальных климатических условиях. К заработной плате работника организации, расположенной в районе Крайнего Севера или приравненной к районам Крайнего Севера местности, установленной в размере МРОТ, начисляются районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы в данных районах и местностях».

Учитывая, что рассматриваемое явление носит массовый характер и, в том числе, нарушаются права работников, оплата труда которых производится из средств областного бюджета, Уполномоченный направил Губернатору Иркутской области С.В. Ерошенко соответствующее обращение (Приложение №11).

### **6.5.О положении с соблюдением прав граждан, переселяемых из зоны затопления Богучанской ГЭС**

В 2014 году продолжалось переселение граждан из зоны затопления Богучанской ГЭС на территории Иркутской области. По состоянию на 1 января 2015 года остались нерешенными проблемы 60 человек, находящихся в зоне затопления, в том числе в с. Кеуль –34 и в пос. Невон –26 человек. Практически осталась нерешенной проблема освобождения от строений 88 участков, находящихся на территории левобережной части г. Усть-Илимска. Решение этой проблемы затрагивает интересы более чем 200 граждан.

В докладах Уполномоченного за предыдущие годы содержалась критика положений Закона области от 14 июля 2011 года № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» После критических замечаний Уполномоченного он был частично изменен. С момента принятия изменения в этот Закон вносились 7 раз. Однако это не сняло всех возникших при реализации Закона области вопросов. Отдельные положения этого Закона так и остались неизменными и несоответствующими федеральному законодательству, что, безусловно, повлекло нарушение прав граждан, вынужденных переселяться из зоны затопления Богучанской ГЭС.

Уже на стадии обсуждения концепции Закона области от 11 марта 2014 года № 29-оз «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан» Уполномоченный высказывал мнение о необходимости изменения подходов к регулированию данных общественных отношений. Соответствующие обращения были направлены Губернатору Иркутской области С.В. Ерощенко, председателю Законодательного Собрания Иркутской области Л.М. Берлиной, прокурору Иркутской области И.А. Мельникову (Приложение №12). Однако Закон был принят в предложенной Иркутским институтом законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского редакции и без учета предложений Уполномоченного.

Действующий Закон области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан» нарушает право на равноценное (соразмерное) возмещение потерь от утраты имущества, реальная стоимость которого в соответствии с федеральным законодательством должна определяться на основании соглашения сторон. В Законе области не реализовано положение, предусмотренное статьей 35 Конституции Российской Федерации, о возможности принудительного отчуждения имущества для государственных нужд только при условии предварительного и равноценного возмещения. Вместо этого в основу определения размера компенсации положена инвентаризационная стоимость объектов недвижимости (за исключением жилья, взамен которого предусмотрено предоставление жилого помещения из специального жилищного фонда области) и кадастровая стоимость земельного участка. Очевидно, что на сумму такой компенсации соответствующее имущество по новому месту жительства приобрести невозможно.

Закон области не предоставляет право на выбор денежного эквивалента стоимости утрачиваемого имущества с целью строительства или покупки нового жилья. Так, Жилищный кодекс Российской Федерации, регулируя отношения по обеспечению жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, предусматривает возможность реализации одного из двух вариантов: выкуп жилого помещения или предоставление жилого помещения по соглашению с собственником.

Имеет место нарушение права на свободу передвижения и на жилище, в том числе нарушение права собственников долей жилых помещений, которые не были зарегистрированы по месту жительства в с. Кеуль на момент вступления в силу Закона области, на одинаковую защиту собственности по сравнению с другими юридически равными субъектами права. Это правило затрагивает право на жилое помещение и членов семьи, которые не были зарегистрированы на момент вступления Закона области в силу. Закон области предусматривает ограничительный критерий в виде регистрации по месту жительства при использовании коэффициента для расчета общей площади жилого помещения, определяемого по установленной Законом формуле.

Развернутые правовые аргументы были изложены Уполномоченным в письме на имя Первого заместителя председателя Правительства Иркутской области В.В. Игнатенко с предложением изменить отдельные положения Закона Иркутской области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан» (Приложение №13), однако Правительством области указанные доводы не были услышаны.

В отдельных случаях, устанавливая особые, по сравнению с действующим гражданским законодательством, правила, областной законодатель превысил свои полномочия и вторгся в предмет исключительного ведения Российской Федерации по регулированию гражданских правоотношений (пункт «о» статья 71 Конституции Российской Федерации). Это наблюдается, в частности, когда в Законе области ограничивается конституционное право граждан на владение, пользование и распоряжение имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами, а именно устанавливается определенная дата возникновения права собственности на жилое помещение, в том числе, когда речь идет о наследовании. Областной законодатель, по существу, устанавливая предельную дату возникновения права собственности, ограничивает гражданские права граждан. Поэтому такая норма не может быть поддержана, да и смысла в ней нет никакого. Жилищное строительство давно не ведется в поселках, которые попали в зону затопления Богучанской ГЭС. Ограничивая гражданский оборот, областной законодатель не уменьшает тем самым количество строений, изначально расположенных на территории этих населенных пунктов. Используя подобную меру, областной законодатель лишь затрудняет реализацию прав отдельных категорий граждан на возмещение утрачиваемого имущества, в связи с затоплением территории водохранилищем Богучанской ГЭС.

Эту проблему Уполномоченный озвучивал на заседании Законодательного Собрания Иркутской области, когда принимался Закон Иркутской области от 18 декабря 2014 года № 161-ОЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан». Необходимые уточнения так и не были внесены в текст названного Закона, а также в базовый Закон области, который «страдает» теми же недостатками. По просьбе Уполномоченного была проведена научно-правовая экспертиза отдельных положений Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан». В заключении экспертизы делается вывод о несоответствии положений названного Закона Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (Приложение №14).

Уполномоченному поступают жалобы от жителей г. Усть-Илимска, имеющих земельные участки и строения по улицам Заводская и Набережная. Территория этих улиц входит в зону влияния водохранилища Богучанской ГЭС и поэтому должна быть освобождена от строений. Граждане сообщили Уполномоченному, что

получили уведомление о сносе и сожжении всех имеющихся построек, однако вопрос о возмещении им ущерба не был решен. Еще 5 февраля 2013 г. Уполномоченным было направлено обращение в адрес Губернатора Иркутской области С.В. Ерощенко, в котором излагалась и проблема граждан, проживающих по ул. Набережная и Заводская в г. Усть-Илимске. Результатом рассмотрения этого обращения явилось принятие постановления администрации г. Усть-Илимска от 5 июля 2013 года № 483, которым утверждена Муниципальная программа «О дополнительных мерах социальной поддержки гражданам, утрачивающим в связи с затоплением части территории Иркутской области объекты недвижимости, расположенные на территории муниципального образования «Город Усть-Илимск», и не относящимся к категориям граждан, предусмотренным Законом Иркутской области «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» на 2013 – 2014 годы.

Кроме этого, Уполномоченный по заявлению отдельных граждан направлял обращение в адрес Первого заместителя председателя Правительства Иркутской области В.И. Пашкова с просьбой дополнительно изучить ситуацию по проблеме граждан, имеющих строения по ул. Набережная и Заводская, и принять соответствующие меры для решения вопроса.

Позднее, в связи с обращениями представителей инициативной группы, направлялись письма в адрес Первого заместителя председателя Правительства Иркутской области Н.В. Слободчикова. Уполномоченный предлагал рассмотреть вопрос о подготовке законодательной инициативы о порядке возмещения ущерба гражданам при сносе их строений, расположенных по улицам Набережная и Заводская. Решение этого вопроса обеспечило бы равный подход в возмещении ущерба гражданам в связи со сносом строений в зоне влияния водохранилища Богучанской ГЭС.

Несмотря на то, что правовое положение строений и земельных участков, расположенных по ул. Заводская и Набережная в г. Усть-Илимске, иное, по сравнению с объектами, расположенными в с. Кеуль и Невон, вопрос о возмещении ущерба гражданам, либо о предоставлении им хотя-бы компенсации, по мнению Уполномоченного, следует решать с учетом всех обстоятельств. Особенность правового положения этих строений и участков заключается в том, что право собственности на них, не зарегистрировано в установленном законодательством порядке.

Граждане на протяжении нескольких десятков лет *добросовестно, открыто и непрерывно* пользуются земельными участками и объектами недвижимости, которые возвели самостоятельно за счет собственных средств. Органы местного самоуправления *безмолвно, бездейтельно длительное время допускали явное нарушение своего правомочия на управление и распоряжение земельными участками* (хотя из заявлений граждан не ясно, в чьей собственности находится в настоящее время земля – муниципальной или государственной). Т.е., сложилась ситуация, когда ни представители публичной власти, ни граждане, фактически владеющие земельными участками, не выполнили свои обязанности по надлежащему оформлению прав на земельные участки и жилые строения, возводимые на них. При чем эта ситуация возникла задолго до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации. Кроме этого, по сообщению граждан, 1 марта 1990 г. было принято Решение исполнительного комитета Усть-Илимского городского Совета народных депутатов от № 126 «О разрешении временного использования времянок и земельных участков под сельхознужды». Это обстоятельство также опровергает тезис о самовольном захвате земельных участков в данном районе.

Следует отметить, что принятая муниципальная программа не реализуется должным образом, возможно, из-за допущенных концептуальных ошибок при ее разработке.

*Так, в обращении гражданина Д. указывается, что жители, имеющие строения по улицам Набережная и Заводская проходят «круги ада», доказывая свое право на получение возмещения ущерба за сносимые строения. Сначала граждан отправили в суд за установлением факта пользования, якобы, бесхозным имуществом, поскольку данное условие заложено в муниципальной программе, принятой с целью предоставления мер поддержки этим гражданам. Заявление судом на законных и обоснованных основаниях оставлено без рассмотрения, частная жалоба – без удовлетворения. Затем отдельные граждане вынуждены были выступать в качестве ответчика в суде по иску департамента недвижимости администрации г. Усть-Илимска о выселении из жилого строения. В удовлетворении исковых требований отказано, поскольку суду не представлено доказательств того, что на департамент возложены обязанности по санитарной очистке территории. Кроме того, заявитель обращался в межведомственную комиссию при администрации г. Усть-Илимска за получением денежной компенсации за сносимые строения, получил отказ.*

Для решения данного вопроса отнимается рабочее время многих муниципальных, государственных служащих, судей, а граждане (не являющиеся инициаторами сноса строений) также вынуждены тратить свои силы и время и, кроме того, испытывать нервные потрясения. Самое отрицательное последствие заключается в том, что у людей исчезает вера в справедливое к ним отношение со стороны представителей публичной власти. Причиной всего происходящего является порой некомпетентность и бездушие работников, готовивших и принимавших какие-либо решения по данному вопросу.

Уполномоченный обращал внимание Правительства Иркутской области на то, что в проектной документации ОАО «Ленгидропроект» предлагалось законодательным актом приравнять граждан, проживающих на левобережной части г. Усть-Илимска, у которых права на строения надлежащим образом не оформлены, к нанимателям муниципального жилья. Такой приемлемый правовой выход, с точки зрения разработчиков проектной документации, позволил бы справедливо решить жилищные проблемы граждан при переселении из зоны затопления. Однако эта рекомендация тоже осталась не востребованной.

Региональными программами Иркутской области «Подготовка зоны затопления части территории Иркутской области в связи со строительством Богучанской ГЭС» на 2011–2012 годы, и на 2012-2013 годы установлен соответственно Перечень жилых домов (жилых помещений), подлежащих расселению в связи с затоплением части территории Иркутской области, и Перечень жилых помещений, попадающих в зону затопления части территории Иркутской области в связи со строительством Богучанской ГЭС, куда включены и жилые дома, расположенные в г. Усть-Илимске, по улицам Набережная и Заводская. Анализ содержания названных программ позволяет сделать однозначный вывод, что предусмотрено мероприятие по приобретению жилых помещений для переселения граждан из зоны затопления Богучанской ГЭС в соответствии с Перечнем жилых помещений, попадающих в зону затопления. Объем финансирования программ не мог рассчитываться без учета всех мероприятий, включенных в нее. Однако должной реакции на данное обстоятельство также не последовало.

В некоторых обращениях граждан имеются жалобы, что отдельные участки по ул. Набережная необоснованно не вошли в Перечень жилых помещений, попадающих в зону затопления. Обоснованного ответа от Министерства

строительства, дорожного хозяйства Иркутской области в адрес Уполномоченного по данному вопросу пока не поступило.

Из поступивших из Правительства Иркутской области ответов на обращения Уполномоченного ясно, что органы исполнительной власти отказались разрешать сложившуюся ситуацию в интересах граждан, имеющих строения на ул. Набережная и Заводская в г. Усть-Илимске. Обосновали свое бездействие в этом вопросе наличием муниципальной программы. Как выполняется эта программа уже было сказано.

Уполномоченный в этом вопросе исчерпал свои возможности и, к сожалению, не смог убедить представителей власти в необходимости принятия надлежащих мер для недопущения фактов ущемления законных прав и интересов граждан.

Остроту проблемы подтверждает тот факт, что Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан по вопросам переселения из зоны затопления. В большинстве своем их жизненные ситуации требуют индивидуального подхода. Ранее такие проблемы были предметом рассмотрения рабочей группы под председательством первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области В.И. Пашкова. После его ухода с этой должности рабочая группа прекратила свою деятельность, а не решенные вопросы остались. Уполномоченный надеется, что эта форма работы, в целях защиты прав граждан, будет возобновлена.

## **7. Об обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду**

Статья 42 Конституции России гарантирует каждому право на благоприятную окружающую среду.

Поступившие Уполномоченному в 2014 году жалобы свидетельствуют, что наиболее актуальными для населения Иркутской области в данной сфере являются вопросы качества атмосферного воздуха и питьевой воды.

В настоящем разделе рассматриваются вопросы качества питьевой воды и атмосферного воздуха, что совсем не означает отсутствия иных требующих решения экологических проблем региона.

Иркутская область вступила в 2014 год, занимая второе (год назад - первое) место - среди регионов Сибирского федерального округа с наибольшим объемом сбросов загрязненных сточных вод и сохраняя третье место как по объему выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, так и по объему выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферный воздух.

К началу 2014 года доля городского населения, проживающего в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, составила 49%.

Ввиду отсутствия статистических данных за 2014 год, для оценки объемов загрязняющих веществ в атмосфере использованы данные за 2013 год:

Выброс загрязняющих веществ в атмосферу в 2013 году составил 685,9 тысяч тонн и сократился на 5% по сравнению с 2012 годом, но увеличился относительно 2000 года - на 28%. В расчете на каждого жителя области количество вредных веществ, попавших в атмосферу, составило 283 кг. Естественно около промышленных предприятий (главным образом в городах) эта величина в разы выше среднего показателя.

Выбросы основных загрязняющих веществ от отдельных групп источников загрязнения (2013 год):

	Загрязняющие вещества (тонн)									
	твердые		диоксид серы		оксид углерода		оксид азота		углеводороды с учетом ЛОС (исключая метан)	
	От сжигания топлива (для выработки электроэнергии)	от технологий топливных устройств	от сжигания топлива (для Работки электротеплоэнергии)	от технологий топливных устройств	от сжигания топлива (для выработки электроэнергии)	от технологий топливных устройств	от сжигания топлива (для выработки электроэнергии)	от технологий топливных устройств	от сжигания топлива (для выработки электроэнергии)	от технологий топливных устройств
МО города Братска	8693	10703	8688	3900	4127	73950	7390	1944	84	961
Зиминское городское МО	222	19	246	1	566	8	99	4		24
г. Иркутск	10728	404	41926	349	3797	612	11404	176	10	640
г. Саянск	4104	102	18087	12	46	68	2568	46		6122
г. Свирск	1289	20	270	8	242	20	53	5	1	1
г. Тулун	769	32	1166	10	996	15	166	6	1	24
МО	5322	50	1725	9	24	21	2876	58		217

	Загрязняющие вещества (тонн)									
	твердые		диоксид серы		оксид углерода		оксид азота		углеводороды с учетом ЛОС (исключая метан)	
	От сжигаемых топлив (для выработки электроэнергии)	от технологий	от сжигания топлива (для Работки электрои теплоэнергии)	от технологовических и других процессов	от сжигания топлива (для работы электрои теплоэнергии)	от технологовических и других процессов	от сжигания топлива (для выработки электроэнергии)	от технологовических и других процессов	от сжигания топлива (для выработки электроэнергии)	от технологовических и других процессов
города Усолье-Сибирское			7							
г. Усть-Илимск	1354 3	2725	6270	938	303 3	286	3471	27 9		449
г. Черемхово	1335	171	2267	11	916	838	501	24 8		44

Обеспечение населения чистой питьевой водой - жизненно необходимым ресурсом – является для области одной из первостепенных и социально значимых задач.

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

Общеизвестно, что Байкал – крупнейшее мировое хранилище пресных вод, в нем содержится 20% мировых запасов поверхностных пресных вод и более 90% их запасов в России.

Важнейшим событием для Иркутской области и, без преувеличения, для России в целом, стало закрытие в 2013 году Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (далее - БЦБК).

Мероприятие по ликвидации и утилизации накопленных отходов (на картах-накопителях, в непосредственной близости от озера Байкал, находится более 6 миллионов тонн шлам-лигнина) реализуется в рамках Федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально - экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы». Государственным заказчиком и координатором мероприятия является Министерство природных ресурсов и экологии России.

Компания «ВЭБ Инжиниринг» (Группа Внешэкономбанка) получила положительное заключение государственной экологической экспертизы на Проект ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК.

Уполномоченный надеется, что все предусмотренные Проектом мероприятия будут выполнены качественно и в возможно короткие сроки. Наличие на берегу озера Байкал громадного количества ранее накопленных отходов создает угрозу их попадания (при определённых условиях) в озеро, что может стать экологической катастрофой.

Сброс в водоемы области недостаточно очищенных сточных вод в больших объемах и, как следствие, попадание в водные объекты значительного количества хлоридов, нитратов, масел – это масштабная проблема для региона.

Подавляющий объем загрязненных сточных вод Иркутской области приходится на бассейн реки Ангары, причем большая часть их выпускается непосредственно в Ангару и ее водохранилища.

В Докладе Министерства природных ресурсов и экологии России по итогам 2012 года река Ангара отмечалась как водоем, экосистема которого испытывает сильное негативное воздействие загрязнения и находится в состоянии экологического регресса.

По данным ежегодного Доклада Министерства природных ресурсов и экологии России о состоянии и об охране окружающей среды (2013 г.) к 2014 году воды реки Ангары во всех исследованных створах характеризуется как «загрязненные».

Предложение Уполномоченного о необходимости комплексного подхода и использования программного метода решения указанных проблем было сформулировано в его Докладах по итогам 2012, 2013 годов. Однако органами власти каких-либо мер даже для рассмотрения данного предложения не было принято.

Уполномоченный убежден, что вопрос о разработке и реализации программы (подпрограммы) «Чистая Ангара» является крайне важным для обеспечения права жителей Иркутской (и не только) области, на благоприятную окружающую среду.

На контроле Управления Роспотребнадзора по Иркутской области (далее – Роспотребнадзор) в 2014 году находилось 403 источника питьевого централизованного водоснабжения (в 2013 году-398).

Из 403 источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения (далее - ЦХПВ) 12,1 % из поверхностных источников и 87,8 % подземных источников водоснабжения. Не отвечали санитарным правилам и нормам в текущем году:

- из 403 источников не отвечают санитарным нормам и правилам 59 или

14,6%, из них 13,4% из-за отсутствия зон санитарной охраны;

- из 49 источников ЦХПВ из поверхностных водоемов не отвечает санитарным нормам и правилам 7 или 14,3%, из них 100 % из-за отсутствия зон санитарной охраны;

- из 354 подземных источников ЦХПВ не отвечает санитарным нормам и правилам 52 или 14,7%, из них 13,3% из-за отсутствия зон санитарной охраны.

Проблема отсутствия зон санитарной охраны источника водоснабжения нашла свое отражение в одном из обращений, поступивших Уполномоченному в отчетном году.

*В коллективном обращении, направленном Уполномоченному, жители с. Аносово Усть-Удинского района указывали на ненадлежащее качество воды, используемой для питьевых и хозяйственных нужд. В обоснование обращения граждане сообщили, что вода для нужд населения берется из реки. На берегу Ангары летом (на льду недалеко от берега - зимой) администрация села устанавливает водозаборные сооружения. Во время дождей весной, летом и осенью, а также при таянии снега весной к водозабору бурными ручьями стекает грязь. В эти периоды водовоз привозит жителям воду бурого цвета.*

*Проверка, проведенная по обращению Уполномоченного Роспотребнадзором, установила соответствие норме используемой воды по микробиологическим и санитарно-химическим показателям. Вместе с тем, по факту использования на питьевые и хозяйственно-бытовые нужды населения воды из открытого источника, не имеющего санитарно-эпидемиологического заключения о его соответствии санитарным нормам и правилам, в отсутствие проекта зон санитарной охраны источника водоснабжения, составлен протокол об административном правонарушении, материалы направлены в суд.*

Наряду с Иркутским, Братским и Усть-Илимским искусственными водохранилищами, которые ограничили уникальные возможности р. Ангары на самоочищение, в 2014 году практически закончено наполнение четвертого водохранилища - Богучанской ГЭС, до проектных отметок, воды которого заняли 35,6 тыс. гектаров территории Иркутской области.

В предыдущих докладах Уполномоченного за 2012-2013 годы обращалось внимание властей всех уровней на грубые нарушения природоохранного и экологического законодательства при подготовке ложа водохранилища к затоплению, однако реакции на это не последовало.

Требование пункта 3.5.3 СП № 3907-85 «Санитарные правила проектирования, строительства и эксплуатации водохранилищ», о том, что лесочистка и лесосводка должны быть проведены полностью на всей площади предполагаемой к затоплению, было проигнорировано органами власти. Сомнительными решениями Комиссии по комплексному изучению и решению вопроса лесосводки и лесочистки на территории Богучанской ГЭС под председательством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака (протокол от 22 ноября 2010 года № 1), была определена необходимость лесосводки и лесочистки только на специальных участках.

