



СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА
В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ С.Н. СЕМЕНОВОЙ

ПРАВО РЕБЕНКА НА СЕМЬЮ



Семенова С.Н. Специальный Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области «Право ребенка на семью»: Специальный Доклад. Иркутск: Изд-во «Весь Иркутск», 2016, 100 с.

Доклад подготовлен в соответствии с частью 4 статьи 17 Закона Иркутской области от 12.07.2010 № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области».

Доклад подготовлен на основе анализа и обобщения обращений граждан, результатов проверок, проведенных Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области и специалистами его аппарата, информации органов государственной власти и местного самоуправления, анализа информации, сведений, полученных в ходе участия в различных мероприятиях по вопросам защиты прав и законных интересов детей.

Доклад предназначен для должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций. Материалы и выводы доклада могут быть учтены в дальнейшем развитии государственной политики в сфере образования в Иркутской области.

© С.Н. Семенова, Уполномоченный
по правам ребенка в Иркутской области, 2016

© Аппарат Уполномоченного по правам
ребенка в Иркутской области, 2016



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Обзор изменений законодательства в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2015 году.....	6
2. Общие сведения о состоянии сиротства в Иркутской области.....	9
3. Об актуальных вопросах в сфере организации работы по профилактике социального сиротства.....	24
4. О состоянии здоровья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	38
4.1. Диспансеризация детей-сирот.....	38
4.2. Обеспечение прав детей-сирот, имеющих инвалидность	43
4.3. Оказание психиатрической медицинской помощи.....	46
4.4. Обеспечение прав детей-сирот, больных ВИЧ-инфекцией.....	52
5. Об уровне благосостояния и качестве жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	55
6. О профилактике самовольных уходов несовершеннолетних, воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	60
7. О реформировании организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	64
7.1. Реформирование сети учреждений для детей-сирот в системе образования Иркутской области.....	65
7.2. Реформирование сети учреждений для детей-сирот в системе социального обслуживания	69
7.3. Реформирование сети учреждений для детей-сирот в системе здравоохранения	72
8. О сопровождении и адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	75
9. Защита жилищных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	79
Заключение	94
Приложение	95



Введение



Вопросы профилактики социального сиротства, защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находятся в зоне особого внимания Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области (далее по тексту Уполномоченный).

В 2015 году Уполномоченным рассмотрено более 250 обращений граждан по вопросам, связанным с нарушением (угрозой нарушения) прав, свобод и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения (далее – дети-сироты), а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет. За защитой прав несовершеннолетних к Уполномоченному обращались как законные представители детей, проживающих в семьях граждан, так и сотрудники организаций для детей-сирот, а также лица из числа детей-сирот.

Характер обращений граждан продолжает свидетельствовать о серьезных проблемах, существующих в регионе в части соблюдения прав граждан данной категории, вопросах эффективности профилактики социального сиротства на территории области. В

частности, это нарушения жилищных, имущественных прав детей-сирот, прав на образование, предоставление мер социальной поддержки, установления и осуществления опеки (попечительства), нарушения условий содержания в организациях для детей-сирот, жалобы на действия должностных лиц и специалистов организаций.

В 2015 году остро стояли вопросы о выплате стипендии обучающимся детям-сиротам, относящимся к категории «слушателей», о качестве жизни детей-сирот. Зарегистрированы вопиющие случаи жесткого обращения с детьми, находящимися на государственном обеспечении. Не решенными остались вопросы создания системы адаптации и постинтернатного сопровождения выпускников организаций для детей-сирот.

При подготовке доклада использованы статистические данные о выявлении и устройстве детей-сирот в разрезе субъектов Российской Федерации, дана оценка положения дел о соблюдении прав детей-сирот на территории Иркутской области, отражены проблемные вопросы, причины, способствующие нарушениям прав несовершеннолетних.

В Докладе не приводится весь комплекс мер, реализуемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами и гражданским сообществом по решению задач профилактики социального сиротства в регионе, развитию системы жизнеустройства детей-сирот, созданию достойных условий по поддержке семей, имеющих детей в Иркутской области. Значительный объем средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на эти цели, причастность всех ветвей власти и общественных формирований к реализации мероприятий, направленных на защиту прав ребенка, семей, прожи-



вающих в регионе, не позволяют в формате специального Доклада описать весь «пласт» указанной деятельности.

Основная цель специального Доклада – привлечение внимания органов исполнительной и законодательной власти, правоохранительных и надзорных органов, институтов гражданского общества к наиболее актуальным проблемам детей-сирот (в основном, регионального уровня), а также формирование дальнейшей стратегии по их максимально эффективному разрешению на территории Иркутской области.

В основу доклада положен сравнительный анализ показателей в сфере опеки и попечительства среди субъектов Российской Федерации, субъектов Сибирского федерального округа, обобщение письменных и устных обращений граждан в защиту прав детей-си-

рот, результатов посещений различных детских учреждений, официальных статистических данных, информации органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, сведений, полученных Уполномоченным в ходе участия в совещаниях, встречах, конференциях, круглых столах, на которых обсуждались вопросы защиты прав и законных интересов детей-сирот.

Сравнительный анализ показателей опеки и попечительства среди субъектов Российской Федерации подготовлен аппаратом Уполномоченного по правам ребенка на основе комплексного анализа данных государственной статистической отчетности РИК-103 всех 83 субъектов Российской Федерации на 1 января 2016 года.



1

Обзор изменений законодательства в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2015 году

Принятая в 2012 году Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы определила основные задачи реализации государственной политики в сфере защиты прав детей-сирот. В качестве основных направлений определены: обеспечение приоритета семейного устройства, реформирование сети и деятельности учреждений, в том числе для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, а также создание системы постинтернатного сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот, лиц из их числа для их социализации в обществе.

По итогам прошлых лет были приняты меры, направленные в первую очередь на улучшение положения детей-сирот в части создания условий для их устройства в семьи граждан Российской Федерации, установлены меры дополнительной поддержки гражданам, взявшим на воспитание детей в семьи. В частности,

С 1 января 2015 г. вступил в силу ряд поправок к некоторым законодательным актам по вопросам выявления и учета детей, оставшихся без попечения родителей¹.

В связи с этим подготовлены **новые правила** формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях-сиротах.

Для реализации права ребенка жить и воспитываться в семье, Минобрнауки России разработаны **рекомендации** по созданию и размещению в СМИ видеосюжетов о детях-сиротах².

Создание видеосюжетов о таких детях позволяет гражданам получить более полное представление о личностных особенностях ребенка и способствует принятию ими осознанного решения о посещении ребенка в организации для детей-сирот, а в дальнейшем и приеме ребенка в свою семью.

Одними из значимых событий в сфере защиты прав детей-сирот, является вступление в силу с 1 сентября 2015 года **нового положения**³ о деятельности организаций для детей-сирот, которое принципиально изменило подходы и требования к таким организациям.

В целях реализации права жить и воспитываться в семье, организацией для детей-сирот составляется индивидуальный план развития и жизнеу-

¹ Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 февраля 2015 г. № 101 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

² Письмо Минобрнауки России от 08.10.2015 г. № ВК-2569/07 «О направлении методических рекомендаций».

³ Постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей».



стройства ребенка, который утверждается соответствующим актом органа опеки и попечительства и пересматривается не реже одного раза в полгода.

Дети, являющиеся членами одной семьи или находящиеся в родственных отношениях, направляются в одну организацию и размещаются в одной группе. Кроме того, проживание детей организовывается по принципам семейного воспитания в воспитательных группах, размещаемых в помещениях для проживания, созданных по квартирному типу.

Важным по нашему мнению является установление требований к формированию воспитательных групп - по принципу совместного проживания и пребывания в группе детей разного возраста и состояния здоровья, прежде всего полнородных и неполнородных братьев и сестер, детей - членов одной семьи или детей, находящихся в родственных отношениях, которые ранее вместе воспитывались в одной семье.

В целях сохранения привычной социальной среды, родственных и дружеских связей ребенка, продолжения получения образования в образовательной организации, которую посещал ребенок, дети помещаются под надзор в организацию для детей-сирот, расположенную территориально наиболее близко к месту их жительства или пребывания, за исключением случаев, когда привычная социальная среда негативно влияет на поведение детей, способствует асоциальному поведению детей и (или) их самовольному уходу из организации для детей-сирот.

С 1 сентября 2015 года введены в действие **новые санитарно-эпидемиологические Требования** к устройству, содержанию и организации режима работы организаций для детей-сирот⁴.

В частности, устанавливаются требования к условиям размещения организаций, условиям пребывания и проживания детей, оборудованию и содержанию территории, зданию и оборудованию помещений, воздушно-тепловому режиму, освещению, водоснабжению и канализации, режиму дня и организации учебно-воспитательного процесса, процессу социальной адаптации, организации питания, медицинскому обеспечению, физическому воспитанию, санитарному состоянию и содержанию помещений и территории, соблюдению личной гигиены персоналом.

Начиная с 1 января 2015 года, **отменена уплата НДФЛ** с благотворительной помощи, получаемой от всех организаций (а не только от некоммерческих, как ранее) детьми-сиротами, и детьми, являющимися членами семей, доходы которых на 1 члена не превышают прожиточного минимума. Соответствующие изменения внесены в Налоговый кодекс Российской Федерации⁵.

Определен **порядок проведения медицинского обследования**⁶ детей-сирот, помещаемых под надзор в организацию для детей-сирот.

Обследование проводится в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи с целью получения наиболее полной ин-

⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 09.02.2015 г. № 8.

⁵ Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

⁶ Приказ Минздрава России от 13.10.2015 г. № 711н «Об утверждении формы направления на медицинское обследование, а также перечня исследований при проведении медицинского обследования и формы заключения о состоянии здоровья ребенка-сироты, ребенка, оставшегося без попечения родителей, помещаемого под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».



формации о физическом развитии несовершеннолетнего, оценке состояния его здоровья, раннего (своевременного) выявления патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития.

Вступил в силу Приказ Минобрнауки России от 24.07.2015 № 753⁷, которым вводится **примерная форма соглашения между** законным представителем, организацией для детей-сирот и органом опеки и попечительства о временном пребывании ребенка в организации для детей-сирот.

Дети, чьи родители, усыновители, опекуны, попечители (законные представители) не могут исполнять свои обязанности в отношении них, могут быть временно помещены в организацию для детей-сирот по заявлению законных представителей. Между законным представителем, организацией для детей-сирот и органом опеки и попечительства заключается соглашение о временном пребывании ребенка в организации для детей-сирот. В соглашении прописываются мероприятия по предоставлению семье консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи, закрепляются обязанности законного представителя в части воспитания, посещения ребенка и участия в обеспечении его содержания в органи-

зации для детей-сирот, определяется срок пребывания ребенка в организации для детей-сирот.

Утверждены Правила организации и осуществления деятельности **по подготовке лиц**, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей⁸.

Президиумом Верховного суда 10 декабря 2015 года обобщена практика рассмотрения судами в 2012 - 2014 годах дел о **взыскании задолженности по выплате денежных средств на содержание детей**, находящихся под опекой (попечительством), за счет казны субъекта Российской Федерации.

В Обзоре проанализировано нормативно-правовое регулирование защиты прав детей-сирот, переданных под опеку или попечительство.

Проведено очередное **обобщение практики по вопросам международного усыновления** за 2014 г.⁹ Имеется в виду усыновление детей иностранцами, апатридами и россиянами, которые постоянно проживают за рубежом.

Кроме того, в рамках рассмотрения жалобы граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гущиной Постановлением Конституционного Суда РФ¹⁰ установлено, что потомкам усыновленного могут быть предоставлены сведения **об усыновлении после смерти усыновленного и**

⁷ Приказ Минобрнауки России от 24.07.2015 г. № 753 «Об утверждении примерной формы соглашения между родителями, усыновителями либо опекунами (попечителями), организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и органом опеки и попечительства о временном пребывании ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

⁸ Приказ Минобрнауки России от 13.03.2015 г. № 235 «Об утверждении Порядка организации и осуществления деятельности по подготовке лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей».

⁹ «Обзор практики рассмотрения в 2014 году областными и равными им судами дел об усыновлении детей иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими за пределами территории Российской Федерации» (Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 08.07.2015 г.).

¹⁰ Постановление Конституционного суда от 16.06.2015 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 139 Семейного кодекса РФ и статьи 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния».



усыновителей в объеме, необходимом для реализации ими права знать свое происхождение (происхождение своих родителей) в судебном порядке.

В заключении хочется отметить, в настоящий период времени в России продолжается работа над Концепцией совершенствования семейного законодательства Российской Федерации.

В конце декабря 2015 года принят Федеральный закон от 30.12.2015 № 457-ФЗ, который нацелен на устранение некоторых правовых пробелов и внутренних противоречий в Семейном кодексе РФ.

Уточняется перечень вопросов, регулируемых семейным законодательством. В него включены такие вопросы, как порядок осуществления и защиты семейных прав, порядок выявления де-

тей-сирот, формы и порядок временно-го устройства детей, в том числе в организацию для детей-сирот.

Так, ребенку несовершеннолетних родителей до достижения ими возраста 16 лет должен быть в обязательном порядке назначен опекун. Ранее предусматривалась лишь возможность такого назначения.

Кроме того, расширен перечень оснований для лишения родительских прав. Теперь родители (один из них) теперь могут быть лишены родительских прав, если они совершили умышленное преступление против жизни или здоровья другого родителя ребенка, супруга, в том числе не являющегося родителем ребенка, либо против жизни или здоровья иного члена семьи.

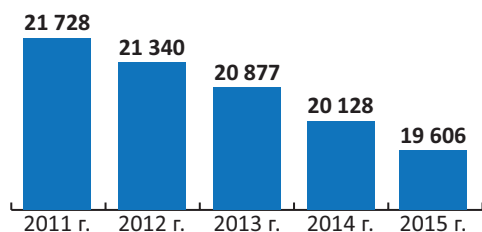
2

Общие сведения о состоянии сиротства в Иркутской области

Количество детского населения в регионе по предварительным данным Иркутскстата на 1 января 2015 года составило 548 477 человек, при этом доля детей-сирот составила 3,6% от общего числа детей, проживающих в регионе или 19 606 детей.

Рис. 1

Динамика численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области, чел.



По доле детей-сирот Иркутская область занимает 3 место после Еврейской автономной области (4%) и Чукотского автономного округа (5,3%) (Приложение к Докладу).

Из общего количества детей, состоящих на учете в органах опеки и попечительства в 2015 году (23 360 человек):

- 3 150 детей были усыновлены (удочерены) посторонними гражданами, в том числе, 865 детей переданы на воспитание иностранным гражданам (уже не являются детьми-сиротами, но состоят на учете в течении 3 лет с момента усыновления);
- 16 584 ребенка находятся на воспитании в семьях, в том числе:



Таблица 1

Динамика количества ежегодно выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в разрезе Сибирского Федерального округа, чел.

Субъект РФ	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Иркутская область	2932	2628	2308	2141	2231
Красноярский край	2900	2893	3035	2585	2210
Кемеровская область	2752	2795	2797	2056	1841
Новосибирская область	2193	1946	1569	1252	1050
Алтайский край	1646	1618	1476	964	999
Омская область	1220	1152	1115	1028	942
Республика Тыва	992	931	504	930	936
Забайкальский край	1427	1413	1155	1222	935
Республика Бурятия	1029	1003	968	784	820
Томская область	765	672	669	515	538
Республика Хакасия	413	439	336	285	456
Республика Алтай	399	272	212	217	307
Сибирский федеральный округ	18 668	17 762	16 144	13 979	13 265
Российская Федерация	82 177	74 724	68 770	61 621	58 156

Таблица 2

Динамика численности родителей, лишенных родительских прав

Субъект РФ	2012 г.	2013 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Российская Федерация	50 801	44 145	40 151	36 697	33 407
Московская область	2558	2087	1768	1658	1313
Москва	1537	1608	1364	1422	1289
Красноярский край	1639	1488	1405	1276	1284
Свердловская область	1650	1417	1367	1357	1238
Нижегородская область	1434	1285	1328	1209	1130
Иркутская область	1665	1396	1190	1184	1087
Пермский край	1471	1048	1223	1041	1001
Челябинская область	1276	1135	1115	1069	980
Краснодарский край	1234	1066	1011	942	890
Алтайский край	944	893	857	781	861
Республика Татарстан	1030	902	876	849	784



- 4 091 человек переданы на безвозмездную форму опеки или попечительства;
- 11 433 человек переданы на возмездную форму опеки или попечительства по договору о приемной семье;
- 456 человек находятся на предварительной форме опеки или попечительства;
- 604 ребенка добровольно переданы родителями по заявлению о назначении их ребенку опекуна (попечителя) (данная категория детей также состоит на учете в органах опеки и попечительства, но не относится к категории «детей-сирот»;
- 289 подростков, не достигших возраста 18 лет, обучаются в учреждениях профессионального образования, и их законным представителем являются органы опеки и попечительства;
- 3 337 несовершеннолетних находятся под надзором в организациях для детей-сирот.

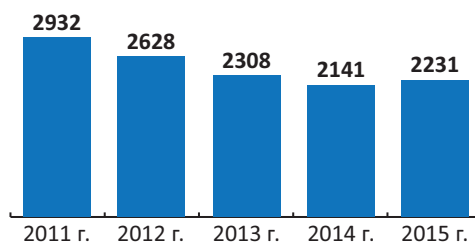
Как и в предыдущие годы, показатели выявления детей-сирот в 2015 году свидетельствуют о том, что в среднем, в день без попечения родителей на территории области остается 6 несовершеннолетних, заботу о которых - содержание, воспитание, защиту прав и интересов берет на себя государство.

К сожалению, по итогам 2015 года Иркутская область занимает первое место в России по числу выявленных детей (2 231 чел.), лишившихся родительского попечения в силу различных причин. Второе место - Красноярский край (2 210 чел.), Московская область (2 044 чел.), Свердловская область (1 948 чел.).

77% (1 717 чел.) из числа выявленных в 2015 году детей являются оставшимися без попечения родителей

в силу ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей. И только 23% - это дети, у которых умерли оба родителя или одинокая мама.

Рис. 2
Динамика количества ежегодно выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чел.



Одной из главных причин социального сиротства в регионе продолжает оставаться ненадлежащее выполнение родителями обязанностей по воспитанию детей.

По количеству родителей, к которым в 2015 году применена крайняя мера наказания в виде лишения родительских прав, Иркутская область занимает 6 место после Московской области, г. Москвы, Красноярского края, Свердловской и Нижегородской областей. Вместе с тем численность детского населения данных субъектов Российской Федерации значительно превышает детское население Иркутской области.

82 ребенка отобраны при непосредственной угрозе их жизни и здоровью. При этом в 17% случаев (14 детей), отобрание детей произошло после проведения социально-реабилитационных мероприятий в отношении семьи. Число детей отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью в сравнении с 2014 годом выросло в 2,5 раза.

ТВ том числе только по итогам 2015 года:

- 1 087 родителей лишено родительских прав в отношении 1 349



Таблица 3

Динамика численности родителей, ограниченных в родительских правах, и отобранных из семей в Иркутской области, чел.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Численность родителей, лишенных родительских прав	1665	1396	1190	1184	1087
В отношении детей	1998	1643	1404	1404	1349
Численность родителей, ограниченных в родительских правах	191	166	217	236	255
В отношении детей	263	218	277	300	354
Численность детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей	120	80	46	34	82

Таблица 4

Динамика отказов от новорожденных детей в разрезе Сибирского Федерального округа, чел

Субъект РФ	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Кемеровская область	180	152	155	125
Иркутская область	191	159	116	109
Красноярский край	101	125	116	89
Новосибирская область	155	111	129	84
Омская область	103	100	87	68
Алтайский край	73	80	62	56
Забайкальский край	35	32	40	54
Томская область	45	41	32	41
Республика Бурятия	7	54	39	22
Республика Тыва	7	10	30	12
Республика Хакасия	25	18	11	10



несовершеннолетних. Из них, у 63% детей указанной категории лишены родительских прав оба родителя или одинокая мать.

- в 907 случаях (81,5%) основанием для лишения родительских прав послужило уклонение от выполнения родительских обязанностей, в том числе злостное уклонение от уплаты алиментов;
- в 65 случаях (6%) злоупотребление родителями своих прав;
- в 66 случаях (6%) в связи с отказом без уважительных причин забрать своего ребенка из организаций для детей-сирот;
- в 55 случаях (5%) основанием для лишения родительских прав послужило заболевание родителей алкоголизмом или наркоманией;
- в 14 случаях (1%) основанием для лишения родительских прав послужило жестокое обращение с детьми, в том числе из-за психического или физического насилия, покушения на их половую неприкосновенность;
- в 6 случаях (0,5%) родители совершили умышленные преступления против жизни и здоровья своих детей или супруга;
- 255 родителей ограничено в родительских правах в отношении 354 несовершеннолетних. Из них у 79% детей ограничены в правах оба родителя или одинокая мать.
- в 178 случаях (70%) основанием в ограничении родительских прав послужило виновное поведение родителей.
- в 71 случае (28%) ограничение родительских прав имеет бессрочный характер в силу психического расстройства или хронического заболевания родителя.

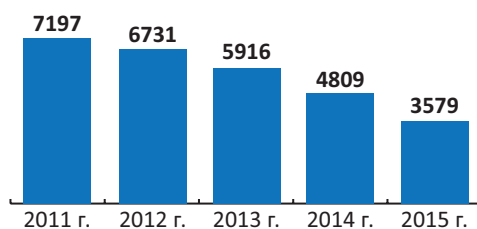
Из общего числа ежегодно выявляемых детей-сирот 6,3% матерей оставляют своих детей в медицинских учреждениях области.

В целом, в регионе наблюдается положительная динамика отказов от новорожденных, вместе с тем, по итогам 2015 года от 109 детей матери отказались в роддомах, из которых 75 детей (69%) передано на воспитание в семьи.

В соответствии с семейным законодательством установлен безусловный приоритет семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Нахождение детей в организациях признается временной мерой, до их устройства на воспитание в семьи.

Так, количество детей, подлежащих устройству в семьи граждан, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, по итогам 2015 года, существенно снизилось и составляет 3579 человек.

Рис. 3
Динамика численности детей, состоящих на учете в банке данных о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, и подлежащих передаче в семью в Иркутской области, чел.



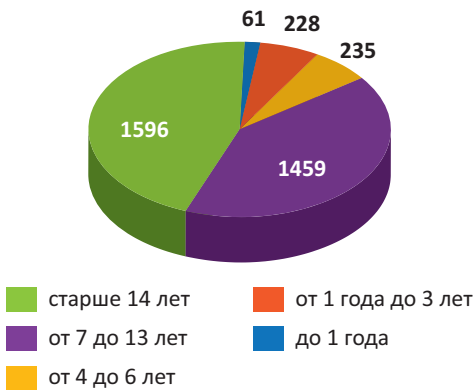
За последние несколько лет наблюдаются значительное снижение данных показателей, вместе с тем, регион занимает 1 место в Российской Федерации по числу детей, требующих устройства в семьи. После Иркутской области - Челябинская область (3 414 чел.), Красноярский край (3 090 чел.),



Приморский край (2 974 чел.) Кемеровская область (2 913).

В 38 регионах России количество детей, состоящих в региональных банках о детях, оставшихся без попечения родителей, не превышает 500 человек, в 23 регионах до 1 000 несовершеннолетних, в 16 регионах до 2 тысяч детей.

Рис. 4
Возрастной состав состоящих на учете в банке данных о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, и подлежащих передаче в семью в Иркутской области, чел.



Из общего числа детей, которых необходимо устроить в семьи:

- 66,4% являются мальчиками;
- 45% являются детьми в возрасте старше 14 лет, 41% - в возрасте от 7 до 13 лет.
- 62% детей имеют братьев и сестер;
- 30% детей имеют IV,V группы здоровья (дети-инвалиды, дети с ограниченными возможностями здоровья);
- 71% детей имеет психические расстройства и расстройство поведения.

На конец отчетного года в органах опеки и попечительства зарегистрировано 370 семей, желающих принять на воспитание детей в свои семьи под опеку (попечительство) и 62 семьи, желающие усыновить или удочерить ребенка. Это связано с тем, что граждане не смогли подобрать ребенка в связи с определенными требованиями: к состоянию здоровья (подавляющее большинство хотели бы взять ребенка имеющего I или II группу здоровья),

Таблица 5
Динамика устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы устройства, чел.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Численность детей, устроенных на безвозмездную форму опеки (попечительства)	1092	879	688	583	400
Численность детей, устроенных в приемную семью	857	991	1206	1822	2061
Итого устроено под опеку и попечительство	1949	1870	1894	2405	2461
Усыновлено всего	112 (5,4%)	112 (5,6%)	110 (5,4%)	89 (3,5%)	78 (3%)
Иностранцами гражданами	92	77	53	31	33
Российскими гражданами	30	35	57	58	45
Итого устроено	2061	1982	2004	2494	2539



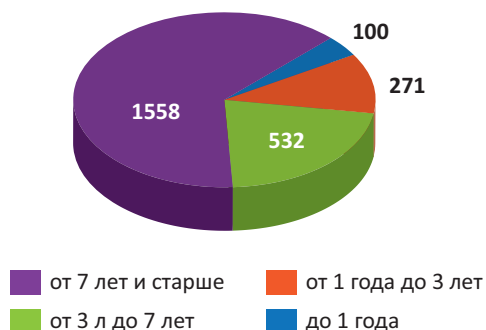
возраст (до семи лет), социальный статус (родители не находятся в местах лишения свободы и т.д.).

Ежегодно органами опеки и попечительства принимаются меры по устройству в семьи граждан более 2 000 несовершеннолетних. В частности по итогам 2015 года устроено 2 539 детей-сирот. Традиционно самой востребованной формой устройства является опека (попечительство), что составляет 97% от общего числа детей, устроенных в семьи.

63% детей, переданных под опеку (попечительство) в 2015 году являются детьми старше 7 лет, 22% - в возрасте от 3 до 7 лет, 11% от 1 года до 3 лет, 4% это дети до года. Значительно увеличилось число детей-инвалидов, переданных на воспитание в семьи. Так, по итогам 2015 года передано 75 детей-инвалидов (в 2014 г. – 54 ребенка, в 2013 г. - 54 ребенка).

Рис. 5

Распределение детей, переданных под опеку (попечительство) в 2015 году по возрасту, чел.



Несмотря на принимаемые меры по стимулированию граждан по принятию в их семьи детей-сирот, показатели устройства детей в семьи граждан на усыновление (удочерение) имеют тенденцию к снижению.

Сегодня в регионе Законом Иркутской области от 3 ноября 2011 года №

102-03 «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрена единовременная выплата в размере 100 тысяч рублей гражданам, усыновившим (удочерившим) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2015 году выплата предоставлена на 119 детей, израсходовано 11921, 7 тыс. руб. (в 2014 г. выплата предоставлена на 96 усыновленных детей, расходы областного бюджета составили 9 630, 4 тыс. руб.).



В соответствии с изменениями в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка старше семи лет, а также братьев и (или) сестер) с 1 января 2013 года выплачивается единовременное пособие в размере 100 тысяч рублей.

В соответствии с постановлением администрации Иркутской области от 03.12.2007 г. № 281-па «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Иркутской области», установлена ежемесячная выплата пособия на усыновленного (удочеренного) ребенка семьям, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в целом по Иркутской области в расчете на душу населения, в размере 4000 рублей с применением районного ко-



Таблица 6

Сведения о количестве граждан, усыновивших (удочеривших) ребенка и получающих ежемесячные пособия в России, чел.

Субъект РФ	2015 г	Субъект РФ	2015 г
Российская Федерация	16 727	Калужская область	128
Московская область	6233	Республика Крым	71
Москва	3064	Ненецкий автономный округ	53
Ханты-Мансийский автономный округ	2376	Республика Адыгея (Адыгея)	24
Белгородская область	930	Республика Алтай	16
Иркутская область	847	Удмуртская Республика	5
Астраханская область	805	Ленинградская область	3
Республика Северная Осетия-Алания	550	Волгоградская область	2
Тульская область	452	Еврейская автономная область	2
Алтайский край	446	Республика Коми	2
Воронежская область	377	Магаданская область	1
Курская область	183	Республика Карелия	1
Нижегородская область	155	Республика Саха (Якутия)	1

Таблица 7

Устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в регионе на усыновление (удочерение), чел.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Численность усыновленных детей	122	112	110	89	78
гражданами Российской Федерации	30	35	57	58	45
иностранцами гражданами, в том числе:	92	77	53	31	33
Канада	0	4	3	0	0
Италия	14	14	9	8	16
Испания	38	29	21	14	10
Франция	27	20	12	3	2
Германия	3	2	0	0	0
Великобритания	0	0	0	1	0
Швеция	1	2	2	0	0
Израиль	9	6	6	2	4
Мальта	0	0	0	0	1
Бельгия	0	0	0	3	0



эффициента к заработной плате, установленного федеральным законодательством.

Вместе с тем, в 2015 году передано на усыновление (удочерение) 3% несовершеннолетних от общего числа устроенных в семьи, что ниже показателей прошлых лет (2011 г.-5,4%; 2012 г.-5,6%; 2013 г.-5,4%; 2014 г.- 3,5%). Усыновление как приоритетная форма воспитания детей-сирот, играет особую роль в реализации принципа приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии. Приоритет этой формы проистекает из самой сущности усыновления: усыновление - это единственная форма, которая носит пожизненный характер. Усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновляемым детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению.

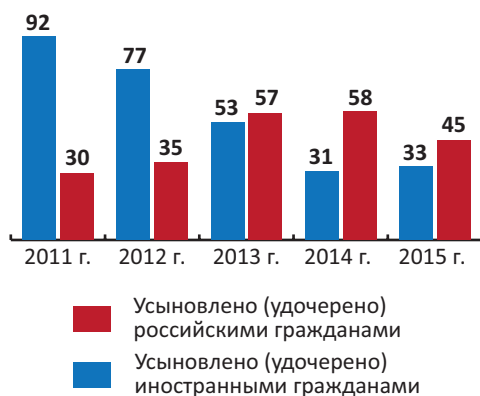
Хочется обратить внимание на то, что в Иркутской области 37% семей, усыновивших детей, относятся к категории малоимущих, их среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленной в целом по Иркутской области в расчете на душу населения. Число таких семей имеет тенденцию к увеличению. В 2013 г. - 734 усыновленных (удочеренных) детей, на которых выплачиваются денежные средства, в 2014 г. - 729, в 2015 г. - 847.

В целом по России, в 25 субъектах Российской Федерации граждане, усыновившие (удочерившие) детей-сирот получают денежные средства на их содержание.

С 2013 года впервые разница между российским и международным усыновлением посторонними гражданами увеличилась в пользу российского усыновления.

Основной процент иностранных граждан, усыновляющих детей из Иркутской области в 2015 году, приходится на Испанию и Италию.

Рис. 6
Динамика усыновления (удочерения) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в семьи российских и иностранных граждан в Иркутской области, чел.



Всего, в настоящее время, 82% детей-сирот, охвачены семейными формами устройства.

Следует отметить тот факт, что 68% детей, находящихся под опекой (попечительством), устроены в семьи своих родственников, как правило, бабушек и дедушек. В соответствии с законодательством, родственники имеют приоритетное право перед посторонними гражданами при устройстве детей-сирот на воспитание в семью. Этот фактор имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Оставаясь в привычной семейной среде, дети сохраняют родственные связи и привязанности, меньше подвержены стрессу потери родителей.

К сожалению, встречаются ситуации, когда при всех имеющихся признаках возможности восстановления в родительских правах (мама или папа осознали свое поведение, устроились на работу, создали новые семьи и



самостоятельно воспитывают других детей), реально забрать ребенка из семьи родственника очень сложно ввиду наличия глубокого (затяжного) конфликта в семье между членами семьи. Судебные процессы по этому поводу серьезно травмируют детей, заставляют их разрываться между, например, мамой и бабушкой, существенным образом влияют на их дальнейшее развитие.

А бывает и наоборот. На соседней улице «дружно живут» мама и бабушка - опекун с внуками, ходят друг к другу в гости, общаются, а желание взять на себя заботу о собственных детях не присутствует ввиду материальной заинтересованности и имеющихся льгот для детей-сирот, установленных государством. К сожалению, понудить лиц, ранее лишенных родительских прав, ведущих нормальный образ жизни к восстановлению, без их желания невозможно.

По общему правилу, обязанности по опеке и попечительству исполняются безвозмездно, за исключением случаев, когда орган опеки и попечи-

тельства, исходя из интересов подопечного, вправе заключить с опекуном или попечителем договор об осуществлении опеки или попечительства на возмездных условиях. Например, по договору о приемной семье. В этом случае, вознаграждение опекуну или попечителю может выплачиваться за счет доходов от имущества подопечного, средств третьих лиц или, как правило, из средств областного бюджета.

Поскольку законодательством не определены отличия между формами возмездной (приемная семья) и безвозмездной опеки, кроме дополнительной выплаты по вознаграждению, практически все граждане, желающие воспитывать детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе близкие родственники), оформляют возмездную форму опеки, как наиболее выгодную в рамках материального стимулирования.

Так, в связи с постоянным увеличением численности приемных родителей - с 5764 человек в 2013 году до 7412 человек в 2015 году возрастают и расходы областного бюджета с 636 804,

Таблица 8

Динамика численности детей, находящихся на воспитании в семьях, чел.

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Всего детей, находящихся под опекой или попечительством, в том числе	15 183	14 849	15 234	15 922	16 584
Число детей, находящихся на безвозмездной форме опеке или попечительства	9030	7306	6062	5116	4091
Число детей, находящихся в приемной семье	5562	7079	8416	10 038	11 433
Число детей, добровольно переданных родителями по заявлению о назначении их ребенку опекуна (попечителя)	539	373	441	501	604
Число детей, переданных под предварительную опеку (попечительство)	52	91	315	267	456



9 тыс. руб. в 2013 году до 800 703, 4 тыс. руб. в 2015 году.

Предложения о разграничении форм опеки (например, как профессионально-замещающие и семьи родственников) были неоднократно озвучены Уполномоченным на совещаниях федерального уровня, однако вопросы пока так и остаются открытыми.

Не разработан в 2015 году и областной закон «О патронате». Ранее Уполномоченным предлагалось рассмотреть и возможность создания такой формы временного семейного устройства детей, как «семейный дом» («кризисная семья»), когда профессионально обученные граждане занимаются воспитанием детей, а целью их работы является восстановление детско-родительских отношений в биологической семье, временное воспитание и содержание их при ограничении матери в родительских правах. То есть их деятельность направлена на восстановление родной семьи, а не на увеличение показателей социального сиротства.

Не секрет, что при передаче детей под опеку, законные представители детей, зачастую не желают общаться с родственниками несовершеннолетних (бабушками, дедушками), и даже с родителями (например, когда они находятся в местах лишения свободы). Вместе с тем, опека и попечительство является лишь формой устройства ребенка и не предполагает сохранения какой-либо тайны. Ребенок имеет право на общение с бабушкой, бабушкой, братьями, сестрами и другими родственниками, если только это не влияет отрицательно на его интересы.

Между тем, в аппарат Уполномоченного только в 2015 году поступило 16 обращений, связанных с проблемами поддержания родственных связей детей с родителями, не лишенными родительских прав и находящимися

в местах лишения свободы. Конечно, многие из них вообще вспомнили о детях, только попав за решетку. Между тем, лишение родительских прав, когда человек находится в тюрьме, практически не используется и вопросы поддержания взаимоотношений в таких случаях должны оставаться в рамках требований закона. Если ребенок более старшего возраста, он вправе принимать самостоятельные решения и обеспечить фактическую взаимосвязь в таких случаях легче. Тяжелее, когда ребенок остался без родителей в раннем возрасте, их не помнит или вообще не знал, новых родителей называет папой и мамой, а биологические родители мечтают об общении с ним.

В аппарат Уполномоченного неоднократно поступали обращения женщин, осужденных к лишению свободы, имеющих несовершеннолетних детей, с просьбой о содействии не передавать ребенка, находящегося в государственном учреждении, на воспитание в семью граждан.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась гр. Д., осужденная Черемховским городским судом Иркутской области по ст.111 ч. 1 УК РФ:

«Когда меня арестовали, мою дочь Елену поместили в ОГКУСО «Социально-реабилитационный центр Черемховского района». На неоднократные звонки в детский дом дочь к телефону не звали. Написала письмо, но безрезультатно. Ответа нет. Случайно от знакомой я узнала, что дочь передали в патронатную семью. Но на каком основании? Я родительских прав не лишена, от дочери не отказываюсь, по освобождению намерена забрать свою дочь обратно в семью».

Только забыла гр. Д. уточнить, что у нее четверо несовершеннолетних детей: сын Сергей, 1999 г.р.; дочери Татьяна, 2004 г.р.; Елена, 2008 г.р., и



Валерия., 2013 г.р. Гр. Д. неоднократно была судима. Ранее была лишена родительских прав в отношении двух старших детей, которые находятся в ОГБУСО «Иркутский детский дом-интернат № 2 для умственно отсталых детей». Гр. Д. не выплачивает алименты на содержание детей, не интересуется их здоровьем и развитием.

Младшие девочки были поставлены на учет как оставшиеся без попечения родителей органами опеки и попечительства в августе 2014 года. В марте 2015 года заочным решением Черемховского городского суда гр. Д. лишена родительских прав.

В аппарат Уполномоченного обратилась гр. В., осужденная к лишению свободы по ч. 2 ст. 158 УК РФ:

«Я осуждена к лишению свободы на длительный срок. Знаю, что мои дети Владимир, 2005 г.р., и Ярослав, 2007 г.р., находятся в детском доме. Я буду стараться для обоих стать лучшей мамой. Прошу Вас взять моих ребятшек под свой контроль, не допустить, чтоб их усыновили. Ребятишки воспитывались в хорошей семье. Я боюсь, что меня разлучат с ними».

В ходе рассмотрения обращения установлено, что несовершеннолетние находились в ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, Заларинского района» с ноября 2011 года. После освобождения гр. В. из мест лишения свободы в марте 2014 года были приняты меры по выяснению ее местонахождения и намерений в отношении несовершеннолетних сыновей.

Согласно информации сотрудников учреждения, в которое были определены мальчики, мать периодически звонила и беседовала с детьми, социальным педагогом учреждения, высказывала намерения забрать детей в свою семью. Затем телефонные звонки

со стороны гр. В. прекратились. Работа по розыску матери возобновилась.

В настоящее время органами опеки и попечительства установлена информация о совершении повторного преступления гр. В., нахождении ее под стражей. Несовершеннолетние Владимир и Ярослав в целях реализации их прав жить и воспитываться в семье, переданы на воспитание в приемную семью.

К Уполномоченному обратилась осужденная к лишению свободы сроком на 5 лет гр. К. (отец ребенка также приговорен к лишению свободы):

«К моменту вынесения приговора в отношении меня я привезла сына Д. в органы опеки и попечительства г. Братска, где меня устно заверили о том, что по моему заявлению он будет находиться в ОГБУСО «Социально-реабилитационный центр Братского района» в течение пяти лет без каких-либо переводов. Руководство центра препятствовало общению моего сына с близкими родственниками, после чего перевели в детский дом г. Усолье-Сибирского».

На сайте данного детского дома выложены фотографии моего сына не менее шести штук, считаю данный факт незаконным».

Родительских прав я не лишена. Я переживаю за судьбу и здоровье моего сына. После освобождения из мест лишения свободы воспитанием и уходом за своим сыном буду заниматься самостоятельно».

На основании выше изложенного прошу не передавать моего сына на временное воспитание в патронатную семью или опекунство».

Вместе с тем по информации органов опеки и попечительства г. Братска в период нахождения мальчика в учреждении родственники ребенка не посещали, желающих принять на воспитание в свою семью кем-либо из них,



не установлено. Согласно полученным сведениям, несовершеннолетний в настоящее время проживает в семье опекуна в Усольском районе. Между всеми членами семьи сложились доброжелательные отношения. Ребенок чувствует себя комфортно.

Крайне актуальными продолжают оставаться вопросы сопровождения семей, взявших на воспитание детей, лишившихся родительского попечения.

Сегодня необходимо оказывать всестороннюю помощь семьям, которые взяли на себя ответственность по воспитанию детей, оставшихся без родительского попечения. В целях защиты прав и законных интересов детей, переданных на воспитание в семьи граждан, необходимо обеспечить осуществление эффективного контроля за их адаптацией в замещающей семье, а также комплекс психолого-педагогического и медико-социального сопровождения замещающей семьи.

Вместе с тем, согласно представленной статистике минсоцразвития Иркутской области по итогам 2015 года, 143 ребенка самовольно покидали замещающие семьи в отчетном году, что в три раза больше по сравнению с 2014 годом (52 чел.). Между тем, по сведениям органов полиции, 195 подопечных самовольно уходили из дома.

В текущем году в два раза возросло количество решений (541 в 2015 г, и 286 в 2014 году) об отмене передачи детей в замещающие семьи.

Из них, 36 решений принято в связи с ненадлежащим выполнением попечителями своих обязанностей по воспитанию, 483 случая по заявлению самих попечителей.

Основаниями для возврата детей служит как ненадлежащее выполнение попечителями обязанностей по воспитанию детей, так и инициатива самих опекунов или попечителей, которые не могут справиться с возникшими трудностями. Нанесенные психологические травмы, которые переживают дети в результате вторичного сиротства, лишь часть беды, которая оставляет глубокий след в последующей жизни ребенка.

В настоящее время 20% детей, находящихся в учреждениях социального обслуживания – это дети, подвергшиеся вторичному сиротству при отмене опеки или попечительства. Ежегодно более 200 несовершеннолетних возвращаются попечителями в детские дома и социальные приюты.

Так, в 2015 г. 229 подростков помещены под надзор в организации после отмены опеки или попечительства. Как правило, возвраты подопечных детей приходятся на самый сложный, подрост-

Таблица 9

Отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью, в динамике за 5 лет, чел.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью	514	443	269	286	541
в связи с ненадлежащим выполнением усыновителями, опекунами, попечителями, приемными или патронатными родителями обязанностей по воспитанию детей	49	33	33	41	36



ковый, возраст. В этот период личностного развития, когда семья и ее психологический климат имеют очень большое значение для подростка, дискомфорт в отношениях особенно ощутим.

На фоне вышеуказанного, отсутствие психолого-медико-педагогической помощи, которая сегодня оказывается семье по заявительному принципу, приводят к трагедии для ребенка - вторичному отказу от него близких для него людей.

На сегодня из 15 тысяч подопечных, 3 508 семей получают содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической и иной помощи. К сожалению, учитывая отсутствие детального анализа по причинам и условиям, влияющим на возврат детей из приемных семей в государственные организации (по возрасту, причинам, кто опекун - родственник или посторонний гражданин, сколько пробыл в семье?), нельзя однозначно обозначить проблемные моменты, решение которых позволит повлиять на статистику возвратов.

По данным органов внутренних дел, в 2015 году выявлено 13 преступлений, совершенных опекунами, приемными родителями либо членами их семей в отношении подопечных детей: 4 - г. Иркутск, из них 3 по ст. 116 УК РФ и 1 по ст. 125 УК РФ; 2 - г. Усть-Илимск по ст. 116 УК РФ; 3 - г. Черемхово по ст. 117, 156, 116 УК РФ; 2 - Шелеховский район по ст. 116 УК РФ; 1- Тайшетский район по ст. 116 УК РФ; 1- Чунский район по ст. 116 УК РФ.

В рамках проверочных мероприятий органов полиции с органами опеки и попечительства по обеспечению защиты прав в семьях, где дети находятся под опекой, выявлена и поставлена в прошедшем году на профилактический учет 21 замещающая семья, требующая

проведения комплексной профилактической работы и адресной помощи.

Всего на профилактическом учете в органах полиции состоит 73 замещающих семьи. В 2015 году 85 опекунов привлечены к административной ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ.

В 19 случаях по информации должностных лиц органов полиции в органы опеки и попечительства, опека снята, дети возвращены в государственные учреждения, либо переданы в иные замещающие семьи.

Так, при проведении проверочных мероприятий, инспекторами ОДН совместно с органами опеки попечительства на территории обслуживания отдела полиции № 8 УМВД России по г. Иркутску, удалось спасти жизнь и здоровье 4 детей.

В июле 2015 года при проверке по месту жительства опекуна М. установлено, что в период с 19 по 27 июля 2015 года она оставила дома без попечения взрослых лиц троих опекаемых детей (7,8,9 лет), и сына (17 лет). В этот период времени М. злоупотребляла спиртными напитками у знакомых лиц. В результате халатности со стороны опекуна, опекаемый Павел, 2007 г.р., дома получил ожог кипящим маслом. Дети изъяты, помещены в СРЦ, опека снята. В отношении М. отделом дознания ОП № 8 УМВД России по г. Иркутску возбуждено уголовное дело по ст. 125 УК РФ, ведется следствие.

Детьми, проживающими в замещающих семьях, в 2015 году совершено 34 преступления, 18 общественно опасных деяний до достижения возраста уголовной ответственности.

На основании вышеизложенного, представляется важным определить еще ряд направлений, требующих принятия организационных решений по защите прав подопечных детей:



- *развитие региональной сети отделений, сопровождающих приемные семьи и оказывающих им различные виды услуг;*
- *обеспечение наблюдения (контроля за адаптацией) за приемной семьей в течение минимум 6 месяцев после передачи ребенка в семью организацией для детей-сирот или отделением помощи семье и детям по месту жительства. В обязанности органов опеки и попечительства входит составление 4 контрольных актов в течение года после передачи, но учитывая кадровые ресурсы органов опеки и их загруженность, говорить о качественном наблюдении и сопровождении очень сложно.*
- *в целях оптимизации работы в сфере работы с замещающими семьями, создание регионального информационного банка данных детей, находящихся под опекой, является жизненно-важной необходимостью. Вместе с тем, этот вопрос в течение многих лет так и не решен.*

В заключении хочется подчеркнуть следующее. Передача ребенка в замещающую семью, для его последующего воспитания и обеспечения всех нужд, является очень сложным и многогранным процессом. Принятие решения о целесообразности передачи не должно служить только инструментом в решении государственных задач по развитию семейных форм жизнеустройства, погоне за статистикой. Фактически каждый раз решается судьба ребенка. Какой она будет, зависит от оценки всех обстоятельств, предшествующих передаче.

Будет ли качественным процесс передачи:

- если у специалистов, сопровождающих ребенка не было времени даже дать объективную оценку: сложились ли взаимоотношения между кандидатом в опекуны и ребенком? (2-3 дня на знакомство и все...);
- если остальные члены семьи даже не участвовали в этом процессе, или относятся к этому абсолютно незаинтересованно;
- если кандидату в опекуны все равно кого брать (мальчика или девочку, здоров или с особенностями ребенок, какого возраста);
- если разделены все братья и сестры по разным семьям, потому что всех сразу не берут;
- если фактически у опекунов нет собственного дохода, а только доходы за счет детей; или жилые помещения не позволяют обеспечивать нормальные условия проживания;
- если передают в семью детей-инвалидов или детей с ограниченными возможностями здоровья, а условий в территории по месту проживания для их надлежащего медицинского обслуживания или обучения нет;
- если желание забрать ребенка в семью, появилось у родственников только к 16-17 годам, когда у ребенка накоплены значительные средства на счету?

Безусловно, однозначных решений в таких ситуациях может и не быть, но ошибки стоят очень дорого. На наш взгляд, учитывая социально-экономическую ситуацию в стране, потребуется еще очень много времени и для того, чтобы переломить определенные стереотипы в данной сфере, в том числе, что «сиротой быть выгодно».



3

Об актуальных вопросах в сфере организации работы по профилактике социального сиротства

Семейный кодекс Российской Федерации закрепил право ребенка жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, а также право на заботу родителей и совместное с ними проживание.

Семья выступает как первый воспитательный институт, связь с которым человек ощущает на протяжении всей своей жизни. Именно в семье закладываются основы нравственности человека, формируются нормы поведения, раскрываются внутренний мир и индивидуальные качества личности. Семья способствует самоутверждению человека, стимулирует его социальную и творческую активность. Другими словами, в семье осуществляется первичная социализация ребенка.

Особенности социального статуса конкретной семьи определяют ее воспитательные возможности и характер детско-родительских отношений.

Под неблагополучной понимают такую семью, в которой нарушена структура, обесцениваются или игнорируются основные семейные функции, имеются явные или скрытые дефекты воспитания, в результате чего появляются дети, нуждающиеся в защите государства.

Как правило, проблемы, с которыми сталкиваются подобные семьи, касаются социальной, правовой, материальной, медицинской, психологической, педагогической и других сторон ее жизни.