В результате более одного миллиона кубометров древесины оставшись под водой, ещё долго будут разлагаться и отравлять водный бассейн р. Ангара.

Это стало возможным в результате нарушений, допущенных при подготовке и принятии решений по данному проекту, отсутствия должной реакции властей на мнение общества, неэффективность государственного надзора за соблюдением законов в природоохранной сфере.

В 2014 году на территории области были заявлены к реализации подпрограмма «Чистая вода» на 2014-2018 годы, подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Иркутской области» на 2014-2018 годы государственной программы Иркутской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 446-пп.

Несмотря на актуальность проблемы обеспечения населения качественной питьевой водой мероприятия подпрограммы «Чистая вода» на 2014-2018 годы» были профинансированы только на 20,2 %, недофинансирование составило 189,6 млн. руб.

Кроме того, при проектировании и размещении на территории населенных пунктов таких объектов как парковки, автозаправочные станции, необходимо учитывать близость водных объектов и жилых домов.

*В 2014 году на рассмотрении Уполномоченного находилась коллективная жалоба жителей г. Иркутска с вопросом о законности размещения автозаправочной станции и многоуровневой парковки в русле реки, в жилой зоне микрорайона в непосредственной близости от жилых домов.*

*Уполномоченный и сотрудники его аппарата неоднократно выезжали на место строительства, анализ ситуации на месте позволил предположить нарушение положений федерального законодательства в части расположения топливораздаточных колонок строящейся АЗС в непосредственной близости с контактной сетью троллейбусов, а также дополнительно установить факт повреждения зеленых насаждений.*

*Для проверки всех обстоятельств Уполномоченным направлялись запросы в администрацию г. Иркутска, прокуратуру Иркутской области, Службу государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области, Службу по охране природы и озера Байкал Иркутской области, Службу архитектуры Иркутской области.*

*Службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области по результатам проверки было установлено нарушение законодательства в части несоблюдения противопожарного расстояния от топливо-раздаточной колонки на автозаправочной станции, до контактной сети (опора) электрифицированного городского транспорта.*

*По состоянию на 27 февраля 2015 года нарушение, выразившееся в несоответствии противопожарного расстояния от топливо-раздаточной колонки до контактной сети электрифицированного городского транспорта, устранено. Крайняя колонка, расстояние от которой было менее нормируемых 15 метров, демонтирована.*

*Кроме того, по факту повреждения зеленых насаждений виновное должностное лицо было привлечено к административной ответственности.*

Качество атмосферного воздуха в местах постоянного проживания населения Иркутской области в течение последних 3 лет (по сведениям Роспотребнадзора) имеет тенденцию к ухудшению: доля проб воздуха с превышением гигиенических нормативов увеличилась с 1,34 процентов в 2012 году до 1,5 процентов в 2014 году.

Наиболее напряженная ситуация складывается в городах Шелехов, Ангарск, Иркутск и Братск, где на уровень загрязнения атмосферного воздуха также оказывают влияние природно-климатические факторы, препятствующие рассеиванию техногенных выбросов.

Три города области - Иркутск, Зима, Братск - включены в перечень городов России наибольшим уровнем загрязнения атмосферы.

Наблюдается рост количества проб воздуха, показывающих превышение гигиенических нормативов в городах Шелехов, Ангарск, Иркутск, Черемхово, Зима, Братск.

Экологическая ситуация, сложившаяся в г. Братске в 2014 году, побудила граждан активно действовать в защиту своего права на благоприятную окружающую среду.

*В декабре 2014 года к Уполномоченному обратилась жительница г. Братска с жалобой на неблагоприятное состояние атмосферного воздуха с указанием на то, что дышать в городе просто невозможно.*

В рассматриваемый период в Правительство Иркутской области поступило 60 обращений от жителей г. Братска, (в том числе 43 в ноябре – декабре), направленных также Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, в МЧС России с жалобами на высокое загрязнение атмосферного воздуха выбросами ОАО «РУСАЛ Братск», ОАО «Группы «Илим» филиал в г. Братске».

На момент подготовки настоящего доклада в открытых источниках имеется информация о том, что в сети «Интернет» организован сбор подписей под петицией Президенту России с просьбой о вмешательстве в ситуацию. Количество собранных подписей уже более 16 тысяч.

А вот в администрацию г. Братска в 2014 году поступило только 27 обращений (в 2013 году - 37) по этому поводу. Это позволяет предположить, что жители не очень верят в возможность решения вопроса на муниципальном уровне.

Следует признать, что имеет место массовое нарушение конституционного права жителей г. Братска на благоприятную окружающую среду.

Необходимо отметить, что Постановлением Главного государственного санитарного врача России от 04 февраля 2008 года № 6 были в шесть раз увеличены (с одной до шести тысячных) нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) метилмеркаптана (одного из основных загрязнителей воздуха в г. Братске), а также осуществлено снижение класса опасности указанного вещества со 2-го до 4-го, т.е. с высокоопасного до малоопасного. Есть основания полагать, что это решение было принято без какого-либо научного обоснования, а выгодоприобретателем от этого стали исключительно указанные выше предприятия.

Следует заметить, что в течение 2014 года Роспотребнадзором 84 дня фиксировалось в г. Братске содержание в воздухе метилмеркаптана в концентрации 0,005 мг/м<sup>3</sup>, что по нормативам ПДК, действовавших до 2008 года, свидетельствовало бы о превышении в 5 раз нормы, а в настоящее время не является нарушением. Все последствия указанного решения Главного государственного санитарного врача РФ жители г. Братска испытывают на себе.

Приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений, обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека - это главное, на чем должно основываться государственное управление в области охраны окружающей среды, в том числе, и атмосферного воздуха.

Как позитивный момент следует отметить исследования атмосферного воздуха в жилой зоне города, проводимые на основании муниципального контракта, заключенного между администрацией города и ФГБОУ ВПО «Братский государственный университет». Информация о превышениях предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе направляется администрацией города в Братскую межрайонную природоохранную прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования.

Очевидно, что государственным органам региона следует всячески поддерживать планы администрации города Братска по разработке муниципальной программы по

охране окружающей среды с включением в нее природоохранных мероприятий, подлежащих реализации в ближайшие три года.

Также заслуживает поддержки и намерение органов власти Иркутской области включить мероприятия, направленные на стабилизацию экологической обстановки и социальную поддержку населения г. Братска в областные и федеральные программы.

Уполномоченный считает, что необходима четкая координация не только при формировании предложений по улучшению ситуации, но и дальнейшей реализации запланированных мероприятий. В этой работе могла бы принять участие и рабочая группа по формированию предложений по улучшению состояния окружающей среды в г. Братске, созданная в Координационном совете при Правительстве Иркутской области по вопросам окружающей среды и природопользования.

Органы власти обязаны создать условия деятельности хозяйствующих субъектов, побуждающие их ответственно относиться к проблеме охраны атмосферного воздуха. Необходимо повысить эффективность проведения контрольно-надзорных мероприятий и обеспечить соблюдение принципа неотвратимости наказания за допущенные нарушения.

Они также должны открыть полный доступ жителей г. Братска к информации по проблемам обеспечения благоприятной окружающей среды, поскольку граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на:

- информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него;

- участие в проведении мероприятий по охране атмосферного воздуха и их финансировании;

- участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать вредное воздействие на качество атмосферного воздуха;

- обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества (статья 42 Конституции Российской Федерации, статья 29 Федерального закона от 04.05.1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

Безусловно, положительным фактором в решении проблемы соблюдения прав граждан на благоприятную окружающую среду является создание Межрайонной Братской природоохранной прокуратуры. Уполномоченный полагает, что деятельность Межрайонной Братской природоохранной прокуратуры позволит государственным органам оперативно выявлять и реагировать на нарушения природоохранного законодательства России.

Актуальным для Братска остается вопрос переселения жителей поселка Чекановский г. Братска, находящегося в санитарно-защитной зоне ОАО «РУСАЛ Братский алюминиевый завод». Оно осуществляется в рамках Соглашения, заключенного 20 марта 2007 года между администрацией муниципального образования города Братска и ОАО «РУСАЛ Братский алюминиевый завод».

Кроме того имеется вступившее в законную силу решение Братского городского суда по иску Западно-Байкальского межрайонного прокурора к ОАО «РУСАЛ Братский алюминиевый завод» и администрации г. Братска о переселении жителей жилого района Чекановский в жилье, соответствующее нормам действующего законодательства, за пределами санитарно-защитной зоны предприятия ОАО «РУСАЛ Братск» в срок до 31.12.2015 года.

В настоящее время в поселке Чекановский города Братска продолжают проживать 1 132 человека.

Уполномоченный считает, что названное предприятие и администрация г. Братска обязаны наметить и реализовать дополнительные меры по исполнению решения суда.

Рассматривая вопрос качества атмосферного воздуха на территории региона нельзя не отметить проблему регулярно возникающих торфяных пожаров. К примеру, в связи с ухудшением ситуации из-за горения торфяников на территории Ангарского муниципального образования в ноябре 2014 года вводилась чрезвычайная ситуация: едкий дым не давал людям возможности нормально дышать. Можно только предполагать как эта ситуация отразилась на здоровье людей.

Доля поступивших к Уполномоченному жалоб граждан на нарушение права на благоприятную окружающую среду стабильно невелика, менее 1% от их общего числа. Однако это отнюдь не свидетельствует о небольшом количестве нарушений права граждан на благоприятную окружающую среду, гарантированного статьей 42 Конституции Российской Федерации.

## **8. О реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь**

В соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно.

В развитие этой конституционной нормы Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" закрепляет недопустимость отказа в медицинской помощи и ее доступность на всей территории страны. Кроме того, Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" определяет все виды медицинской помощи, случаи ее предоставления за счет бюджетных средств, а также порядок формирования и расходования средств, направляемых на обязательное медицинское страхование (далее - ОМС). Законом Иркутской области № 4-ОЗ от 5 марта 2010 года «Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области» осуществляется правовое регулирование отдельных вопросов здравоохранения в регионе.

В совокупности все эти нормы достаточно полно регулируют право на квалифицированную медицинскую помощь в гарантированном объеме без взимания платы.

Качество оказываемых медицинских услуг, уровень заболеваемости и инвалидности, средняя продолжительность жизни населения являются важными показателями реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Иркутская область по показателю средней ожидаемой продолжительности жизни населения, находится в конце списка субъектов Российской Федерации. В 2013 году в Иркутской области она составила в среднем 66,72 года (79 место среди 83 субъектов Российской Федерации). Отставание от среднероссийского показателя составляет 4 года, ниже целевого значения на 7,7 года.

В целом по всем классам болезней показатель первичной заболеваемости взрослого населения в регионе выше, чем по Российской Федерации на 16,8 процентов.

Чаще всего в число территорий риска попадают районы: Иркутский, Эхирит-Булагатский, Шелеховский и города: Усолье-Сибирское, Усть-Илимск, Саянск.

Иркутская область является неблагополучной по массовым неинфекционным заболеваниям (отравлениям) с приоритетом заболеваний в связи с вредным воздействием факторов среды обитания. Этот показатель превышает среднероссийский уровень в 1,8 раза.

Высока алкоголизация населения, что отрицательно сказывается на его здоровье. Несмотря на некоторое снижение (в сравнении с показателями предыдущего года), на конец 2014 года на диспансерном наблюдении с диагнозом «хронический алкоголизм» находилось 32073, с алкогольным психозом 1744 человек.

Из-за отсутствия на момент написания доклада окончательных данных по заболеваемости населения, в нем приведены отдельные показатели 2013 года, которых не было в предыдущем докладе.

В Иркутской области в 2013 году было выявлено 10275 новых случаев злокачественных новообразований, что на 254 больше, чем в предыдущем году. Относительный показатель первичной заболеваемости выше, чем в среднем по России на 11 процентов, за пятилетний период – рост показателя составил 12,3 процентов.

В регионе в последние годы число пострадавших от укусов и других телесных повреждений, полученных от животных, остается на стабильно высоком уровне. Так в 2013 году за медицинской помощью по таким поводам обратилось 3885, а в 2014 году 4213 человек (рост 10,4 процентов).

На территории области сохраняется эпидемиологическое неблагополучие по заболеваемости инфекциями, переносимыми клещами. По итогам мониторинга Управления Росздравнадзора по Иркутской области (далее – Росздравнадзор) показатель обращаемости населения с укусами клещей в 2014 году более чем в 1,5 раза превышает среднероссийский.

Эпидемиологическая обстановка по туберкулёзу на территории Иркутской области остается напряженной. В 2014 году зарегистрировано 2734 случая впервые выявленного активного туберкулёза. Показатель заболеваемости составил 113,0 на 100 тысяч населения. Несмотря на снижение уровня выявления заболеваемости на 10,7 процентов по сравнению с предыдущим годом, по-прежнему показатель более чем в 1,8 раза превышает уровень заболеваемости населения Российской Федерации. Наибольшие показатели заболеваемости туберкулёзом отмечены в городах Тулуне (267,3) и Усолье-Сибирское (188,0), а также в Мамско-Чуйском (185,5), Чунском (178,2), Нижнеудинском (176,9), Заларинском (174,5), Зиминском (173,5), Баяндаевском (160,3), Балаганском (157,4) районах.

Несмотря на то, что в 2014 году по сравнению с 2013 годом показатель смертности от туберкулёза снизился на 17,7 процентов, он является одним из высоких и превышает среднероссийский уровень в 2,2 раза.

Причинами этого является недостаточная доступность первичной специализированной медицинской помощи. А так же, недостатки в работе ОГБУЗ «Иркутская областная туберкулезная больница», где выявлено несоответствие порядков оказания медицинской помощи по обеспеченности стационарными круглосуточными койками, врачебными кадрами (51% укомплектованности) и оснащённостью на (только на 70%) медицинским оборудованием.

Имеются факты несвоевременной организации флюорографического обследования населения, нарушения порядка диспансерного наблюдения за больными туберкулёзом. Особенно это касается территорий компактного проживания коренных малочисленных народов.

Всё это дает основания для вывода о массовом нарушении права многих граждан на получение адекватной медицинской помощи и защиты от этого крайне

опасного инфекционного заболевания. В связи с этим Уполномоченный считает необходимым разработку и реализацию в Иркутской области дополнительных мер по решению задач, поставленных в Указе Президента РФ от 07 мая 2012 года № 598, в сфере здравоохранения.

Обстановка усугубляется неудовлетворительным состоянием материально-технической базы большинства специализированных учреждений здравоохранения, острым дефицитом врачей-фтизиатров.

В области остается напряженной обстановка по ВИЧ-инфекции, продолжается распространение вируса иммунодефицита человека среди населения.

На 01 января 2015 года в регионе было зарегистрировано 43942 ВИЧ-инфицированных гражданина (показатель на 100 000 населения – 1817,0), из них 754 - дети до 15 лет.

За 2014 год родилось от ВИЧ - инфицированных матерей 8136 детей и умерло 8879 человек ВИЧ-инфицированных.

За этот период был зарегистрирован рост заболеваемости ВИЧ-инфекцией по сравнению с 2013 годом на 12,7 процентов (вновь выявлено 3600 случаев, показатель на 100 тысяч населения - 148,9), что выше среднероссийского показателя в 3,3 раза и по Сибирскому Федеральному округу в 1,3 раза. По-прежнему наибольшее количество ВИЧ-инфицированных (25 процентов) проживает в г. Иркутске.

Смертность от новообразований (в том числе злокачественных) за 2014 год составила 202,6 случая на 100 тысяч человек населения (в 2013 году - 204,5). Выявление злокачественных новообразований на ранних стадиях составляет 47 процентов. Смертность от новообразований (в том числе злокачественных) в сравнении с аналогичным периодом 2013 года снизилась на 1 процент.

В Иркутской области проживает около 500 лиц, страдающих хронической почечной недостаточностью, большинство из которых являются инвалидами 1 и 2 групп.

В настоящее время основным способом лечения хронической почечной недостаточности является заместительная почечная терапия, которая осуществляется посредством гемодиализа. Для продолжения жизни гражданам проводятся процедуры гемодиализа от 2 до 5 раз в неделю, продолжительность каждой процедуры в среднем 4 часа.

Данный вид специализированной медицинской помощи предоставляется больным хронической почечной недостаточностью в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Центры и отделения гемодиализа расположены в городах Иркутск, Ангарск, Братск и п. Усть-Ордынский.

По сведениям Министерства здравоохранения Иркутской области обеспеченность населения Иркутской области услугой амбулаторного гемодиализа составляет 100% и в настоящее время лечение диализом доступно всем пациентам, нуждающимся в заместительной почечной терапии.

Вместе с тем, Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2014 году неоднократно поступали жалобы граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, о невозможности качественно и своевременно получать данный вид медицинской помощи по ряду причин: отсутствие жилья рядом с диализными центрами, оплата проезда к месту проведения процедуры и обратно, транспортировка маломобильных и тяжелобольных граждан для прохождения процедуры.

Обращение гражданки И., проживающей в Катангском районе Иркутской области: «С 2012 года по медицинским показаниям нужен гемодиализ. Это значит

*нужно постоянно жить в городе. Своего жилья не имею. Диализные центры открываются только в городах, но никому нет дела до того, где диализники должны жить...»*

Обращение гражданина П. из г. Братска: *«Я инвалид I группы и нахожусь на гемодиализе. Кто должен предоставлять транспорт до места проведения гемодиализа, как должны добираться до центров гемодиализа инвалиды с нарушением двигательных функций, слепые и тяжелобольные?...»*

Кроме того, граждане, нуждающиеся в гемодиализе, жаловались на неудобство процедуры получения рецептов для льготного обеспечения лекарственными препаратами и другие проблемы, которые будут подробно рассмотрены в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О нарушениях прав граждан, нуждающихся в заместительной почечной терапии, посредством гемодиализа».

В 2014 году с целью установления инвалидности первично в бюро медико-социальной экспертизы Иркутской области было направлено 17858 граждан в возрасте 18 лет и старше, что на 267 человек больше, чем в 2013 году. Впервые признано инвалидами 15551 человек. Как и в прежние годы среди причин лидирует класс болезней системы кровообращения - 24,6% , на втором месте злокачественные новообразования – 22%, болезни костно-мышечной системы и других воздействий внешних причин - 12,5%.

Несмотря на то, что в 2014 году заметно улучшилось обеспечение населения лекарственными препаратами, в почте Уполномоченного имелись жалобы и по этому вопросу.

Из-за недостатков в обеспечении лекарственными препаратами 157 644 льготополучателя отказались от этого вида государственных услуг.

*Заявители в обращениях к Уполномоченному сообщали, что медицинские учреждения порой формируют заявки на лекарства без учета реальных потребностей в них и при этом отказывают больным в выписке льготных рецептов, а также на то, что даже при наличии льготных рецептов раздобыть по ним лекарства в аптеках часто невозможно.*

Росздравнадзор в 2014 году проверил 100 медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обращения лекарственных средств, и в 62,9% из них выявил различные нарушения. В ходе проверок было выявлено и изъято из обращения 104 торговых наименований по 104 сериям недоброкачественных лекарственных средств в количестве 4074 упаковок.

Из сообщений в средствах массовой информации известно, что порой для получения жизненно необходимой высокотехнологичной медицинской помощи граждане вынуждены для сбора денег на её оплату обращаться к населению, что, по мнению Уполномоченного, свидетельствует о нарушении конституционной нормы об оказании медицинской помощи гражданам бесплатно.

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения РФ от 3 декабря 2012 года № 1006н «Об утверждении порядка проведения диспансеризации определенных групп взрослого населения» в стране, начиная с 2013 года, проводится диспансеризация населения. В её рамках предусматривается проведение комплекса мероприятий, в том числе медицинского осмотра врачами нескольких специальностей и применение необходимых методов обследования. Предполагается, что граждане почти всех возрастных групп (кроме самых молодых) будут не реже 1 раза в три года проходить диспансеризацию.

Нет никаких сомнений в необходимости периодического медицинского обследования граждан врачами специалистами и проведения инструментальных исследований состояния их здоровья. Эта работа реально может повысить

выявляемость хронических неинфекционных заболеваний, а значит расширить возможности людей для реализации конституционного права на своевременное получение необходимой медицинской помощи. Также нет необходимости подробно останавливаться на том, что профилактика и раннее выявление таких болезней имеет не только социальное, но и экономическое значение.

Финансовое обеспечение мероприятий по диспансеризации отдельных категорий граждан осуществляется в рамках реализации базовой программы ОМС.

Средние нормативы по базовой программе ОМС рассчитываются на одно застрахованное лицо. Данные нормативы используются в целях планирования и финансово-экономического обоснования средних подушевых нормативов финансового обеспечения, предусмотренных программой государственных гарантий, и составляют для медицинской помощи, оказываемой в амбулаторных условиях с профилактической целью (включая посещения центров здоровья, посещения в связи с диспансеризацией, посещения среднего медицинского персонала): на 2014 год – 2,64 посещения на одного жителя, в рамках базовой программы ОМС – 2,24 посещения на одно застрахованное лицо;

Согласно сведениям Территориального фонда обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области, размер выделенных средств (за счет субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования) на проведение диспансеризации определенных групп взрослого населения в 2014 году составил 488 589,90 тысяч рублей (в 2013 году - 192 649,80 тысяч рублей).

При подготовке настоящего доклада в Министерстве здравоохранения Иркутской области была запрошена информация о различных аспектах его деятельности. В полученном ответе, в том числе сообщалось: «Общее количество населения Иркутской области, прошедшего диспансеризацию в 2014 году 329593 (84,14 процентов от плана), а годом ранее – 347884 человек (77,1 процентов).

В 2014 году были случаи отказа граждан от проведения диспансеризации 4037 человек (годом ранее 2463). От проведения отдельных видов вмешательств в 2014 году отказалось 6217 человек (в 2013 году 1754).

Путем несложных арифметических подсчетов удалось установить, что в среднем на диспансеризацию одного человека в 2013 году планировалось потратить 427 рублей, а в 2014 году уже 1247 рублей. Чем было обусловлено трехкратное увеличение тарифа - неясно.

Вместе с тем, в докладе Уполномоченного за 2013 год по данным Министерства здравоохранения Иркутской области было указано, что *«в 2013 году органами здравоохранения была организована диспансеризация населения, однако его активность оставляет желать лучшего. Так, по данным указанных органов, как уже отмечалось, диспансеризацию прошли более 85 тысяч человек из 450 тысяч, подлежащих диспансеризации в 2013г.»*

В целях выяснения причин выявившейся несогласованности данных о диспансеризации отдельных категорий взрослого населения по 2013 году был проведен поиск соответствующей информации в открытых источниках. К сожалению, ни на сайте Минздрава России, ни на сайте Минздрава Иркутской области, ни на сайтах других государственных органов и организаций сведения о результатах диспансеризации в Иркутской области в 2013 и 2014 году не опубликованы. Даже на специальном сайте Минздрава России «Диспансеризация в Российской Федерации» эта информация не доступна.

Однако имеются сведения, опубликованные в СМИ в течение 2013-2014 годов. В них со ссылкой на ответственных работников Минздрава области приводятся весьма интересные данные.

Например:

*«Процедуру диспансеризации в течение текущего года должны пройти почти 450 тысяч жителей Иркутской области, сообщили в понедельник, 11 марта, в пресс-службе правительства региона.*

*Данное заявление сделала начальник отдела организации медицинской помощи взрослому населению областного Минздрава Ольга Лебедь. Для каждого лечебного учреждения региона определено количество граждан, подходящих под условия диспансеризации и объемы необходимых медицинских осмотров. Массовые обследования стартуют уже в марте».*

*«В области в этом году предстоит обследовать 451 325 взрослых. Сегодня (02.09.2013 – прим автора) обследовано чуть более 29 тыс. человек (6,5%).*

*«Начальник отдела организации медицинской помощи взрослому населению министерства здравоохранения Иркутской области Ольга Лебедь сообщила, что ... По данным на 28 августа 2013 года, полное медицинское обследование в регионе прошли 29,5 тыс. человек в возрасте от 18 лет. Еще почти 100 тыс. человек находятся в стадии прохождения медосмотров. Всего в текущем году диспансеризации в регионе подлежит более 450 тыс. человек. В проведении диспансеризации участвуют 95 медицинских организаций, в том числе пять федеральных, 12 частных, 79 государственных и муниципальных».*

На 12 сентября 2013 года Иркутская область по данным специалистов Минздрава России выполнила план диспансеризации на 9,09 процентов (41015 человек) при этом, по их расчетам, для его 100 процентов выполнения требовалось не менее 11 месяцев.

*«В Иркутской области диспансеризацию прошли более 85 тысяч человек. Об этом сообщила (07.11.2013 - прим автора) заместитель министра здравоохранения Иркутской области Татьяна Бойко».*

*«Начальник отдела организации медицинской помощи взрослому населению Ольга Лебедь сообщила, что среди взрослых диспансеризацию прошли 347 535 человек...По материалам пресс-службы Правительства Иркутской области».*

Таким образом, получается, что с начала марта по 28 августа 2013 года диспансеризацию в Иркутской области прошли около 29 500 человек – примерно 164 человека в день (без учета выходных и праздничных дней). С 28 августа по 12 сентября ещё 11 500 человек (768 человек в день). С 13 сентября по 7 ноября еще 44 500 человек (чуть более 800 человек в день). С 8 ноября по 31 декабря чуть более 262 тысяч человек, т.е. почти 5 тысяч человек в день.

По официальным данным в 2014 году прошло диспансеризацию 329 593 человека (взрослого населения), т.е. чуть больше 900 человек в день.

Располагая информацией о реальных условиях, в которых работают медицинские работники государственной системы здравоохранения в Иркутской области, следует критически отнестись к информации о результатах диспансеризации некоторых категорий взрослого населения в 2013 году.

Интернет предоставляет сегодня широкую возможность получить сведения о том, что думают люди по разным вопросам. Выборочное ознакомление с дискуссиями по проблеме диспансеризации на различных форумах показало, что позитивных отзывов об опыте прохождения диспансеризации практически не встречается.

Например.

*«Я живу в городе Усолье-Сибирское. В нашем городе проходит диспансеризация населения, и я воспользовалась этой возможностью. Прошла диспансеризацию в одной из поликлиник города и осталась недовольна обслуживанием, набором специалистов! Сначала я прошла кабинет*

диспансеризации, где заполнила анкету, и медсестра дала только одно направление на сдачу крови и лист прохождения кабинетов врачей. В этом листе было указано прохождение определенного специалиста с определенного возраста, например: чтобы пройти УЗИ брюшной полости человеку должно быть 39 лет, невропатолога проходят тоже в том же возрасте, для других специалистов указан другой возраст. Так, если судить по этим критериям, я не подошла по возрасту ни для одного специалиста! Хотелось бы узнать, из каких соображений, была разработана такая методика прохождения диспансеризации? Диспансеризация - это метод медицинского обслуживания, состоящий в систематическом врачебном наблюдении за состоянием здоровья, способствующий профилактике заболеваний и их своевременному лечению! По сути, диспансеризация в нашем случае, это медосмотр без специалистов! Почему в диспансеризацию не входят окулист, лор, кардиолог, эндокринолог?

В любом возрасте могут быть определенные проблемы со здоровьем. Лично я хотела бы сделать УЗИ в поликлинике. А оказывается мне по возрасту это не положено, хотя в возрастную категорию диспансеризации я попадаю. В чем тогда программа то: очереди те же, из анализов: кровь, моча, ну еще флюорография???? Кстати говоря, через неделю после моего визита в поликлинику, мне понадобилась моя карточка, а в ней странным образом появился листочек моего полного осмотра: давление 120/80, живот мягкий, печень не увеличена и т.д. И это после трех минут общения с участковым терапевтом!!!! Она что, глядя мне в глаза все это определила??!! Тьфу!! Плеваться хочется от такого положения вещей!!»

21 августа 2013г.

Моей маме 66 лет. Сейчас она проходит диспансеризацию в поликлинике № 6, но ей предлагают платные обследования (УЗИ у гинеколога - за деньги, ФГС - за деньги), а ведь диспансеризация - бесплатная! Пришлось обратиться за помощью в страховую компанию, там очень хорошие юристы, которые помогают нам решать эти вопросы. Получается, чтоб бесплатно сделать УЗИ по программе "диспансеризации", необходимо подключать юристов страховой компании!

Имеются веские основания полагать, что при принятии решения о проведении столь масштабных мероприятий не были учтены вопросы их ресурсного обеспечения. В итоге на, прежде всего, участковых врачей (и так не сидевших без дела) был возложен значительный дополнительный объем работы. В публикациях СМИ встречаются сведения о том, что некоторые медицинские работники по своей инициативе или под давлением руководства занимаются искажением сведений о прохождении гражданами диспансеризации.

Уполномоченный солидарен с мнением Национальной медицинской палаты о необходимости изменить порядок диспансеризации граждан. Среди проблем, которые при этом необходимо решить:

- рассмотреть возможность возложения ответственности за прохождение диспансеризации работающего населения на работодателей;
- установить тариф на проведение диспансеризации, который бы учитывал реальные расходы медицинских организаций на ее проведение;
- исключить доведение заведомо завышенных планов по диспансеризации. Осуществлять планирование показателей по диспансеризации, ориентируясь в первую очередь на возможности медицинских организаций и нагрузку их медицинских работников;
- оптимизировать количество и состав отчетной документации;
- сделать общедоступной всю информацию о диспансеризации, включая статистические данные.

На контроле Уполномоченного находятся 4 коллективных обращения жителей села Смоленщина Иркутского района, которые подписали 1083 человека в связи с закрытием в марте в 2013 года фельдшерско-акушерского пункта.

Одно из обращений: *«Жители села Смоленщина просят Вас рассмотреть вопрос о необходимости медицинского обслуживания на территории села. Сельская амбулатория закрыта с марта 2013 года. В Смоленском муниципальном образовании (с. Смоленщина) зарегистрировано 3745 жителей (из них: 539 пенсионеров, 97 ветеранов труда, 21 труженик тыла, 1 Ветеран ВОВ, 22 участников боевых действий, 977 детей (до 18 лет), 17 детей инвалидов, 213 взрослых инвалидов, 7 репрессированных), которые нуждаются в медицинском обслуживании. Предложенный вариант-Марковская амбулатория и ее филиал в м-не «Луговое», жителей не устраивает и возникает проблема с перемещением до места назначения. Закрытие амбулатории в с. Смоленщина нарушает права человека, о которых гласит Конституция РФ. Просим Вас разобраться в создавшейся ситуации».*

Уполномоченный обратился к Заместителю Председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой по вопросу устранения нарушений прав жителей этого села. В ответе, полученном 12 августа 2014 года, сообщалось, что после проведения капитального ремонта фельдшерско-акушерский пункт возобновит свою работу в феврале 2015 года, о чем Уполномоченный информировал заявителей. На момент написания настоящего доклада этого не произошло (Приложение №13).

В целях повышения качества и доступности медицинской помощи населению в Иркутской области утверждена государственная программа Иркутской области "Развитие здравоохранения" на 2014 - 2020 годы", её мероприятия направлены на обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки. Информация об итогах ее исполнения в 2014 году, полученная перед подписанием настоящего доклада, требует дополнительного анализа.

Вместе с тем, по данным Росздравнадзора, в 2014 году было проверено 14 медицинских организаций по вопросам реализации программы и в 85 процентах из них были выявлены нарушения.

В названной Программе имеется подпрограмма «Развитие информатизации в здравоохранении», в рамках которой планировалось, в том числе, обеспечить предоставление населению доступа к государственной услуге «Запись на прием к врачу в электронном виде». Так называемая электронная запись, вызывает немало проблем у населения. На горячую линию Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Иркутской области в течение года поступали многочисленные обращения граждан о невозможности записаться на прием через интернет (в ОГАУЗ «Железнодорожная стоматологическая поликлиника», ОГАУЗ «Усольская многопрофильная больница», ФГБУ «Больница СО РАН», ОГАУЗ «Братская стоматологическая поликлиника №3», ОГБУЗ «Усть-Кутская ЦРБ» и другие медицинские учреждения).

В 2014 году к Уполномоченному на личном приеме, неоднократно обращались граждане с жалобами, что запись через интернет не подтверждается непосредственно в самом медицинском учреждении.

В 2013 году Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О проблемах соблюдения прав граждан с психическими заболеваниями в областных государственных учреждениях Иркутской области», однако существенного изменения по улучшению материально-технического обеспечения стационаров и

увеличению финансирования расходов на питание и лекарственное обеспечение пациентов не произошло.

Значительное место в этом докладе было посвящено положению дел в филиале ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница №2», расположенном в с. Александровское Боханского района.

Возвращаясь к этой теме, следует напомнить, что в указанном филиале в бесчеловечных условиях находилось около 500 пациентов, в том числе с тяжелыми нарушениями психики. Организация их лечения не отвечала требованиям Закона Российской Федерации от 02 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Кроме того, у учреждения отсутствовала лицензия на осуществление медицинской деятельности.

Только в 2014 году, после вмешательства Уполномоченного, требовавшего принять экстренные меры по прекращению массового и грубого нарушения прав больных, ситуация несколько изменилась и был разработан план поэтапного перемещения больных в другие учреждения.

За 2014 год 154 человека переведены в другие профильные стационары. Несомненно, работа ведется, однако ситуация, сложившаяся в филиале Иркутской областной психиатрической больницы № 2 продолжает вызывать тревогу Уполномоченного, поскольку это учреждение продолжает эксплуатироваться, а права граждан нарушаться.

Следует заметить, что в связи с закрытием этого филиала без работы могут остаться около 200 жителей с. Александровское Боханского района (подавляющая часть работающего населения), являющихся работниками этого учреждения. По этому вопросу Уполномоченный вносил в Правительство Иркутской области предложения о необходимости решения и этой проблемы.

В течение 2013 и последующего года Уполномоченному поступило несколько обращений от граждан, переселенных из зоны затопления Богучанской ГЭС в жилищный комплекс Луговое Иркутского района. Граждане сообщали, что в указанном поселке нет учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи детям и взрослым, хотя органы власти обещали им, что ко времени их переезда будет введен в эксплуатацию фельдшерско-акушерский пункт, а затем и поликлиника.

За элементарной медицинской помощью жители Лугового вынуждены были обращаться в медицинские учреждения города Иркутска, ближайшее из которых, поликлиника №10, находится в микрорайоне Синюшина Гора. При этом многие получили отказ в прикреплении к этому лечебному учреждению ввиду его большой загруженности.

И только после вмешательства Уполномоченного было принято решение об обслуживании граждан, переселенных из зоны затопления Богучанской ГЭС, в Иркутской городской клинической больнице № 10. При этом запланированная к вводу в этом жилом комплексе поликлиника на 100 посещений в смену не была введена в эксплуатацию в декабре 2013 года (как это было обещано ранее).

В дальнейшем Министр строительства и дорожного хозяйства Иркутской области обещал ввести в эксплуатацию объект сначала в 1 квартале 2014 года, а затем 30 июля 2014 года. И снова почему-то не вышло. В 2014 году поликлиника так и не заработала.

По мнению Уполномоченного, одной из причин неоднократного срыва сроков ввода в эксплуатацию поликлиники, невыполнения обещаний, даваемых гражданам представителями государственной власти, является низкий уровень исполнительской дисциплины и контроля за деятельностью чиновников.

Результаты экспертизы качества медицинской помощи, проведенной 4 страховыми медицинскими организациями на территории Иркутской области в 2014 году, характеризуются следующими показателями. Всего было проведено 81395 экспертиз качества медицинской помощи, что на 17 процентов меньше чем в 2013 году. По их результатам выявлено 62993 нарушений.

В перечне нарушений прав граждан, обратившихся в страховые медицинские организации, в 2014 году преобладали действия, связанные с незаконным взиманием денежных средств, неудовлетворительным качеством медицинской помощи и организации работы медицинских учреждений, несоблюдением этики медицинских работников, а также отказы в оказании медицинской помощи.

В Росздравнадзор в течение года поступило 70 жалоб на качество медицинской помощи, из них: 7 - на нарушение медицинской этики и деонтологии; 15 - на организацию работы медицинских организаций; 16 - на взимание денежных средств за медицинскую помощь по программам ОМС; 6 - на отказ в медицинской помощи; 5 - на лекарственное обеспечение.

Приведенная выше информация по некоторым вопросам обеспечения конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь свидетельствует о наличии в Иркутской области многочисленных не решенных системных проблем в этой сфере.

Уполномоченный не берет на себя рекомендацию, касающуюся собственно лечебно-профилактической работы в медицинских организациях и организации здравоохранения в регионе. Это дело специалистов.

Однако ясно, что без реально действующего механизма общественного контроля деятельности органов здравоохранения и медицинских учреждений повышающего эффективность использования финансовых средств, многие имеющиеся проблемы вряд ли будут решены в обозримой перспективе.

Для этого органы власти обязаны обеспечить гражданам полный доступ к информации о положении дел в сфере здравоохранения в целом и по каждому медучреждению в частности. Кроме того, должны быть созданы условия для работы общественных советов при медицинских учреждениях, которые необходимо наделить реальными правами контроля.

Оценивая обеспеченность населения нашего региона медицинской помощью, Уполномоченный не может не отметить, что дискриминация проявляется и здесь. Особенно это касается населения, проживающего в труднодоступных населенных пунктах в сельской местности и (или) расположенных в северных территориях.

## **9. О некоторых вопросах соблюдения прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области**

В 2014 году закончилось Второе десятилетие коренных народов мира под эгидой ООН. В России, которая присоединилась к организованным ООН мероприятиям, также была организована соответствующая деятельность по законодательному регулированию и практическому решению вопросов по улучшению положения коренных малочисленных народов.

Иркутская область входит в число 28 субъектов Российской Федерации, где проживают коренные малочисленные народы. В Иркутской области это тофалары (тофа) и эвенки. Тофалары проживают в горной Тофаларии на территории трех населенных пунктов Нижнеудинского района. Эвенки – на территории Катангского, Качугского, Казачинско-Ленского, Усть-Кутского, Мамско-Чуйского, Бодайбинского, и Киренского районов в тридцати шести населенных пунктах.

Тофалары проживают только в Иркутской области. В других регионах мира этой национальности нет.

По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года численность представителей коренных малочисленных народов в Иркутской области составила: тофалары – 657 человек (по итогам переписи 2002 года – 689 человек), эвенки – 956 человек (по итогам переписи 2002 года – 1092 человека). Данные о численности коренного малочисленного населения в Иркутской области свидетельствуют, что по этим показателям Иркутская область выпадает из общероссийской тенденции. Так, на парламентских слушаниях «О проблемах и перспективах совершенствования федерального законодательства о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», организованных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 16 мая 2014 года, отмечалось: «за последние 10 лет на 14 тысяч человек возросла численность коренных малочисленных народов – с 244 тысяч человек в 2002 году до 257,9 тысяч человек, и этот рост составил почти 6 %».

Надо признать, что в Иркутской области уделяется недостаточное внимание решению проблем коренных малочисленных народов. Ситуация с реализацией конституционных прав коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области, остается сложной. Коренные малочисленные народы находятся в неравном положении по сравнению с жителями городов и населенных пунктов. Поэтому проблема обеспечения достойного уровня жизни и равенства социальных прав для представителей коренных малочисленных народов по сравнению с основным населением региона является актуальной. Фактически налицо их дискриминация в связи с их местом жительства. Конституционная гарантия о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо, в том числе, от национальности, происхождения, места жительства (статья 19) не обеспечивается в полном объеме.

Проблема повышения уровня жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, может решаться при условии учета особенностей социально-экономической ситуации в местах проживания этих народов. Главными вопросами являются: безработица среди представителей коренных малочисленных народов; плохая транспортная доступность к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; проблемы с доставкой товаров с ограниченными сроками реализации и товаров первой необходимости в необходимых объемах; качество предоставляемых медицинских и образовательных услуг; неудовлетворительное решение вопроса об образовании территорий традиционного природопользования, упадочное состояние отдельных видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, таких как оленеводство, отдельных видов художественных промыслов и народных ремесел и другие.

Долгосрочная целевая программа Иркутской области «Организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов в Иркутской области на 2013 - 2015 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 1 апреля 2013 года № 106-пп, действовала на территории Иркутской области с 1 апреля до конца декабря 2013 года. Указом Губернатора Иркутской области от 30 декабря 2013 года № 497-уг программа признана утратившей силу. Таким образом, единый нормативный правовой акт, которым были бы предусмотрены мероприятия, направленные на организацию и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, на территории Иркутской области на сегодняшний день отсутствует.

Мероприятия по реализации указанного полномочия Иркутской области содержатся в разных государственных программах Иркутской области. Ответственными за реализацию данных мероприятий являются одиннадцать отраслевых министерств и ведомств Иркутской области. При этом орган исполнительной власти Иркутской области, который бы координировал деятельность отраслевых министерств в данной сфере, не определен. Отсутствие координирующего уполномоченного органа по проблемам коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, отражается на эффективности организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Проблемы с соблюдением прав коренных малочисленных народов столь существенны, что Уполномоченный вынужден был подготовить Специальный доклад «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области», который был передан Губернатору Иркутской области С.В. Ерошенко 6 марта 2015 года.

Одним из актуальных и социально-значимых вопросов для улучшения положения коренных малочисленных народов является вопрос транспортной доступности и доставки продовольственных и промышленных товаров к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов. Не решив проблему транспортной доступности, невозможно решить и другие проблемы, которые связаны с условиями реализации прав граждан на своевременную медицинскую помощь, на доступ к приемлемому ассортименту продуктов и промышленных товаров, на свободу передвижения и др.

В Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 года № 564, предусмотрены целевые индикаторы и показатели изменения социально-экономического положения в результате реализации данной Федеральной целевой программы. Среди других индикаторов предусмотрен и такой: удельный вес мест проживания коренных малочисленных народов Севера, имеющих регулярную транспортную связь с районным центром (не реже 3 раз в неделю) в общем объеме мест традиционного проживания. В соответствии с названной Программой в 2008 году таких мест традиционного проживания должно быть 55%. Данный показатель по Тофаларии даже в 2015 году равен 0%.

В рамках реализации мероприятий Государственной программы Иркутской области «Развитие транспортного комплекса Иркутской области» на 2014-2018 годы предусмотрена финансовая помощь Нижнеудинскому району на компенсацию стоимости услуг авиационного транспорта между населенными пунктами. Общий объем финансирования данного мероприятия в 2014 году составлял 29,7 миллионов рублей. Только после обращений жителей Тофаларии к Губернатору области и вмешательства Уполномоченного размер финансирования на авиаперевозки был увеличен до 36,8 миллионов рублей.

По данным администрации муниципального образования «Нижнеудинский район» для перевозки жителей Тофаларии необходимо не менее 2 рейсов в неделю. В областном бюджете на 2015 год финансовых средств на авиаперевозки в Тофаларию запланировано 34 659,3 тыс. руб., что явно недостаточно.

Другим жизненно важным для коренных малочисленных народов вопросом является вопрос соблюдения права на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов. Проблема защиты прав коренных малочисленных народов

России на традиционное природопользование является ключевой. Однако вопрос создания территорий традиционного природопользования в соответствии с действующим в этой сфере законодательством не решается в Иркутской области длительное время.

В настоящее время постановлением Правительства Иркутской области от 29 декабря 2014 года № 704-пп «Об образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Иркутской области, регионального значения, расположенной на территории муниципального образования «Качугский район» Иркутской области» образована территория традиционного природопользования регионального значения. Этим же постановлением утверждено Положение об этой территории.