В целях обеспечения наиболее полной защиты прав и охраняемых за-

коном интересов несовершеннолетних, в соответствии с Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, одним из приоритетных направлений в решении задач по укреплению института семьи, определено развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи, профилактики семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

С учетом Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, в Российской Федерации должны создаваться условия для обеспечения соблюдения прав и законных интересов ребенка в семье, своевременного выявления их нарушений и организации профилактической помощи семье и ребенку, обеспечения адресной поддержки семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Анализ деятельности по профилактике социального сиротства в регионе позволяет говорить о сложившейся системе работы всех профилактических служб, нацеленных на обеспечение права ребенка жить и воспитываться в семье, прежде всего в кровной.

Следует отметить, что на изменение отношения власти и общества к данной проблеме, серьезно влияет возросшая активная позиция гражданского сообщества, нацеленность на эффективное решение вопросов по профилактике социального сиротства органов местного самоуправления и депутатского корпуса. Об изменении ситуации свидетельствует и переори-



ентирование деятельности профилактических учреждений, реализующих большое число различных мероприятий по пропаганде семейного жизнеустройства, оказанию адресной помощи семьям во всех сферах жизнедеятельности; развитие стационарозамещающих отделений по работе с семьей и детьми различных категорий; реализация социально-значимых проектов в указанной сфере в рамках частно-государственного партнерства.

Уже 17 лет в регионе проводится конкурс «Почетная семья Иркутской области», с 2012 года опекунам, приемным родителям детей, достигших особых успехов в учебе, творчестве, спорте, вручаются премии Губернатора Иркутской области. В целях поддержки замещающих семей, профилактики возвратов, на базе детского оздоровительного лагеря «Мандархан» с 2013 года организуются специализированные сезоны отдыха для семей, воспитывающих детей-инвалидов и приемных семей с детьми, в которых в 2015 году приняли участие 150 детей-инвалидов из числа детей-сирот, а также 17 семей, воспитывающих 57 подопечных детей. В детских оздоровительных лагерях «Солнышко» и «Окинец» с июня по август 2015 года организованы шесть специализированных оздоровительных сезонов отдыха для 77 детей, имеющих ограничения в передвижении (ползунов), находящихся на социальном обслуживании в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей. Ранее, об этом приходилось только мечтать.

С 2014 года в области начата реализация Подпрограммы «Дети Приангарья» на 2014-2018 годы¹¹, в соответ-

ствии с которой в регионе проводятся областные конкурсы:

- по предоставлению автотранспорта многодетным семьям, имеющим восемь и более детей, в том числе воспитывающим детей-сирот. За три года микроавтобусы были предоставлены четырем многодетным и семи приемным семьям, которые воспитывают 121 ребенка. В рамках государственно-частного партнерства дополнительно один микроавтобус был предоставлен семье, где воспитываются 12 приемных детей;
- по развитию личного подсобного хозяйства «Лучшая семейная усадьба» среди многодетных семей Иркутской области, воспитывающих пять и более детей, в том числе подопечных. В 2015 году в конкурсе приняло участие 109 семей, определены 9 победителей и 17 участников, которые заняли поощрительные места. Победители получили социальные выплаты в размере от 80 000 рублей до 250 000 рублей, участники, занявшие поощрительные места получили социальные выплаты в размере 50 000 рублей.

Впервые в 2015 году в Иркутской области был проведен областной конкурс любительских видеofilмов «Семейные традиции» для замещающих семей. В мероприятии приняли участие 37 семей, которые приехали на торжество вместе с детьми из 22 муниципальных образований области. Размер премии победителям составил 50 000 рублей.

Министерством социального развития, опеки и попечительства Ир-

¹¹ Подпрограмма Государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения», утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года №437-ПП.



кутской области впервые проведен региональный конкурс среди средств массовой информации Иркутской области на лучший журналистский материал по вопросам укрепления института семьи, профилактики социального сиротства, развития семейных форм устройства детей-сирот.

В настоящее время на территории Иркутской области по заказу Благотворительного фонда «Новый дом» ООО «Умная школа» реализуется проект, результатом которого должно стать создание образовательного комплекса нового типа, основанного на семейном жизнеустройстве детей-сирот, а также их совместной социализации с детьми из обычных семей. Проект будет реализован в несколько этапов – строительство школы, детского сада, образовательного комплекса.

Направление работы по организации устройства детей-сирот на воспитание в семьи граждан представлено различными видами работы со средствами массовой информации.

Организована работа по размещению производной информации о детях-сиротах в газетах и журналах на интернет-сайте министерства <http://society.irkobl.ru>, а также на интернет-ресурсе «Усыновление в Иркутской области» <http://adopted.my1.ru>.

В рамках реализации мероприятия «Организация проведения медиакампании по профилактике социального сиротства путем изготовления фото-видеопродукции» государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения на 2014 – 2018 годы» изготовлено 35 информационных видео-роликов.

Продолжается активная работа с благотворительными фондами «Волонтеры в помощь детям-сиротам», фондом «Здесь и сейчас», фондом «Измени одну жизнь» на основании за-

ключенных соглашений о взаимодействии. Фонды оказывают содействие в пропаганде и продвижении семейного устройства детей-сирот, организационную и иную помощь в создании и размещении фотографий детей на сайте «Территория без сирот» <http://www.orekaweb.ru>, видеороликов – на сайте «Измени одну жизнь» <http://changeoN°elife.ru>.

К концу 2015 года из 1 510 детей-сирот, видеоролики о которых были размещены на сайте «Измени одну жизнь» 822 ребенка переданы на воспитание в семьи граждан (54,4%). На сайте «Территория без сирот» были размещены фотографии 233 детей, из которых 74 обрели родителей и семью (31,7%).

В рамках сотрудничества с Благотворительным Фондом развития Иркутского района в течение 2015 года в Иркутском районе и городе Иркутске проводилась акция «Подари ребенку семью», которая стартовала в декабре 2014 года. Целью данной акции являлся сбор средств на создание видео-анкет детей-сирот. Сбор средств велся в сети интернет на сайте организатора акции – Благотворительный фонд развития Иркутского района (bfrig.ru) и в 26 организациях г. Иркутска, г. Ангарска и г. Усолья-Сибирского.

На вырученные средства создано 110 видео-роликов о 126 детях-сиротах, которые разместили на сайтах Благотворительного фонда, министерства и в эфире телерадиокомпании «АИСТ».

Из 126 детей, о которых были созданы видеоролики, 47 в настоящее время проживают в семьях граждан.

Продолжает работать передвижная выставка художественных фотографий детей-сирот, проживающих в организациях для детей-сирот Иркутской области. В течение 2015 года выставка была организована в здании



Управления Сбербанка России на Форуме приемных родителей, в здании международного Аэровокзала «Иркутск», в Иркутском государственном музыкальном театре имени Н.М. Загурского, в здании Железнодорожного вокзала на станции «Иркутск-Пассажирский». В данных выставках представлено более 200 фотографий детей-сирот, более половины из данного числа детей обрели семью.

На каналах СТС и Домашний медиахолдинга АС Байкал ТВ продолжает работать совместный проект «Будь моей мамой», где показываются видеоролики о детях-сиротах. Каждую пятницу после программы новостей рассказывается о детях-сиротах, которые нуждаются в устройстве в семьи граждан. В 2015 году в рамках данного проекта были показаны сюжеты о 28 детях-сиротах, 10 из них были переданы на воспитание в замещающие семьи.



В целях пропаганды семейного устройства детей-сирот на рекламных экранах в залах ожидания аэропортов Иркутской области размещен социальный видеоролик.

Ежегодно в мае проводится выставка «Мир семьи» в выставочном комплексе «Сибэкспоцентр». Данная выставка приурочена к празднованию Международного Дня семьи и является одним из важнейших социально-значимых проектов региона, направленных

на сохранение традиций семейного воспитания, формирования прочной системы нравственных ценностей.

С 6 по 10 октября 2015 года прошел 20-й, юбилейный, рейс программы «Поезд надежды» крупного социального проекта «Детский вопрос», организованного ГРК «Радио России». Основной целью проекта является пропаганда различных форм семейного устройства детей - сирот, привлечение внимания общественности к проблемам детей-сирот.

Участниками «Поезда надежды» стали 8 семей, которые желали принять детей в свою семью. Итогом совместной работы стало устройство 13 детей на воспитание в семьи.

Большой комплекс мероприятий, которые в системе проводятся всеми заинтересованными ведомствами, самым существенным образом влияет на общее состояние проблемы, на положительную динамику отдельных показателей качества жизни особо нуждающихся семей, вместе с тем, не решенных вопросов, требующих особого внимания в указанной сфере, остается достаточно, что вызывает необходимость принятия дополнительных мер по их разрешению.

На общее состояние дел в сфере профилактики социального сиротства, учитывая специфику региона (его территориальные особенности, социально-экономическое положение, демографические процессы) существенным образом продолжают влиять:

- общие социально-экономические проблемы, влияющие на качество жизни семей: низкий материальный уровень жизни значительного числа семей, имеющих детей, рост безработицы, проблемы жилья, доступности социально-культурных объектов и т.д;



- внутренние проблемы семьи: неудовлетворенность браком, семейные конфликты, в том числе семейно-бытовое насилие, а также наличие факторов, обуславливающих социальные риски: злоупотребление алкоголем, наркотиками, рост социально-значимых заболеваний, ведение антиобщественного (криминального) образа жизни и т.д.

В регионе расположено более 25-ти пенитенциарных учреждений. В ежегодном режиме из исправительных учреждений ГУФСИН региона по отбытию наказания освобождается до 4 тыс. человек, до 70% которых «оседает» на территории Иркутской области.

На сегодняшний день в области проживает около 370 тыс. граждан, ранее совершивших преступления, или каждый седьмой житель региона.

Каждый шестой несовершеннолетний, состоящий на учете в органах полиции, проживает с ранее судимым отцом (матерью) либо отчимом (мачехой). В 40% случаях дети имеют родственников и иных членов семей, ранее привлекавшихся к уголовной ответственности.

Проблема социального сиротства имеет многофакторную основу и причины, влияющие на появление детей-сирот при живых родителях многообразны и разнородны. К сожалению, следует отметить, что лишение родительских прав, как крайняя мера семейно-правовой ответственности, зачастую не является «пугающим» фактором для многих маргинальных семей, давно утративших позитивные семейные связи, из поколения в поколение передающих пренебрежение к нуждам детей, транслирующих безответственность, жестокое обращение, насилие при выполнении родительских обязанностей, а также использующих соб-

ственных детей в качестве источника дохода.

Несмотря на активное совершенствование законодательства в социальной сфере, смещение акцентов и изменение подходов в деятельности профилактических служб (от карательного к защитному), **организация индивидуальной работы с каждой семьей**, находящейся в социально опасном положении, требует, прежде всего, высокой профессиональной компетенции специалистов, работающих в данной сфере, мужества и ответственности при принятии решений, от которых зависит дальнейшая судьба ребенка.

Дать или не дать еще один шанс проблемной семье? Как помочь, когда родители, решая личные проблемы, просто самоустранились от воспитания и содержания ребенка, передав на попечение в лучшем случае бабушке, а оснований для лишения родительских прав недостаточно? Как помочь одинокой 17-18 – летней девочке из числа детей-сирот, у которой кроме родившегося ребенка ничего нет? Как спасти ребенка от жестокого обращения, если мама сама постоянно подвергается насилию и тирании со стороны других членов семьи и не готова защищать себя и ребенка? Как помочь наладить взаимопонимание среди членов семьи, если ребенок постоянно убегает от проблем из дома, не найдя контакта с «новым» мужем мамы?

Тысячи вопросов, а ответы зависят от умения специалиста вовремя разглядеть беду, найти правильный выход, протянуть руку помощи семье для преодоления кризиса.

В настоящее время учет семей, находящихся в социально опасном положении ведется практически всеми субъектами системы профилактики (органами социальной защиты, образования, здравоохранения, органами



внутренних дел, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и т.д.).

С 1999 года, с момента вступления в силу Федерального закона № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», понятие «семья, несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении», прочно должно было войти в обиход деятельности специалистов, работающих в сфере профилактики.

17 год работает закон, а единообразия в подходах по постановке на учет семей, находящихся в социально опасном положении, различными субъектами системы профилактики до сих пор не сформировано.

Несмотря на принятый Порядок межведомственного взаимодействия¹², урегулировавший единые требования к организации указанной деятельности, проблемы по его реализации на территории региона имеют место быть и серьезно влияют на реальную оценку положения дел в сфере семейного неблагополучия. А порой и искажают ее.

На наш взгляд, это связано с размытостью, неопределенностью правовых формулировок федерального законодательства, как семейного, так и в сфере профилактики, противоречиях в ведомственных указаниях, поэтому одни специалисты работают с семьями, находящимися в социально опасном положении; другие - с «просто неблагополучными», третьи с теми, где родители, создают действиями или бездействием условия, представляющие угрозу жизни или здоровью детей либо

препятствующие их нормальному воспитанию и развитию; четвертые – с семьями высокого медико-социального риска, пятые - с родителями (иными законными представителями) несовершеннолетних, не исполняющими обязанности по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияющими на их поведение либо жестоко обращающимися с ними и т.д. Рассматривая ведение учета не как механизм формирования статистического формуляра уполномоченного органа (выявленный и установленный факт, подтвержденный документами), а как эффективный инструмент организации работы по исправлению ситуации и защите интересов ребенка, субъекты системы профилактики могут обеспечить реальную результативность работы.

На 1 января 2016 года на учете в районных (городских) комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссии) состоят 3634 семьи, в которых проживает 7539 детей (2014 г.- 3908 семей/7800 детей).

По состоянию на 1 января 2016 года на профилактических учетах органов полиции состоит 5952 неблагополучных семьи (+1,7%; 2014г. - 5850), в том числе:

- 46 родителей, употребляющих наркотические средства;
- 3 610 родителей, злоупотребляющих алкоголем;
- 443 чел. – имеющих или имевших судимость, из них 141 чел. за совершение преступлений в отношении детей;

¹² Порядок межведомственного взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по организации индивидуальной профилактической работы в отношении семей и (или) несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, утвержденный постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области от «30» декабря 2015 года No10



- 148 чел. уже ранее были лишены родительских прав;
- 375 родителей имеют детей в возрасте до 3 лет.

В органы предварительного расследования в 2015 году инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних было направлено 360 материалов для возбуждения уголовных дел в отношении родителей, из них возбуждено 354 дела, в том числе:

- по ст.112 УК РФ (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью) – 12 дел;
- по ст. 115 и ст.116 УК РФ (побои или причинение легкого вреда здоровью) – 106 дел;
- по ст.117 УК РФ (истязание) – 2 дела;
- по ст. 119 УК РФ (угроза убийством или причинение тяжкого вреда здоровью) – 20 дел;
- по ст. 125 УК РФ (оставление в опасности) – 9 дел;
- по ст.156 УК РФ (жестокое обращение) – 35 дел;
- по другим статьям УК РФ -170 дел.

В комиссии, помимо административных протоколов (более 18 тыс.) в отношении родителей, было направлено в прошедшем году 6 432 материала для принятия мер профилактического воздействия.

Вновь выявлено и поставлено на учет 2 839 семей с признаками семейного неблагополучия, в том числе - 84, где родители употребляют наркотические средства.

За вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ст.150 УК РФ) возбуждено 15 уголовных дел, за вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий (ст.151 УК РФ) – 5 дел.

К уголовной ответственности в 2015 году привлечено 1 057 родителей, совершивших преступления в отношении детей (+25,8%, 2014г. – 840), из них – 609 отцов (+12,6%, п.г.- 532), 448 матерей (+45,5%, п.г.-308).

9 преступлений – посягательства на половую неприкосновенность и половую свободу личности, допущенные родственниками или членами семей (4 - родственниками, 1 - членами семьи, 4 - отцами).

130 преступлений в семьях – против личности, жизни и здоровья, в том числе 1 убийство (ст. 105 УК РФ); 8 убийств по неосторожности (ст. 109 УК РФ), 2 - тяжкие телесные повреждения (ст. 111 УК РФ).

Наибольшее число преступлений в отношении детей отмечено на территории следующих муниципальных образований: г. Иркутск, г. Черемхово и Черемховский район, г. Усолье – Сибирское, Нижнеудинский район; г. Усть-Илимск, Эхирит-Булагатский район.

По актам о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органами полиции направлен в государственные учреждения из условий семейного неблагополучия 2 691 несовершеннолетний, нуждающийся в помощи государства (в учреждения здравоохранения - 1 123, социального обслуживания - 1 391, учреждения органов образования - 177).

Стали традиционными проверки органов внутренних дел 2,5 тысяч семей с малолетними детьми высокого медико-социального риска совместно с органами здравоохранения (в том числе в праздничные и выходные дни), с помещением нуждающихся в госпитализации в профильные лечебные учреждения (для предупреждения случаев травматизма и гибели детей). Дан-



ные меры сберегли жизнь и здоровье 266 детей.

Безусловно, на состояние дел в сфере профилактики социального сиротства, как и в любой иной сфере, могут влиять и причины, обусловленные рядом организационных, кадровых, административных, финансовых проблем в работе уполномоченных органов, не позволяющих обеспечивать эффективность указанной деятельности.

К ним относятся:

- **снижение (или полное отсутствие) финансирования государственных и муниципальных программ, в рамках которых реализуются целевые мероприятия по профилактике социального сиротства, социальной поддержке семьи и детей;**
- **отсутствие на территории условий, позволяющих обеспечивать комплекс услуг по поддержке семьи и детей, не развитая социальная инфраструктура, дефицит специалистов во всех сферах жизнедеятельности ребенка;**
- **безработица, обусловленная отсутствием рабочих мест; социально-экономическая и территориальная специфика территории;**
- **межведомственные проблемы в организации ранней профилактики семейного неблагополучия, социального сиротства.**

В качестве примера хочется привести историю маленького мальчика Саши.

В аппарат Уполномоченного обратилась гр. С. с просьбой помочь защитить мальчика Сашу, который в августе 2015 года потерял маму. Несчастный малыш после смерти самого близкого человека, попал в новую семью - к своему папе (которого раньше никогда не знал и не видел). Так случи-

лось, что папа из их семьи ушел, когда Саше было всего 2 месяца, в дальнейшем он ребенком не интересовался, связь с сыном не поддерживал, создал новую семью. В сентябре 2015 г. Саша был устроен «новоиспеченными» родителями в 1 класс одной из Иркутских школ. Началась новая жизнь. После тяжелых событий на хрупкие плечи ребенка ложатся далеко не простые задачи: это привыкание к совершенно незнакомым для него людям, которых он ранее не знал, ведь теперь они стали для него семьей; да еще адаптация к школе, где также новый, незнакомый коллектив, новые правила. Детский сад Саша не посещал. Сразу возникли трудности в освоении школьной программы. Нет бы взрослым помочь малышу, а тут папа со своими проблемами. Гр. А. перидически злоупотребляет спиртными напитками, держит в страхе членов семьи своим поведением. В таких ситуациях вся семья вынуждена немедленно на такси уезжать из дома к родственникам, ждать, когда обстановка нормализуется. Из-за возникших у Саши в школе проблем, между новыми родителями возникли разногласия, часто происходили семейные ссоры, у папы даже появилась мысль отказаться от сына. После одной из ссор Сашу в октябре 2015 г. забрала к себе бабушка. Так Саша, спустя два месяца проживания в новой семье, оказавшись «неудобным», стал жить у бабушки, которая планировала оформить опеку в отношении внука. Но органы опеки и попечительства в решении вопроса отказали, объяснив, что у ребенка есть отец. Вскоре и бабушке ребенок оказался ненужным. Через месяц, в конце ноября она вновь вернула Сашу отцу, пояснив, что не справляется с семилетним ребенком. Папа, долго не раздумывая, обратился в органы опеки и попечительства г. Иркутска с просьбой забрать у него ребенка. В отделе опеки и попечительства гр. А. посоветовали



устроить Сашу в школу-интернат № 13 г. Иркутска. В декабре, мама Вика (сожительница отца) возила ребенка в интернат, но заявление у нее не приняли, так как она не является законным представителем мальчика. И опять ребенок стал проживать в семье папы.

На сегодняшний день история маленького Саши не закончилась. Сейчас он стал понемногу привыкать к новым членам семьи, сблизился с вдруг появившимися у него маленькими братом и сестрой. Но надолго ли это?

Пока мальчик проживал у бабушки, школу он не посещал, из-за произошедших событий, период пропусков занятий составил 2 месяца. В результате папа забрал документы из школы. Основанием отчисления из школы послужила формулировка, так как «не достиг восьмилетнего возраста». Спрашивается, кто помог семилетнему мальчишке в столь непростой ситуации? Школа, которая только 10 декабря, спустя 2 месяца пропусков ребенком занятий, обратилась с ходатайством в КДН и ЗП для оказания помощи в организации работы в связи со сложившейся ситуацией, а затем через 10 дней порекомендовала папе написать заявление об отчислении Саши, т.к. мальчик не справляется со школьной программой. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства, не принявшие практически никаких действий по защите прав несовершеннолетнего до вмешательства в ситуацию Уполномоченного.

На сегодняшний день ситуация сдвинулась с мертвой точки. Постановлением КДН и ЗП от 10 марта 2016 г. семья гр. А. поставлена на профилактический учет как находящаяся в социально-опасном положении, назначен ответственный орган за проведение профилактической работы с семьей. Департаменту образования г. Иркутска дано поручение обеспечить прохож-

дение ребенком психолого-медико-педагогической комиссии для дальнейшего определения образовательного маршрута ребенка. Поставлена на контроль семья гр. А. и в отделе полиции г. Иркутска.

Как факторы риска влияют на качество работы:

- отсутствие квалифицированного подхода в работе с проблемной семьей (формализм, непрофессионализм, не индивидуализация деятельности с учетом особенностей семьи, профессиональная деформация (в том числе выгорание) специалистов, зачастую - боязнь ответственности (объективно или субъективно ограниченной требованиями законодательства);
- межведомственное разобщение в решении общих вопросов, преследование ведомственных интересов; отстраненность отдельных должностных лиц от решения проблем профилактики сиротства в территориях, не придание значимости и важности данной работе, мотивируя, в том числе отсутствием строго очерченных законом полномочий;
- проблемы в организации профилактической работы специалистов, связанные с оказанием помощи семье, находящейся в трудной жизненной ситуации (отсутствие дохода, жилья, близких родственников, ввиду иных чрезвычайных обстоятельств) и семье, находящейся в социально опасном положении ввиду злоупотребления наркотиками, алкоголем, жестоко относящимся к детям, ведущих антиобщественный образ жизни).

Речь идет о случаях, когда в рамках выполнения должностных обязанностей, сотрудники полиции или иные специалисты (медицинские или социальные работники, педагоги) вы-



являют ребенка в условиях, опасных для жизни или в обстановке, представляющих угрозу для их нормального развития. Такие дети нуждаются в защите государственных органов, их помещают в учреждения различной ведомственной подчиненности в зависимости от возраста, а организация работы с семьей в дальнейшем напрямую зависит от согласованности действий профилактических служб. В том числе от того, насколько дана объективная оценка ситуации, в которой оказалась семья. Какие причины следует назвать уважительными, прежде чем, после фактического «изъятия», родители напишут заявление, что находятся в трудной жизненной ситуации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации временное пребывание ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в целях обеспечения временного проживания ребенка в течение периода, когда родители, усыновители либо опекуны или попечители **по уважительным причинам** не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, не прекращает прав и обязанностей родителей, усыновителей либо опекунов или попечителей в отношении этого ребенка.

Для временного помещения в организацию для детей-сирот законный представитель обращается в орган опеки и попечительства по месту жительства или пребывания ребенка в целях заключения соглашения (далее - Соглашение) между законным представителем, организацией для детей-сирот и органом опеки и попечительства о временном пребывании ребенка в организации для детей-сирот.

В соглашении предусматриваются:

- мероприятия по предоставлению семье консультативной, психоло-

гической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи;

- обязанности законного представителя ребенка в части его воспитания, посещения и участия в обеспечении содержания ребенка в организации для детей-сирот;
- срок пребывания ребенка в организации для детей-сирот;
- права и обязанности организации для детей-сирот;
- ответственность сторон за нарушение условий соглашения.

Таким образом, определяются границы ответственности каждого из участников Соглашения, обеспечивая права ребенка.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, круглосуточно принимаются в установленном порядке несовершеннолетние:

1. Оставшиеся без попечения родителей или иных законных представителей;
2. Проживающие в семьях, находящихся в социально опасном положении;
3. Заблудившиеся или подкинутые;
4. Самовольно оставившие семью, самовольно ушедшие из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением лиц, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа;
5. Не имеющие места жительства, места пребывания и (или) средств к существованию;



б. Оказавшиеся в иной трудной жизненной ситуации и нуждающиеся в социальной помощи и (или) реабилитации.