В соответствии с Положением на территории традиционного природопользования запрещается деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам (пункт 12). Вырубка лесных массивов в промышленных целях не отнесена к запрещенным видам деятельности. В то же время в этом же Положении констатируется, что вырубка лесных массивов в настоящее время является одним из главных факторов антропогенного воздействия на природные комплексы территории традиционного природопользования. В настоящее время передано 47 % площади данной территории, что грозит нарушением экологического баланса и разрушением среды обитания эвенков (пункт 9). Понятно, что имеющееся противоречие, которое зафиксировано в самом Положении о территории традиционного природопользования, следует разрешать. Однако когда это будет сделано, непонятно.

В Иркутской области не утверждено типовое положение о территории традиционного природопользования регионального значения, не принят и региональный закон об этих территориях. Между тем есть положительные примеры правового регулирования вопросов образования и функционирования территорий традиционного природопользования других субъектов Федерации. Если органы государственной власти и местного самоуправления не обеспечат сохранение среды обитания коренных малочисленных народов, то проблематично говорить вообще о сохранении этого этноса.

Кризисное состояние традиционных видов хозяйственной деятельности привело к обострению социальных проблем. Уровень жизни значительной части граждан из числа коренных малочисленных народов, проживающих в сельской местности или ведущих кочевой образ жизни, ниже среднероссийского. Уровень безработицы в районах, где проживают коренные малочисленные народы, в 1,5-2 раза превышает средний по Российской Федерации. Одной из задач создания условий для формирования устойчивого развития коренных малочисленных народов является развитие и модернизация традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Для решения данной задачи необходимо, в частности, системно развивать самозанятость населения, а также поддержку малого и среднего предпринимательства, направленных на повышение эффективности традиционных видов хозяйственной деятельности, включая развитие системы финансовой поддержки, кредитования и лизинга. Одной из важных задач является задача развитие сети факторий. Однако это направление практически не развивается в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности. В Катангском районе была создана фактория, однако из-за разногласий руководителя с администрацией района она так и не заработала. При этом цена за пушнину, в частности за соболя, которую диктуют перекупщики, не оправдывает затраты на ее

добычу. Такое положение дел не стимулирует заниматься традиционными видами деятельности.

Актуальным направлением для изменения ситуации с занятостью представителей коренных малочисленных народов является создание в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности цехов по первичной и глубокой переработке продукции оленеводства и других традиционных промыслов, в том числе с использованием современных технологий.

Необходима обоснованная государственная поддержка развития северного оленеводства и селекционно-племенной работы для улучшения пород северного оленя. Одной из проблем является своевременное истребление волков. Как сообщили представители коренных малочисленных народов из д. Тетя Катангского района волков не отстреливали 10 лет. Волки уничтожили все молодое поколение оленей.

Учитывая отдаленность населенных пунктов проживания коренных малочисленных народов, неразвитость социальной инфраструктуры, объективно возникают трудности в обеспечении доступности качественного образования для детей и молодежи из числа коренных малочисленных народов. Одной из главных особенностей, которую необходимо учитывать в процессе образования коренных малочисленных народов, это сохранение и развитие родного языка.

Решение проблемы сохранения и развития исчезающих языков коренных малочисленных народов требует комплексного подхода, включающего в себя и принятие региональных нормативных правовых актов по законодательной поддержке и стимулированию сохранения языков коренных малочисленных народов их современного развития; созданию благоприятной языковой среды через сохранение традиционного образа жизни и традиционных видов хозяйственной деятельности этих народов.

Актуальным является вопрос о соблюдении права на охрану здоровья и качественную медицинскую помощь. Как показывают посещения Уполномоченным и сотрудниками его аппарата мест компактного проживания коренных малочисленных народов, крайне высок уровень заболеваемости, в том числе алкоголизации населения. Практически все взрослое население нуждается в зубопротезировании. Усугубляет проблемы со здоровьем отсутствие полноценного питания. На прилавках магазинов сел Алыгджер, Нерха, Верхняя Гутара, Хамакар, Наканно и др. не имеется даже продуктов первой необходимости.

Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р, являющаяся одним из основополагающих документов, призванных обеспечивать устойчивое развитие коренных малочисленных народов, ставит задачу для органов власти всех уровней создать условия для улучшения демографических показателей коренных малочисленных народов, в том числе путем снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни. Между тем в Иркутской области нет программ укрепления здоровья коренных малочисленных народов.

Смертность населения Тофаларии в 2014 году от туберкулеза составила 165,0 случаев на 100 тыс. населения, что в 6 раз превышает областные показатели (25,5 на 100 тыс. населения в 2014 году). Крайне высок уровень заболеваемости туберкулезом и в Катангском районе, в том числе и среди проживающих там эвенков. Заболеваемость туберкулезом по району в 2014 году на 100 тыс. населения составила 113,3, что на 36% больше чем в 2013 году (72,1).

Безусловно, высокий уровень заболеваемости туберкулезом свидетельствует о несоответствующем качестве жизни населения, нарушениях норм законодательства, направленных на предупреждение распространения туберкулеза.

Основной формой самоорганизации коренных малочисленных народов в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры, прав и законных интересов являются общины. Правовая основа создания и деятельности общин коренных малочисленных народов установлена Федеральным законом от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В Иркутской области принят Закон от 9 декабря 2013 года № 111-ОЗ «Об отдельных вопросах деятельности общин коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области», который имеет очень узкий предмет регулирования, а именно: устанавливает порядок и сроки направления общинами коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области, сообщений об изменении в своем уставе, а также порядок и сроки направления общинами коренных малочисленных народов, не прошедшими государственную регистрацию, решений об их ликвидации и самороспуске. В регионе также не нашли развитие положения статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» о взаимоотношении общин коренных малочисленных народов с органами государственной власти и местного самоуправления.

В данном Докладе проблемы с соблюдением прав коренных малочисленных народов представлены в обзорном виде. Уполномоченный выражает надежду, что в органах государственной власти Иркутской области будут внимательно рассмотрены рекомендации, сформулированные в Специальном докладе «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области» и приняты соответствующие меры по улучшению положения коренных малочисленных народов.

## **10. О некоторых вопросах реализации прав граждан в сфере деятельности правоохранительных и судебных органов**

### **10.1. О жалобах граждан на судебные, правоохранительные и надзорные органы**

Значительное количество жалоб поступающих Уполномоченному содержит претензии граждан к правоохранительным органам и касается сферы уголовного преследования, судопроизводства, исполнения уголовных наказаний и, в меньшей степени, применения законодательства об административных правонарушениях. Обращения приходят как от лиц как привлекаемых к ответственности, так и от тех, кто пострадал от неправомерных действий.

В 2014 году поступила 571 (чуть больше 32% от общего количества) жалоба такого рода.

Как известно, Уполномоченный по правам человека в Иркутской области не наделен полномочиями на проведение проверок по существу доводов таких жалоб. По этой причине все они, в соответствии с федеральным законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан, направлялись в государственные органы, компетентные на их рассмотрение по существу. При этом обычно Уполномоченный просил проинформировать его о принятом решении. Анализ доводов такой

категории жалоб и результатов их рассмотрения приводился практически в каждом ежегодном докладе Уполномоченного. На его основании делались выводы о причинах нарушений прав граждан.

Условно все обращения можно разделить на несколько групп.

В первую следует отнести жалобы лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Заявители обычно сообщают о неправомерных методах ведения следствия (включая незаконное физическое насилие, пытки), нарушения их процессуальных прав в ходе предварительного следствия или судебного рассмотрения уголовного дела.

Во вторую - жалобы лиц пострадавших от преступных действий. Они, как правило, пишут о бездействии должностных лиц, о сокрытии от них информации о ходе проверки заявления или расследования преступления, об иных нарушениях процессуальных прав. Часто заявители сообщают о своих подозрениях в коррупционных мотивах действий сотрудников правоохранительных органов.

В третью можно включить обращения, в которых содержатся претензии к прокурорскому надзору в сфере деятельности правоохранительных органов.

Ответы, поступающие от руководителя вышестоящего следственного органа или прокурора (в зависимости от того куда была направлена жалоба), в большинстве случаев были однотипны – доводы жалобы при проверке не нашли своего подтверждения. Однако при более глубоком изучении поступившей информации (отдельные граждане предоставляли копии документов в подтверждение своих доводов) часто возникали вопросы к качеству проверки, обоснованности и законности принятого решения.

Как известно, информационное пространство просто переполнено сообщениями о различных нарушениях в нашей стране прав граждан в сфере уголовного преследования. Естественно возникает вопрос – чем Иркутская область отличается от других регионов страны? Простая логика подсказывает – не может быть, чтобы практически все граждане, обратившиеся с подобными жалобами к Уполномоченному, сообщали недостоверную информацию. А ответы правоохранительных органов и прокуратуры на направленные им обращения говорят именно об этом.

Уполномоченный склонен думать, что в правоохранительных и надзорных органах по-прежнему не обеспечиваются в полной мере стандарты проведения проверок и расследования заявлений о преступлениях или злоупотреблениях должностных лиц этих органов.

Отдельно следует сказать о судах и судьях судов Иркутской области. Часть жалоб, поступивших Уполномоченному в 2014 году (почти 4 процента), среди прочих доводов содержала информацию о сомнительных действиях и решениях судей. Обычно это было связано с ходом или результатами рассмотрения уголовного или гражданского дела. Закон предписывает Уполномоченному при поступлении подобных жалоб разъяснить заявителю процессуальный порядок обжалования и вернуть жалобу автору, что и было сделано. Однако имеющаяся общедоступная официальная информация дает пищу для размышлений.

В Иркутской области осуществляют правосудие 658 судей (113 областного суда, 410 районного звена и 135 мировых) судов общей юрисдикции. Суды Иркутской области являются частью государственного аппарата. Нет никаких оснований думать, что они, в силу каких-то необъяснимых причин, избавлены от многих пороков и дефектов, присущих этому механизму. Уполномоченный склонен думать также, что судьи такие же люди, как и все, со всеми человеческим достоинствами, страстями и пороками (яркий тому пример – удаление в отставку заместителя председателя областного суда после опубликования в интернете

скандальной видеозаписи). Единственное, что отличает судей от большинства других чиновников, - то, что они входят в чрезвычайно закрытую от общества корпорацию и сверх всякой меры защищены своим иммунитетом от общественного контроля.

По данным Квалификационной коллегии судей Иркутской области в 2014 году ей поступило 617 письменных жалоб и обращений (в том числе о грубом или систематическом нарушении процессуальных и иных правовых норм – 176, о волоките – 53, о неэтичном поведении (грубости) в отношении участников процесса и иных граждан – 32, о недостойном поведении в быту – 5). 336 обращений не содержали сведений о совершении дисциплинарного проступка, 8 обращений являлись анонимными. По всем жалобам и обращениям проводилась проверка. Ни один судья в 2014 году не был привлечен к дисциплинарной ответственности (при том, что 266 обращений содержали доводы о совершении дисциплинарного проступка), поскольку соответствующие представления (их могут вносить председатели судов) не поступали.

Приведенные сведения дают достаточные основания полагать, что судейское сообщество Иркутской области не ориентировано на принципиальную проверку и оценку сомнительных действий и поступков судей. Иначе нам следует поверить, что судейские мантии носят исключительно высоконравственные и безупречные во всех отношениях люди.

Никакие формальные показатели качества и оперативности рассмотрения дел в судах не отменяют того факта, что сегодня очень многие граждане, лично столкнувшиеся с реалиями нашего судопроизводства, не доверяют суду. Уполномоченный считает, что, наряду с другими мерами, значительное расширение перечня дел, подлежащих рассмотрению с участием присяжных заседателей, будет способствовать, в том числе, и росту доверия к этому институту государственной власти.

## **10.2. Об исполнении государственными и муниципальными органами судебных решений, вынесенных в пользу граждан и юридических лиц**

В силу статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Мировыми судьями Иркутской области рассмотрено 248 гражданских дела по исковым заявлениям физических лиц к государственным органам. Из них 230 рассмотрено с удовлетворением требований. Суммы, присужденные к взысканию по удовлетворенным искам, включая моральный вред, составляют 4 470 990 рублей.

Районными судами общей юрисдикции региона рассмотрено 5 201 гражданское дело по исковым заявлениям физических лиц к государственным органам. Из них рассмотрены с удовлетворением требований 4 564 гражданских дела. Суммы, присужденные к взысканию по удовлетворенным искам, включая моральный вред, составляют 42 242 087 рублей. В 2013 году сумма, присужденная к взысканию, составила 53 088 083 рублей.

В районных судах региона по жалобам на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих находилось на рассмотрении 1270 дел (в 2013 году – 1430), в том числе поступивших в 2014 году - 1222 (в 2013 году – 1331). Из них рассмотрено 566 дел, в том числе с удовлетворением требований - 165.

По жалобам на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления в районных судах области находилось на рассмотрении 666 дел (в 2013 году - 814), в том числе поступивших в 2014 году - 612 (в 2013 году - 789). Из них рассмотрено 443 дела, в том числе с удовлетворением требований - 229.

Право каждого на судебную защиту подразумевает и право на своевременное исполнение судебного акта. Однако, как показывает практика, это право часто нарушается.

Проблема своевременности исполнения судебных актов неоднократно была предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека по заявлениям граждан России, который в виду многочисленности установленных фактов нарушения разумных сроков, признал её системной.

Федеральным законом от 30.04.2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» предусматривается право на компенсацию за нарушение права на исполнение судебного акта, предусматривающего обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы России.

Именно органы государственной власти и местного самоуправления обязаны показывать пример исполнения судебных решений и следования закону.

Однако это зачастую не так.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области в 2014 году в отношении должников-органов государственной власти и местного самоуправления на исполнении находилось 2 774 исполнительных производства, в том числе 2 412 возбужденных в 2014 году.

В 2014 году на основании пункта 1 части 1 статьи 47 Федерального закона от 02 октября 2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», т.е. фактическим исполнением, окончено 1132 исполнительных производства, или 40,8%.

Согласно информации муниципальных образований (7 городских округов и 22 муниципальных района, предоставившие информацию о наличии или отсутствии выплат), в порядке, предусмотренном статьями 242.1, 242.2 Бюджетного кодекса РФ, в 2014 году, всего выплачено 16 319 441,97 рублей, в том числе в целях исполнения судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе в результате издания органами местного самоуправления муниципальных правовых актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту - 7 963 549,50 рублей, в целях исполнения судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет средств казны муниципального образования (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств местного бюджета) - 8 345 892,47 рублей, а также судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок - 10 000 рублей.

Уполномоченный полагает, что должны использоваться все возможности разрешения возникших споров граждан с органами власти или местного самоуправления в досудебном порядке. Это позволит не только уменьшить судебные расходы, но и оперативно решать имеющиеся проблемы. К сожалению, из поступающих к Уполномоченному обращений видно, что чиновники очень часто в таких случаях уклоняются от принятия решений (хотя часто это их прямая обязанность) и отправляют граждан в суд, который как, известно имеет гораздо меньше возможностей уклониться от разрешения поступившего заявления по существу. Представляется, что на всех уровнях власти должен быть создан

механизм, предотвращающий возникновение таких ситуаций. Уполномоченный готов в нем участвовать.

Одним из факторов, способствующих нарушению не только жилищных прав граждан, но и права на судебную защиту, является неисполнение судебных решений, обязывающих органы местного самоуправления предоставить гражданину жилое помещение.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области в 2014 году на исполнении находилось 1224 исполнительных производства по предоставлению жилья. Из них окончено и прекращено по различным основаниям 479 исполнительных производств. Фактическим исполнением окончено 432 производства.

Обычно гражданам, выигравшим дело в суде, приходится тратить много сил физических и моральных, чтобы добиться его реализации.

Например, из поступивших Уполномоченному жалоб К. из г. Железногорска-Илимского, Л. из п. Култук, М. из г. Братска, Х. из г. Черемхово следует, что по истечении двух лет после вступления решения суда о предоставлении жилого помещения в законную силу, они не исполняются. Аналогичная ситуация и в других муниципальных образованиях области.

Зачастую гражданам в рамках исполнения судебных решений предлагаются такие жилые помещения, состояние которых вряд ли можно назвать пригодным для проживания и, как правило, имеющие значительный размер задолженности по оплате за жилье и коммунальные услуги.

Судебные приставы, отвечая на жалобы взыскателей на нарушение сроков исполнения судебных решений, ссылаются на их отказы от переселения в такие жилые помещения, оправдывая тем самым бездействие органов местного самоуправления. Еще одной причиной задержки исполнения судебных актов является, по мнению судебных приставов, наличие в муниципалитетах-должниках других неисполненных решений. То есть речь идет о фактическом формировании некоей очереди для исполнения судебных решений.

Между тем, такая позиция не соответствует ни установленным требованиям, ни сложившейся судебной практике.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса РФ, вне очереди жилые помещения по договору социального найма предоставляются гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту и реконструкции не подлежат. Верховный Суд Российской Федерации неоднократно и вполне определенно сформулировал правовую позицию по данному вопросу:

*«Указанная норма закона не ставит право на внеочередное предоставление жилья в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, имеющих право на получение жилой площади вне очереди, от обеспечения жильем других очередников, от времени постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, от включения в список граждан, имеющих право на получение жилого помещения вне очереди (список внеочередников), тем более - от времени включения в список внеочередников. Нет в ней и указаний на предоставление жилья в порядке очередности лиц равной категории.*

*Отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилье должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жилье указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права - права на получение жилого помещения*

*вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников)»* (определение Верховного Суда РФ № 46-КГ13-6).

Особенно это актуально для случаев, когда жилое помещение либо утрачено в результате стихийного бедствия, либо находится в таком состоянии аварийности, что проживать в нем просто опасно.

Необходимо отметить, что в данной ситуации граждане вправе воспользоваться положениями Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Однако по данным Иркутского областного суда, к компетенции которого относится рассмотрение данной категории дел, в 2014 году никто из граждан не воспользовался правом на подачу заявления о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Органам власти и местного самоуправления необходимо обеспечить своевременное исполнение судебных актов. Только это, по мнению Уполномоченного, сможет реально повлиять на повышение степени доверия граждан к государственным институтам.

### **10.3.0 проблемах соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания**

Объем прав и обязанностей лиц, отбывающих административный арест, подозреваемых, обвиняемых и осужденных, условия их содержания в соответствующих учреждениях ФСИН России и МВД России, определены в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

На территории Иркутской области находится 22 учреждения ГУФСИН России по Иркутской области – 5 следственных изоляторов (далее СИЗО), 12 исправительных учреждений (далее ИУ), 3 объединения исправительных колоний (далее ОИК), 1 воспитательная колония. 1 лечебно-исправительное учреждение (далее ЛИУ).

В пенитенциарных учреждениях Иркутской области на 1 января 2015 года содержалось 17655 человек (в ИУ- 15 216 человек, в СИЗО – 2 439).

Из предоставленных ГУФСИН России по Иркутской области данных следует, что процент наполняемости исправительных учреждений области составляет 96% от установленной нормы.

На территории области функционирует 26 изоляторов временного содержания (ИВС) и 5 специальных приемников для лиц, арестованных в административном порядке системы ГУ МВД России по Иркутской области. Наполняемость ИВС – 620 человек, СП – 223. В течение 2014 г. года в ИВС содержалось 18 568 человек, а в специальных приемниках 14 972.

В Иркутской области в 2014 году было открыто одно специальное учреждение для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации Управления ФМС России по Иркутской области (далее СУВСИГ) на 70 мест. Позднее лимит наполнения учреждения был увеличен до 115 человек.

В 2014 году Уполномоченному поступило 354 обращения из мест принудительного содержания, что на 11,6% больше чем в предыдущем году. Все они были рассмотрены Уполномоченным и в большинстве своем направлены (в зависимости от содержания) для рассмотрения во ФСИН России, Прокуратуру Иркутской области, Следственное управление по Иркутской области Следственного

комитета России, Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области и иные государственные органы.

В своих обращениях, лица отбывающие наказание в местах лишения свободы сообщали о фактах нарушения своих прав органами, учреждениями и сотрудниками Федеральной службы исполнения наказаний, а также МВД России.

Необходимо отметить, что в учреждениях пенитенциарной системы области иногда имеет место преследование со стороны руководства учреждений, осужденных обратившихся за своей защитой в контролирующие органы. Среди методов воздействия - запреты на длительные свидания, негативная характеристика, необходимая для решения судом вопроса об условно-досрочном освобождении и т.д.

Лица, содержащиеся под стражей или лишённые свободы, их родственники и адвокаты жаловались на:

1. нарушение права на медицинскую помощь и доступ к информации, касающейся лечения, несоблюдение стандартов лечения (не назначение нужных анализов или назначение ненужных, применение ненадлежащих лекарственных препаратов), так же подготовка ходатайств в суд по освобождению в связи с Постановлением Правительства № 54, не направление на МСЭ и т.д. – 98 обращений, это 26.6% от обратившихся данной категории;
2. нарушение трудовых прав, не своевременное перечисление денежных вознаграждений за труд, не выплата больничных, не перечисление алиментов на детей, не оформление материнского сертификата и «губернаторских» выплат, в связи с рождением третьего ребенка, не оформление в срок пенсии – 25 обращений (6.8%);
3. нарушение права на обращение, выразившемся в не рассмотрении подаваемых жалоб, в том числе прокурору – 9 обращений (2.4%);
4. нарушение права на получение посылок, на переписку, на свидание, не направление документов на УДО – 10 (2.7%);
5. неудовлетворительные условия содержания, в т.ч. жестокое обращение – 91 обращение (24.7%);
6. незаконное дисциплинарное взыскание – 15 (4.1%);
7. другие нарушения – 120 (32.6%).

В 2014 году по данным ГУФСИН России по Иркутской области 1829 человек из числа осужденных, обвиняемых и подозреваемых получили травмы. В том числе: с утратой трудоспособности – 3, бытовые травмы, повлекшие госпитализацию – 188. Общее количество умерших лиц указанной категории – 167 (по естественным причинам, включая болезни – 143, в результате суицида – 16, от полученных травм – 7). Умышленно нанесли себе травмы – 378 осужденных, подозреваемых, обвиняемых.