Основаниями для помещения служат акты субъектов системы профилактики, заявление ребенка или заявление родителей. Учитывая сферу правового регулирования указанного закона, представляется целесообразным обозначить, что по актам субъектов дети помещаются в случае нахождения ребенка в социально опасных условиях, когда родители **по неуважительным причинам не выполняют родительские обязанности, а по заявлениям родителей – в случае наличия уважительных причин**, которые должны служить основанием для заключения соответствующего Соглашения.

Вместе с тем, Уполномоченным в рамках служебных командировок и анализа работы организаций для детей-сирот по профилактике социального сиротства, выявлены системные нарушения прав детей и низкая эффективность профилактической работы с семьями, чьи дети были помещены в учреждения здравоохранения и социального обслуживания по актам субъектов (по факту – как находящиеся в социально опасном положении), а впоследствии переоформлены по заявлениям родителей (ввиду трудной жизненной ситуации).

Так, при посещении Уполномоченным Ангарского специализированного дома ребенка в августе 2015 года в учреждении находилось 69 детей, из которых 37 человек находились по Соглашению с родителями о временном определении ребенка в учреждение в связи с трудной жизненной ситуацией. При этом общими, для практически всех случаев помещения детей в дом ребенка является отсутствие информации подтверждающей нахождение семьи в трудной жизненной ситуации. В

связи с чем, неясно, какую помощь необходимо оказать семье в ликвидации трудной жизненной ситуации, не установлены четкие обязанности законного представителя ребенка в части его воспитания, посещения и участия в обеспечении содержания ребенка.

Большинство семей (матерей), поместивших детей, согласно имеющейся в личном деле информации, находятся в социально-опасном положении или, учитывая имеющиеся в делах документы, должны относиться к категории оставшихся без попечения родителей (чьи родители фактически уклоняются от выполнения родительских обязанностей или злоупотребляют ими).

Первоначально ребенок выявляется и доставляется субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в больницу по акту о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, где получает медицинское обслуживание, затем переводится в дом ребенка. К этому времени законный представитель ребенка подписывает на определенный срок Соглашение о временном определении ребенка в учреждение, в связи с трудной жизненной ситуацией. При этом большинство законных представителей за период пребывания детей в учреждении их жизнью и здоровьем не интересуются, материально не помогают, продолжают вести асоциальный образ жизни.

Из всех проанализированных личных дел, только в 3-х случаях семья, согласно документов, находилась в трудной жизненной ситуации. Во всех остальных случаях семьи уклонялись от воспитания детей, вели асоциальный образ жизни, профилактическая работа (там, где она велась) положительных результатов не давала.



Другие примеры.

В ОГКУЗ «Братский областной специализированный дом ребенка» направлен несовершеннолетний А. 2015 г.р. Соглашение о временном пребывании ребенка заключено 24 августа 2015 года между главным врачом и специалистом отдела опеки и попечительства (руководствуясь при этом ст. 155.1. Семейного кодекса РФ «Устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей») на срок 6 месяцев. Фактически ребенок поступил в дом ребенка 12 августа 2015 года по заявлению специалиста опеки и попечительства на имя главного врача в связи с тем, что ребенок находится в трудной жизненной ситуации. Одновременно в личном деле ребенка органами опеки и попечительства направлено ходатайство «прошу поместить, так как нами осуществляется сбор документов на лишение родительских прав матери. Между тем, акт обследования условий жизни от 12 августа 2015г. устанавливает факт отсутствия родительского попечения (мать находится в СИЗО, сведений об отце нет).

С 7 августа 2014 года на полном государственном обеспечении в учреждении находится несовершеннолетняя С. 2014 г.р., поступившая по Соглашению о временном пребывании сроком до 30 ноября 2014 г.

Мать девочки, проживающая в Нижнеилимском районе, 1 декабря 2014 г. обратилась о продлении срока соглашения до 1 марта 2014 года в связи с тем, что находится на стационарном лечении в ОГКУЗ «Иркутская психиатрическая больница № 1». За время пребывания в учреждении мать дочерью не интересовалась, помощь не оказывала. Несмотря на принимаемые меры, после окончания срока Соглашения, мать девочку из учреждения не забрала, по-

пыток продлить Соглашение не предпринимала.

2 марта 2015 года администрация дома ребенка уведомила органы опеки и попечительства г. Братска о том, что ребенок остался без попечения родителей (акт об оставлении составлен не был). 2 апреля 2015 года начальник управления по Нижнеилимскому району направил в адрес дома ребенка заявление матери о том, что она обязуется забрать ребенка до 31 мая 2015 г. На момент проведения проверки (осень 2015 года), ребенок, оставшимся без попечения родителей, не признан, под надзор дому ребенка не передан, вопрос о его жизнеустройстве не решен. Органами опеки по Нижнеилимскому району и органами опеки по г. Братску меры по защите интересов ребенка не приняты.

На неэффективную профилактическую работу с семьями, которые поместили детей в организации для детей-сирот по Соглашению, влияет зачастую и территориальная отдаленность указанных учреждений от места жительства родителей.

При посещении Уполномоченным Слюдянского специализированного дома ребенка в сентябре 2015 года, в доме ребенка проживало 58 детей, из них 22 ребенка - по Соглашению. Анализ личных дел свидетельствует о том, что направление детей в дом ребенка города Слюдянка из отдаленных территорий Иркутской области (Тайшетский, Нижнеудинский районы) влечет за собой разрыв детско-родительских отношений, поскольку матери не имеют возможности навещать детей из за финансовой несостоятельности.

Соглашения заключаются сразу на длительный срок, от года и выше, при этом профилактическая работа с семьей по месту жительства не проводится, в результате ребенок, помещенный в дом ребенка по Соглашению, перехо-



дит в категорию «оставшийся без попечения родителей».

При более детальном знакомстве с личными делами детей, с учетом полученной информации из центров социальной помощи семье и детям г. Нижнеудинска и г. Тайшета находящихся в доме ребенка г. Слюдянка по Соглашению из отдаленных территорий установлено следующее.

- *несовершеннолетняя К., 2014 г.р. Семья на учете не состоит, ответственный субъект по работе с семьей – Центр социальной помощи семье и детям Тайшетского района. Соглашение составлено на год. Мать за период нахождения ребенка в учреждении его не посещала. По информации социального педагога дома ребенка мать освободилась из мест лишения свободы. В информации, представленной из центра этих сведений нет.*
- *несовершеннолетняя Ч. 2014 г.р. Семья на профилактическом учете в КДН и ЗП, ОДН ОМВД г. Тайшета не состоит. Мать самоустранилась от исполнения своих родительских обязанностей. Местонахождение матери неизвестно. По адресу, указанному в деле, не проживает. При этом согласно представленной информации, «...профилактическая работа проводится согласно индивидуальному плану работы с семьей совместно со всеми субъектами профилактики. Семья посещается согласно графику. Проведены информационно-профилактические работы по пропаганде ЗОЖ, беседы о возврате несовершеннолетней в кровную семью, беседы, направленные на повышение мотивации в прохождении лечения от алкогольной зависимости. Профилактическая работа с данной семьей не приносит должных результатов, мать безразлично относится к сво-*

ему материнству и к судьбе дочери. Привлечь к ответственности невозможно в связи с тем, что неизвестно местонахождение гр. Ч.»

- *несовершеннолетнего Г. 2015 г.р., поместили в дом ребенка по Соглашению на год, с 16июля 2015 до 1 июля 2016 года, т.е. ребенок с рождения помещен в государственное учреждение, в связи с тем, что семья в трудной жизненной ситуации. Мать со старшим ребенком проживает с родителями, доход в семье имеется, условия жизни удовлетворительные. Трудная жизненная ситуация заключается в том, что при пожаре сгорели документы, кроме этого как указано в акте проверки условий жизни матери необходимо оформить материнский капитал. Мать ребенком не интересуется, звонит редко.*
- *несовершеннолетний Л. 2012 г.р., помещенный по Соглашению в Братский дом ребенка 4 июня 2015г., остался после окончания срока Соглашения еще на три месяца до 4 декабря 15г. Фактически, учитывая характеристику матери, она находится в социально опасном положении, и в своей информации комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав и органы полиции г. Братска информируют дом ребенка о том, что возвращать ребенка матери нельзя. Между тем, мать на профилактическом учете не состоит (об этом прямо указывают субъекты), с ней работа не проводится и каким образом в декабре 2015 года дому ребенка принимать решение о передаче его матери непонятно (какие правовые основания после окончания срока Соглашения должны быть применены?). Понимая, что отдавать ребенка матери, ведущей анти-общественный образ жизни, нельзя,*



администрация дома ребенка безуспешно пытается решить указанный вопрос до окончания срока Соглашения.



Вместе с тем, временное нахождение ребенка в организации для детей-сирот, в связи с трудной жизненной ситуацией должно быть организовано организацией, расположенной территориально наиболее близко к месту жительства семьи. Организация профилактической работы в ликвидации трудной жизненной ситуации должна быть ориентирована на развитие внутренних ресурсов семьи, опору, на собственную активность людей, предоставление им возможности участвовать в решении своих проблем наряду со специалистами организаций.

Органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должны быть созданы условия для обеспечения соблюдения прав и законных интересов ребенка, нуждающегося в защите государства, своевременного выявления нарушений прав ребенка и организации соответствующей профилактической помощи семье. Ситуации, свидетельствующие о слабом взаимодействии профилактических служб по устранению причин и условий социально опасного положения семьи или трудной жизненной ситуации, являются типичными при помещении детей по Соглашению учреждения. Семьи на

профилактический учет не ставятся, с ними работа по месту жительства не организуется, результат – лишение родительских прав.

Все вышеизложенное, требует принятия четко урегулированных порядков по взаимодействию организации работы профилактических служб в случаях, когда дети помещаются в учреждения здравоохранения и социальной защиты временно.

Безусловно, что попытка субъектов системы профилактики завуалировать фактическое уклонение от выполнения родительских обязанностей (злоупотребление родительскими правами) под трудной жизненной ситуацией приводит к многочисленным нарушениям прав детей, находящихся в государственных учреждениях и требует качественных изменений в системе работы. В настоящее время, несмотря на установленные законодательством требования, в организации для детей-сирот продолжают поступать дети из семей для проведения реабилитационной работы с семьей ввиду различных обстоятельств, однако не во всех случаях заключаются Соглашения, если речь идет о помещении по заявлению родителей.

Особенно остро проблема надлежащей защиты интересов детей касается случаев, когда в медицинские стационары по актам органов полиции помещаются дети до 3 лет, а комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органы опеки и попечительства не могут прийти к единому решению по вопросу дальнейшего жизнеустройства ребенка. Спор о том, относится ли ребенок указанной категории к категории детей, оставшихся без попечения родителей, кто принимает решение о его возврате, до сих пор имеет место быть... А что ребенок?



Так, в Тайшетском районе, маленький Ваня Г, 2014 г.р., забранный из семьи по акту ПДН, с января по апрель 2016 года, сменивший 2 медицинских стационара (Бирюсинский и Тайшетский) дожидается принятия взрослыми решения в отношении него...На вопрос, кто обеспечивает в этот период защиту его прав, ответить никто не может.

Пока орган опеки определяется со статусом (лишает или ограничивает в родительских правах, прежде чем поставить на первичный учет), комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав организует работу с семьей, маленький ребенок одиноко находится в медицинском стационаре (на 3-х разовом больничном питании, практически без прогулок и надлежащего ухода и развития, так как воспитателей в больнице нет)...

Особый учет детей, нуждающихся в государственной защите, у которых

не принято решение о лишении или ограничении родителей родительских прав, а в семье находится не безопасно, ведется во многих регионах РФ и регулируется актами субъектов.

Представляется целесообразным и необходимым решить указанные вопросы либо в рамках нормативно-правового регулирования на уровне субъекта, обеспечив ведение особого учета указанной категории, либо жестко обозначить перед органами опеки задачу по постановке таких детей на первичный учет с последующим принятием мер по их жизнеустройству, в том числе возвращению в кровную семью. Механизм взаимодействия субъектов в таких случаях был предложен Уполномоченным в 2015 году, однако до настоящего времени позиция уполномоченных органов друг с другом не согласована и не урегулирована.

4

О состоянии здоровья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

4.1. Диспансеризация детей-сирот

В рамках реализации государственной политики по детствосбережению, диспансеризация детей-сирот (в том числе усыновленных (удочеренных), принятых под опеку (попечительство), находящихся в государственных учреждениях), а также осуществление контроля за качеством последующего оказания медицинской помощи таким категориям детей, признана приоритетным направлением в защите их прав.

По сведениям министерства здравоохранения Иркутской области в 2015 году завершили диспансеризацию 18 662 детей-сирот, устроенных в семьи (99, 6% от годового плана). Не завершили полностью диспансеризацию в связи со сменой места жительства и исполнением 18-летнего возраста 95 человек.

Определена структура показателя общей заболеваемости у детей-сирот в возрасте от 0 до 17 лет:

- на 1 месте - болезни органов пищеварения (380, 1 на 1000);



- на 2 месте - психические расстройства и расстройства поведения (332, 4 на 1000);
- на 3 месте - болезни глаза и его придаточного аппарата (309, 7 на 1000);
- на 4 месте - болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани (297, 5 на 1000);
- на 5 месте - болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (247, 9 на 1000).

По итогам проведенной диспансеризации, профилактических медицинских осмотров несовершеннолетних (по данным отчетных форм № 030-Д/с/о-13 «Сведения о диспансеризации несовершеннолетних», № 030-ПО/у-12 «Сведения о профилактических медицинских осмотрах несовершеннолетних») можно сделать вывод о том, что дети, находящиеся на воспитании в организациях для детей-сирот имеют значительные нарушения в состоянии здоровья.

Так, детей, проживающих в организациях, имеющих нормальное физическое и психическое развитие, не имеющих анатомических дефектов, функциональных и морфофункциональных отклонений лишь 4,3%, со второй группой здоровья 36, 4%.

В проведении дополнительного обследования нуждаются 5 481 чел., в проведении лечения в стационарных условиях – 408 чел., в санаторно-курортном лечении и медицинской реабилитации – 2 362 чел., в оказании высокотехнологичной медицинской помощи – 7 чел.

По итогам диспансеризации детей-сирот дефицит массы тела отмечен у 9,5% детей, избыток массы тела у 4,2%.

Впервые взято на диспансерное наблюдение – 43, 3% детей из числа осматриваемых.

Между тем, из общего количества детей-сирот (19 606 чел.) проживающих в области численность детей данной категории которым предоставлены путевки в оздоровительные лагеря, в санаторно-курортные организации по итогам 2015 года составила 2 248 человек (11, 4%).

В рамках реализации мероприятий по проведению диспансеризации детей-сирот, медицинских осмотров несовершеннолетних, в 2015 году были организованы выезды в 9 районов области: Мамско-Чуйский, Бодайбинский, Киренский, Заларинский, Нижнеудинский, Жигаловский, Эхирит-Булагатский, Усть-Кутский, Казачинско-Ленский. Из областных медицинских организаций был командирован 41 врач-специалист (детский хирург, ортопед-травматолог, невролог, офтальмолог, детский эндокринолог, отоларинголог, детский стоматолог, психиатр, детский уролог-андролог, врач УЗИ).

Несомненно, выезды врачей областного центра в территории региона имеют положительные моменты, поскольку удовлетворяют потребность в диспансеризации высококвалифицированными врачами. Вместе с тем, это также свидетельствует о том, что несовершеннолетние жители Мамско-Чуйского, Бодайбинского, Киренского, Заларинского, Нижнеудинского, Жигаловского, Эхирит-Булагатского, Усть-Кутского, Казачинско-Ленского районов не имеют возможности получить квалифицированную помощь по месту жительства, а также последующее исполнение рекомендаций диспансеризации.

Одним из проблемных вопросов, требующих принятия мер и жесткой позиции органов опеки и попечительства является обоснованность отказов законных представителей в лице опекунов (попечителей) от проведения диспансеризации подопечных.



Таблица № 10

Распределение несовершеннолетних по группам здоровья

Группы здоровья	Показатели оценки здоровья детей, в соответствии с приказом Минздрава РФ от 30.12.2003 Г. № 621 «О комплексной оценке состояния здоровья детей»	Дети-сироты, находящиеся в стационарных учреждениях	Дети-сироты, проживающие в семьях под опекой	Несовершеннолетние
I	здоровые дети, имеющие нормальное физическое и психическое развитие, не имеющие анатомических дефектов, функциональных и морфофункциональных отклонений	4, 3	16, 8	41, 3
II	дети, у которых отсутствуют хронические заболевания, но имеются некоторые функциональные и морфофункциональные нарушения; дети с общей задержкой физического развития без эндокринной патологии (низкий рост, отставание по уровню биологического развития), дети с дефицитом массы тела или избыточной массой тела, дети часто и/или длительно болеющие острыми респираторными заболеваниями; дети с физическими недостатками, последствиями травм или операций при сохранности соответствующих функций	36, 4	57, 9	45, 8
III	дети, страдающие хроническими заболеваниями в стадии клинической ремиссии, с редкими обострениями, с сохраненными или компенсированными функциональными возможностями, при отсутствии осложнений основного заболевания; дети с физическими недостатками, последствиями травм и операций при условии компенсации соответствующих функций, степень компенсации не должна ограничивать возможность обучения или труда ребенка, в том числе подросткового возраста;	35, 1	20, 8	11, 7
IV	дети, страдающие хроническими заболеваниями в активной стадии и стадии нестойкой клинической ремиссии с частыми обострениями, с сохраненными или компенсированными функциональными возможностями или неполной компенсацией функциональных возможностей; с хроническими заболеваниями в стадии ремиссии, но с ограниченными функциональными возможностями, возможны осложнения основного заболевания, основное заболевание требует поддерживающей терапии; дети с физическими недостатками, последствиями травм и операций с неполной компенсацией соответствующих функций, что, в определенной мере, ограничивает возможность обучения или труда ребенка;	16, 5	2, 7	0, 8



Группы здоровья	Показатели оценки здоровья детей, в соответствии с приказом Минздрава РФ от 30.12.2003 Г. № 621 «О комплексной оценке состояния здоровья детей»	Дети-сироты, находящиеся в стационарных учреждениях	Дети-сироты, проживающие в семьях под опекой	Несовершенно-летние
V	дети, страдающие тяжелыми хроническими заболеваниями, с редкими клиническими ремиссиями, с частыми обострениями, непрерывно рецидивирующим течением, с выраженной декомпенсацией функциональных возможностей организма, наличием осложнений основного заболевания, требующими постоянной терапии; дети-инвалиды; дети с физическими недостатками, последствиями травм и операций с выраженным нарушением компенсации соответствующих функций и значительным ограничением возможности обучения или труда.	7, 7	1, 8	0, 4

Таблица № 11

Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которым предоставлены путевки в оздоровительные лагеря, в санаторно-курортные организации

Субъект РФ	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Омская область	4518	4715	5210
Кемеровская область	9857	6602	4602
Красноярский край	5126	4005	4233
Алтайский край	7772	6129	3634
Томская область	3718	3815	3235
Республика Бурятия	3131	3281	3083
Новосибирская область	3328	3156	2855
Забайкальский край	2397	3635	2325
Иркутская область	4616	10 502	2248
Республика Хакасия	2190	2456	1932
Республика Тыва	63	63	522
Республика Алтай	204	293	265



Так, одной из целей диспансеризации является выявление у детей заболеваний и оказания им медицинской помощи всех видов, включая высокотехнологичную медицинскую помощь. Кроме того, по результатам диспансеризации возможны случаи выявления признаков причинения вреда здоровью несовершеннолетнего, возникших в результате противоправных действий. В связи с этим отказ в 2015 году 70 попечителей (в том числе приемных родителей, получающих вознаграждение за свой труд) должен рассматриваться органами опеки и попечительства как нарушение прав детей-сирот на медицинскую помощь.

Вопиющий случай нарушений на обеспечение прав в сфере охраны здоровья и халатного отношения к должностным обязанностям был выявлен Уполномоченным при проверке ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот, с ограниченными возможностями здоровья № 25 г. Братска.

Несовершеннолетний воспитанник школы-интерната П., после 1,5 месяцев пребывания на лечении в психиатрической больнице был передан на период летних каникул своей матери, которая решением Свердловского районного суда г. Иркутска лишена родительских прав в отношении несовершеннолетнего.

Поскольку Семейным кодексом РФ и Постановлением Правительства РФ № 432¹³ установлен прямой запрет на передачу несовершеннолетних лицам, лишенным или ограниченными в родительских правах, органы опеки и попечительства не выдавали свое Заключение о возможности временной передачи ребенка в семью гражданина, получение

которого является обязательным условием при передаче ребенка в семью.

В результате отсутствия надзора, летом 2015 года несовершеннолетний П. пострадал в результате дорожно-транспортного происшествия и был доставлен в Шелеховскую центральную районную больницу бригадой скорой помощи. В результате был госпитализирован, находился на лечении с диагнозами: ЗЧМТ, СГМ, рвано-ушибленная рана затылка и левой брови, двухсторонние переломы тазобедренного сустава. После оказания срочной медицинской помощи должен был наблюдаться и получать лечение по месту жительства.

Вместе с тем, факт получения травмы законным представителем несовершеннолетнего воспитанника в лице администрации школы-интерната № 25 был скрыт, требуемая медицинская помощь ребенку не оказана. В сентябре 2015 года ребенок направлен на обучение в Усольский индустриальный техникум, медицинские документы со снимками и установленным диагнозом о переломах исчезли...

Таким образом, в результате халатного отношения должностных лиц к своим обязанностям нарушены права несовершеннолетнего на обеспечение прав в сфере охраны здоровья, выразившееся в оставлении ребенка в ситуации, представляющей угрозу его здоровью и передаче ребенка на воспитание лицу, лишенному родительских прав.

Уполномоченным информация по данному факту направлена в правоохранительные органы, ведется проверка.

¹³ Постановление Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации».



4.2. Обеспечение прав детей-сирот, имеющих инвалидность

Кроме того, в текшем году Уполномоченным были озвучены проблемные вопросы о создании условий для обучения детей, имеющих нарушение слуха различной степени, проживающих в домах-интернатах для умственно отсталых детей.

В соответствии с нормами, установленными 23 статьей Конвенции о правах ребенка, неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества.

В рамках рабочей командировки при посещении областных государственных бюджетных учреждений социального обслуживания для умственно отсталых детей, Уполномоченным были выявлены нарушения прав двенадцати детей-инвалидов, имеющих нарушения слуха различной степени на полноценное развитие и обучение, проживающие в домах-интернатах для детей-инвалидов.

Выявленные дети, имеют основной диагноз «умственная отсталость», а также сопутствующие нарушения слуха различной степени. Процесс обучения таких детей по адаптированным программам для детей-инвалидов с умеренной или тяжелой умственной отсталостью без педагога-сурдолога невозможен из-за непонимания и отсутствия технических средств обучения и зачастую вызывает у детей агрессию и негативные поведенческие реакции. Учитывая отягощенные диагнозы, дети с нарушением слуха различной степени лишены возможности элементарного

общения. Альтернативой для общения может служить обучение жестовому языку. Даже если ребенок усвоит ограниченный словарь и будет воспроизводить отдельные жесты или фразы, он получит возможность сообщать о своих потребностях социально приемлемым способом, и окружающим будет проще его понять.

Вместе с тем, условия для обучения и социализации для таких детей не созданы, поскольку в штатных расписаниях домов-интернатов отсутствуют единицы педагогов-сурдологов.

Организация обучения таких детей в соответствии с приказом Минобрнауки России от 19.12.2014 № 1598, с 1 сентября 2016 года должна быть организована в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом для глухих, слабослышащих и позднооглохших обучающихся, а обучение лиц, зачисленных до 1 сентября 2016 г. для обучения по адаптированным образовательным программам осуществляется по ним до завершения обучения.

Учитывая необходимость обеспечения прав указанной категории детей-инвалидов на образование, Уполномоченный обратился в адрес министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области с просьбой принять меры к защите прав несовершеннолетних детей-инвалидов, имеющих нарушения слуха различной степени и рассмотреть возможность создания на базе одного из домов-интернатов для детей в г. Иркутске отделения для обучения детей указанной категории с привлечением педагогов-сурдологов. Организация работы данного отделения должна быть обеспечена во взаимодействии с министерством образования Иркутской области.

В рамках рабочих командировок Уполномоченного по территории Брат-



ского района, а также рассмотрения обращений граждан были выявлены нарушения **при переосвидетельствовании и установлении инвалидности лицам** из числа выпускников домов-интернатов для умственно отсталых детей. Обоснованное направление и проживание детей до 18 лет в учреждении психоневрологического профиля и установленные диагнозы, в том числе умеренная умственная отсталость, свидетельствует о наличии у граждан стойких, необратимых нарушений, обусловленных органическими поражениями коры головного мозга и социальной дезадаптацией.



Так, умственное развитие 18-ти летнего молодого человека – выпускника дома-интерната для умственно отсталых детей, имеющего, как правило, умеренную умственную отсталость, соответствует развитию ребенка в возрасте 6-13 лет. Такие лица обычно способны к простой практической работе при тщательном построении заданий и обеспечении квалифицированного сопровождения. Самостоятельное независимое проживание таких лиц достигается чрезвычайно редко. Реабилитация лиц с нарушением интеллекта во многом зависит от их социализации, личной адаптации и интеграции в общество, общения, межличностного

взаимодействия, организации досуга, профессиональной подготовки, развития социально-бытовых навыков, самооценки и самопонимания, умения независимого функционирования.

К сожалению, следует отметить, что не все дети, направляемые в дома-интернаты психоневрологического профиля в раннем или более позднем возрасте, ввиду неправильной диагностики психофизического состояния, действительно нуждались в помещении в учреждения указанного профиля. Организация работы внутри дома-интерната позволяет при правильной организации работы с воспитанниками выявлять указанные нарушения и принимать меры к переводу детей в образовательные организации с целью их успешной социализации и подготовки к самостоятельному проживанию. Между тем, чаще всего такая деятельность ввиду межведомственной разобщенности и не индивидуализации подхода к каждому конкретному воспитаннику зачастую сталкивается с проблемой переосвидетельствования, изменения диагноза и соответственно изменения образовательного маршрута для ребенка, что опять же требует обеспечения в дальнейшем условий для его последующего обучения и социализации в организациях иного профиля. **Легче «не замечать», чем приложить максимум усилий для решения данного вопроса.** Безусловно деятельность домов-интернатов должна быть направлена в том числе не только на оказание помощи ребенку, который не может жить без специального сопровождения, но и на решение задачи по его максимальной социализации. И критерием эффективности должно служить не направление воспитанника в дальнейшем во взрослый психоневрологический интернат, а создание условий для самостоятельного проживания с обеспечением системы его профессио-



нального сопровождения. Не поднимая тему моральных аспектов указанного вопроса, хочется отметить и экономическую выгоду функционирования данной системы. Следует отметить, что Уполномоченным неоднократно поднималась данная тема на совещаниях различного уровня, оказывалась непосредственная помощь воспитанникам домов-интернатов в решении вопроса по изменению диагноза, переосвидетельствованию и решению вопросов дальнейшего жизнеустройства в зависимости от состояния здоровья несовершеннолетнего.

Бывает и наоборот. Лицам, действительно нуждающимся в постороннем уходе и сопровождении, после выпуска из дома-интерната устанавливается 3 (рабочая) группа инвалидности.

Так, было выявлено, что 14 выпускникам Братского детского дома-интерната для умственно отсталых детей», имеющих инвалидность по категории «ребенок-инвалид», по достижении 18-летнего возраста в течение 2015г. установлены III (рабочие) группы инвалидности. Похожая ситуация имела место быть и в отношении воспитанников Саянского дома-интерната для детей-инвалидов. Часть из указанных детей в силу заболевания проживать самостоятельно не может (не ориентируется в пространстве, не владеет необходимыми социально-бытовыми и профессиональными навыками).

Принимая во внимание особую социальную значимость обозначенной проблемы, Уполномоченным было подготовлено Заключение «О нарушении прав детей-инвалидов воспитанников и выпускников домов-интернатов для умственно отсталых детей» и направлено в адрес министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Кроме того, в рамках рассмотрения обращения Уполномоченного, руководителем федерального казенного учреждения «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области» министерства труда и социальной защиты РФ были приняты исчерпывающие меры к защите прав граждан данной категории.

После обращения, Третьим экспертным составом главного бюро медико-социальной экспертизы с целью проверки обоснованности вынесения экспертных решений и уточнения характера и степени выраженности стойких расстройств функций организма были проведены контрольные переосвидетельствования указанных граждан. В результате диагностики клинико-функциональный диагноз расширен и дополнен, в результате чего выпускникам установлена II группа инвалидности, часть из них завершает переосвидетельствование.

Выявленные нарушения свидетельствуют о наличии проблем в сфере диагностики и медико-социальной экспертизе граждан, имеющих умеренную умственную отсталость. Имеет место недостаток межведомственного взаимодействия между медицинскими и социальными организациями, учреждениями медико-социальной экспертизы.

Вместе с тем, Главным бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области незамедлительно были приняты соответствующие меры к восстановлению нарушенных прав граждан и недопущению их в дальнейшем, в том числе по методическому сопровождению специалистов ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» в части установления инвалидности гражданам, имеющим умственную отсталость.

Несмотря на то, что указанная категория воспитанников, ежегодно проходила диспансеризацию, по мнению



специалистов МСЭ, после проведения тщательного комплексного освидетельствования по обращению Уполномоченного, фактически впервые были сформированы полноценные достоверные анамнезы.

Выявленные проблемы имеют системный характер в деятельности домов-интернатов, училища для инвалидов и требуют, принятия кардинальных управленческих решений по созданию системы пожизненного профессионального сопровождения лиц с инвалидностью, в том числе во взаимодействии с другими структурами (органами опеки и попечительства, министерствами здравоохранения, образования, органами занятости, Бюро МСЭ по Иркутской области, правоохранительными органами).

В рамках решения проблем представляется целесообразным разработка и принятие межведомственной программы по указанным направлениям. В отношении отдельных категорий выпускников домов-интернатов целесообразно рассматривать вопросы об ограничении в дееспособности и назначении попечителя с целью оказания подопечным содействия в осуществлении ими своих прав и исполнении обязанностей, а также охраны их от злоупотреблений со стороны третьих лиц. Представляется важным и создание системы сопровождения по социальной адаптации детей-сирот и лиц из их числа, возвращенных (или направленных в семьи для постоянного проживания), которая должна обеспечить комплексное индивидуально ориентированное психолого-медико-педагогическое и социальное сопровождение указанных категорий.

4.3. Оказание психиатрической медицинской помощи

В зоне особого внимания Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области остаются вопросы оказания психиатрической медицинской помощи детям и подросткам, относящимся к категории детей-сирот.

Как следует из поступающих к Уполномоченному обращений, а также по данным, полученным в результате проверок, проведенных аппаратом, к сожалению, имеют место случаи, когда дети «в дисциплинарных целях» за плохое поведение или самовольные уходы из учреждения помещались администрациями детских учреждений в психиатрические больницы.

Впервые Уполномоченный акцентировал внимание на данной проблеме в специальном докладе «О положении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области».

По итогам мониторинга, проведенного Уполномоченным, выяснилось, что в 2014 году на лечении в психиатрических больницах и психоневрологических диспансерах Иркутской области находилось 1412 детей и подростков, из которых 586 (41,5%) являются воспитанниками организаций для детей-сирот.

В 2015 году число детей, находившихся на лечении в стационарах, составило 927 детей и подростков, из которых 426 (46%) относились к категории детей-сирот.

33 августа 2015 года за № 1011 Уполномоченным было подготовлено и направлено в адрес Правительства Иркутской области Заключение «О ситуации по оказанию психиатрической помощи несовершеннолетним, находящимся в учреждениях для детей-сирот



и детей, оставшихся без попечения родителей», в котором, в том числе, были обозначены проблемные вопросы обоснованности направления и лечения детей и подростков, находящихся под надзором в организациях, в психиатрические больницы и психоневрологические диспансеры, а также длительность сроков их лечения, превышающие месячный, а в некоторых случаях 2-х месячный срок.

Так, в соответствии с Законом РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на психиатрическую помощь в наименее ограничительных условиях, по возможности по месту жительства. В штатных расписаниях специальных (коррекционных) школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями, иных организациях для детей-сирот предусмотрены ставки врачей-психиатров, деятельность которых предусматривает оказание специализированной психиатрической помощи, динамическое наблюдение и лечение воспитанников организаций в амбулаторных условиях.

Вместе с тем, в ряде учреждений количество случаев госпитализации детей и подростков в психиатрические больницы и психоневрологические диспансеры вызывают вопросы обоснованности направления и лечения детей в стационарных условиях достаточно продолжительное время. Настораживает тот факт, что в некоторых учреждениях число несовершеннолетних, направляемых в учреждения психоневрологического профиля, составляет более 50% от общего числа детей.

Так,

- при списочном составе в 96 несовершеннолетних (данные на 1 июня

2015г.), находящихся в ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья № 25 г. Братска, в 2014 году находилось на обследовании и лечении в Иркутской ОКПБ и Братском ОПНД 87 детей и подростков (за период 5 месяцев 2015 года – 35 детей);

- при списочном составе в 116 несовершеннолетних, находящихся в ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья VIII вида № 28 г. Тулуна, 51 воспитанник находился на лечении в 2014 году (за период 5 месяцев 2015 года – 15 детей);

- при списочном составе в 89 несовершеннолетних, находящихся в ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья № 2 г. Черемхово, 35 детей находилось на лечении в 2014 году (за период 5 месяцев 2015 года – 19 детей).

Вместе с тем, процент детей, пролеченных в психиатрических стационарах из домов-интернатов для глубоко умственно отсталых детей, с тяжелыми ментальными нарушениями, значительно ниже данных иных учреждений, при имеющейся высокой наполняемости данных учреждений 180-200 человек.

Например, за период 2014 года:

- Из ОГБУСО «Иркутский детский дом-интернат № 2 для умственно отсталых детей» не было госпитализировано ни одного ребенка;
- Из ОГБУСО «Иркутский детский дом-интернат № 1 для умственно отсталых детей» - 10 человек;



- Из ОГБУСО «Братский детский дом-интернат для умственно отсталых детей» 40 детей было госпитализировано из 199;
- Из ОГБУСО «Саянский детский дом-интернат для умственно отсталых детей» госпитализировано 15 из 175.

Следует отметить, что наблюдается большой процент детей, направляемых в психоневрологические стационары из организаций, в которые помещены дети, не имеющие умственной отсталости и показаний для плановой госпитализации в психиатрические больницы. Например, за период 2014 года:

1. ОГКУСО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Усольского района» - 24 госпитализации;
2. ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детский дом № 4 г. Шелехова - 15 госпитализаций;
3. ОГОУУ санаторный детский дом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей № 5 г. Иркутска - 13 госпитализаций;
4. ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детский дом г. Усолье-Сибирское - 12 госпитализаций.

Нельзя не подчеркнуть, что есть организации для детей-сирот (в том числе коррекционные учреждения), в которых, вообще помещение детей в ПНД, не используется.

В рамках рассмотрения жалоб детей-сирот и анонимных обращений сотрудников организации, поступивших в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области, Уполномоченным была организована проверка ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родите-

лей, с ограниченными возможностями здоровья № 25 г. Братска.

При проведении проверки выявлено, что отсутствие в школе-интернате № 25 индивидуального и дифференцированного подхода в рамках коррекционного образования и работы психолого-медико-педагогического консилиума, послужило основанием применения психиатрического лечения детей и подростков не только ввиду нуждаемости, но и как профилактической меры наказания за плохое поведение. При этом, согласно представленным сведениям, руководитель, являющийся законным представителем детей, не торопился забирать детей из медицинского учреждения и обеспечивал их вывод согласно своему «удобному» для перевозки графику.

В частности, в 2015 году находилось на обследовании и лечении в Иркутской ОКПБ и Братском ОПНД 47 несовершеннолетних, находящихся в школе-интернате № 25, в 2014 году – 87.

Так в 2015 году:

В период с 27 января по 17 марта находилось на лечении 9 воспитанников. Курс лечения 9 воспитанников составил 50 дней. Практически дети не учились 3 учебную четверть. При этом трое несовершеннолетних повторно проходили курс лечения в текущем году.

В период с 18 марта по 25 мая находилось на лечении 8 воспитанников. Курс лечения 8 воспитанников составил 69 дней. Практически дети не учились 4 четверть. При этом, двое подростков повторно проходили курс лечения в текущем году.

В период с 25 мая по 15 июля находилось на лечении 9 воспитанников. Курс лечения 9 воспитанников составил 55 дней, практически половину летних каникул, предназначенных для отдыха и оздоровления детей. При этом



двое повторно проходили курс лечения в текущем году.

В период с 15 декабря по 26 января находилось на лечении 10 воспитанников, курс лечения которых составил 43 дня, включая все новогодние каникулы.

В период с 25 мая по 18 июля 2 воспитанника школы-интерната № 25 находилось на лечении в течение 54 дней.

Отдельно хочется обратить внимание, что количество дней госпитализации в 2014 году, например, у несовершеннолетнего К., 22 февраля 2001 года рождения, составило 109 дней; у несовершеннолетнего П., 25 сентября 2001 года рождения - 115 дней; у несовершеннолетнего М., 8 апреля 2000 года рождения - 112 дней, у несовершеннолетнего О., 13 декабря 2000 года рождения - 115 дней, у несовершеннолетнего Е., 11 июня 1998 года рождения - 107 дней, у несовершеннолетнего М. 9 ноября 1998 года рождения - 120 дней (4 месяца).

Таким образом, госпитализация воспитанников школы-интерната № 25 в психиатрические больницы и психоневрологические диспансеры имела массовый характер, а ее сроки не отвечали индивидуальным потребностям детей в психиатрическом лечении.

Даже при столь длительном лечении, по словам врачей, законные представители несовершеннолетних не стремятся забирать своих подопечных своевременно, и день выписки откладывается на неопределенный срок. Так, несовершеннолетняя И., 2000 года рождения (ОГОКУ СКШ № 28) была госпитализирована с 10 ноября 2014 г. по 9 февраля 2015 г., несовершеннолетние П. и Б. (ОГОКУ СКШ № 2 г. Черемхово) находились в ИОПНД на стационарном лечении с 14 апреля по 19 июня 2015 г.

Часто детей и подростков привозят в стационары без необходимой одежды и смены белья, предметов

личной гигиены, нагрузка по их обеспечению необоснованно возлагается на медицинские организации, детей не навещают и не передают посылки, не спрашивают об их здоровье, даже если учреждение находится близко. Дети длительно находятся в стационарах и в дни рождения, в летний период, предназначенный для отдыха и оздоровления, Новый год, каникулярное время и другие праздничные дни.

При изучении ситуации установлено, что встречаются случаи, когда подростков госпитализируют во взрослые психиатрические отделения без учета возраста (Тулунский ОПНД).

В ходе проверки учреждений выявляются случаи выдачи несовершеннолетним нейролептических препаратов (аминазин) без документального подтверждения его назначения.

Так, при проверке ОГОУ СКШ п. Илир, в журнале обращений отмечен несовершеннолетний О., 10 лет. В июле сделана запись: «Привела воспитатель М. – психопатоподобное поведение. Аминазин, 0,25 – наблюдение». Ранее, 16 апреля 2015 г. еще одна запись по мальчику – «привела воспитатель Л. Аминазин, в/м». Листы назначений по ребенку представлены не были, сам мальчик не является инвалидом. Наряду с записями об обращении других детей с головной болью, ушибами, насморком, однократное применение аминазина при плохом поведении выглядело как таблетка обезболивающего при головной боли.

В отдельных случаях, на принятие врачом-психиатром решения о направлении на стационарное лечение того или иного подростка, влияет негативная характеристика на ребенка, представленная педагогическим персоналом учреждения. Отмечены случаи, когда в направлениях основной причиной указываются «нецензурная брань, самовольный уход, драки, нежелание



подчиняться требованиям режима, грубость, эпизодическое употребление спиртных напитков и т.д.» или просто «плохое поведение», «неадекватное поведение».

В качестве примера хочется привести историю несовершеннолетней И., 14 лет, воспитанницы ОГОКУ СКШ № 28, постоянно совершающей длительные уходы из школы-интерната. До 2013 г. девочка вместе с братом – близнецом находилась в детском доме № 4 г. Шелехов. Согласно протоколу ПМПК девочке рекомендовано обучение по программе VIII вида, и она переведена в Тулунскую коррекционную школу-интернат. Отрыв от брата-близнеца, стресс при переводе (следует отметить, что по уровню образования девочка была переведена сразу через класс), нежелание находиться в данном учреждении, конфликты с воспитателем привели к тому, что девочка стала постоянно бегать, рано начала заниматься половой жизнью. В момент приезда Уполномоченного в учреждение (июль 2015г.), девочка находилась на лечении «за плохое поведение» в 10 отделении ОПНД (ранее, уже была на лечении с ноября 2014 по февраль 2015 г.). По ней же директором организации подготовлена просьба в министерство образования Иркутской области о переводе девочки в п. Ербогачен Катангского района. При беседе с девочкой в 10 отделении, в присутствии врачей, ребенок пояснил: что причиной ухода послужило жестокое обращение педагога (лишают еды, физическое насилие), нежелание жить в данном учреждении. Психиатр с ней практически не беседовала и направила в больницу на основании характеристики педагогов. В характеристике не указаны факторы, способствующие ее обоснованному помещению в стационарное отделение ОПНД.

Проверки, проводимые в учреждениях, являющиеся «лидерами» по по-

мещению детей и подростков в стационары ОПНД, чаще всего подтверждают слабую профилактическую работу учреждения, несостоятельность в применении психолого-педагогических методов воспитания «проблемных» детей, перекладывание ответственности за упущения в воспитательной работе на плечи медицинских работников (устанавливая приоритет медицинской коррекции, а не педагогической).

К сожалению, часто, собственные упущения в работе с детьми обосновываются диагнозами детей («что вы хотите, у ребенка несоциализированное расстройство поведения»). В практике работы ряда учреждений продолжают использоваться непедагогические методы воспитания, после изменения образовательных маршрутов, дети без учета родственных привязанностей, уже имеющейся адаптации, «легко» переводятся из одного учреждения в другое, не задумываясь о последствиях для ребенка. Как показывает практика лечение «поведенческих» реакций только в психоневрологических учреждениях, без последующей психолого-педагогической коррекции, не приносят положительных результатов, а напротив, усугубляет положение ребенка, после принятых транквилизаторов.



Зачастую при обследовании, врач-психиатру становится известно о случаях жестокого обращения, унижения или других нарушений прав ребенка со стороны педагогического и



иного персонала детских учреждений. Таким образом, требует выработки четкого алгоритма информирования уполномоченных служб о выявленных фактах нарушения прав несовершеннолетних, ставших известными врачу-психиатру.

В ноябре 2015 года, Уполномоченным была выявлена ребенок-инвалид, выпускница специальной коррекционной школы для детей с нарушением слуха, учащаяся ОГБПОУ СО «Иркутский техникум для инвалидов».

Имея в своем анамнезе помимо умственной отсталости и двухсторонней сенсоневральной тугоухости II-III степени, артериальную гипертензию, девочка регулярно с начала учебного года системно помещалась в стационары, в т.ч. психиатрические. Период обучения в училище за первое полугодие 2015-2016 года составил фактически 25 дней.

С жалобами на повышение артериального давления до 165/ мм.рт.ст. в ФГБНУ «Научный центр проблем здоровья семьи и репродукции человека» ребенок был помещен в октябре 2015 г. Выписан ввиду нарушения режима (без спроса ушла в другое отделение).

С 20 октября 2015 г по 19 ноября 2015 г. проходила лечение в Иркутском областном психоневрологическом диспансере; была выписана, ушла из училища в самовольный уход и опять через 2 дня с 22 ноября 2015 г. по 20 января 2016 г. помещена в Областную психиатрическую больницу № 1. Дать оценку воспитательной работе с ребенком не представлялось возможным, так как она и не проводилась.

В настоящее время между Уполномоченным и руководством психиатрических стационаров сложилось эффективное взаимодействие по решению вопросов защиты прав в сфере охраны здоровья детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей. Оперативно отрабатываются вопросы по защите прав указанной категории как в рамках совместных мероприятий, так и при организации помощи конкретным детям.

К Уполномоченному по правам ребенка обратился семнадцатилетний несовершеннолетний воспитанник ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, г.Ангарска» по вопросу уточнения или изменения установленного ему диагноза с целью определения возможности службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации.

С трех лет мальчик воспитывался в детском доме, в 11 лет учитывая плохое поведение и трудности в обучении, ребенку был выставлен диагноз, который фактически ставил крест на его дальнейшей судьбе (невозможность получения прав, службы в рядах Вооруженных сил).

После обращения Уполномоченного в адрес психиатра высшей категории, доктора медицинских наук Ворсиной О.П. достигнута договоренность об обследовании ребенка в областном государственном казенном учреждении здравоохранения «Иркутская областная клиническая психиатрическая больница № 1 для проведения расширенной врачебной комиссии.

По результатам обследования, установленный ранее диагноз, снят.

В Законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» говорится о том, что дети имеют право не только на бесплатную медицинскую помощь, но и на профилактику всех видов расстройств.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» государство признает охрану здоровья детей одним из важнейших и необхо-



димых условий физического и психического развития детей. Действующее законодательство в сфере охраны здоровья требует, чтобы органы государственной власти и местного самоуправления разрабатывали и реализовывали программы, направленные на профилактику любых заболеваний у детей, оздоровление и восстановление их здоровья.

Учитывая вышеизложенное, представляется важным рекомендовать Министерству здравоохранения Иркутской области:

- утвердить план организации кустовых семинаров среди специалистов, работающих с детьми (подготовку методических материалов) по вопросам сохранения психического здоровья детей и подростков с приглашением врачей-психиатров, проведения ими квалифицированных разъяснений по правильному пониманию психиатрических диагнозов у детей.

Министерству образования Иркутской области, Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:

- поставить на контроль вопросы направления детей-сирот в психиатрические больницы, обеспечить в системе проверку качества психолого-коррекционной и педагогической работы в организациях для детей-сирот, особенно в учреждениях для детей с ограниченными возможностями;
- разработать механизм взаимодействия всех заинтересованных служб по постинтернатному сопровождению лиц с ограниченными возможностями после выпуска из учреждений, обеспечению надлежащего профессионального содействия в защите прав;

- переориентировать деятельность домов-интернатов, коррекционных школ для детей-сирот на решение задач по созданию системы эффективной социализации воспитанников с учетом состояния их здоровья, обеспечения условий для раннего выявления дефектов диагностики психического состояния и последующего принятия мер по их жизнеустройству с учетом их реальных возможностей.

4.4. Обеспечение прав детей-сирот, больных ВИЧ-инфекцией

В 2015 году внимание Уполномоченного привлекли вопросы защиты прав детей в части организации диспансерного наблюдения и лечения больных с ВИЧ-инфекцией, проведения с ними профилактической работы, а также выявления лиц, контактных с больными ВИЧ-инфекцией из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Во-первых, вызывает особую озабоченность, расхождения в официальной статистике. Очевидным является тот факт, что 31% ВИЧ-инфицированных несовершеннолетних, зарегистрированных в ГБУЗ «ИОЦ СПИД» относятся к категории детей-сирот.

На 1 января 2015 г. на территории Иркутской области проживало 20 128 детей-сирот. По сведениям минсоцразвития Иркутской области на учете в территориальных органах опеки и попечительства состояло 196 ВИЧ-инфицированных несовершеннолетних, из которых:

- 72 ребенка находится под опекой или попечительством у граждан;
- 63 ребенка проживают в учреждениях подведомственных минсоцразвитию региона (центры



помощи детям, оставшимся без попечения родителей, приюты, реабилитационные центры).

- 24 ребенка в возрасте от 0-4 лет проживают в домах ребенка, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области;
- 35 воспитанников проживают в школах-интернатах, подведомственных министерству образования Иркутской области.

На начало 2015 года в организациях для детей-сирот, проживало 4 259 детей. При этом численность детей, находящихся в банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и имеющих документированное подтверждение о наличии ВИЧ-инфекции составляет 124 ребенка.

Между тем, согласно информации, представленной ГБУЗ «ИОЦ СПИД» зарегистрировано 106 несовершеннолетних, проживающих в организациях для детей-сирот.