С 1 июля 2013 года медицинская помощь в учреждениях ФСИН Иркутской области осуществляется ФКУЗ «Медико-санитарная часть № 38 Федеральной службы исполнения наказаний России» (далее - МСЧ-38).

В 2014 году Уполномоченный и сотрудники его аппарата посетили исправительные колонии около 22 раз, СИЗО - 8 раз, ИВС – 11 раз, СУВСИГ – 4 раза, с целью на месте ознакомиться с условиями содержания осужденных, подозреваемых, обвиняемых, административно задержанных.

Территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области (далее Росздравнадзор) за этот период было проведено 55 проверок соблюдения прав лиц указанной категории в сфере здравоохранения, в том числе на основании обращений

поступивших от Уполномоченного по правам человека в Иркутской области - 21. Нарушения выявлены по результатам 45 проверок (82%).

Основные зафиксированные нарушения: несоблюдение порядков оказания медицинской помощи и стандартов оказания медицинской помощи в части несвоевременного и неполного проведения диагностических исследований (лабораторных, функциональных, лучевых и др.), несвоевременное направление на стационарное лечение, несвоевременные консультации врачами-специалистами (нейрохирургом, инфекционистом, отоларингологом, онкологом и др.), неполное лабораторное обследование по поводу ВИЧ-инфекции, гепатитов. По результатам проверок выданы предписания по устранению выявленных нарушений.

По всем предписаниям Росздравнадзору, администрация ФКУЗ МСЧ-38 представила информацию об устранении нарушений. По результатам 19 проверок, проведенных с целью контроля за исполнением предписания, подтверждено устранение нарушений.

По данным МСЧ-38 больных, активным туберкулезом содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) Иркутской области на конец 2014 года состоит на учете 687 человек, ВИЧ инфицированных – 2402, имеют инвалидность – 1020 человек.

На 1 января 2015 года в учреждениях УИС области содержится 176 инвалидов, нуждающихся в технических средствах реабилитации.

При посещении исправительных учреждений и следственных изоляторов Уполномоченный и сотрудники его аппарата неоднократно выявляли недостатки в качестве оформления индивидуальных программ реабилитации и обеспечении осужденных-инвалидов техническими средствами реабилитации.

Количество осуждённых, содержащихся в учреждениях УИС Иркутской области, освидетельствованных в соответствии с постановлением Правительства № 54 от 03 февраля 2004 года «О медицинском освидетельствовании осужденных, предоставляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью» - 166 человек, из них представлены в суд ходатайств об освобождении осужденных – 86, освобождено судом от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью – 21 человек.

Необходимо отметить, что увеличение числа жалоб из учреждений УИС Иркутской области связано, в том числе с профессиональной деформацией некоторых их сотрудников. Причиной является то, что для некоторых сотрудников правоохранительных органов права человека (особенно обвиняемых, подозреваемых или осужденных) не являются приоритетной ценностью. Поэтому они без особых колебаний допускают нарушения.

В ходе неоднократных посещений Уполномоченным и гражданскими служащими его аппарата колонии – поселения № 44 ФКУ ОИК-1 в п. Бозой от осуждённых поступали устные и письменные обращения о том, что сотрудники колонии в общении с ними грубы, используют ненормативную лексику. Ненадлежащим образом реагируют на жалобы осужденных.

*Например, было установлено, что осужденная Д. в начале октября 2014 г., получила производственную травму (упала с повозки), сломала руку. О чем она сообщила руководству колонии, но данный факт травмы в журнале происшествий не был зарегистрирован, медицинская помощь не оказана. Только через две недели, после получения травмы осужденная смогла попасть к травматологу, где был установлен перелом 2-х недельной давности. Более двух недель осужденная работала конюхом со сломанной рукой, грузила и переносила грузы.*

*Осужденный И., получил травму на своем рабочем месте. Сотрудники администрации колонии требовали от него написать объяснение о получении бытовой травмы.*

*Осужденную Ч., сломавшую лодыжку, так же более недели не направляли в п. Усть-Орда к врачу травматологу. Только 29 октября 2014 г. после вмешательства сотрудников аппарата Уполномоченного, ее направили к врачу, где был зафиксирован перелом лодыжки. Эта осужденная так же в течении недели была вынуждена работать на тяжелой работе на свиноводческой ферме.*

*Осужденная З. освобождена от работы в связи с болезнью (перенесла операцию кесарево сечение). Однако, по указанию сотрудников колонии она была направлена на общественные работы, по благоустройству территории. После тяжелых работ по благоустройству, у осужденной разошлись внутренние послеоперационные швы и ее экстренно пришлось помещать в стационар.*

Руководство названной колонии, по мнению Уполномоченного, относится к осужденным пренебрежительно, грубо, систематически унижает их человеческое достоинство. Жалобы в прокуратуру эффекта не дают.

Есть основания полагать, что выявленные факты причинения вреда здоровью лишь небольшая часть случаев производственного и бытового травматизма в ОИК-1 Осужденные, обратившиеся с жалобами, по указанным и иным фактам, подвергаются преследованию со стороны руководства колонии. Начальник КП-44 Степанов В.Р., по словам осужденных, постоянно угрожает им применением незаконных мер воздействия. Уполномоченный информировал руководство ГУФСИН России по Иркутской области о сложившейся ситуации, однако, эффективных мер по исправлению ситуации не было принято. Видимо, как это часто бывает, должно случиться что-то экстраординарное, чтобы последовала надлежащая реакция.

Статья 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ), устанавливает принципиально важные положения, относящиеся к основаниям, условиям и формам привлечения осужденных к труду - "...каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых организацией". Согласно ст. 9 УИК РФ общественно полезный труд отнесен законодателем к основным средствам исправления осужденных, и он же традиционно входит в число мер исправительного воздействия на осужденных, как известно, не содержащих кары. Из этого следует, что труд, выступающий как право гражданина РФ, в местах лишения свободы является его обязанностью.

На 01 января 2015 года в учреждениях УИС Иркутской области было трудоустроено только 6525 человек, что составляет 35% от всего количества осужденных, отбывающих наказание в УИС Иркутской области.

В течение последних 5 лет трудоустраивается минимальное число работоспособных осужденных. Статья 103 УИК РФ устанавливает обязанность администрации исправительных учреждений не обеспечить осужденных работой (как это было закреплено, например, в ИТК РСФСР), а привлекать к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и по возможности специальности, а также исходя из наличия рабочих мест.

В ходе посещения учреждений уголовно-исполнительной системы Уполномоченный систематически обращал внимание руководства учреждений на грубое нарушение трудового законодательства по отношению к осужденным, отсутствие безопасных и здоровых условий труда, недостатки в оплате труда, однако ситуация к лучшему не меняется.

По условиям содержания граждан в учреждениях органов внутренних дел ГУ МВД России по Иркутской области следует отметить, что дела здесь обстоят

значительно хуже, чем в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области.

Большая часть изоляторов временного содержания была построена либо приспособлена из имевшихся зданий в 70-80 годах прошлого века. Только четыре изолятора (в городах Иркутск, Саянск, Усть-Кут, и поселке Качуг) соответствуют требованиям Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". Остальные не соответствуют установленным требованиям по многим параметрам. Достаточно сказать, что два изолятора находятся в подвальных помещениях и столько же в полуподвальных. В ряде ИВС отсутствуют дезокамеры, в 11 ИВС нет прогулочных дворов, в 7-ми нет медкабинетов, в 11 отсутствует естественное освещение. Лицензия на осуществление медицинской деятельности есть не во всех изоляторах. И это далеко не исчерпывающий перечень имеющихся проблем.

Из имеющихся 5 специальных приемников только один соответствует установленным требованиям (г. Братск п. Падун).

Имеются все основания для вывода о том, что в Иркутской области систематически допускаются нарушения законных прав граждан на содержание в условиях отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, на медицинскую помощь, на ежедневную прогулку и других. В некоторых случаях речь идет о том, что условия содержания в указанных учреждениях Иркутской области можно рассматривать как бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение, прямо нарушающее нормы Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конституции Российской Федерации.

За 2014 год в адрес Уполномоченного поступило 14 обращений с жалобами на условия содержания в ИВС, все они нашли свое подтверждение.

Особого внимания заслуживает ситуация в ИВС МО МВД России «Заларинский», который не соответствует установленным санитарно-гигиеническим нормам: нет канализации, естественные отправления производятся в ведро; нет водопровода, в камерах отсутствует естественное освещение; бачки для питьевой водой пусты, стоят на полу и используются вместо стола; нет вытяжной вентиляции; отсутствуют шкафы для хранения индивидуальных принадлежностей и продуктов. Помещения ИВС и МО МВД России «Заларинский» находятся в аварийном состоянии в силу ветхости, что создает угрозу безопасности сотрудников и иных лиц, при нахождении в данных зданиях.

Еще в 2013 году Уполномоченный ставил вопрос о закрытии ИВС ОП МО МВД «Усть-Кутский» в пгт. Магистральный (Приложение №16). Данное учреждение не соответствует установленным требованиям. Условия содержания в нем людей можно признать бесчеловечными, нарушающими их фундаментальные права.

Прокуратурой Казачинско-Ленского района Иркутской области неоднократно вносились представления в адрес ГУ МВД России по Иркутской области об устранении нарушений законодательства, при содержании подозреваемых, обвиняемых в этом изоляторе временного содержания. Но это не дало положительного результата. В связи с этим прокуратурой района было принято решение об обращении в суд с иском о понуждении органов полиции устранить нарушения, однако и оно до сих пор не реализовано.

В ходе посещения учреждения для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации, было установлено, что все иностранные граждане, находящиеся в СУВСИГ, находятся не в комнатах, которые должны находится в изолированных секциях (блоках), а в запираемых камерах тюремного типа (приближенного к режиму содержания в учреждениях УИС), что является унижением человеческого

достоинства граждан, а также противоречит требованиям ведомственных нормативных правовых актов.

Прогулочный дворик СУВСИГ не соответствует типовым требованиям, в учреждении отсутствует «безбарьерная среда» – нет никаких условий к приему и содержанию инвалидов, включая инвалидов – колясочников. Не реализуется право иностранных граждан – пользоваться настольными играми, периодическими изданиями, смотреть телепередачи и слушать радио в установленное расписанием дня время. Члены семей содержатся раздельно.

Во всех комнатах этого учреждения отсутствует приточно-вытяжная вентиляция. Проветривание возможно только через окно, поэтому в помещениях очень душно. Нет свободного доступа к питьевой воде. Бачков для питьевой воды также нет. Во всех комнатах отсутствует радиовещание.

При этом иностранные граждане жалуются главным образом на длительность исполнения решения об их возвращении на родину. Большинство из них находятся в учреждении свыше двух месяцев (а есть и более года). Даже лица, имеющие документ удостоверяющий личность, не выдворяются в короткий срок.

В целях обеспечения прав иностранных граждан необходимо оперативно принять исчерпывающие меры по устранению нарушений, выявленных в деятельности указанного учреждения.

## **11. О состоянии дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области**

Закон Иркутской области «О противодействии коррупции в Иркутской области» от 13 октября 2010 года № 92-ОЗ относит (среди прочего) к полномочиям Уполномоченного по правам человека в Иркутской области отражение состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области в ежегодном докладе по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области, в специальных докладах по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также по вопросам грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, осуществление антикоррупционного мониторинга, направление в органы прокуратуры информацию о выявленных коррупционных факторах в нормативных правовых актах органов государственной власти Иркутской области, иных государственных органов Иркутской области.

Говоря о коррупции как явлении, крайне негативно влияющем на жизнь общества и государства, следует заметить, что любое коррупционное правонарушение имеет своим следствием нарушение прав и свобод человека. Например, казнокрадство лишает граждан права на полное использование бюджетных средств на общественные нужды, а взяточничество нарушает право на равный доступ к государственным (муниципальным) услугам, к правосудию, к медицинской, социальной помощи, к образованию и проч.

*В апреле 2014г. Министерство имущественных отношений Иркутской области (далее Минимущества) в соответствии с законом предоставило 40 квартир в пос. Кутулик Аларского района Иркутской области нуждающимся гражданам из числа детей-сирот. В ходе проверки информации о несоответствии жилых помещений установленным требованиям, выяснилось, что десять 4-х квартирных одноэтажных домов крайне низкого качества, а их стоимость явно завышена. Эти дома были куплены Минимуществом у ООО «Стройсервис» при весьма сомнительных обстоятельствах. В результате оказались грубо*

*нарушенными жилищные права граждан, которых чиновники этого ведомства фактически вынудили вселиться в малопригодные для жизни квартиры.*

По данному вопросу Уполномоченный направил Губернатору Иркутской области обращение с предложением о проведении служебной проверки (Приложение №2), однако этого не было сделано. В настоящее время правоохранительными органами расследуется уголовное дело по факту приемки в эксплуатацию некачественного жилья.

По данным ГУ МВД России по Иркутской области в 2014 году число выявленных коррупционных преступлений выросло на 40% - до 500 случаев. Из них количество совершенных в крупном и особо крупном размере увеличилось с 62 до 157. Преступлений категории тяжких и особо тяжких соответственно с 239 до 330. За год было расследовано и направлено в суд 407 уголовных дел коррупционной направленности. К уголовной ответственности было привлечено 151 лицо (+31% к 2013 году).

По данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2014 году в Иркутской области районными судами за совершение коррупционных преступлений было осуждено 169 человек (годом ранее - 84). Из них: за получение взятки 24 (в 2013г. - 17), за дачу взятки 105 (в 2013г. - 52), за мошенничество 14.

По виду назначенного наказания: реальное лишение свободы - 14 человек (в 2013г. - 3), штраф - 121 человек (в 2013г. - 65), условное лишение свободы - 34 человека (в 2013г. - 14)

Осужденные в 2014 году по должностному положению: следователь - 1, сотрудников органов внутренних дел - 2, сотрудник таможенной службы - 1, сотрудников ФСИН - 7, других государственных и муниципальных служащих - 15, частных предпринимателей - 5, работников коммерческих структур - 11, иных лиц - 116. Преступления были совершены этими лицами в следующих сферах: здравоохранение - 10, образование - 4, суды, органы юстиции - 5, правоохранительные органы - 37.

Приведенная статистика показывает увеличение в 2014 году количественных показателей привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших коррупционные преступления. Обзор официальных сообщений правоохранительных органов и прокуратуры о выявлении коррупционных преступлений показал, что привлеченные к ответственности лица в подавляющем большинстве работники образовательных и медицинских учреждений, рядовые чиновники или руководители низшего звена.

Все это дает основания полагать, что в сфере выявления и пресечения коррупционных преступлений правоохранительными органами ведётся рутинная работа, а показатели «делаются» за счет «бытовой» (по одной из классификаций) коррупции.

В октябре 2014 г. Уполномоченным было направлено письмо прокурору Иркутской области следующего содержания:

*«Ко мне периодически обращаются граждане, проживающие в сельской местности Иркутской области, с жалобами на различные нарушения их жилищных прав. В том числе у меня на рассмотрении находится обращение гражданина о незаконных действиях органов местного самоуправления при формировании списка лиц получателей выплат в рамках реализации целевой программы «Социальное развитие села Иркутской области на 2011 - 2014 годы».*

*В результате ознакомления с Отчетом Контрольно-счетной палаты Иркутской области № 01/04 от 06 марта 2014 года ([http://www.irksp.ru/data/reports/01\\_04\\_2014.pdf](http://www.irksp.ru/data/reports/01_04_2014.pdf)) по результатам контрольного*

мероприятия «Проверка целевого и эффективного расходования средств областного бюджета, направленных на реализацию долгосрочной целевой программы «Социальное развитие села Иркутской области на 2011 – 2014 годы» в 2012 и 2013 гг. выяснилось следующее.

Финансирование реализации указанной программы осуществлялось на условиях софинансирования за счет средств федерального и областного бюджета.

Министерство сельского хозяйства Иркутской области являлось администратором и непосредственным исполнителем программы

Одним из основных нормативных правовых актов, подлежащих применению при реализации указанной программы являлось «Типовое положение о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам» (далее - Типовое положение) к Правилам предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов (далее – Правила), являющимся приложением № 16 к федеральной целевой программе, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2002 № 858 «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года».

Правительство Иркутской области издало постановление от 26.12.2011 № 415-пп «Об утверждении Порядка формирования и утверждения сводного списка участников мероприятий - получателей социальных выплат в рамках реализации федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858, по Иркутской области и Порядка выдачи свидетельств о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья в сельской местности на территории Иркутской области».

Количество участников программы, фактически улучшивших жилищные условия за 2012 год, составило 212 человек, из них 116 молодых семей (специалистов) и 96 граждан.

Количество участников программы, фактически улучшивших жилищные условия за 2013 год, составило 233 человека, из них 130 молодых семей (специалистов) и 103 граждан.

Как показало проведенное контрольное мероприятие (приложение № 3 к Отчету), в числе получателей средств социальных выплат, кроме молодых семей и специалистов, были безработные граждане, пенсионеры, сотрудники государственных федеральных, областных и местных органов, в том числе органов внутренних дел, прокуратуры, избирательных комиссий, политических партий, судебных приставов, местных администраций, МЧС, ГУФСИН, ОГУЭП «Облкоммунэнерго», руководители СМИ, коммерческих структур и т.д.

Сотрудниками Контрольно-счетной палаты области было проверено 255 дел участников мероприятий программы, при этом документы 226 - почти 89% (приложение №1 к Отчету) - содержали данные, на основании которых им должно было быть отказано во включении в сводный список получателей социальных выплат.

По итогам контрольного мероприятия было установлено, что общая сумма финансовых средств, предоставленная министерством гражданам, молодым семьям и молодым специалистам в виде социальных выплат на строительство (приобретение) жилья с нарушением Типового положения составила 123 190,2 тыс. рублей.

*Факты, приведенные в Отчете, дают основания утверждать, что включение в 2012 -2013 годах в сводный список получателей социальных выплат большого числа лиц, не имевших на это права, не только привело к незаконному использованию средств федерального и областного бюджета, но и нарушило права множества граждан, которые имели законные основания претендовать на такую меру социальной поддержки.*

*В соответствии с Законом Иркутской области от 07.10.2009 № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», прошу на основании Отчета провести проверку правомерности действий государственных органов, органов местного самоуправления Иркутской области и их должностных лиц, осуществлявших действия по реализации целевой программы «Социальное развитие села Иркутской области на 2011 - 2014 годы» на предмет наличия в них признаков коррупционной деятельности (или иных правонарушений), повлекших причинение ущерба федеральному и областному бюджету на сумму свыше 123 млн. руб.*

*Кроме того, прошу рассмотреть возможность возмещения ущерба причиненного федеральному и областному бюджету».*

К сожалению, ответа на это обращение Уполномоченного не последовало. Есть основания полагать, что в случае опубликования списка 226 лиц, незаконно получивших эту выплату, в нем обнаружится большое количество людей, имеющих статусное должностное положение.

Анализ информации по вопросам противодействия коррупции, размещенной на официальных сайтах государственных органов Иркутской области, показал практически полное отсутствие сведений о конкретных её результатах. К числу положительных моментов можно было бы отнести наличие сведений о доходах и имуществе некоторых категорий должностных лиц и членов их семей. Вместе с тем есть два государственных органа Иркутской области, на сайте которых эта информация вроде бы размещена, но на самом деле доступ к ней максимально затруднен. Гражданин, желающий ознакомиться с этими сведениями, должен заполнить поисковую форму и в результате сможет увидеть данные только об одном лице. При этом невозможно определить, вся ли информация размещена на сайте. Любопытно, что сведения о доходах и имуществе чиновников имеются, как правило, только за предыдущий год (редко за два последних года). Таким образом, понять, как менялось благосостояние чиновника на протяжении ряда лет невозможно. Некоторые государственные органы по непонятной причине удаляют со своих сайтов сведения о доходах и имуществе бывших чиновников.

Нет необходимости перечислять причины порождающие коррупцию – на эту тему исписаны горы бумаги и защищено много диссертаций соискателей научных степеней. Вряд ли Уполномоченный может сделать в этом вопросе какое-то открытие.

Также нет весомых причин считать, что Иркутская область в плане распространённости коррупции является чем-то исключительным в Российской Федерации.

Вместе с тем, есть основания полагать, что уровень коррупции не снизится до приемлемых размеров, пока не будет проявлена политическая воля решительно бороться с этим явлением, прежде всего на самом верхнем уровне, и пока бороться с ней будут сами чиновники в отсутствие реального общественного контроля. Эпизодические громкие коррупционные дела ничего не меняют в общей картине. К тому же они часто заканчиваются либо странно мягкими приговорами, либо вообще рассыпаются на стадии предварительного следствия.

## **12. О правовом просвещении граждан**

Проблемам правового просвещения населения было уделено внимание в докладах Уполномоченного за предыдущие годы. Актуальность этого вопроса остается и в настоящее время, поскольку в Иркутской области так и не создана целостная система правового просвещения граждан. Между тем поступающие обращения граждан зачастую говорят о низком уровне правовых знаний, граждане не знают своих прав, не умеют, а порой и не желают их защищать. Нередко встречается искаженное представление граждан о своих обязанностях.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 года Пр-1168) предусматривают, что федеральные, региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Важность этого направления работы отмечается практическими работниками, общественными деятелями, представителями науки.

В декабре 2014 года Уполномоченным был организован «круглый стол» на тему: «Проблемы правового просвещения населения Иркутской области», куда были приглашены представители органов исполнительной власти Иркутской области, представители правоохранительных органов, общественных и научных организаций. Участники «круглого стола» отметили востребованность правовых знаний населением Иркутской области и необходимость повышения доступности правовой информации для всех граждан, проживающих на территории области. Уполномоченный предложил разработать областную концепцию правового просвещения и государственную программу. Участниками «круглого стола» приняты рекомендации, которые были направлены в Правительство Иркутской области (приложение №15).