Не вызывает вопросов оказание медицинской помощи ребенку, проживающему в организации для детей-сирот, поскольку законным представителем является руководитель учреждения, имеющий в штатном расписании медицинский персонал, который обеспечивает своевременный прием лекарств и профилактические мероприятия. Но что же происходит после выпуска ВИЧ-инфицированного ребенка в «самостоятельную жизнь» после детского дома?

Согласно официальной статистике ежегодно из детских домов, школ-интернатов, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей, выпускаются более 500 воспитанников, 35% которых являются выпускниками коррекционных школ, и имеют ограниченные возможности здоровья.

В соответствии с п.4 ст.155.1 Семейного кодекса Российской Федерации

по завершении пребывания ребенка в образовательной организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения им возраста восемнадцати лет исполнение обязанностей опекуна или попечителя этого ребенка возлагается на органы опеки и попечительства.

На начало 2015 года на попечении органов опеки и попечительства находилось 649 несовершеннолетних, поступивших на обучение в учреждения среднего профессионального образования и находящихся на полном государственном обеспечении. Учитывая, что на сегодняшний день в регионе, сохраняется крайне сложная ситуация по законному представительству несовершеннолетних – выпускников детских домов и школ-интернатов, обучающихся в учреждениях среднего профессионального образования профилактика ВИЧ-инфекции среди указанной категории лиц вызывает особую актуальность. Как правило, органы опеки и попечительства не в силах фактически выполнить роль «родителей» для такой категории граждан, и зачастую дети остаются один на один со своими проблемами. Поступая после выпуска из детского дома или приюта в учреждения профессионального образования, дети в возрасте 15 лет, оставшись без надлежащего надзора и сопровождения, чаще всего оказываются не подготовленными к самостоятельному проживанию, плохо адаптируются и требуют самого серьезного комплексного сопровождения со стороны специалистов.

На сегодняшний день никто из заинтересованных ведомств не может назвать точное количество несовершеннолетних данной категории, обучающихся в учреждениях профессионального образования и имеющих ВИЧ-инфекцию. Получают ли они соответствующую медицинскую помощь? Кто контролирует



прием лекарств, как законный представитель в лице органа опеки и попечительства контролирует его лечение. Как отслеживаются вопросы поведенческого характера (в том числе сексуальные связи), учитывая, что в некоторых организациях среднего профессионального образования отмечается большое скопление детей данной категории от 50 до 100 человек?

И если до 18 лет у законных представителей детей, оставшихся без попечения родителей можно отследить вопросы защиты их прав, то оказание медицинской помощи лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет остается открытым. Есть ли, у пусть даже достигшего возраста 18-ти летнего ребенка понимание ответственности за распространение инфекции, учитывая активную половую жизнь в этом возрасте? Информирован ли он о соблюдении мер предосторожности с целью исключения распространения ВИЧ-инфекции, а также об уголовной ответственности за заражение другого лица? Уровень общественной опасности, заражение ВИЧ-инфекцией сравнимо с причинением тяжкого вреда здоровью человека, фактически представляет собой постановку человека в опасное для жизни и здоровья состояние.

Таким образом, сегодня необходимо изменение имеющихся подходов уполномоченных органов в борьбе с ВИЧ-инфекцией, в том числе путем усиления внимания к отдельным группам

населения повышенного риска. Вызывают замечания качество проведения медицинских мероприятий по лечению ВИЧ-инфицированных больных, не обеспечивающих гарантированного объема медицинской помощи и контроля состояния здоровья.

Кроме того, выявлено, что по сведениям Пенсионного фонда Иркутской области получают социальную пенсию всего 300 несовершеннолетних. Между тем, на учете состоит 639 ВИЧ инфицированных детей и подростков.

В соответствии с приказом министерства здравоохранения Иркутской области¹⁴ медицинские организации, подведомственные министерству здравоохранения Иркутской области, оказывающие первичную медико-санитарную помощь детям в амбулаторных условиях, обязаны обеспечить оформление справки ВИЧ-инфицированному - несовершеннолетнему в возрасте до 18 лет для назначения и выплаты¹⁵ ему социальной пенсии территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации по месту жительства ребенка.

Таким образом, учитывая большой процент ВИЧ-инфицированных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, представляется целесообразным рекомендовать Министерству здравоохранения Иркутской области (ГБУЗ «ИОЦ СПИД»), Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, Министерству образования Иркутской области:

¹⁴ Приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 22 июля 2011 г. № 87-мпр «О порядке оказания медицинской помощи детям из перинатального контакта по ВИЧ-инфекции и детям, больным ВИЧ-инфекцией, в Иркутской области», вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

¹⁵ Статья 19 Федерального закона от 30 марта 1995 года N 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».



- в срочном порядке обеспечить сверку и надлежащий контроль диспансерного учета ВИЧ-инфицированных из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в т.ч. выбывших из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации надлежащего мониторинга их здоровья);
- разработать план профилактических мероприятий, направленных на предупреждение распространения ВИЧ-инфекции для организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, а также учреждений среднего профессионального образования;
- разработать программы подготовки ВИЧ-инфицированных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей к самостоятельной жизни.

Министерству здравоохранения Иркутской области (ГБУЗ «ИОЦ СПИД») провести комплексную проверку по состоянию дел в сфере медицинского обслуживания (лекарственного обеспечения, мониторинга состояния здоровья) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в учреждениях профессионального образования.

5

Об уровне благосостояния и качестве жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Остро стоит вопрос обеспечения достойного уровня благосостояния и качества жизни несовершеннолетних подопечных.

Так, в адрес Уполномоченного в 2015 году поступили коллективные обращения граждан Бодайбинского, Шелеховского, Балаганского районов, являющихся опекунами (попечителями) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии со статей 148 Семейного кодекса Российской Федерации дети, находящиеся под опекой или попечительством, имеют право на содержание, денежные средства на которое выплачиваются ежемесячно в порядке и в размере, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 № 107-оз «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области», на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством, в Иркутской области установлены ежемесячные выплаты денежных средств в размере 5000 рублей.

Данные выплаты предусмотрены на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря, хозяйственного инвентаря, книг, предметов личной гигиены, на оплату проезда на городском, пригородном, в сельской местности - на внутрирайонном транспорте и другие расходы на подопечного ребенка.



На период принятия Закона Иркутской области № 107-оз, величина прожиточного минимума за IV квартал 2008 года, установленная Постановлением Правительства Иркутской области от 30 января 2009 № 13-пп, в целом по Иркутской области в расчете на душу детского населения, составляла 4 428 рублей; по местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, и районам Крайнего Севера - 4 487 рублей; по иным местностям - 4 480 рублей.

Вместе с тем, величина прожиточного минимума для детей за IV квартал 2015 года, установленная постановлением Правительства Иркутской области от 29.01.2016 № 43-пп, составляет: в целом по области на детей - 10 020 рублей; по местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, и районам Крайнего Севера - 12 170 рублей; по иным местностям - 9 356 рублей.

Таким образом, размер денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством в настоящее время в два раза ниже величины установленного в регионе прожиточного минимума.

Учитывая особую социальную значимость данного вопроса, в целях обеспечения существующих гарантий в отношении детей-сирот, Уполномоченный обратился в адрес главы региона с просьбой рассмотреть возможность установления выплаты денежных средств на содержание подопечных граждан в пределах величины прожиточного минимума, установленного в регионе, или установления **ежегодной индексации указанных выплат**. Вместе с тем вопрос, учитывая социально-экономическую ситуацию в регионе, до настоящего времени не решен и безусловно требует дальнейшего рассмотрения.

В течение 2015 года в адрес Уполномоченного неоднократно поступали обращения опекунов по вопросам защиты прав подопечных.

Например, впервые были выявлены нарушения прав детей-сирот в части взимания платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных организациях.

К Уполномоченному обратился опекун несовершеннолетнего К., 2010 года рождения, оставшегося без попечения родителей по вопросу неправомерно взысканных денежных средств за присмотр и уход за ребенком в МДБОУ г. Иркутска комбинированного вида детский сад № 153.

В своем обращении заявитель указывает, что согласно договору «Об образовании по образовательным программам дошкольного образования» № 64-13/64 от 01.08.2013 г., заключенному между МДБОУ г. Иркутска детский сад № 153 и заявителем, он ежемесячно вносил плату за присмотр и уход за ребенком в образовательном учреждении, в сумме 1468 рублей.

Однако, в соответствии с пунктом 3 статьи 65 Федерального Закона от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», законные представители детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, освобождаются от оплаты за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Вследствие того, что заявитель не был информирован о своих правах как опекуна ребенка, оставшегося без попечения родителя, сумма необоснованно выплаченных средств составила более 23 тысяч.

В связи с тем, что в досудебном порядке, учитывая ответ департамента образования администрации города Иркутска от 19 января 2015 года № 25-74-121/15, решить вопрос выплаты неправомерно взысканных денежных средств



за присмотр и уход за ребенком в МДБОУ г. Иркутска комбинированного вида детский сад № 153 не представилось возможным, специалистами аппарата Уполномоченного заявителю подготовлено исковое заявление о признании недействительным пункта договора об оплате, взыскании необоснованно полученных денежных средств, взыскании процентов за необоснованно полученные денежные средства.

По итогам рассмотрения обращения, необоснованно выплаченные средства с ребенка, оставшегося без попечения родителей, были возвращены законному представителю ребенка.

По итогам 2014, 2015 годов не решена проблема установления стоимостных (финансовых) нормативов на питание, а так же приобретение одежды, обуви и мягкого инвентаря для воспитанников организаций для детей-сирот.

В целях исполнения поручения (еще 2013 года) по итогам совещания при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», перед Правительством Иркутской области были поставлены задачи обеспечения финансирования мероприятий по реализации государственной политики в отношении детей-сирот в полном объеме.

На сегодняшний день соответствующие нормы обеспечения утверждены каждым из профильных министерств области, исходя из собственной позиции и возможностей. Таким образом, благосостояние ребенка зависит от того, воспитывается ли ребенок в школе-интернате, подведомственной министерству образования, или в реабилитационном центре, который финансируется минсоцразвитием региона (из того же кармана – областного бюджета).

Очевидным остается тот факт, что на ребенка, находящегося на воспитании в школе-интернате, впрочем, также как и для 15-17 летнего подростка обучающегося в учреждении среднего профессионального образования, на обеспечение одежды, обувь и мягким инвентарем приходится 13 тысяч



Например, в ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья п. Усть-Уда, питание детей с ограниченными возможностями здоровья было организовано без учета физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах.

На момент проверки рацион питания не соответствовал установленным требованиям, позволяющим обеспечивающим оптимальную количественную и качественную структуру питания.

В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 09.02.2015 № 8 «Об утверждении СанПиН 2.4.3259-15 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в режиме дня организуется питание не менее 5 раз в день (завтрак, второй завтрак, обед, полдник, ужин) с интервалами между приемами пищи не более 3, 5 ча-



сов для детей дошкольного возраста и не более 4 часов для детей школьного возраста. В период учебного процесса второй завтрак рекомендуется организовывать после второго или третьего урока.

В нарушении установленных норм, согласно представленному меню, второй завтрак детям представляется не регулярно, фактически через день.

Так, завтрак 14 сентября 2015 г. состоял из: творожка, хлеба с сыром и маслом, сладкого чая. Между тем, завтрак должен состоять из закуски, горячего блюда и горячего напитка, рекомендуется включать овощи и фрукты.

Между тем, требования СанПиН 2.4.5.2409-08 к организации питания обучающихся в образовательных организациях, организациях профессионального образования предписывают наличие на ужин овощного (творожного) блюда или каши; основного второго блюда (мясо, рыба или птица), напитка (чай, сок, кисель). Дополнительно рекомендуется включать в качестве второго ужина фрукты или кисломолочные продукты и булочные или кондитерские изделия без крема.

Кроме того, для детей с хроническими заболеваниями питание должно быть организовано в соответствии с принципами лечебного и профилактического питания детей с соответствующей патологией на основе соответствующих норм питания.

Произошедший летом 2015 года пожар уничтожил здание столовой и необходимое кухонное оборудование. Организация питания детей осуществляется в спортивном зале, новое кухонное оборудование не установлено, имеющаяся в наличии электрическая печь используется из комнаты социально-бытовой адаптации.

Проблемы в обеспечении сбалансированного питания были выявлены и в Братской школе-интернате № 25,

где в нарушении установленных норм, согласно представленному меню, в течение длительного периода (2015 год) детям с ограниченными возможностями здоровья не предоставлялся полдник.

В ноябре 2015 года министерством образования Иркутской области утверждены нормы материального обеспечения и питания детей-сирот, находящихся под надзором в государственных общеобразовательных организациях, а также для обучающихся в государственных образовательных организациях Иркутской области».

Удивительным является тот факт, что данные нормативы, утверждены без учета возраста детей: дошкольников, школьников, подростков. Кроме того, в перечне наименований отсутствует нижнее белье в виде трусов для девочек или мальчиков. Предполагается, что девочкам с учетом растущего организма достаточно предоставить 2 бюстгалтера на год, со сроком носки (эксплуатации) в три года, или пару колготок и одну пару носков на год. В нарушение норм СанПиН, предусмотрено в год: 1 полотенце и по 1 предмету постельных принадлежностей (подеяльник, простынь, наволочка).

Для сравнения, бюджетные средства на исполнение публичных обязательств на лиц, обучающихся и воспитывающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях, предусматривают следующие расходы на материальное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей из расчета на одного воспитанника в год в три раза больше чем в регионе.

Таким образом, нормы обеспечения детей, воспитывающихся в сиротских учреждениях Иркутской области, в несколько раз!!! ниже установленных на федеральном уровне.



Остро стоит вопрос о соблюдении прав детей-сирот и лиц из их числа при получении ими профессионального образования. Как ранее сообщалось финансирование подростка обучающегося в учреждении среднего профессионального образования, на обеспечение одежды, обувью и мягким инвентарем составляет 13 тысяч рублей в год. Предполагается обеспечить подростка в рамках выделяемых средств одеждой на 4 сезона (весна, зима, осень, лето). В дополнение к проблеме недостаточного финансирования накладываются вопросы, когда учреждение самостоятельно производит закупку вещей, которые впоследствии не устраивают подростков. В данном случае целесообразным является использование компенсации стоимости одежды или питания.

Например,

В адрес Уполномоченного обратились обучающиеся государственного автономного профессионального образовательного учреждения Иркутской

области «Иркутский колледж экономики, сервиса и туризма» по вопросу предоставления полного государственного обеспечения при получении профессионального образования.

Заявители относились к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и в соответствии с нормами Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» имели право на предоставление полного государственного обеспечения в виде бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды, обуви и мягкого инвентаря, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обеспечения или возмещение их полной стоимости.

В своем заявлении одна из девочек пояснила, она находилась под попечительством у родственников. По достижению ею 18-летнего возраста попечитель не имела возможности помочь

Таблица № 12

Исполнение публичных обязательств на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в федеральных организациях

Показатели	В 2013 г. руб.	В 2014 г. руб.
Обеспечение питанием (в день)	183	200
Обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем	31 992	34 300
Обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием (при выпуске)		
На юношу	64 126	68 630
На девушку	65 372	69 965
Ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей:		
Обучающимся по программам высшего образования	4950	6030
Обучающимся по программам начального и среднего профессионального образования	1800	2190



ей финансово. В образовательной организации предоставляли стипендию в размере 720 рублей в месяц и 3-х разовое питание, организованное в столовой училища. Девочка проживала на съемной квартире и испытывала определенные неудобства при организации питания в стенах училища, кроме того, были выявлены вопросы несоответствия рациона питания установленным требованиям, обеспечивающим обучающимся оптимальной количественной и качественной структурой питания (например, на ужин сухой паек в виде тушенки и макаронных изделий). В нарушение норм действующего законодательства обучающимся было отказано в предо-

ставлении компенсации стоимости питания.

В рамках рассмотрения обращения Уполномоченный обратился в адрес министерства образования Иркутской области с требованием о соблюдении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей при получении ими среднего профессионального образования. В результате, право на предоставление компенсации за бесплатное питание, гарантированное лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, восстановлено.

6

О профилактике самовольных уходов несовершеннолетних, воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В последнее время в нашей области наблюдается тревожная тенденция: практически не снижается количество самовольных уходов несовершеннолетних из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

На конец 2015 года, под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находилось 3337 несовершеннолетних, из них 483 ребенка проживали в домах ребенка.

По данным Главного Управления МВД Российской Федерации по Иркутской области в течение 2015 года области зарегистрировано 3011 самовольных уходов несовершеннолетних (в 2014 г. - 3100), из них каждый шестой

случай ухода ребенка (501) - с заведением розыскных дел.

Из общего числа самовольно ушедших несовершеннолетних 1689 или 56,1% являются воспитанниками организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Наибольшая доля заявленных в розыск воспитанников детских государственных учреждений отмечена в г. Иркутске - 493 из 819 (60,2%), г. Ангарске - 247 из 394 (62,6%), г. Братске - 85 из 187 (45,5%), г. Усолье - Сибирское - 55 из 114 (48,2%), Слюдянском - 81 из 106 (76,4%), Тулунском - 60 из 67 (89,5%), Усольском - 22 из 37 (59,5%), Заларинском - 25 из 32 (78,1%), Балаганском - 6 из 7 (85,7%), Нижнеилимском - 9 из 16 (56,2%), Черемховском - 104 из



159 (65,4%), Зиминском – 131 из 169 (77,5%), Чунском – 108 из 140 (77,1%), Тайшетском – 52 из 94 (55,3%), Нижнеудинском – 61 из 107 (57,1%), Иркутском – 32 из 83 (38,5%), Усть – Кутском – 38 из 73 (48,7%), Усть – Удинском – 14 из 18 (77,7%), Казачинско – Ленском – 12 из 26 (46,2%) районах.

94,3% несовершеннолетних (2840) ранее неоднократно уходили из мест проживания. Подростки, ушедшие впервые, составили 5,7% (171).

Наиболее проблемными учреждениями, в которых на наш взгляд, необходимо усилить контроль за деятельностью, в 2015 году стали 15 детских государственных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Из организаций министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в 2015 году самовольно покинули 257 несовершеннолетних воспитанников, из них:

- ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей» г. Иркутска (59 уходов);
- ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей» Свердловского района г. Иркутска (50 уходов);
- отделение комплексного центра социального обслуживания населения п. Лесогорский Чунского района (37 уходов);
- ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей «Гармония» г. Черемхово» – (20 уходов);
- ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей» Тайшетского района (11 уходов).

Из учреждений Министерства образования ушли 222 человек (2014 г.

– 379 случаев - 41,5%). Больше число уходов зарегистрировано:

- ОГОКОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, № 7 г. Ангарска (57 уходов);
- ОГОКОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, основная общеобразовательная школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, № 11 п. Лесогорск Чунского района (30 уходов);
- ОГОКОУ Специальная коррекционная школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей № 2 г. Черемхово (16 уходов)
- ПУ № 39 Зиминского района – 23;
- ПУ № 6 Зиминского района – 21;
- ПУ № 48 г. Нижнеудинска – 17;
- Тулунский аграрный техникум – 28.

Оказавшись за пределами детского дома, воспитанники вовлекаются в криминальную среду, подвергаются эксплуатации, в том числе сексуальной, зачастую они становятся либо участниками уголовных преступлений, либо потерпевшими по данным делам.

Например, несовершеннолетний воспитанник специальной коррекционной школы-интернат п. Квиток Тайшетского района, в июне 2015 года смертельно травмирован проходящим поездом на ст. Решоты в Красноярском крае.

Розыскными мероприятиями установлено 3 утонувших несовершеннолетних воспитанников (г. Тулун, п. Куйтун, Нижнеудинский район) и 1 несовершеннолетний, совершивший суицид.



В период самовольных уходов подростками в 2015 году совершено 46 преступлений (в 2014 году-31), из них: 1- тяжкие телесные повреждения, 1- телесные повреждения средней тяжести, 19 краж, 3 факта мошенничества, 17 грабежей, 3 – угон авто-мото-транспорта, 2 - хранение наркотических средств.

Из 46 совершенных подростками преступлений, 38 преступлений совершены воспитанниками детских учреждений и 8 – несовершеннолетними, ушедшими из дома.

Преступления отмечены в 11 территориях: г. Иркутск - 25 (4 кражи, 2 факта мошенничества, 12 - грабежей, 1 - угон, 2 - хранение наркотических средств); Иркутский район - 2 (1 кража, 1 угон), г.Шелехов - 1 (кража); г.Ангарск - 5 (3 кражи, 2 грабежа); г.Усолье - Сибирское - 2 (грабежи); Усольский район - 1 (грабеж), г.Черемхово - 1 (кража), г.Зима - 4 (1 -тяжкие телесные повреждения, 1-телесные повреждения средней тяжести, 2 кражи); г.Братск - 2 (1 факт мошенничества, 1 угон), г.Усть- Кут - 1 (кража); п. Магистральный - 2 (кражи).

В отношении несовершеннолетних в период уходов совершено 5 преступлений: Иркутск - 2 (ст. 134 УК РФ, ст. 116 УК РФ), Черемхово - 2 (ст.134 УК РФ, ст. 105 УК РФ), Тулун - 1 (ст. 105 УК РФ).

В периоды самовольных уходов подростками совершено 231 правонарушение, связанное с употреблением спиртных напитков и хулиганскими действиями. Из них воспитанниками государственных учреждений – 167 правонарушений (72,3%): ЦПД Свердловского района -11; ЦПД на ул. Крымская г. Иркутска – 61; ПУ № 19 г. Усть-Кут –10; ПУ № 39 г. Зима –9; ПУ № 58 г. Тайшет –13; ПУ № 48 г. Нижнеудинск –9; Тулунский аграрный техникум – 4; БДДИ г. Братска – 19; школа- интернат № 7 г. Ангарска – 37; ПУ № 11 г. Усолье - Сибирское – 5.

По состоянию на 01.01.2016 в розыске остаются 112 несовершеннолетних, из них 70 - воспитанники детских учреждений (70,5% от найденных детей).

Анализ причин и условий, побуждающих несовершеннолетних совершать самовольные уходы зачастую свидетельствует о неблагоприятном психологическом климате в организациях для детей-сирот, наличии межличностных конфликтов. По инициативе Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области при содействии Уполномоченного в 2015 году был организован мониторинг соблюдения прав воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Одной из целей которую преследовали организаторы – обратить внимание профильных ведомств на анализ причин, по которым дети уходят из учреждения и мониторинг ситуации в постоянном режиме.

В целях изучения ситуации для оказания помощи и предотвращения жестокого обращения (насилия) с детьми в организациях для детей-сирот специалистами ОГАОУ ДПО «Институт развития образования Иркутской области» (Малых Т.А., Дичина Н.Ю., Стародубцева Г.Н.) и ГБУ «Центр профилактики, реабилитации и коррекции» (Галстян М.Н.) были разработаны анкеты для 3-х возрастных категорий детей.

Анонимное анкетирование воспитанников проведено сотрудниками СУ СК РФ по Иркутской области в 37-х организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Всего обследовано 1169 детей.

Анализ результатов анонимного анкетирования позволил сделать вывод об имеющихся проблемах в организации работы с воспитанниками



учреждений. В частности, определены наиболее проблемные учреждения, в которых выявлены факты применения антипедагогических методов воспитания. Основные чувства, которые испытывают дети, находясь в учреждении, это - обида, страх, боль, безразличие, желание исчезнуть (данную категорию детей можно отнести к группе суицидального риска). Например, наибольшее количество ответов, подтверждающих унижения, оскорбления и обзывания воспитателей в адрес детей наблюдается в ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, основная общеобразовательная школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, № 11 п.Лесогорск Чунского района, ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья с. Илир Братского района.

Результаты исследований по каждой организации были направлены руководителям профильных ведомств для изучения и принятия мер. Кроме того, данная проблематика заслушивалась на заседании областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

*Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным рекомендовать **Министерству образования Иркутской области, министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:***

- *принять все необходимые (все возможные) меры по недопущению фактов разъединения братьев и сестер при определении детей в детские государственные учреждения*

(только в исключительных случаях, учитывая медицинские показания);

- *при выделении путевки в детское государственное учреждение в обязательном порядке учитывать в первую очередь интересы ребенка (место рождения и (или) выявления ребенка, наличие родственников, привязанности к школе, наличие спортивной секции и т.д.);*
- *принимая во внимание, что многие дети бегут к родителям, лишенным родительских прав, изучить возможность восстановления детско-семейных отношений, содействия родителям в восстановлении родительских прав;*
- *анализировать причины при каждом случае ухода ребенка из учреждения с принятием последующих адекватных (не формальных) мер их недопущению в дальнейшем;*
- *обеспечить надлежащее взаимодействие с правоохранительными органами по розыску самовольно ушедших детей;*
- *обеспечить контроль за проведением надлежащей профориентационной работы с детьми, готовящихся стать выпускниками интернатных и социальных учреждений;*
- *принять меры к развитию службы постинтернатного сопровождения во всех учреждениях начального и среднего профессионального образования в целях создания условий успешной социализации обучающихся детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.*



7

О реформировании организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

С 1 сентября 2015 года вступило в силу Постановление Правительства¹⁶ (далее – Постановление № 481), призванное кардинально изменить подходы в воспитании, проживающих в организациях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.



Перед организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сегодня ставятся новые задачи. В рамках действующего законодательства их деятельность должна быть направлена на профилактику социального сиротства, возврат детей в биологические семьи, содействие устройству детей на воспитание в семьи российских граждан, обеспечение социальной, в том числе постинтернатной адаптации детей.

Кроме того, согласно установленным новым требованиям, организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предстоит создать семейные условия проживания в группах, созданных по квартирному типу. При этом группы должны формироваться прежде всего из полнородных и неполнородных братьев и сестер, детей - членов одной семьи или детей, находящихся в родственном отношении, которые ранее вместе воспитывались в одной семье.

Продолжается процесс реформирования, который в соответствии с рекомендациями Минобрнауки РФ, должен был осуществляться на основе региональной программы, предусматривающей перечень конкретных мероприятий в отношении сети организаций в целом и каждой организации в отдельности.

К сожалению, стратегическая региональная программа до настоящего времени не принята, однако реализуются отдельные мероприятия в рамках исполнения Плана по совершенствованию работы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, их реструктуризации и реформированию.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 N 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»



7.1. Реформирование сети учреждений для детей-сирот в системе образования Иркутской области

Реформирование учреждений, подведомственных министерству образования Иркутской области ограничилась передачей учреждений их одного ведомства в другое, а также изменением типа организаций. В частности:

- из ведения министерства образования Иркутской области передано 16 детских домов, в том числе три специальных коррекционных детских дома для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области;
- изменен тип организации ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальной (коррекционной) школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья № 4 г. Иркутска на ГОКУ «Специальная (коррекционная) школа № 4 г. Иркутска». Находится на ремонте более 2-х лет, до настоящего времени не открыта. Сроки открытия не обозначены;
- проведена ликвидация следующих организаций: ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детский дом с.Бирюса Тайшетского района; ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детский дом с. Казачье Боханского района (более 2-х лет);
- осуществляется изменение типа ГОКУ детей-сирот и детей, остав-

шихся без попечения родителей, «Специальная (коррекционная) школа- интернат п. Кутулик» на ГОКУ «Специальная (коррекционная) школа с. Казачье» (процесс идет более 2-х лет).

Между тем, Уполномоченный неоднократно обращался в адрес Правительства Иркутской области, выражая обеспокоенность ситуацией в регионе по реформированию организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Сегодня существует колоссальная потребность в организации обучения детей, с ограниченными возможностями, число которых неуклонно растет. Особую актуальность и значимость имели специальные (коррекционные) детские дома для детей дошкольного возраста, имеющих умственную отсталость.

Например, успешно функционировали специальные (коррекционные) детские дома министерства образования в г. Шелехов, г. Тулун, г. Черемхово, укомплектованные квалифицированными специалистами, имеющими специальное образование - педагогами, дефектологами, логопедами, психологами, воспитателями. Организация воспитательного образовательного процесса в детских домах строилась на основе специальных программ, позволяющих компенсировать трудности развития, недостатки обучения и поведения воспитанников. Реализация данных программ обеспечивала подготовку умственно отсталого ребенка к дальнейшему обучению в школе. Данные учреждения, имея колоссальный опыт классического коррекционного образования, могли бы стать методическими базами по реализации инклюзивного образования в области.

Вместе с тем, в ведении министерства образования находится 16 специальных (коррекционных) школ-интернатов, для детей с ограниченными



ми возможностями здоровья, ни одна из которой не отвечает сегодня заявленным требованиям к организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Настораживает и тот факт, что в ведомстве отсутствует программа (перспектива) развития данных учреждений.

В утвержденном плане мероприятий министерства образования Иркутской области по совершенствованию работы организаций для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, их реструктуризации и реформированию, не предусмотрены мероприятия по созданию материальных условий для проживания, не обеспечены условия для качественной подготовки и регулярного повышения квалификации педагогических кадров.

Так, по итогам служебных командировок, в рамках которых Уполномоченный посетил специальные коррекционные школы-интернаты Братского, Тайшетского и Усть-Удинского районов, в адрес министра образования Иркутской области было направлено «Заключение о нарушении прав детей в специальных (коррекционных) образовательных организациях и создании надлежащих условий пребывания в них детей».

Выявленные при проведении проверок нарушения свидетельствуют о необходимости разработки комплексной программы («дорожной карты») по развитию системы специального (коррекционного) образования в Иркутской области, включающие меры не только по созданию и развитию надлежащих условий по пребыванию детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, но и переориентацию их деятельности с учетом современных требований.

Так, например в ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья п. Усть-Уда, выявлены нарушения в части реализации права детей на полноценное развитие, отдых и безопасное пребывание.

Повседневная жизнедеятельность детей организована в больших коллективах (класс, группа, спальня), что нивелирует личностные особенности ребенка и ограничивает их способности к развитию, формирует безответственность и иждивенческий подход к жизни, неспособность в последующем к самостоятельному решению личных проблем, организации быта, личной жизни. Отдых организован в тех же помещениях, в которых обучаются дети, 70% окон разбиты. Баня требует капитального ремонта.

В организации не обеспечиваются элементарные потребности в индивидуальном пространстве для занятий и отдыха детей и подростков. Отсутствуют личные вещи, а также средства гигиены в свободном беспрепятственном доступе.

К сожалению, хочется отметить, что, организация работы школ-интернатов, когда повседневная жизнедеятельность детей организована в больших коллективах, характерна для многих учреждений министерства образования.

В ОГОКУ специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья № 25 г. Братска были выявлены нарушения прав несовершеннолетних в части обеспечения методов воспитания и обучения детей с ограниченными возможностями здоровья на основе уважения человеческого достоинства ребенка.

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка каждому ребенку гаран-



тирована защита ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного, грубого обращения со стороны родителей или законных представителей. Нахождение ребенка в учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в первую очередь должно соответствовать интересам ребенка и целям его успешной интеграции в общество.

Вместе с тем, установлено, что администрацией и некоторыми педагогическими работниками школы-интерната № 25 допускается использование антипедагогических методов воздействия, пренебрежительное отношение к воспитанникам, выражающихся в оскорблениях и дискриминации по состоянию здоровья (в вечернее и ночное время дети в виде наказания за плохое поведение держат подушки на вытянутых руках). Кроме того, зафиксированы случаи изъятия у детей личных вещей на длительный период (телефоны, личные дневники).



Выявленные в ходе проверок нарушения касались нарушений в соблюдении врачебной тайны, частности, не соблюдается врачебная тайна в отношении ВИЧ-инфицированных воспитанников из числа детей-сирот, оставшихся без попечения родителей. Нередко администрация учреждений за плохое поведение воспитанников

применяет к ним «караательные» меры наказания, направляя их на психиатрическое лечение детей и подростков. Осуществляется недостаточный контроль за посещением обучающимися учебных занятий и принятию мер по получению ими образования.

Так, на момент проверки в школе-интернате № 25 обучалось 140 воспитанников. Из них, 84 ребенка относятся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 56 обучающихся, проживают на территории г. Братска и Братского района, из которых 14 находятся на домашнем обучении.

На момент посещения учреждения Уполномоченным из 42 «родительских» детей, в школе находилось только 5 воспитанников. Анализ отчетов по организации питания и обучения за первое полугодие свидетельствует о том, что среднее число детей, посещающих школу, составляет 30 человек. Количество пропущенных уроков во второй четверти составило 2716 уроков. Администрацией школы не осуществляется контроль за посещаемостью детьми общеобразовательной организации, в случае неявки ребенка на занятия не принимаются меры по уведомлению об этом родителей (законных представителей) и выяснению причин неявки. Кроме того, не информируется комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав о факте неявки ребенка на учебные занятия в случае, если причины неявки не являются уважительными, вследствие чего профилактическая работа с семьями не осуществляется.

21-22 мая 2015 года Уполномоченным была осуществлена плановая поездка в Чунский район, в ходе которой посещено ОГКОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей основная общеобразовательная школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родите-



лей № 11 п. Лесогорск (далее – школа-интернат).

На момент посещения школы - интерната списочный состав воспитанников составил 157 детей. В результате проверки выявлены грубые нарушения прав несовершеннолетних воспитанников школы-интерната в части реализации их права на полноценное развитие, достойные условия проживания и содержания, обеспечение безопасности и здоровья.

Общее состояние помещений школы-интерната требует как текущего, так и капитального ремонта. Мебель в спальнях комнатах и комнатах отдыха детей в неудовлетворительном состоянии и требует срочной замены. На лестничных клетках и в столовой на стенах грибок, грязь, отвалившаяся штукатурка, обгоревшие электрические выключатели. Часть межкомнатных проемов находятся в неудовлетворительном состоянии, в комнатах на стенах старые и грязные обои, на полах дыры и щели больших размеров, рваный линолеум.

На все 3-этажное здание, где расположены учебные классы школы, только на первом этаже имеется туалет и установлены три раковины (мыло отсутствует). В жилом корпусе у детей кабинки туалетов и ванных комнат не закрываются, несмотря на то, что эти помещения общие, для мальчиков и девочек. Только в двух группах детей младшего возраста на дверях туалетов были установлены задвижки. Не во всех группах в свободном доступе мыльные принадлежности, детям их выдают в определенное время, туалетная бумага отсутствует.

На момент проверки большинство воспитанников имеют неопрятный вид, одежда грязная, сильно изношенная. На уроки большинство детей ходят не в школьной форме, часть детей в рези-

новых тапочках («шлепках»). Школьные рубашки и блузы для повседневной носки на каждого воспитанника предусмотрены в одном экземпляре, без сменного комплекта. У детей имеется на смену рубашки белого цвета, которые сильно изношены и застираны. В отдельных группах, в шкафах висела грязная школьная форма (рубашки, жилеты, пиджаки). У воспитанников практически нет личных домашних вещей (вся одежда хранится в общей стопке вещей в сломанных шкафах, которые без посторонней помощи не откроешь, так как дверцы не открываются). Благодаря работе непосредственно воспитателей (привлечение внебюджетных средств попечителей), в 2 группах созданы надлежащие условия для пребывания детей (чисто, есть новая мебель, в свободном доступе мыло и шампунь). В 2015 году из 28 выпускников 9 классов, в июне - 14 (50%) не сдали итоговую государственную аттестацию и вынуждены пересдавать повторно.

По итогам проверки указанного учреждения, Уполномоченным подготовлено соответствующее заключение в адрес Правительства Иркутской области, Службу по контролю в сфере образования Иркутской области с просьбой провести проверку по выявленным нарушениям, принять меры по их исправлению. **Помимо этого, учитывая, санитарно-техническое состояние учреждения, а также то, что воспитанники школы-интерната с целью успешной социализации (в рамках современных требований законодательства) должны обучаться в школе вместе со сверстниками из семей (не в изолированном пространстве), Уполномоченным предложено рассмотреть вопрос о целесообразности функционирования данного учреждения как школы-интерната. К сожалению, концептуальных решений по дальнейшей судьбе учреждения, его**



возможной реорганизации с учетом имеющихся потребностей, так и не принято.

Необходимость рассмотрения вопроса о целесообразности репрофилирования возникает и в отношении ГОКУ Иркутской области для детей-сирот школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей № 7 г. Ангарска.

В настоящее время в учреждении проживает 94 ребенка, которые также могли ходить в школу совместно с другими детьми, не проживая все 9 лет в ограниченном пространстве.

*На основании вышеизложенного представляется целесообразным рекомендовать **министерству образования Иркутской области**: подготовить план по реформированию образовательных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей («дорожную карту») с учетом установленных законом требований к организациям для детей-сирот (с включением плана по развитию каждого учреждения).*

7.2. Реформирование сети учреждений для детей-сирот в системе социального обслуживания

Реформирование сети организаций министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской осуществлялась по следующим направлениям:

- слияние организаций малой вместимости, формирование оптимальных структур учреждений;
- развитие стационарозамещающих технологий социального обслуживания;
- повышение эффективности деятельности каждой организации,

увеличение количества оказываемых услуг при соблюдении установленных требований к их качеству.

В связи с сокращением числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, министерство социального развития Иркутской области приступило к реализации второго этапа реструктуризации организаций социального обслуживания для детей-сирот в рамках которой, проведена реорганизация организаций путем присоединения одной организации к другой в г. Ангарске, г. Шелехове, Слюдянском и Тулунском районах.

Кроме этого, проведено закрытие стационарных отделений в Качугском, Аларском, Эхирит-Булагатском районах. При этом в городах Шелехове, Тулуне и Слюдянке здания переданы под муниципальные детские сады, что позволило значительно снизить очереди в детские учреждения в этих муниципальных образованиях.

В связи с тем, что количество семей, находящихся в социально опасном положении или трудной жизненной ситуации, в Иркутской области остается достаточно высоким, высвободившиеся ресурсы, в том числе штатные единицы, направлены на организацию работы по профилактике семейного неблагополучия.

В 2015 году в организациях социального обслуживания созданы отделения по сопровождению различных категорий семей и несовершеннолетних:

- 12 отделений помощи семье и детям;
- 12 отделений сопровождения замещающих семей;
- 1 отделение сопровождения семей, имеющих детей с ограниченными возможностями;



- 2 отделения постинтернатного сопровождения.



В рамках профилактики вторичного сиротства министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области впервые открыто отделение «Маленькая мама» – для родивших девочек-подростков, которые оказались в трудной жизненной ситуации. Создание такого центра имеет большое значение, поскольку ранее несовершеннолетних мам – воспитанниц приютов и детских домов, вынужденно разлучали с детьми. Новорожденные малыши отправлялись в дома ребенка, пока их мамы не достигнут определенного законом возраста социальной ответственности. И конечно случаи, когда после окончания учебы девушки забирали своих детей, были скорее исключением, чем правилом.



Сегодня с беременными девушками работают воспитатели, медики, психологи, социальные педагоги. В центре девушки будут донашивать свою беременность, и сюда будут возвращаться из роддома в новом статусе и с новыми членами своих семей.

В итоге реформирования организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 1 января 2016 года в Иркутской области функционируют:

- 23 областных государственных организации социального обслуживания с круглосуточным пребыванием несовершеннолетних;
- 29 организаций - с отделениями с круглосуточным пребыванием детей в 3 комплексных центрах социального обслуживания населения и 3 центрах социальной помощи семье и детям;
- 45 организаций – с отделениями помощи семье и детям в комплексных центрах социального обслуживания населения, в том числе:
- 15 центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей,
- 8 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних;
- 7 центров социальной помощи семье и детям;
- 15 комплексных центров социального обслуживания населения, в которых созданы отделения помощи семье и детям.

Специалистами отделений активно внедряются новые формы работы:

- «участковые социальные работники»: в 29 учреждениях социального обслуживания. На сегодняшний день 211 специалистов работают с семьями в 204 отдаленных сельских населенных пунктах;
- «доступная социальная помощь»: в 28 комплексных центрах соци-



ального обслуживания работают 126 участковых специалистов в 362 населенных пунктах. За 2015 год благодаря таким специалистам почти 36 тысячам получателей оказано содействие в сборе документов для получения мер социальной поддержки, в получении юридической и иной социальной помощи;

- специализированные сезоны отдыха для семей с детьми-инвалидами, семей, воспитывающих детей, оставшихся без попечения родителей. В 2015 году смогли отдохнуть:

- 83 семьи, воспитывающие 87 детей-инвалидов и 32 ребенка, которые являются их братьями и сестрами и не имеют отклонений в здоровье;

- 11 семей, воспитывающих 49 приемных детей;

- благотворительные акции, приуроченные к началу учебного года, Дню защиты детей и другим датам. Благодаря этому ежегодно более 5000 семей получают необходимую им помощь в сборе детей в школу или на летний отдых;

- участие в конкурсах грантовых проектов при взаимодействии с органами муниципальной власти и бизнес-структурами.

Так, например,

- *ОГКУСО «Центр социальной помощи семье и детям г. Усть-Илимска» при поддержке бизнес-структур внедряет технологию социальной помощи «Кризисная квартира» для обеспечения временного проживания матерей, не отказавшихся в родильном доме от своего ребенка, или выпускников организаций для детей-сирот;*

- *ОГКУСО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Усольского района» использует на безвозмездной основе помещения муниципалитета для работы с детьми-инвалидами.*

В 2015-2016 годах грантовую поддержку от Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, получают:

- два учреждения, расположенные в г. Иркутске, для реализации проектов по работе с несовершеннолетними правонарушителями и с семьями, воспитывающими детей-инвалидов:

- ОГУСО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Заларинского района» на реализацию проекта с несовершеннолетними правонарушителями, в том числе на приобретение сапожной мастерской.

В 2015 году различными отделениями помощи семье и детям, включая разовые социальные услуги, социальным обслуживанием было охвачено 28 006 семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В целом министерством социального развития Иркутской области ведется плодотворная работа по реализации Постановления № 481.

Вместе с тем, в ходе проводимых Уполномоченным проверок интернатных учреждений, продолжают иметь место нарушения установленных требований семейного законодательства в части необоснованного перевода детей-сирот из одного учреждения в другое аналогичного типа. Нередко детей переводят в другое учреждение за несколько месяцев до наступления совершеннолетия, несмотря на то, что ребенок прожил большую часть своей жизни в предыдущем учреждении. В особенности эти факты выявляются в детских домах для инвалидов:



- воспитанница Б. 1998г. является уроженкой г. Иркутска, выявлена как оставшаяся без попечения с рождения. Находилась в доме ребенка № 2 г. Иркутска, с 2006 г. переведена в специальную (коррекционную) школу-интернат № 3 г. Иркутска, с 2011 года переведена в дом-интернат № 1 г.Иркутска. В Иркутске проживают совершеннолетние родственники девочки;
- воспитанница Г. 1997 г.р. (уроженка г. Черемхово, 4 братьев и сестер, бабушка проживают в г. Черемхово), оставшись без попечения родителей в 2009 году, с декабря 2010 года (почти 5 лет) находилась в доме-интернате № 1 г. Иркутска, и за 4 дня до 18-летия переведена в дом-интернат г. Братска;
- недоумение вызывает и история двух сестер М., 1998 г.р. и К., 2001г.р., родившихся в г. Ангарске. М., оставшись без попечения родителей, после пребывания в доме ребенка, коррекционном дошкольном детском доме г. Черемхово, с 2009 г. по 2013 г. находилась в коррекционных школах г. Иркутска, в октябре 2013 года попала в дом-интернат № 1 г. Иркутска.

В 2014 году к ней для воссоединения привезли родную сестру К., которая к тому времени уже 7 лет проживала в доме-интернате г. Братска. В августе 2015 года, не объясняя причин, их двоих собрали и опять привезли в дом-интернат г. Братска.

Следует отметить, что все вышеперечисленные дети являются детьми-инвалидами, очень тяжело переносят разрыв с привычной для них обстановкой и не понимают, почему их переводят с одного места в другое.

В ходе проверки документов по движению воспитанников в 2015 году, установлено, что 9 несовершеннолет-

них детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прибывших из дома-интерната № 1 г. Иркутска в дом-интернат г. Братск в августе 2015 года, поступили без распоряжения органов опеки и попечительства о переводе.

Вместе с тем, перевод (устройство) детей-сирот из одной организации для детей-сирот в другую организацию производится только при наличии соответствующего акта органов опеки и попечительства (ст.ст. 155.1 - 155.2 Семейного кодекса РФ, ст.31 Гражданского кодекса РФ, ч.5,6 ст.11 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Постановление № 481). Целью помещения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в указанные организации является защита их прав и законных интересов, а также содержание, воспитание и образование на период до их устройства на воспитание в семью.

Помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на полное государственное обеспечение в государственные учреждения **является мерой социальной поддержки и не является социальной услугой**. Без учета требований Постановления № 481, Семейного кодекса Российской Федерации влечет нарушение прав и законных интересов указанной категории лиц.

7.3. Реформирование сети учреждений для детей-сирот в системе здравоохранения

Безусловным остается тот факт, что практически единственное ведомство, в полной мере реализовавшее требования изменившегося законодательства по созданию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, условий, приближенных к до-



машин, является министерство здравоохранения Иркутской области.

При этом подход, использованный министерством здравоохранения Иркутской области, с полной уверенностью можно назвать научным, поскольку в основу его реализации положен проект «Как дома», разработанный на кафедре психологии Санкт-Петербургского Университета и был впервые апробирован на базе петербургского дома ребенка №13. Эксперты проекта: профессор Рифкат Мухаметрахимов; кандидат психологических наук Олег Пальмов; специалисты Санкт-Петербургского Университета в области технологии раннего вмешательства разработали модель, которая позволяет маленьким воспитанникам расти в условиях, максимально приближенным к семейным, а, следовательно, сохранять психику малышей.

Не секрет, что первые три года жизни человека являются определяющими в становлении личности, и если ребенок раннего возраста, оставшийся без попечения родителей, проводит в государственном учреждении дольше полугода, то ущерб, нанесенный его психическому и физическому развитию, уже не сможет быть полностью компенсирован.

Ранее работа сотрудников в типичном доме ребенка была организована следующим образом.

В группе проживает 10-12 детей одного возраста. При достижении ребенком определенного возраста, его переводят из одной группы в другую, полностью меня обстановку и окружение. Персонал в группах работает посменно, за время отсутствия воспитателей ребенок может его попросту забыть, каждый день малышу приходится привыкать к «новым» людям. Отсутствие «постоянного взрослого» не дает сформироваться эмоциональной привязанно-

сти, а это – базовое условие нормального психоэмоционального развития ребенка, формирования его личности. Ежедневно ребенок общается с 14-16 взрослыми людьми (мед. работники, массажисты, дефектологи и т.д.). Дети-инвалиды живут обособленно от остальных в специализированных группах.

И это только структурные особенности устройства домов ребенка. На развитие детей влияет еще и так называемый «человеческий фактор», каким тоном к нему обращаются, как кормят и укладывают спать, чем занимаются на прогулке и во время игр.

Реализовывая проект «Как дома», сотрудники домов ребенка сделали практически невозможное. Они поменяли психологию отношений с ребенком. И первое, с чего было начато – обучение всего персонала, подбор кадров, мотивированных к обучению и изменениям в своей профессиональной деятельности.

На сегодня, практически во всех домах ребенка области реализуются принципы семейного воспитания - «забота с уважением». Кроме этого:

- сокращено количество детей в группах: максимально семь человек на одного взрослого;
- сформированы разновозрастные группы, в которых одновременно со здоровыми детьми живут малыши с ограниченными возможностями;
- обеспечено стабильное социальное окружение детей – закреплены «постоянные» воспитатели, сокращено количество приходящих «чужих» взрослых, отсутствует перевод детей из группы в группу;
- увеличено количество времени свободного для взаимодействия воспитателей с детьми, внедрение «Семейного часа».



В ходе проекта преобразуется тип взаимодействия, организационная структура и развивающая среда группы дома ребенка по семейному типу воспитания. Все это позволяет улучшить качество жизни детей – поддерживать психическое здоровье, снижать риск отставания и нарушений развития, развивать личностно-социальную, коммуникативную и познавательную области и снижать у них уровень заболеваемости, тем самым, увеличивая вероятность успешного устройства ребенка в приемную семью.

Благодаря тому, что дети получают естественный для семьи опыт формирования отношений с наиболее близким, эмоционально доступным, постоянным взрослым, значительно снизится риск возвратов детей, взятых из дома ребенка в семьи. Наблюдаются значительные улучшения состояния здоровья и поведения детей: они меньше болеют, менее замкнуты, отличают чужих взрослых от «своих». Малышей активно забирают в семьи, так только по итогам 2015 года в семьи граждан из 8 домов ребенка передано 585 малышей.

По итогам проекта представители из восьми домов ребенка Иркутской области прошли обучение в образовательной программе «Как дома», поддержанного Фондом «Наследие иркутских меценатов». В результате сформирована команда специалистов,

подготовленных к изменению работы домов ребенка.