В настоящее время в адрес Уполномоченного поступило письмо Министерства юстиции Иркутской области, в котором утверждается, что разработка мероприятий, направленных на реализацию государственной политики по развитию правовой грамотности населения и правосознания граждан во взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическим и предпринимательским сообществом определена одним из приоритетных направлений работы Министерства юстиции Иркутской области на 2015 год. Рекомендации «круглого стола» будут положены в основу работы, запланированной Министерством юстиции Иркутской области по решению проблем в сфере организации правового просвещения граждан (приложение №16). Уполномоченный надеется, что в Иркутской области будет, наконец, создана система правового просвещения населения, что будет во многом способствовать соблюдению прав и свобод граждан.

## **13. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области**

В соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области принадлежит, в том числе, Уполномоченному по правам человека в Иркутской

области, по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного.

В 2014 году Уполномоченным уделялось большое внимание деятельности по совершенствованию законодательства Иркутской области в сфере защиты прав граждан. Им были внесены поправки к 8 проектам законов области, имеющим большое социальное значение, в частности, по вопросам квотирования рабочих мест для инвалидов, социального обслуживания, образования стратегического планирования, увеличения бюджетного финансирования мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, а также субсидирования пассажирских перевозок к местам компактного проживания коренных малочисленных народов. Ряд поправок Уполномоченного к проектам законов были учтены. Это относится к проектам законов о бюджете, об образовании, о квотировании и др.

Процесс совершенствования законодательства – это направление работы, которое требует постоянного внимания и соответствующих действий субъектов законодательной инициативы. Из всего массива проблем в сфере законотворчества следует остановиться на приоритетных для настоящего времени. Одна из таких проблем касается сферы образования. При принятии Закона Иркутской области от 10 июля 2014 года № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» был допущен существенный пробел в правовом регулировании, затрагивающий права отдельных категорий обучающихся на социальную поддержку. В частности не были предусмотрены меры социальной поддержки для слушателей, впервые обучающихся по очной форме обучения в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования.

Данное обстоятельство влечет отрицательные последствия для слушателей, обучающихся по очной форме обучения в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования. К Уполномоченному по правам человека в Иркутской области уже обратились родители слушателей, осваивающих программу среднего профессионального образования, с жалобой на нарушение прав их детей на социальную поддержку при получении образования. Следует отметить, что, как правило, в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области обучаются дети из малообеспеченных семей. По ранее действовавшему законодательству обучающиеся в государственных профессиональных образовательных организациях имели право на получение стипендии, материальной помощи, на место в общежитии или интернате. Так, в соответствии со статьей 50 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», ныне признанного утратившим силу, обучающиеся воспитанники государственного или муниципального образовательного учреждения обеспечивались учредителем в пределах его компетенции стипендиями, местами в общежитиях и интернатах, а также им предоставлялись иные меры социальной поддержки.

В Законе Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» выплата стипендий и материальной помощи, обеспечение питанием, предоставление мест в общежитиях и интернатах предусмотрена только для студентов (статьи 11, 12, 13). Учитывая данное обстоятельство, возникла необходимость законодательно обеспечить право слушателей на меры социальной поддержки при получении образования по программе среднего профессионального

образования. Уполномоченный подготовил соответствующую законодательную инициативу, которая будет внесена в Законодательное Собрание Иркутской области в ближайшее время, и надеется на поддержку депутатов в этом вопросе.

При рассмотрении отдельных обращений граждан по вопросам незаконного отказа Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в присвоении почетного звания «Ветеран труда» Уполномоченным было выявлено несоответствие федеральному законодательству отдельных положений Закона Иркутской области от 18 июля 2008 года № 44-оз «Об условиях и порядке присвоения звания «Ветеран труда» в Иркутской области». Так, анализ правовой нормы, установленной частью 1 статьи 4 названного Закона области, позволяет сделать вывод о том, что она сужает понятие ведомственных знаков отличия в труде по сравнению с положениями Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» до наград не только за особые отличия в труде, но и за продолжительный добросовестный труд.

Исходя из положений Федерального закона «О ветеранах» важно, что гражданин награжден ведомственным знаком отличия в труде. Отличия в труде могут быть любые: плодотворный труд, продолжительный труд, или высокие достижения и т.д. Каких-либо ограничений в этой части федеральное законодательство не содержит. Закон субъекта Российской Федерации может, конечно, содержать норму о ведомственных знаках отличия в труде, однако эта норма не должна входить в противоречие с федеральным законодательством. В данном случае имеется явное несоответствие нормы Закона области правовой норме федерального уровня. Эта формулировка вразрез с федеральным законодательством исключает иные ведомственные награды, связывая их только с условием продолжительного добросовестного труда.

Положение части 1 статьи 4 Закона области «Об условиях и порядке присвоения звания «Ветеран труда» в Иркутской области» применяется порой сотрудниками Министерства социального развития, опеки и попечительства при разрешении вопросов о присвоении почетного звания «Ветеран труда» буквально, без учета положений Конституции Российской Федерации о том, что при противоречии положений законов субъекта Российской Федерации федеральному законодательству должен применяться федеральный закон.

Для исключения случаев необоснованного, незаконного отказа в присвоении звания «Ветеран труда», необходимо привести положение части 1 статьи 4 Закона области «Об условиях и порядке присвоения звания «Ветеран труда» в Иркутской области» в соответствие с федеральным законодательством. Уполномоченный намерен выйти с такой законодательной инициативой в Законодательное Собрание Иркутской области и надеется на поддержку депутатов.

В докладах за 2012 и 2013 год обращалось внимание органов государственной власти Иркутской области на необходимость разработки и принятия закона Иркутской области о предоставлении вне очереди жилых помещений отдельным категориям граждан, установленным Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации». Речь идет о больных заразными формами туберкулеза. Так, в соответствии с частью 5 статьи 14 названного выше Федерального закона больным заразными формами туберкулеза, проживающим в квартирах, в которых, исходя из занимаемой жилой площади и состава семьи, нельзя выделить отдельную комнату больному заразной формой туберкулеза, квартирах коммунального заселения, общежитиях, а также семьям, имеющим ребенка, больного заразной формой туберкулеза, предоставляются вне очереди отдельные жилые помещения с учетом их права на дополнительную жилую площадь в соответствии с законодательством субъектов

Российской Федерации. Необходимость решения этого вопроса подробно обосновывалась в докладах Уполномоченного. Однако данный вопрос так и не нашел своего решения. Между тем уровень заболеваемости туберкулезом в Иркутской области остается высоким, надлежащее решение жилищного вопроса может способствовать снижению уровня распространения заболевания. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2013 года № 30-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № 2-О-Р и положения, установленные пунктами 5 и 6 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации, статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации, позволят органам государственной власти субъекта Российской Федерации ставить перед федеральными органами государственной власти вопрос о финансировании расходов по обеспечению данной категории граждан жилыми помещениями.

В Докладе Уполномоченного за 2013 год подробно рассматривался вопрос о необходимости правового регулирования процедуры общественного обсуждения законопроектов на региональном уровне. Этот вопрос не потерял актуальности и в настоящее время, так как нужных шагов в данном направлении в Иркутской области принято не было. Вопрос об общественном обсуждении приобрел новое звучание в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии с названным Федеральным законом под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Общественное обсуждение является одной из форм общественного контроля. В соответствии со статьей 24 Федерального закона под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Указанным Федеральным законом установлено, что порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. То есть, полномочие субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию порядка проведения общественного обсуждения теперь предусмотрено Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Поэтому законодательное установление порядка общественного обсуждения на региональном уровне – это не просто демонстрация уважения мнения представителей общественности, а требование федерального законодательства, которое необходимо выполнять.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» осуществление

общественного контроля регулируется не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (вступил в силу 2 августа 2014 года) устанавливает ряд конкретных правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в сфере общественного контроля, которые в Иркутской области также не реализованы.

Уполномоченный считает крайне важным ускорить разработку и принятие региональных правовых актов в целях создания необходимых условий для реализации в Иркутской области Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Кстати, законодательно установленный порядок общественного обсуждения проектов законов области дисциплинирует законодателей, позволит исключить или хотя бы минимизировать принятие решений, которые не отвечают интересам граждан Иркутской области. Представляется, что такой вопрос как порядок выборов главы г. Иркутска следовало обязательно обсуждать публично и открыто. Областной законодатель продемонстрировал отсутствие концептуального подхода к этому вопросу.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приведенная в настоящем докладе информация дает пищу не только для размышлений, но и для некоторых выводов.

Прежде всего, следует признать, что в Иркутской области в 2014 году по ряду отдельных проблем в сфере соблюдения прав человека есть определенный прогресс.

Наконец органы власти области стали реально решать проблему обеспечения гуманного отношения к больным, находившимся в филиале областной психиатрической больницы №2 в селе Александровское Боханского района в условиях, которые можно назвать бесчеловечными.

Люди, проживающие в жилом комплексе Луговое Иркутского района, после длительного ожидания получили возможность лечиться в новой поликлинике, а их дети посещать новый детский сад.

Многие граждане из числа детей-сирот наконец получили жилые помещения.

В крупных городах стали реализовываться мероприятия по созданию безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения.

Идет работа по реализации программ переселения граждан из аварийного жилья.

Из бюджетов разных уровней выделяются большие объемы денежных средств для финансирования различных программ социальной поддержки различных групп населения.

Вместе с тем, оценивая в целом положение дел в Иркутской области в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, следует признать, что существенного прогресса в решении системных проблем, порождающих многочисленные их нарушения, не наблюдается.

Причинами этого, по мнению Уполномоченного, являются:

- недостаточная обеспеченность финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами (а порой и неэффективное их использование) позитивных обязательств государства перед гражданами, прежде всего, в жилищной и социальной сфере, здравоохранении;

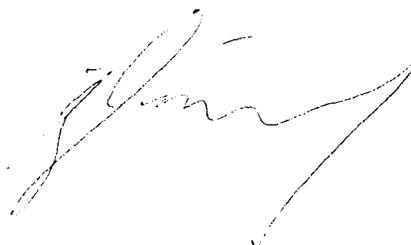
- имеющиеся проблемы качества и эффективности государственного и муниципального управления, включая нормативно-правовое регулирование, обеспечение исполнения и контроля реализации принятых решений;

- неразвитость гражданского общества и достаточно часто - незаинтересованность государственных и муниципальных органов в создании условий для его развития;

- низкая правовая осведомленность граждан и недоступность для них значительной части информации о деятельности государственных и муниципальных органов, затрагивающей прав и свободы людей;

Отдельно следует сказать о том, что человек, его прав и свободы, декларируемые как высшая ценность, далеко не всегда являются таковыми не только в сознании людей, но и в деятельности государственных и муниципальных органов. Мало кто из чиновников помнит, что именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти и местного самоуправления. Именно в этом коренятся причины многих нарушений прав человека.

Уполномоченной по правам человека  
в Иркутской области



В.А. Лукин

# ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**  
664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325, тел. (3952) 241 615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 144

от 12.2014 г.

Уполномоченному по правам человека  
в Российской Федерации  
Э.А. Памфиловой

Уважаемая Элла Александровна!

На территории Иркутской области до настоящего времени не исполнен в полной мере Указ Президента РФ от 7 мая 2008 г. N 714 "Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов".

На 1 декабря 2014 года в нашем регионе на учете нуждающихся в предоставлении жилья состоит 115 ветеранов и членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной Войны (далее – ветераны).

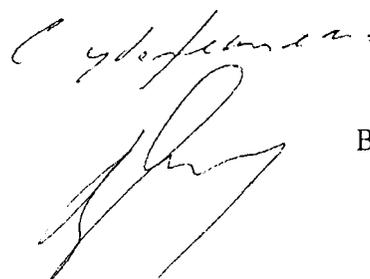
Федеральным законом от 01.12.2014 N 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" Иркутской области на осуществление полномочий по обеспечению жильем ветеранов предусмотрено 101 888,8 тыс. руб.

Указанные средства не позволят обеспечить в 2015 году всех нуждающихся ветеранов.

Принимая во внимание, что Ветераны Великой Отечественной войны — убывающая категория нашего населения, и каждый год их становится все меньше, в преддверии 70-летия со дня Победы в Великой Отечественной войне, считаю, что органы государственной власти

должны принять все возможные меры к завершению выполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2008 г. N 714\_ "Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов" в 2015 году.

Прошу Вас обозначить указанную проблему в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, так как она, наверное, характерна для большинства субъектов Российской Федерации.



В.А. Лукин

*Меновщикова Е.О.*

28-66-18



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664011, г. Иркутск, ул. Горького, 31 оф. 325

т.с.Мфакс (3952) 241615

E-mail: upch@govirk.ru

Исх.№ 1127  
От 18. 08.2014 г.

Губернатору Иркутской области  
С.В. Ероценко

Уважаемый Сергей Владимирович!

Из средств массовой информации (<http://vesti.irk.ru/watch/166809/> от 04.08.2014 «20 сирот в Кутулике заселили в некачественные дома») мне стало известно о фактах грубого массового нарушения прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при предоставлении им специализированных жилых помещений в Аларском районе (п. Кутулик).

Для рассмотрения данного вопроса и для принятия мною решения сотрудники аппарата Уполномоченного провели выездную проверку изложенных в СМИ фактов. В ходе проведенной проверки факты, изложенные в СМИ, нашли своё подтверждение, так: с момента сдачи в эксплуатацию (декабрь 2013 года) до момента заселения (апрель-май 2014 года) дома не отапливались, в результате чего промерзли и отсырели. В помещениях появилась черная плесень, грибок. Потолки состоят из досок, гипсокартона, засыпаны опилками, что категорически запрещено при таком отношении. В дождливую погоду потолки протекают, что усугубляет уже имеющуюся сырость. Печи сложены с нарушением применяемых технологий, часто дымят и плохо обогревают комнаты. На момент сдачи в эксплуатацию и на момент заселения в домах отсутствовало постоянное электроснабжение, отсутствовало уличное освещение, не были отсыпаны дороги. Ближайшая водоколонка находится от домов на расстоянии более километра, подвоз воды не осуществляется. На прилегающей к домам территории скопился мусор, так как его вывоз не организован.

Всего на строительство, согласно Разрешения на ввод в эксплуатацию от 03 декабря 2013 года № RU 85501000-49, было потрачено подрядчиком ООО «Стройсервис» (п. Бохан) 4106,40 тыс. руб.

В настоящее время в предоставленных специализированных жилых помещениях из 31 одного лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, проживает всего около 6 человек. Данная ситуация сложилась из-за невозможности проживания в указанных условиях.

Песмотря на то, что Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и Министерство имущественных отношений Иркутской области ещё в апреле 2014 года были письменно уведомлены Администрацией Аларского района о имеющихся существенных недостатках специализированных жилых помещений, предоставляемых лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заселение было проведено.

Поскольку у меня имеются основания полагать, что сложившаяся ситуация стала возможной в результате неадекватного исполнения своих служебных обязанностей должностными лицами органов исполнительной власти Иркутской области, руководствуясь Законом Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» от 07 октября 2009 г. № 69/35-оз, прошу Вас, уважаемый Сергей Владимирович, организовать служебную проверку по вышеизложенным фактам и привлечь виновных лиц к установленной действующим законодательством, ответственности.

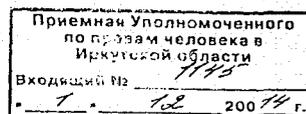
О принятом решении прошу меня информировать.

*уважаемый,*



В.В. Лукин

Исп. Ченских Т.Н.  
тел. 8(3952)241351



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

Ленина ул., д. 1а, Иркутск, 664027  
Тел. (3952) 24-17-60, факс 20-00-93. E-mail: spk@duma.irkutsk.ru  
ОКПО 00088161, ОГРН 1033801013179, ИНН/КПП 380000608/380801001

28.07.2009 № 001/0977

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уполномоченному по правам человека  
в Иркутской области

В.А. Лукину

Уважаемый Валерий Алексеевич!

В Законодательном Собрании Иркутской области рассмотрено Ваше обращение о назначении депутатской проверки в целях выявления причин и условий нарушений прав граждан и принятия мер по их устранению.

В соответствии со статьей 2 Закона Иркутской области от 03.07.2009 № 48/14-оз «О депутатской проверке в Иркутской области» основаниями для проведения депутатской проверки являются негативные события в сферах действия Устава Иркутской области и законов области, получившие широкую общественную огласку, а также факты грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, происшедшие или происходящие на территории области.

Статьей 6 указанного Закона Иркутской области установлено, что инициатива назначения депутатской проверки реализуется посредством направления председателю Законодательного Собрания Иркутской области требования группы депутатов Законодательного Собрания численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Законодательного Собрания, депутатской фракции либо предложения Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в случае, предусмотренном законом области.

Согласно части 4 статьи 15 Закона Иркутской области от 07.10.2009 № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» в случае грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека в Иркутской области вправе обратиться в Законодательное Собрание с предложением о назначении по данному основанию депутатской проверки. О фактах грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный по правам человека в Иркутской области информирует прокурора Иркутской области и Губернатора Иркутской области.

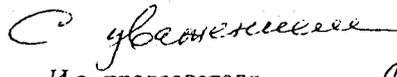
Как указано в статье 6 Закона Иркутской области от 03.07.2009 № 48/14-оз «О депутатской проверке в Иркутской области», предложение в обязательном порядке должны содержать основания, цели депутатской проверки, срок, в течение которого она должна быть проведена.

Вместе с тем, Ваше предложение не соответствует данным требованиям, т.к. не указан срок проведения депутатской проверки, что не позволяет рассмотреть вопрос о ее назначении.

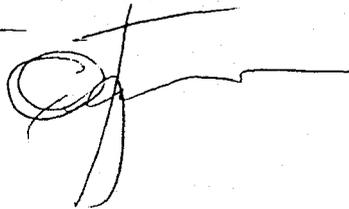
Принимая во внимание, что в Правительстве Иркутской области вопрос, обозначенный Вами, взят на контроль и ведется работа по устранению недостатков, выявленных в приобретенных для детей-сирот специализированных жилых помещениях, Законодательным Собранием Иркутской области направлен запрос Губернатору Иркутской области Ерощенко С.В.

Кроме того, для рассмотрения вопроса о принятии мер прокурорского реагирования Ваше обращение с прилагаемыми к нему материалами направлены в прокуратуру Иркутской области.

О результатах Вы будете проинформированы дополнительно.



И.о. председателя



С.Ф. Брилка



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325, тел. (3952) 241 615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх.№ 350

От 13.03.2015г.

Первому заместителю Председателя  
Правительства Иркутской области  
Слободчикову Н.В.

Уважаемый Николай Валентинович!

В программе «Вести Иркутск» 2 марта 2015 года была озвучена ситуация о проблемах лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вселенных в жилой дом, расположенный по адресу: Иркутский район, с.Хомутово, ул.Чапаева, 12, качество которого вызывает нарекания со стороны этих граждан.

6 марта 2015 года этой же программой был показан сюжет о ненадлежащем качестве жилых помещений, предоставленных детям-сиротам в г.Саянске.

Вам известна ситуация с жилыми домами, построенными для данной категории граждан в пос.Кутулик Аларского района.

Таким образом, налицо системное нарушение строительных норм и правил при возведении и сдаче в эксплуатацию жилых домов, предназначенных для предоставления лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, финансирование которых осуществляется за счет средств областного и федерального бюджета.

Учитывая, что, как правило, для таких целей возводятся малоэтажные многоквартирные жилые дома, расположенные в сельской местности, и в отношении которых согласно нормам градостроительного законодательства не осуществляется строительный надзор, контроль качества такого строительства должен осуществляться заказчиком, то есть Министерством имущественных отношений Иркутской области.

Созданный для этих целей в Министерстве строительства, дорожного хозяйства Иркутской области отдел (в составе 2-х человек) по проведению проверок расходования бюджетных ассигнований, к компетенции которого относится, в том числе, и проведение проверок качества возводимого по программам жилья в отношении тех объектов, по которым не осуществляется государственный строительный надзор, вряд ли сможет осуществлять надлежащий контроль качества строительства таких жилых домов, как на стадии строительства, так и на стадии приемки.

Полагаю, что указанные обстоятельства, свидетельствующие о неэффективном использовании бюджетных средств и влекущие нарушения жилищных прав значительного числа граждан, требуют принятия незамедлительных мер по осуществлению контроля качества жилых домов, возводимых для предоставления лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В.А.Лукин

Орешкина Т.И. Тел. (3952) 24-17-19

**ОБРАЩЕНИЕ****Уполномоченного по правам человека в Иркутской области к  
собственникам квартир в многоквартирных домах****Уважаемые собственники жилья!**

В этом году, в связи с изменением федерального законодательства, у собственников квартир в многоквартирных домах появилась обязанность вносить плату за проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Считаю необходимым разъяснить некоторые правовые основы нового мероприятия, затрагивающего ваши жилищные права и интересы.

В соответствии с Законом Иркутской области от 27 декабря 2013 года, «Об организации проведения капитального имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области», в ближайшее время, после рассмотрения на заседании регионального Правительства, будет утверждена региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. По истечении трех календарных месяцев после ее официального опубликования у собственников помещений в многоквартирном доме, включенном в программу, возникает обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества. Отмечу, что в программу войдет каждый дом, независимо от того, потребуется ему ремонт через год или через десять лет. Не будут включены в этот список только дома, признанные аварийными и подлежащими сносу. Собственники квартир в таких домах не будут платить указанные взносы.

В течение срока, установленного Правительством Иркутской области, собственники помещений в многоквартирных домах обязаны на общем собрании выбрать один из способов формирования фонда капитального ремонта:

- на счете регионального оператора;
- на специальном счете многоквартирного дома.

Важно подойти к этому выбору сознательно и с большой ответственностью.

Выбирая вариант формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора, необходимо иметь в виду, что к его полномочиям относится выполнение функций по аккумулированию взносов на капитальный ремонт общего имущества, в том числе: начисление, сбор и учет взносов по каждому дому и каждому собственнику, подготовка задания к капитальному ремонту, привлечение подрядных организаций для выполнения ремонтных работ, обеспечение контроля качества и сроков, приемка выполненных работ. При этом региональному оператору разрешается использовать на возвратной основе средства, накопленные собственниками одного многоквартирного дома, на проведение капитального ремонта другого многоквартирного дома, срок проведения ремонта которого определен в региональной программе раньше, и при условии, что данные многоквартирные дома находятся на территории одного городского округа или одного муниципального района.

Таким образом, региональный оператор обеспечивает весь процесс проведения капитального ремонта общего имущества, задача собственников при таком формировании фонда сводится только к уплате ежемесячных взносов.

Обращаю внимание собственников жилых помещений, желающих сформировать фонд капитального ремонта на специальном счете на необходимость взвешенного и обдуманного принятия такого решения. Этот способ более предпочтителен для владельцев квартир в домах, капитальный ремонт которых предусмотрен не ранее чем через 10-15 лет, поскольку позволит не только накопить собственные средства на его проведение, не привлекая займы, но и капитализировать их. При этом решение о дате проведения ремонта принимают сами собственники, они же устанавливают размер ежемесячных взносов. Он должен быть не ниже минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного постановлением Правительства Иркутской области от 17.02.2014г. На сегодняшний день, в зависимости от типа и этажности многоквартирного дома, это от 3,9 до 9,03 руб. за 1 м.2 для районов Крайнего Севера и приравненных к ним, и от 3,41 до 7,87 руб. за 1 м.2 для остальных районов области. Важно учитывать, что в этом случае ответственность за выбор организации, проводящей капитальный ремонт, объем и качество его проведения лежит исключительно на собственниках. Деньги перечисляются подрядчику только после предоставления акта приемки работ, подписанного представителями собственников и органов местного самоуправления.

В случае если собственники многоквартирного дома в установленные сроки не определятся со способом формирования фонда капитального ремонта, органом местного самоуправления будет принято решение о формировании его на счете регионального оператора. Поэтому важно использовать эту возможность и самим принять решение о способе формирования фонда. Необходимо заметить, что жильцы неприватизированных квартир не обязаны уплачивать взносы на капремонт. Эта обязанность ложится на муниципалитет, который является собственником данного жилья.

Обращаю ваше внимание на необходимость осознанно отнестись к выбору способа формирования фонда капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов. От этого во многом зависит состояние общего имущества в вашем доме и комфорт проживания в нем.

<http://ombudsman.r38.ru/news/1162.html>



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325, тел. (3952) 241 615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 18  
От 1.01.2015г.

Уполномоченному по правам  
человека в Российской Федерации  
**Памфиловой Э.А.**

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д.47, к.115

Уважаемая Элла Александровна!

В связи с внесением Федеральным законом № 271-ФЗ от 25.12.2012г. измененной в Жилищный кодекс Российской Федерации, на граждан, проживающих в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности, возложена обязанность по внесению взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

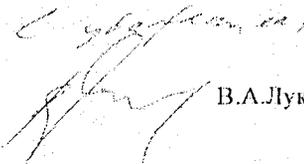
В настоящее время федеральным законодательством, с учетом законодательства субъектов Российской Федерации, установлено право определенной категории граждан на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, включая компенсацию взноса на капитальный ремонт.

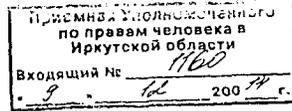
Однако к указанной категории граждан не отнесены инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов. Между тем, инвалиды являются одной из самых незащищенных групп населения нашего государства.

В силу статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах входит в структуру платы за жилое помещение, вносимой их собственниками.

Между тем, статья 17 Федерального закона № 181-ФЗ от 24.11.1995г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» устанавливает предоставление инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, скидки в размере не ниже 50% на оплату жилого помещения, находящегося только в государственном или муниципальном жилищном фонде. Однако по данным Иркутской области около 65 % граждан с ограниченными возможностями проживают в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности. Следовательно, исполнение вышеуказанной нормы Федерального закона влечет ограничение прав значительного количества граждан, что является дискриминацией по отношению к другим лицам, получающим компенсацию взносов на капитальный ремонт.

В связи с изложенным, прошу Вас обратиться к субъектам права законодательной инициативы с предложением о внесении изменений в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», направленных на установление инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов льготы по уплате взносов на капитальный ремонт.

  
 В.А.Лукин



**ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 256-569, 200-015Е-mail:mail@govirk.ru

Факс (3952) 241-773

*02-12-2014 № 02-11-542/14*  
на № Г-12-1241 от 01.09.2014

Уполномоченному по правам  
человека в Иркутской области

В.А. Лукину

«О предоставлении информации»

Уважаемый Валерий Алексеевич!

Информирую о результатах рассмотрения предложений о возможности и необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты Иркутской области, определяющие механизм переселения граждан Иркутской области из аварийного жилищного фонда, в частности увеличения норматива стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения для строительства (реконструкции), приобретения жилых помещений в целях переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в срок до марта 2013 года поручено разработать комплекс мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда.

В целях реализации данного Указа, а также послания Президента Российской Федерации Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации на 2013 год разработана подпрограмма «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда Иркутской области» на 2014 - 2020 годы в рамках государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп (далее – подпрограмма).

Основным мероприятием подпрограммы является обеспечение жильем граждан, проживающих в домах, признанных ветхими либо аварийными

до 1 января 2012 года, и ликвидация домов, признанных непригодными для проживания. Реализация указанного мероприятия подпрограммы осуществляется путем строительства (приобретения), реконструкции жилья в соответствии с условиями и сроками заключенного муниципального контракта, в целях чего осуществляется предоставление межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам в виде субсидий на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области по переселению граждан из непригодного для проживания жилищного фонда в Иркутской области на основании соглашений о предоставлении субсидии.

При этом, предоставление указанных субсидий осуществляется при соблюдении муниципальными образованиями Иркутской области условий о стоимости 1 кв.м общей площади жилого помещения, строящегося (реконструируемого), приобретаемого в рамках подпрограммы, не превышающей норматива стоимости 1 кв.м общей площади жилого помещения, который устанавливается правовым актом Правительства Иркутской области на год, в котором планируется реализация мероприятий подпрограммы, а также уровня софинансирования за счет средств местных бюджетов. Норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, используемой в 2014 году для строительства (реконструкции), приобретения жилых помещений в целях реализации подпрограммы установлен распоряжением Правительства Иркутской области от 28 мая 2014 года № 410-рп в размере 26 468 рублей (далее – норматив стоимости).

Учитывая изложенное, правовая возможность увеличения норматива стоимости имеется, вместе с тем данную возможность необходимо оценивать с точки зрения возможностей областного бюджета, а также принимая во внимание предельно допустимый уровень дефицита областного бюджета. Увеличение норматива стоимости может привести к увеличению размера дефицита областного бюджета и может повлечь нарушение требований статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также принципа сбалансированности бюджета, установленного статьей 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



Н.В. Слободчиков



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325, тел. (3952) 241 615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх.№ Кол-102-1/12

От 18.02.2015г.

Уполномоченному по правам человека  
в Российской Федерации  
**Памфиловой Э.А.**  
101000, г.Москва, ул.Мясницкая, 47

Уважаемая Элла Александровна!

У меня на рассмотрении находятся обращения граждан, чьи жилые помещения утрачены в результате пожара, по вопросу обеспечения их жилищных прав.

Жилой дом, в котором проживали граждане на праве социального найма жилых помещений, является федеральной собственностью, что подтверждается свидетельством о государственной регистрации права от 28.02.2012г. До момента пожара, произошедшего 03.06.2014г. он не был передан в муниципальную собственность.

Следовательно, провести оценку состояния жилого дома должна межведомственная комиссия, созданная федеральным органом исполнительной власти, согласно пункту 7 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006г. № 47.

Территориальное управление Росимущества в Иркутской области в сентябре 2014 года обратилось в Росимущество по вопросу создания такой комиссии и проведении оценки жилого дома, пострадавшего от пожара. Однако до настоящего времени такое решение не принято.

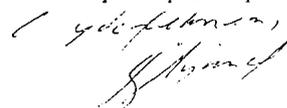
Мое обращение на имя руководителя Росимущества Дергуновой О.К. от 31.10.2014г. также оставлено без ответа.

Таким образом, неисполнение федеральным органом исполнительной власти предписаний Постановления Правительства РФ № 47, влечет нарушение жилищных прав граждан.

Для сведения сообщаю, что на территории Иркутской области в реестре федерального имущества учтено более 350 объектов жилищного фонда.

Убедительно прошу Вас запросить от Росимущества документы, подтверждающие создание межведомственной комиссии по проведению оценки жилых помещений, находящихся в федеральной собственности и проведению оценки пострадавшего от пожара жилого дома, расположенного в п.Парфеновка.

Приложение: копия ответа прокуратуры – на 3-х л.  
копия обращения в Росимущество на 2-х л.  
копия ответа Теруправления на 3-х л.  
копия свидетельства о регистрации права на 1л.

  
 В.А.Лукин



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325, тел. (3952) 241 615 E-mail: upchi@govirk.ru

Исх.№ Б-10- 231  
От 11.02.2015г.

Прокурору г.Иркутска  
**Михайловой О.Г.**  
664003, г.Иркутск, ул.Урицкого, 17

Уважаемая Ольга Григорьевна!

Ко мне поступило обращение Бондаренко Ирины Владимировны, проживающей по адресу: г.Иркутск, ул.Воровского, 27-7 по вопросу расселения данного жилого дома, признанного в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу.

Вышеназванный жилой дом включен в реестр многоквартирных жилых домов жилищного фонда города Иркутска, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, являющийся приложением к муниципальной программе «Жилище на 2013-2017 годы», утвержденной постановлением администрации города Иркутска от 11.10.2012г № 031-06-2031/12. Однако вопрос о сроках расселения данного дома не решен.

Из ответа, направленного гражданам заместителем мэра – председателем комитета по градостроительной политике администрации г.Иркутска Е.А.Харитоновым (исх.№ 945-30-1625/14 от 04.04.2014г) следует, что поскольку жилой дом расположен на территории, на которой не планируется строительство объектов капитального строительства местного значения, постольку он и не был включен в перечень объектов, подлежащих расселению в рамках указанной программы в 2014 году. По устной информации специалистов комитета, данный дом не включен на расселение и в 2015 году.

Вместе с тем, состояние жилого дома угрожает безопасному проживанию в нем и требует оперативного расселения: трещины в наружных стенах по периметру здания, полы в коридорах общего пользования и в квартирах имеют щели, прогибы, выпучивание, гниль; отметка пола в подъездах ниже отметки земли, в связи с чем, сточные воды и содержимое септика проникает в подполье.

Полагаю, что предусмотренное подпрограммой «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в г.Иркутске муниципальной программы «Жилище на 2013-2017 годы» в разделе III положение о том, что *«очередность включения многоквартирных домов, информация о которых содержится в реестре на снос в перечень мероприятий по расселению зависит от необходимости развития городских территорий в соответствии с градостроительной концепцией застройки районов города Иркутска, исходя из потребности осуществления строительства объектов капитального строительства местного значения»*, нарушает жилищные

права граждан, не соответствует статье 32 Жилищного кодекса РФ, статьям 2 и 18 Конституции РФ.

Кроме того, указанное положение противоречит не только целям муниципальной программы «Жилище на 2013-2017 годы» но и целям государственной программы Иркутской области "Доступное жилье" на 2014 – 2020 годы.

В связи с изложенным, прошу Вас обратиться в порядке, предусмотренном главой 24 Гражданского процессуального кодекса РФ, в суд с заявлением об оспаривании постановления администрации города Иркутска от 11.10.2012г № 031-06-2031/12 «Об утверждении муниципальной программы «Жилище на 2013 – 2017 годы» в части, касающейся определения оснований очередности включения многоквартирных домов в мероприятия по расселению в зависимости от необходимости развития городских территорий и потребности осуществления строительства объектов капитального строительства местного значения.

О принятом решении прошу меня уведомить.

*С уведомлением*  


В.А.Лукин

Орешкина Т.И.  
Тел. (3952) 24-17-19

## ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 21 июня 2011 г. N 67-В11-3

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Горшкова В.В.,

судей Гетман Е.С. и Харланова А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по иску мэрии г. Новосибирска к Вандышеву К.С., Койновой Н.С., Койнову О.А., действующему в своих интересах и интересах несовершеннолетней А. о выселении с предоставлением другого жилого помещения по надзорной жалобе Койнова О.А., действующего также в интересах несовершеннолетней А., Койновой Н.С. на решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 11 июня 2010 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 12 августа 2010 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Гетман Е.С., прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., полагавшего, что судебные постановления подлежат отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

мэрия г. Новосибирска обратилась в суд с иском к Вандышеву К.С., Койнову О.А., действующему также в интересах несовершеннолетней А., Койновой Н.С. о выселении из жилого помещения, расположенного по адресу: <...> с предоставлением другого жилого помещения по договору социального найма, расположенного по адресу: <...>, указав, что жилое помещение, в котором проживают ответчики, признано непригодным для проживания, в связи с чем Вандышеву К.С. на состав семьи из четырех человек предоставлена однокомнатная квартира <...> в доме <...> по ул. <...>, однако ответчики отказались переселиться из непригодного для проживания жилого помещения.

Решением Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 11 июня 2010 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 12 августа 2010 г., иск удовлетворен.

В надзорной жалобе Койнов О.А., действующий также в интересах несовершеннолетней Койновой А.О., и Койнова Н.С. ставят вопрос о передаче жалобы с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации для отмены указанных судебных постановлений и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 г. надзорная жалоба Койнова О.А., действующего также в интересах несовершеннолетней А. и Койновой Н.С. с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в надзорной жалобе, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что имеются основания для отмены судебных постановлений в порядке надзора.

Основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Такие нарушения норм материального права были допущены судами первой и

кассационной инстанций.

Из материалов дела следует, что квартира <...> в доме <...> общей площадью 24,8 кв. метра, жилой - 16,8 кв. метра находится в муниципальной собственности.

В указанном жилом помещении зарегистрированы Вандышев К.С. (с 1 сентября 1997 г.), Койнова Н.С. (с 1 февраля 2003 г.), Койнов О.А. (с 14 ноября 2005 г.), несовершеннолетняя А. (с 8 июля 2008 г.).

Согласно акту межведомственной комиссии от 18 ноября 2004 г. жилой дом <...> отнесен к категории непригодных для постоянного проживания и подлежащих сносу (л.д. 5 - 7).

24 февраля 2005 г. мэром г. Новосибирска принято распоряжение N 1122-р о расселении жильцов указанного дома (л.д. 4).

Распоряжением мэра г. Новосибирска N 33603-р от 22 декабря 2009 г. семье Вандышева К.С. в составе четырех человек предоставлена однокомнатная квартира <...> в доме <...> по улице <...> общей площадью 25,7 кв. метра и жилой площадью 18,9 кв. метра (л.д. 8).

Удовлетворяя искивые требования мэрии г. Новосибирска, суды первой и кассационной инстанций исходили из того, что предоставляемая ответчикам квартира <...> в доме <...> отвечает всем необходимым градостроительным нормам и правилам, в том числе и санитарным, ранее занимаемое и предоставляемое жилые помещения являются равнозначными по общей площади.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что с вынесенными судебными постановлениями согласиться нельзя по следующим основаниям.

В силу статьи 87 Жилищного кодекса Российской Федерации если жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит переводу в нежилое помещение или признано непригодным для проживания, выселяемым из такого жилого помещения гражданам наймодателем предоставляется другое благоустроенное жилое помещение по договору социального найма.

Согласно частям 1 и 2 статьи 89 указанного Кодекса предоставляемое гражданам в связи с выселением по основаниям, которые предусмотрены статьями 86 - 88 данного Кодекса, другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населенного пункта. В случаях, предусмотренных федеральным законом, гражданам, которые состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или имеют право состоять на данном учете, жилые помещения предоставляются по нормам предоставления. Если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи до выселения занимали квартиру или не менее чем две комнаты, наниматель соответственно имеет право на получение квартиры или на получение жилого помещения, состоящего из того же числа комнат в коммунальной квартире.

Из указанных правовых норм следует, что по общему правилу, если иное не предусмотрено федеральным законом, предоставление гражданам в связи с признанием занимаемого ими жилого помещения непригодным для проживания другого жилого помещения (статья 87 Жилищного кодекса Российской Федерации) носит компенсационный характер, гарантирует им условия проживания, которые не должны быть ухудшены по сравнению с прежними.

Согласно разъяснениям, данным в пункте 37 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. N 14 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике применения Жилищного кодекса Российской Федерации", по делам о выселении граждан в другое благоустроенное жилое помещение по основаниям, предусмотренным статьями 86 - 88 Жилищного кодекса Российской Федерации, то есть в связи с невозможностью использования жилого помещения по назначению, суду следует проверить, в частности, не будут ли ухудшены жилищные условия граждан, выселяемых в предоставляемое жилое помещение.

Реальное обеспечение прав и свобод граждан правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации) предполагает обязанность судов при применении положений статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая лишь в самом общем виде определяет критерии, которым должны отвечать вновь предоставляемые жилые помещения, исследовать и оценивать все потребительские свойства жилых помещений, предлагаемых для переселения граждан, и учитывать все обстоятельства, свидетельствующие о равнозначности или неравнозначности предоставляемого конкретным лицам определенного жилого помещения.

В соответствии со статьей 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (часть 5) общая площадь жилого помещения состоит из суммы площадей всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас.

Таким образом, общая площадь жилого помещения состоит из суммы площади, являющейся жилой, и площади определенных вспомогательных помещений, в связи с чем площадь кухни, которая в силу вышеназванной нормы является вспомогательным жилым помещением, подлежит учету при определении размера общей площади жилого помещения, но не может включаться в жилую площадь помещения.

Согласно пункту 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. N 47 (в ред. от 02 августа 2007 г.) "Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции" не допускаются к использованию в качестве жилых помещений помещения вспомогательного использования, а также помещения, входящие в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Таким образом, поскольку жилищные условия граждан, переселяемых из жилых домов, подлежащих сносу, не могут быть ухудшены, и именно размером жилой площади помещения и обособленностью от вспомогательных помещений определяются его потребительские свойства, постольку предоставление гражданам в порядке статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации равнозначных по размеру общей площади жилых помещений не исключает обязанности органов местного самоуправления по предоставлению жилых помещений не только равнозначных по размеру жилой площади, но и не совмещенных со вспомогательными помещениями.

Иное означало бы нарушение права каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное жилище, признаваемое Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Из материалов дела следует, что предоставленная семье Вандышева К.С. в составе четырех человек однокомнатная квартира <...> в доме <...> является квартирой-студией, в которой жилая комната содержит нишу, оборудованную раковиной, при этом площадь ниши, предназначенной для использования в качестве кухни, учитывается как жилая площадь (л.д. 16).

Отказываясь переселиться в названное жилое помещение, ответчики указывали, что таким выселением будут нарушены их жилищные права, поскольку в ранее занимаемой ими квартире комната являлась изолированной от вспомогательных помещений, в ее площадь не была включена площадь кухни. Предоставление им квартиры, в которой площадь кухни включена в жилую площадь, ухудшает их жилищные условия, что противоречит требованиям статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Однако этого судами первой и кассационной инстанций при разрешении спора учтено не было.

Допущенные судами первой и кассационной инстанций и названные выше нарушения при применении норм материального права являются существенными, они повлияли на исход дела, и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов ответчиков, в связи с чем судебные постановления подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное и разрешить

возникший спор в соответствии с требованиями закона.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 387, 388, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 11 июня 2010 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 12 августа 2010 г. отменить. Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325,

тел. 241 615

E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 412  
от 17 марта 2015 г.

Губернатору Иркутской области  
С.В. Ерошенко

Уважаемый Сергей Владимирович!

В мой адрес продолжают поступать обращения работников областных государственных и муниципальных учреждений, расположенных в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, которым установлена заработная плата в размере минимальной оплаты труда (далее – МРОТ). С 1 января 2015 года МРОТ установлен в сумме 5 965 рублей в месяц. Как следует из обращений работников, в Иркутской области неправомерно не начисляются установленные законодательством районные коэффициенты и процентные надбавки к МРОТ за стаж работы в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

Руководители указанных учреждений объясняют эту ситуацию тем, что при определении размеров фондов оплаты труда отраслевыми министерствами и Министерством финансов Иркутской области не учтены в полном объеме положения международных правовых норм, а также требования российского трудового законодательства. В соответствии со статьей 146 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) оплата труда работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями, производится в повышенном размере. В состав заработной платы, помимо вознаграждения за труд в зависимости от его сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, включаются также компенсационные выплаты (в том числе за работу в особых климатических условиях) и стимулирующие выплаты (часть 2 статьи 129 ТК РФ). В соответствии со статьями 315, 316, 317 ТК РФ оплата труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, осуществляется с применением районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате.

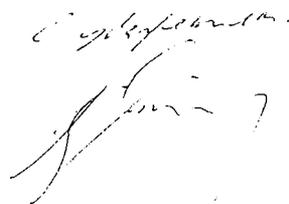
Если названный вопрос не будет решен в соответствии с законодательством, работники могут обратиться в суд за защитой трудовых прав. Положительная судебная практика по такому вопросу имеется, об этом

1

указывается в Обзоре Верховного Суда Российской Федерации практики рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 февраля 2014 года. В частности, в Обзоре отмечается, что правильной является практика тех судов, которые удовлетворяли требования работников о взыскании заработной платы с учетом районных коэффициентов и процентных надбавок в тех случаях, когда работникам работавшим в районах Крайнего Севера или местностях, приравненных к ним, работодателями устанавливалась заработная плата в размере МРОТ. К заработной плате работника организации, расположенной в районе Крайнего Севера или приравненной к району Крайнего Севера местности, установленной в размере МРОТ, начисляются районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы в данных районах и местностях.

Руководствуясь приведенной судебной практикой не могу согласиться с доводами письма за подписью заместителя председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой от 17 марта 2015 года исх. № 02-13-319/15, в котором утверждается, что в ТК РФ отсутствует норма, обязывающая начислять на МРОТ районный коэффициент и процентную надбавку.

Учитывая изложенное, прошу, уважаемый Сергей Владимирович, рассмотреть данную проблему и принять соответствующие меры для ее решения в соответствии с действующим законодательством и состоявшейся судебной практикой. Дальнейшее затягивание Правительством Иркутской области в надежном регулировании данного вопроса может усилить протестные настроения граждан.



В.А. Лукин

Исп. Э.С. Бондарева  
тел (3952)24-13-51



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325.

тел. 241 615

E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 53  
от «20» января 2014 г.

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
Л.М. Берлиной

Уважаемая Людмила Михайловна!

На сессии Законодательного Собрания Иркутской области 25 декабря 2013 года в первом чтении принят проект закона «О дополнительных мерах социальной поддержки для граждан, желающих переселиться из зоны затопления Богучанского водохранилища».

О чем я сообщал ранее, принятие рассматриваемого проекта закона в предложенной концепции нецелесообразно. Кроме того, его принятие повлечет нарушение некоторых законных прав граждан, проживающих в населенных пунктах, расположенных в зоне затопления, и вынужденных покидать их. Название проекта закона предполагает, что могут быть граждане, которые не пожелают переселяться, что граждане имеют право выбора (переселиться или остаться). Фактически же в с. Кеуль Усть-Илимского района, расположенного в зоне затопления, уже созданы условия невозможности постоянного проживания для граждан, в том числе, ликвидированы организации социальной инфраструктуры.

Необходимо также отметить, что предоставление дополнительных мер социальной поддержки возможно в том случае, когда законодательно

определены и выполняются основные меры по переселению граждан. Если этого нет, то следует регулировать, прежде всего, порядок и условия переселения из зоны затопления граждан в полном объеме, проживающих в соответствующих населенных пунктах, а не ограничиваться отдельными мерами дополнительной социальной поддержки.

Федеральное законодательство (ст. 32 ЖК РФ, 281 ГК РФ, 63 ЗК РФ) содержит механизм изъятия для государственных нужд земельных участков, жилых помещений, др. имущества. Несмотря на то, что правовой акт об изъятии земли не принимался в Иркутской области, де-факто это произошло. Хотя Минрегион России и Минэнерго России настаивают, что заказчиком подготовки ложа водохранилища к затоплению БогЭС является Правительство Иркутской области. В связи с этим, можно просматривать два варианта, которые бы не вызвали возражений: 1) выполнение предписаний федерального законодательства и плюс дополнительные меры поддержки, финансируемые только за счет областного бюджета; 2) выполнение предусмотренных мер Законом области, которые должны быть не менее мер, установленных федеральным законодательством. И в этом случае эти меры будут единственными и основными, а не дополнительными.

Концепция и отдельные положения проекта закона противоречат федеральному законодательству, поскольку не обеспечивают требование о предварительном и равноценном возмещении утрачиваемого имущества на основе соглашения с собственниками. Подробное заключение на проект закона мною направлено в Ваш адрес 24 декабря 2013 года исх. № 1553. В проект закона, который принят в первом чтении, необходимо, в целях устранения противоречий федеральному законодательству, вносить поправки, которые неизбежно изменят его концепцию. Однако при рассмотрении его во втором чтении это невозможно. Принятие же проекта закона в представленной концепции повлечет нарушение некоторых законных прав и интересов граждан. При этом следует иметь в виду, что проект закона был внесен Губернатором Иркутской области С.В. Ерошенко

за несколько дней до рассмотрения его на сессии. У депутатов Законодательного Собрания Иркутской области фактически не было возможности с ним ознакомиться. Проект закона был рассмотрен на заседании комитета по законодательству о природопользовании, экологии и сельском хозяйстве за час до начала сессии, поэтому не было проанализировано мое заключение по проекту закона, а также заключение прокуратуры Иркутской области.

Для регулирования отношений по переселению граждан из зоны затопления следует, по моему мнению, представить проект закона с иной концепцией. Мною направлено обращение Губернатору Иркутской области С.В. Ероценко с просьбой о рассмотрении вопроса об отзыве проекта закона из Законодательного Собрания.

Уважаемая Людмила Михайловна! Учитывая изложенное, прошу рассмотреть вопрос о возвращении данного проекта закона в первое чтение с последующим его отклонением.



В.А. Лукин



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325. тел. 241 615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 443  
от «22» мая 2014 г.

Первому заместителю председателя  
Правительства Иркутской области  
В.В. Игнатенко

Уважаемый Виктор Васильевич!

Вынужден к Вам обратиться в связи с имеющимися, по моему мнению, нарушениями прав граждан при переселении из зоны затопления Богучанской ГЭС. Этот вопрос мною был изложен ранее в обращении на имя Губернатора Иркутской области С.В. Ерощенко от 5 февраля 2013 г. Мое обращение, в том числе, послужило поводом для внесения некоторых изменений в Закон Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» (далее – Закон области). Закон области был дополнен положениями о предоставлении социальных выплат отдельным категориям переселяющихся, о предоставлении компенсации для оборудования жилых помещений плитой для приготовления пищи, об учете несовершеннолетних при определении размера предоставляемого жилого помещения независимо от времени регистрации по месту жительства, о предоставлении жилых помещений собственникам объектов индивидуального жилищного строительства, находящихся в зоне затопления, у которых право собственности возникло не только до дня вступления в силу Закона области, но и в других случаях. Однако данные изменения не сняли всех возникших при реализации Закона области вопросов. Поэтому в ежегодном Докладе о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2013 году эти вопросы мною освещены в разделе «О положении с соблюдением прав граждан, при подготовке к затоплению ложа водохранилища Богучанской ГЭС». Исходя из анализа положений Закона области и

1

вновь принятого Закона Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан», а также обращений граждан, необходимо говорить о следующих проблемах реализации прав граждан при вынужденном переселении из зоны затопления Богучанской ГЭС.

1. Нарушение права на равноценное (соразмерное) возмещение потерь от утраты имущества, реальная стоимость которого в соответствии с федеральным законодательством должна определяться на основании соглашения сторон. В законах области не реализовано положение, предусмотренное статьей 35 Конституции Российской Федерации, о возможности принудительного отчуждения имущества для государственных нужд только при условии предварительного и равноценного возмещения. Вместо этого в основу определения размера компенсации положена инвентаризационная стоимость объектов недвижимости (за исключением жилья, взамен которого предусмотрено предоставление жилого помещения из специального жилищного фонда области) и кадастровая стоимость земельного участка. Очевидно, что на сумму такой компенсации соответствующее имущество по новому месту жительства приобрести невозможно. Кроме этого, законы области не содержат правовых механизмов, имеющихся в федеральном законодательстве (ст. 32 ЖК РФ, 281 ГК РФ, 63 ЗК РФ). Условия договора, который заключают граждане при переселении, определен одной стороной – органами государственной власти. Но поскольку размер компенсации за утрачиваемое имущество устанавливается в законе, мнение собственников по данному вопросу не учитывается.

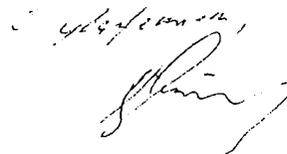
2. Нарушение права на выбор денежного эквивалента стоимости утрачиваемого имущества с целью строительства или покупки нового жилья. Так, ЖК РФ, регулируя отношения по обеспечению жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, предусматривает возможность реализации одного из двух вариантов: выкуп жилого помещения или предоставление жилого помещения по соглашению с собственником.

3. Нарушение права на свободу передвижения и на жилище, в том числе нарушение права собственников долей жилых помещений, которые не были зарегистрированы по месту жительства в с. Кеуль на момент вступления в силу Закона области, на одинаковую защиту собственности по сравнению с другими юридически равными субъектами права. Это правило затрагивает право на жилое помещение и членов семьи, которые не были зарегистрированы на момент вступления Закона

области в силу. В Законе области был предусмотрен ограничительный критерий в виде регистрации по месту жительства при определении размера предоставляемого жилого помещения. Этот критерий был впоследствии снят только в отношении несовершеннолетних членов семьи. Вновь принятый Закон области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан» ограничительный критерий воспроизводит при использовании коэффициента для расчета общей площади жилого помещения, определяемого по установленной Законом формуле. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый, находящийся на законных основаниях на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» прямо устанавливает, что регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Наличие или отсутствие регистрации по месту жительства на определенный момент не вносит особенностей в правовой статус гражданина. Используя факт регистрации при определении размера предоставляемого жилого помещения, областной законодатель, по сути, проявил неуважение к собственности и не обеспечил принцип равной защиты собственности. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2013 г. № 25-П).

С целью восстановления нарушенных прав граждан, прошу рассмотреть вопрос о подготовке необходимых изменений в Закон области «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан», а также о разработке в соответствии с названным Законом подзаконных нормативных правовых актов, которых до сих пор нет.

Исп. Э.С. Бондарева, тел. 24-13-51



В.А. Лукин



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325,

тел. 241 615

E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № *1889*  
от *25* декабря 2014 г.

Директору Юридического института  
Иркутского государственного университета  
О.П. Личичану

Уважаемый Олег Петрович!

Руководствуясь Соглашением о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека в Иркутской области и Юридического института ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет» обращаюсь к Вам с просьбой провести научно-правовую экспертизу содержания п.1 и п.2 ст. 1 Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области от 18 декабря 2014 г. № 161-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан» на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Закон опубликован в газете «Областная» от 19 декабря 2014 г.

В.А. Лукин

Исп. Э.С. Бондарева,  
Тел. 24-13-51



своего общества, является привлекенной в соответствии со статьями 4 и 5 Закона № 29-03 перечень категорий граждан, которым предоставляется право собственности на объекты 1-3 статьи 3 Закона № 29-03.

Судом установлено, в соответствии с Законом № 161-III, указывается в том, что с одной стороны, из пункта 2 части 1 статьи 4 Закона № 29-03 исключается категория собственников многоквартирных жилых помещений в коммунальных домах, расположенных на коммунальной жилплощади, принадлежащих на праве собственности гражданам, у которых возникло право собственности на объекты 1-3 статьи 3 Закона № 29-03. Однако в результате приватизации 2 августа 2011 года или позднее, с другой стороны, исключается категория граждан, у которых возникло право собственности на объекты 1-3 статьи 3 Закона № 29-03 в результате приватизации 2 августа 2011 года или позднее, при условии, что объектами для приватизации являются объекты жилищного фонда, расположенные на 2 августа 2011 года.

В результате приватизации объектов недвижимости, предусмотренных категорией граждан, указанной в пункте 2 части 1 статьи 4 Закона № 29-03, были предоставлены собственности гражданам, указанным в пункте 2 части 1 статьи 4 Закона № 29-03, объекты недвижимости, принадлежащие гражданам, у которых возникло право собственности на объекты 1-3 статьи 3 Закона № 29-03 в результате приватизации объектов 2 августа 2011 года, при условии, что объектами для приватизации являются объекты жилищного фонда, расположенные на 2 августа 2011 года.

Таким образом, право собственности на объекты недвижимости, указанные в пункте 2 августа 2011 года, возникло у граждан, реализовавших право граждан на получение объектов жилищного фонда, расположенных на коммунальной жилплощади, принадлежащих на праве собственности гражданам, у которых возникло право собственности на объекты 1-3 статьи 3 Закона № 29-03, в соответствии с правом собственности на объекты 1-3 статьи 3 Закона № 29-03, за исключением случаев, когда объектами для приватизации являются объекты жилищного фонда, расположенные на 2 августа 2011 года.



4. Закон Иркутской области от 18 декабря 2014 г. № 244-ОЗ «Об внесении изменений в Закон Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «Об предоставлении жилищных помещений жилищного фонда Иркутской области и коммунаных помещений отдельным категориям граждан»;
5. Закон Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «Об предоставлении жилищных помещений жилищного фонда Иркутской области и коммунальных помещений отдельным категориям граждан»;
6. Закон Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 26-ОЗ «Об отдельных мерах по поддержке отдельных территорий Иркутской области и территории».

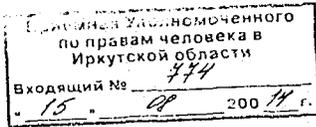
Закон от  
 № 100-ОЗ от 11 июля 2011 г. «Об отдельных мерах по поддержке отдельных территорий Иркутской области и территории»

*[Handwritten signature]*

И.И.И.И.И.

ОК 100/100-100  
 Юридический институт  
**ПОДПИСЬ УДОСТОВЕРЯЮ**  
 Наименование должности  
*[Handwritten signature]* И.И.И.И.И.  
 2011





## ПРАВИТЕЛЬСТВО ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773  
E-mail: mail@govirk.ru

12.09.2014 № 02-13-1097/14  
на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уполномоченному по  
правам человека в  
Иркутской области  
Лукину В.А.

Об обращении

Уважаемый Валерий Алексеевич!

На Ваше обращение по вопросу возобновления работы фельдшерско-акушерского пункта (далее - ФАП) с. Смоленщина сообщаю.

В целях урегулирования вопросов по совершенствованию организации оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях определенной части населения Иркутского района по участковому принципу, в соответствии с распоряжением министерства здравоохранения Иркутской области от 31 марта 2014 года № 616-мр «Об установлении зон обслуживания и закрепления определенной части населения Иркутского района за городскими поликлиниками г. Иркутска и г. Шелехова» с. Смоленщина закреплено за областным государственным бюджетным учреждением здравоохранения «Шелеховская районная больница» (далее - ШРБ).

Комиссией ШРБ проведено комплексное обследование здания ФАП с. Смоленщина. Установлено, что здание длительно не эксплуатировалось и требует проведения капитального ремонта. Специалистами инженерной службы ШРБ подготовлена проектно-сметная документация на проведение капитального ремонта здания ФАП. В настоящее время вся техническая документация передана в ГАУ ИО «Экспертиза в строительстве Иркутской области» (далее - Экспертиза).

Учитывая сроки рассмотрения проектно-сметной документации Экспертизой, ШРБ планирует получить положительное заключение к 10 сентября 2014 года. В дальнейшем, в соответствии с законодательством Российской Федерации, ШРБ планируется проведение аукциона с целью определения подрядной организации для выполнения строительных работ по капитальному ремонту ФАП.

Ориентировочное окончание вышеуказанных работ – конец декабря 2014 года. После подготовки здания ФАП к эксплуатации, в течение месяца

ШРБ необходимо получить лицензию на право осуществления медицинской деятельности в здании ФАП с. Смоленщина. Таким образом, ориентировочный срок возобновления работы ФАП с. Смоленщина – февраль 2015 года.

Также постановлением Правительства Иркутской области от 9 декабря 2013 года № 568-пп утверждена государственная программа Иркутской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014-2020 годы (далее - Программа). По подпрограмме «Устойчивое развитие сельских территорий Иркутской области» на 2014 - 2020 годы в рамках реализации Программы на 2020 год запланировано строительство ФАП в Иркутском районном муниципальном образовании в количестве 48 штук, в том числе и в с. Смоленщина.

В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» при оказании гражданину медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи он имеет право на выбор медицинской организации в порядке, утвержденном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и на выбор врача с учетом его согласия. В связи с этим жители с. Смоленщина на время проведения восстановительных работ в здании ФАП могут получать медицинскую помощь (плановую, экстренную и неотложную) как в структурных подразделениях областного государственного бюджетного учреждения «Иркутская районная больница», так и в ШРБ или в других медицинских организациях города Иркутска.

*С уважением,*

Заместитель Председателя  
Правительства Иркутской области



В.Ф. Вобликова



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, 31 оф. 325, а/я № 16 тел./факс (3952) 241615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх.№ адд  
От 18.02.2015 г.

Прокурору Иркутской области  
И.А. Мельникову

Ул. Володарского, 5, г. Иркутск,  
664011

Уважаемый Игорь Анатольевич!

29 января 2015 г. я посетил изолятор временного содержания отдела полиции, дислоцируемый в пгт. Магистральный, где ознакомился с условиями содержания подозреваемых и обвиняемых, административно задержанных, а так же провел прием по личным вопросам.

В результате посещения мною было установлено, что нарушения, выявленные еще в 2012 году прокуратурой района по ИВС отдела полиции МО МВД «Усть-Кутский» (дислокации пгт, Магистральный) до настоящего времени не устранены.

По аналогичным нарушениям прокуратурой Казаченско-Ленского района с мая 2012 года вносились представления об устранении нарушений законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых.

Из информации от 14 апреля 2013 года № 123ж-617-13 прокуратуры Казаченско-Ленского района следует, что ею было принято решение о представлении в суд искового заявления в порядке ст. 45 ГПК РФ о понуждении отдела полиции (дислокация пгт. Магистральный) Межмуниципального отдела МВД России «Усть-Кутский» устранить нарушения Российского законодательства по условиям содержания обвиняемых и подозреваемых.

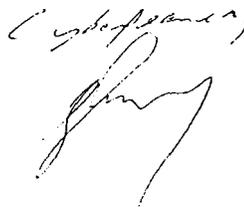
До настоящего времени нарушения не устранены. Отсутствует санпропускник, прогулочный дворик, нет приточной вентиляции, в камерах нет естественного освещения, а искусственное освещение не достаточно и т.д.

Данные условия содержания в ИВС ОП МО МВД «Усть-Кутский» (дислокации пгт. Магистральный) можно признать как пыточные, нарушающие права подозреваемых и обвиняемых.

Прошу Вас принять меры прокурорского реагирования по устранению нарушений или по закрытию данного учреждения, как не соответствующего требованиям Федерального закона от 15.07.1995 N 103-

ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" и Приказа МВД России от 22.11.2005 N 950 "Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел».

Приложение: копия ответа Прокуратуры Казаченско-Ленского района, на 2-х листах.



В.А. Лукин

РЕКОМЕНДАЦИИ  
участников «круглого стола» на тему: «Проблемы правового просвещения  
населения Иркутской области»

9 декабря 2014 г.

г. Иркутск

Рассмотрев вопрос о правовом просвещении населения в Иркутской области, участники «круглого стола» отмечают следующее. Построение в Российской Федерации правового социального государства требует создания условий для развития гражданского общества, укрепления национального согласия, законности и правопорядка, безусловного выполнения юридических обязанностей всеми юридическими и физическими лицами, повсеместного соблюдения прав и свобод граждан, обеспечения надежной защищенности публичных интересов. Реализация этих задач невозможна без высокой правовой культуры общества, без эффективной системы комплексного правового просвещения граждан.

С принятием Основ государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан официально признано, что федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой должны участвовать в процессе правового просвещения и воспитания населения.

В Иркутской области до настоящего времени не создана комплексная система правового просвещения. Однако, исходя из анализа обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области, можно сделать вывод о востребованности правовых знаний населением области, о необходимости повышения доступности правовой информации для всех граждан.

Участники «круглого стола» считают необходимым:

1. В целях участия Иркутской области в реализации государственной политики по развитию правовой грамотности и правосознания граждан принять Концепцию правового просвещения граждан в Иркутской области.

В Концепции следует предусмотреть целостную систему правового просвещения населения Иркутской области, определить направления осуществления правового просвещения, в том числе с учетом специфики целевых аудиторий.

В Концепции должна быть определена роль органов государственной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления, образовательных учреждений, общественных организаций в процессе правового просвещения. Кроме этого необходимо определить принципы осуществления правового просвещения на территории Иркутской области и организационно-правовой механизм, в том числе порядок использования государственно-частного партнерства в процессе осуществления правового просвещения населения области.

С целью осуществления координации работы по реализации государственной политики по развитию правовой грамотности и правосознания граждан на территории Иркутской области и работы по правовому просвещению в Концепции должна быть обоснована целесообразность создания Координационного совета при Губернаторе Иркутской области по реализации государственной политики по развитию правовой грамотности и правосознания граждан.

Проект Концепции до его утверждения должен широко обсуждаться со всеми заинтересованными субъектами.

2. На основе положений Концепции следует разработать и утвердить долгосрочную целевую областную программу «Развитие правовой грамотности и правосознания граждан Иркутской области», в которой предусмотреть мероприятия по правовому просвещению населения Иркутской области, в том числе по созданию теле-радио программы, посвященной вопросам правового просвещения населения, по изданию специальной литературы, проведению научно-практических, познавательных и иных мероприятий.



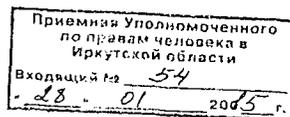
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

6640027, Иркутск, ул. Ленина, 1а, а/я 6  
тел. 8(3952) 25-62-25, факс: 25-61-09

22.01.2015 № 64-37-85/5  
на № 1893 от 29.12.2014

Уполномоченному по правам человека в Иркутской области

В.А. Лукину



Уважаемый Валерий Алексеевич!

Рассмотрев поступившие на имя Губернатора Иркутской области рекомендации «круглого стола» на тему «Проблемы правового просвещения населения Иркутской области», информирую о следующем.

Разработка мероприятий, направленных на реализацию государственной политики по развитию правовой грамотности и правосознания граждан, во взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическим и предпринимательским сообществами определена одним из приоритетных направлений работы министерства юстиции Иркутской области на 2015 год.

Результаты состоявшегося 9 декабря 2014 года мероприятия по обсуждению основных проблем правового просвещения населения Иркутской области подтверждают актуальность и востребованность разработки единой концепции действий всех заинтересованных органов и организаций по формированию и развитию правовой культуры в гражданском обществе, воспитанию в сознании граждан глубокого уважения к Закону, созданию условий для беспрепятственного доступа к правовой информации.

В этой связи, рекомендации «круглого стола» на тему «Проблемы правового просвещения населения Иркутской области» будут положены в основу работы, запланированной министерством юстиции Иркутской области для реализации в первом квартале текущего года.

Выражаю уверенность, что консолидированная и конструктивная позиция всех заинтересованных сторон в развитии на территории Иркутской области института правового просвещения позволит нам эффективно обеспечивать реализацию конституционных прав и гарантий граждан.

Министр юстиции  
Иркутской области

С.М. Пархамович