В целях закрепления достижений и продолжения работы в части реализации Постановления № 481 при министерстве здравоохранения Иркутской области создан Экспертный совет, в который войдут главные врачи домов ребенка, специалисты министерства, представители группы тренеров домов ребенка.

Вместе с тем, сегодня остро стоит вопрос преемственности воспитательных систем и условий пребывания детей между учреждениями различной ведомственной принадлежности.

Количество детей-сирот, находящихся в домах ребенка снижается, и сегодня необходимо думать о расширении спектра услуг, оказываемых специалистами домов ребенка.

Уполномоченным неоднократно высказывались рекомендации о необходимости создания служб раннего вмешательства на базе домов ребенка, потребность в которых в области, учитывая число детей-сирот, огромна. Во многих регионах России разработаны и действуют комплексные целевые программы «раннего вмешательства».

На сегодня, развитие системы ранней помощи является одной из приоритетных задач, над разработкой которой работает межведомственная рабочая группа при Министерстве труда и социального развития Российской Федерации.



8

О сопровождении и адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Одной из наиболее актуальных задач в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является совершенствование системы социальной адаптации выпускников организаций для детей-сирот, включая их социально-психологическое сопровождение, обеспечение жильем, оказание содействия в получении профессионального образования и трудоустройстве после завершения пребывания в организации.

С учетом проводимой реорганизации сиротских учреждений одной из задач, стоящих перед Правительством Иркутской области в рамках реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, является создание системы постинтернатного сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа для их социализации в обществе.

К сожалению, приходится констатировать, что по итогам 2015 года в Иркутской области не в полной мере уделяется внимание данной проблематике.

Одобренная Распоряжением Правительства Иркутской области от 25 января 2013 № 12-рп Концепция создания системы адаптации и сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области на 2013 - 2015 годы, не нашла своего применения на практике. Ни одна из задач Концепции не была реализована.

Созданные министерством образования 4 центра постинтернатной адаптации выпускников на базе учреждений среднего профессионального образования созданы формально и не обеспечивают имеющейся потребности.

База данных выпускников детских домов ведется только в отношении детей-выпускников системы образования. С учетом передачи в ведение министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области 16 детских домов, актуальность созданной базы вызывает сомнение.

Распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 8 мая 2015 № 30-рзп утвержден План мероприятий по созданию системы адаптации и сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области на 2015 год. Вместе с тем, по итогам 2015 года не реализованы ключевые пункты плана:

1. Так, не приняты меры по разработке и утверждению региональной программы социальной адаптации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
2. Не разработан проект закона Иркутской области «О постинтернатном сопровождении выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в Иркутской области».



3. Не урегулирован порядок межведомственного сбора, хранения, мониторинга и использования информации о выпускниках организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в возрасте до 23 лет.

4. Не разработан порядок межведомственного взаимодействия органов государственной власти, организаций и учреждений в решении проблем социальной адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

5. Не разработана программа сопровождения (ресоциализации) для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вернувшихся из мест лишения свободы или учреждений закрытого типа.

Вместе с тем, актуальность разработки и реализации региональной программы социальной адаптации выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не вызывает сомнений.

Например, в рамках служебных командировок Уполномоченным были выявлены нарушения прав детей-инвалидов, в том числе в части отсутствия системы сопровождения и социальной адаптации выпускников, по результатам которых в адрес министра социального развития, опеки и попечительства Иркутской области направлено Заключение «О нарушении прав детей-инвалидов - воспитанников и выпускников домов-интернатов для умственно отсталых детей».

Дома - интернаты для умственно отсталых детей, предназначены для социального обслуживания детей-инвалидов в возрасте от 4 до 18 лет с отклонениями в умственном развитии,

нуждающихся по состоянию здоровья в постоянном уходе, бытовом обслуживании, медицинской помощи, воспитании, социальной и трудовой реабилитации. Возникает вопрос о реальной возможности их самостоятельного проживания в последующем без соответствующего профессионального сопровождения.

Являясь одной из самых незащищенных категорий населения, зачастую не понимая сути происходящего, вследствие психического состояния и умственной отсталости, выпускники домов интернатов становятся жертвами уголовных преступлений.

Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области в сентябре 2014 года акцентировал внимание министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области о необходимости принятия мер в защиту прав инвалидов, урегулирования вопросов социальной адаптации выпускников домов-интернатов, организации их сопровождения и осуществлении контроля за условиями их проживания.

Ярким примером, рассмотренным в 2014 году, являлась практика работы ОГБУСО «Саянский детский дом-интернат для умственно-отсталых детей», при которой выпускников дома-интерната передавали посторонним гражданам для проживания в их семьях, в том числе в корыстных целях. Использовался принудительный труд и денежные средства инвалидов.

Между тем, обращения граждан к Уполномоченному в 2015 году свидетельствуют о продолжении системных нарушений прав граждан данной категории. Анализ ситуации свидетельствует о том, что выпускники домов-интернатов для умственно отсталых детей после выпуска из учреждения фактически лишены возможности защиты своих прав.



Например, выпускник Братского дома интерната для умственно отсталых детей И. 1997 года рождения, был направлен для обучения в ОГБОУСО «Иркутский реабилитационный техникум». Являясь ребенком-инвалидом второй группы, в том числе страдающий сахарным диабетом. На основании заявления обучающегося (учитывая его заболевание, он не отдавал отчет своим действиям) был отчислен из данного учреждения 18.05.2015 года. После отчисления из организации, направлен для проживания в семью посторонних граждан М., проживающих в Боханском районе. В результате мошеннических действий с личного счета И. были сняты крупные денежные средства, забраны документы. Вследствие отсутствия медицинского сопровождения и имеющегося заболевания, молодой человек попал в больницу, находился в коме, в критическом состоянии. До настоящего времени неизвестно место его нахождения.

Настораживает тот факт, что зачастую сотрудники подведомственных министерству учреждений являются участниками злоупотреблений и нарушений прав выпускников домов-интернатов.

Например, И. был передан в семью родственников сотрудника Братского детского дома-интерната.

Изучение документов по отчислению в училище для инвалидов выявили целый ряд нарушений по отчислению воспитанников. Книга приказов по движению не прошита, не пронумерована. Невозможно установить полные данные обучающихся (даты рождения, их социальный статус). Сложно проследить взаимодействие с территориальным управлением по опеке и попечительству по работе с указанными детьми, их последующему сопровождению. По словам работников училища, выпускники домов-интернатов очень плохо адап-

тируются в учреждении, не осваивают программу, зачастую становятся жертвами мошеннических действий.

Направленный в сентябре 2015 году на обучение в ПУ-39 (п. Центральный Хазан) несовершеннолетний воспитанник дом-интернат г. Братска В., 18 лет, с 3 группой инвалидности (при этом не читает, не пишет, не ориентируется). В процессе обучения не смог адаптироваться в училище и 25 сентября возвращен в дом-интернат сотрудниками училища. В этот же день с его счета сняты деньги в сумме 100 тыс. рублей. С собой у ребенка из документов не оказалось ни полиса, ни документов, утеряна часть вещей. По словам мальчика, он снял деньги по дороге из училища в дом-интернат на бензин, запчасти для ремонта машины, на которой приехал.

Помимо злоупотреблений в отношении выпускников организаций для детей-сирот, следует отметить следующие проблемы, связанные с подготовкой детей к самостоятельной жизни непосредственно в самих учреждениях:

- проживание в условиях режима, порядка, традиционно установленного внутри учреждения, изначально формирует иждивенческие установки воспитанника (посуду не моют, белье не стирают, не убираются, без сопровождения практически не гуляют, самостоятельно деньгами и имуществом не распоряжаются, личных денег не имеют);
- формирование психологических установок, что за воспитанника все проблемы решат (и должны решать) окружающие его взрослые.

Слова известного писателя Александра Гезалова, бывшего выпускника детского дома, очень четко характеризуют складывающуюся ситуацию: «Сирот жалеют и пытаются организовать для них в



стенах детского дома рай: подарки, игрушки, поездки за границу. Но почти ничего не делается для того, чтобы дать сироте навыки, необходимые для выживания во взрослом мире. Учителя в школе ставят им из жалости тройки, хотя знаний у него на кол с минусом. Спонсоры и сотрудники различных НКО глядят сирот по головке и развлекают, как могут. Получается, что в детском доме они живут как в иллюзорной реальности. Иногда до 25 лет. Директора и воспитатели своих выпускников любят и жалеют, готовы предоставлять им еду и спальное место чуть ли не до старости. Но рано или поздно это заканчивается. Выпускник детдома, весь расслабленный, оказывается в жестком взрослом мире, где все очень в тонусе. А он как инопланетянин. Понимаете, детдом — это особая субкультура. Там даже юмор другой, иной стиль коммуникаций между людьми. Бывший детдомовец во взрослом мире не знает, как себя вести правильно. Например, как выразить свое недовольство (часто в детдоме его проявляют коллективным бойкотом). Они нередко в общение с домашними сверстниками «включают сироту», манипулируют, что во взрослом мире тоже не всегда работает. Они совершенно неконкурентоспособны по сравнению с молодыми людьми, выросшими дома. Нужно выводить ребенка из этой субкультуры, организовывать общение с домашними детьми.

Мне недавно с гордостью сотрудники одного НКО говорят: мы провели лидерский тренинг для сирот. Естественно, в нем принимали участие только сироты. Спрашиваю, зачем? Ведь самый нелидерский домашний ребенок заткнет за пояс

самого лидерского детдомовца, а именно с ними сироте придется конкурировать в большом мире. У нас нет государственной задачи: вырастить из сироты активного, мобильного, мотивированного на успех и развитие, образованного человека. Дети из детских домов выходят с гедонистическим настроем. Поэтому они неуспешны в работе и редко создают хорошие семьи. В семье надо трудиться и быть готовым отдавать. Очень многие выпускники детдомов говорят, что хотят, чтобы их дети воспитывались в детском доме. Получается замкнутый круг. Система, которая сама себя воспроизводит».

- неготовность, нежелание многих коллективов организаций для детей-сирот что-то изменить в своей деятельности, поменять установки (стереотипы), годами сформированные в стенах учреждения и удобные для работы, а не в интересах ребенка «...2 дня уже не гуляем, на улице грязно», «...друзей приводить нельзя, вдруг он неблагополучный или что-нибудь украдет», «...не разрешу встречу в стенах приюта с давним знакомым ребенка, пока не принесет справки медицинские», «...к окнам подходить нельзя в транзитном отделении, вдруг что-нибудь передадут запрещенное», «...ну и что, что всегда ходил в ту школу, когда жил в семье, сейчас будет ездить организованно в сопровождении в другую, потому что у нас транспорт по городу не наездит (ребенку -16 лет)» и т.д.

На основании изложенного, представляется целесообразным рекомендовать **Правительству Иркутской области** в срочном порядке разработать и утвердить межведомственный План мероприятий по развитию системы социальной адаптации и по-



стинтернатного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на 2016-2018 годы.

Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, министерству образования Иркутской области поставить на строгий контроль и обеспечить персональную ответст вен-

ность руководителей организаций для детей-сирот, образовательных организаций среднего профессионального образования по реализации мероприятий по социальной адаптации и постинтернатного сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (вы работать показателем качества указанной деятельности).

9

Защита жилищных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В рамках проводимых аппаратом Уполномоченного проверок, обращений опекунов, попечителей указанной категории, часто выявляются проблемы связанные с надлежащей защитой имущественных прав подопечных, там, где необходимо взыскать алименты, несмотря на родственные связи и наличие разных по характеру взаимоотношений между всеми членами семьи.

По состоянию на 31 декабря 2015 года число детей, воспитывающихся в замещающих семьях, имеющих право получать алименты, составляет 11481 человек. Алименты получают только 2215 из них (или каждый 5 ребенок). В организациях для детей-сирот воспитываются 2653 ребенка, имеющих право на получение алиментов. Получают содержание от родителей только 739.

Таким образом, в наиболее незащищенном положении находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, горе - родители которых, несмотря на лишение их родительских прав, обязаны материально содержать детей.

К сожалению, практика применения наказания по статье 157 Уголовного кодекса РФ не стимулирует родителей, лишенных родительских прав, к трудоустройству, т.к. их не устрашает сам факт привлечения к уголовной ответственности. При назначении наказания в виде лишения свободы эти лица находятся на государственном содержании, однако в большинстве случаев не трудоустроены.

Так, жительница г. Иркутска П., воспитывающая двоих внуков пяти и десяти лет, с июля 2014 г. – момента лишения родителей Б. родительских прав, не получает алименты. По результатам проверки установлено, что оба родителя отбывали наказание в местах лишения свободы. Мать освободилась 28.12.2015г., отец – 23.12.2015г. Алименты за весь период не удерживались.

После освобождения указанной категории лиц из мест лишения свободы, судебным приставом-исполнителем принимаются меры к установлению места нахождения должников.



Отсутствие работы у лиц, отбывающих наказание - системная проблема, которая требует комплексного решения на федеральном уровне, не только в целях сбережения бюджетных средств, но и, прежде всего, в интересах детей, содержать которых осужденные обязаны. Тем более, никакой компенсации в этот период детям не гарантировано.

В 2015 году лишь по одному из обращений – жительницы г. Усть-Кута Ш. после обращения Уполномоченного в адрес руководителя Управления ФСИН по Иркутской области, удалось трудоустроить должника Г., отбывающего наказания в ФКУ ОИК – 8, обязанного возмещать вред за утрату кормильца малолетним ребенком. Однако такие факты единичны.

В 2015 году со стороны Управления федеральной службы судебных приставов (далее - УФССП) была попытка ввести практику окончания исполнительных производств о взыскании алиментов при достижении лицом, на содержание которого выплачивались алименты, 18 – летнего возраста, независимо от наличия задолженности. Позиция в пользу такого решения была основана на положении статьи 120 Семейного кодекса РФ, согласно которой выплата алиментов, взыскиваемых в судебном порядке, прекращается по достижении ребенком совершеннолетия.

Данный вопрос обсуждался с Уполномоченным в рамках межведомственного соглашения о сотрудничестве и взаимодействии. В качестве возражения доводов Управления федеральной службы судебных приставов, была приведена следующая правовая позиция.

Из совокупности норм раздела 5 Семейного кодекса Российской Федерации следует, что алиментные обязательства родителей состоят из:

- обязательств производить ежемесячные выплаты на содержание ребенка;

- обязательств погасить задолженность, если таковая образовалась.

Согласно статье 407 Гражданского кодекса РФ обязательство прекращается по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ, другими законами или договором. В соответствии со статьей 120 Семейного кодекса РФ наступление совершеннолетия ребенка является основанием для прекращения начисления ежемесячных выплат на его содержание, но не является основанием для прекращения алиментного обязательства в целом.

Алиментное обязательство в части выплаты задолженности подлежит прекращению по общим правилам Гражданского кодекса РФ, т.е. в соответствии со статьей 408 Гражданского кодекса РФ - надлежащим исполнением.

Таким образом, инициирование вопроса о прекращении исполнительного производства по исполнению алиментных обязательств при наличии задолженности, исходя лишь из факта наступления совершеннолетия ребенка, является преждевременным.

Согласно статистическим данным, по состоянию на 31 декабря 2015 года в производстве судебных приставов-исполнителей находится 502 исполнительных производства (1,6%), по которым имеется задолженность по алиментам после достижения ребенком возраста совершеннолетия.

Из этих ситуаций возник вопрос: кто является взыскателем после достижения ребенком совершеннолетия? Производится ли замена взыскателя при переводе ребенка – сироты из одного учреждения в другое? Эти вопросы были заданы министру социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, министру образования Иркутской области. Статистика об обращениях в суды с такого рода заявлениями была получена из Иркутского



областного суда. Статистика о предъявлении исполнительных документов к исполнению после замены взыскателя - из УФССП.

Согласно результатам проведенного мониторинга, вопросы замены взыскателя в порядке ст. 44 Гражданского процессуального кодекса РФ по заявлениям лиц из числа детей - сирот, достигших возраста 18 лет, районными, городскими судами Иркутской области в 2014, 2015 годах не рассматривались. По данным УФССП, аналогичные вопросы в отношении этой категории лиц по правилам статьи 52 Федерального закона № 229-ФЗ от 02.10.2007 г. «Об исполнительном производстве» не рассматривались.

Согласно информации, полученной из министерств, в ведении которых находятся учреждения для детей - сирот, ситуация следующая:

При устройстве ребенка в замещающие семьи, опекунам разъясняются права на получение алиментов и обязанности произвести замену взыскателя. В этих целях министерством социального развития, опеки и попечительства силами территориальных управлений в 2015 году были проведены районные форумы приемных родителей с приглашением судебных приставов - исполнителей, которые разъясняли участникам порядок замены, а также право на взыскание с должников неустойки за неисполнение обязательств. При переводе ребенка в иное государственное учреждение замена производится в обязательном порядке, что выявляется в ходе сверок данных учреждений министерств и отделов ФССП, которые проводятся не реже 1 раза в полугодие.

С лицами, достигшими 18 -летнего возраста министерства не работают.

Из совокупности полученной информации следует, что в Иркутской

области не сложилась практика подготовки лица из числа детей - сирот, достигшего 18 -летнего возраста, к самостоятельной защите права на получение задолженности по алиментам, которые он не получил ранее.

Между тем, как приведено выше, из 14134 детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на получение алиментов, получают только 2954 (20,8%). Во всех остальных случаях должна исчисляться задолженность, право востребовать которую, принадлежит ребенку по достижении 18 -летнего возраста.

Учитывая изложенное, и органами опеки и попечительства и законными представителями детей-сирот, и ведомствами, обеспечивающими постинтернатное сопровождение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должна проводиться целенаправленная работа по защите имущественных прав граждан указанной категории.

Представляется актуальным обеспечение данной деятельности посредством методического и организационного решения указанной проблемы с направлением соответствующих разъяснений в органы ведомства и организации последующего контроля за фактическим исполнением во взаимодействии со службой судебных приставов.

В соответствии с частью 1 статьи 64 Семейного кодекса РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей. В том числе забота о том - как, где и в каких условиях должны проживать дети. Позаботиться же о том, где будут проживать дети - сироты и дети по достижении ими совершеннолетия, должно государство.

Федеральный закон от 21.12.1996г. № 159 -ФЗ «О дополнительных гаранти-



ях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» относит данные полномочия к расходным обязательствам субъектов РФ (статья 8). Закон Иркутской области от 28.12.2012г. № 164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее – Закон 164-ОЗ) органом, уполномоченным на ведение учета детей-сирот, нуждающихся в получении жилого помещения, определяет министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, а органом, уполномоченным на предоставление жилых помещений – министерство имущественных отношений Иркутской области.

Согласно учетным данным этих министерств, по состоянию на 31.12.2015 г. в списке детей-сирот, нуждающихся в получении жилого помещения, состоит 11711 человек. Лиц, достигших 18-летнего возраста и обратившихся с заявлением о предоставлении жилого помещения – 4446.

В течение трех последних лет, несмотря на значительное увеличение бюджетного финансирования на строительство специализированного жилищного фонда для данной категории лиц, динамика исполнения жилищных обязательств неутешительная. За три года предоставлено всего 1762 жилых помещения, в том числе: 2013 год – 17, 2014 г.-1000, 2015 г. -745. В стадии строительства (приобретения) находится еще 720.

Несмотря на внушительные показатели, соотношение результата со списком ожидающих, который ежегодно пополняется, выявляет главную проблему – недостаточность финансовых средств для исполнения расходных

обязательств Иркутской области перед данной категорией лиц.

Анализ приведенной статистики выявляет еще ряд проблем.

В список нуждающихся, согласно административному регламенту, утвержденному приказом министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 08.04.2013г. № 62-мпр, дети-сироты включаются в разрезе муниципальных образований, что в соответствии со ст. 5 Закона № 164-ОЗ, является для министерства имущественных отношений ориентиром в прогнозировании жилищного строительства.

В списке на предоставление учетные лица, желающие получить квартиры в 42 муниципальных образованиях. Однако в 13 из них строительство специализированного жилищного фонда не осуществляется.

Несмотря на то, с января 2013 года федеральный законодатель, признав утратившим силу п.2 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ исключил для лиц из числа детей-сирот право на внеочередное получение жилого помещения, субъекты Российской Федерации не освободились от обязанности позаботиться о том, где будут проживать дети-сироты после окончания пребывания в государственных воспитательных и образовательных учреждениях. Имея самостоятельность в правовом и хозяйственном регулировании, субъекты РФ должны предусмотреть такой порядок, который бы не позволил лицам из числа детей-сирот в ожидании своего жилья попадать в сомнительные компании и повторять судьбу их неблагополучных родителей.

Так, осужденный В., 1986 г.р. в обращении в адрес Уполномоченного указывает: «Мне негде жить, в связи с чем я постоянно совершаю преступления и нахожусь в тюрьме». С 2000 года В. яв-



Таблица № 13

**Динамика предоставления жилых помещений детям-сиротам
в муниципальных образованиях Иркутской области**

МО	Предоставлено жилых помещений (спецжилфонд)				Исключено из списка на предоставление жилых помещений	Приобретено /приобретается	В списке на предоставление	Из них, по судебным решениям
	2013 год	2014 год	2015 год	всего				
Ангарский ГО			42	42	42	2	301	6
г. Братск (в т.ч. Братский район 42 чел.)		2	86	88	46	12	168	0
МО Братский район				0	42	12	125	1
г. Зима (в т.ч. Зиминский район 15 чел.)		78		78	63	0	123	0
Зиминское районное МО		10		10	25	0	67	0
г. Тулун (в т.ч. Тулунский район 39 чел.)	10	52	25	87	48	3	103	1
МО Тулунский район				0	39	3	92	0
г. Черемхово (в т.ч. Черемховский район 26 чел.)		80		80	54	0	214	0
Черемховское районное МО				0	26	0	112	0
г. Усолье-Сибирское		40	66	106	106	129	132	0
Усольское районное МО			37	37	37	0	145	0
г. Свирск (из них, «Север» 12 чел.)		41	11	52	40	0	15	0
Иркутское районное МО (из них, «Север» 32 чел.)		55	70	125	93	10	106	0
МО Шелеховский район (из них, «Север» 68 чел.)		96	131	227	159	186	27	0
город Иркутск		63	99	162	162	0	830	18
город Саянск		18	55	73	73	111	56	0



город Усть-Илимск				0	8	0	59	2
МО Усть-Илимский район				0	6	0	23	0
МО Аларский район		40		40	40	0	34	1
МО Балаганский район		12		12	12	8	38	0
МО Баяндаевский район		28	18	46	46	3	6	0
МО Боханский район		32		32	32	0	31	0
МО города Бодайбо и района			1	1	29	0	43	1
МО Жигаловский район		8		8	8	0	23	0
МО Заларинский район	3	60		63	63	0	126	0
МО Казачинско-Ленский район				0	8	0	29	0
МО Катангский район				0	0	0	1	0
МО Качугский район		25	10	35	35	10	36	1
МО Киренский район				0	9	0	66	0
МО Куйтунский район		18		18	18	0	139	0
МО Мамско-Чуйский район				0	3	0	10	0
МО Нижнеилимский район		27		27	27	0	55	0
МО Нижнеудинский район		60	30	90	90	5	216	2
МО Нукутский район		21	10	31	31	0	68	0
МО Осинский район	4	46		50	50	0	31	0
МО Слюдянский район		24	40	64	64	31	66	0
МО Тайшетский район				0	17	99	262	46
МО Усть-Удинский район		38	10	48	48	4	60	0
МО Эхирит-Булагатский район				0	0	52	74	0
Ольхонское районное МО		26	4	30	30	0	30	0
Усть-Кутское МО				0	22	0	159	3
Чунское районное МО				0	И	40	145	1
ИТОГО:	17	1000	745	1762	1762	720	4446	83



лялся лицом, оставшимся без попечения родителей. Поскольку первый раз он был осужден в несовершеннолетнем возрасте, о своевременной постановке его на учет нуждающихся в получении жилья никто не позаботился. Несмотря на то, что он уже достиг 23-летнего возраста, в судебном порядке в 2011 году доказал, что имеет право получить жилье в соответствии со ст. 8 ФЗ № 159. Однако принятия к исполнению данного решения он добивался еще 4 года и в 2015 году был включен в список на получение под учетным номером 834. На настоящий момент В. уже 30 лет и перспектива обеспечения жильем еще не определена.

Не решенной остается перспектива и сроки получения жилья лицами, состоящими на учете в муниципальных образованиях, где строительство не осуществляется годами, в том числе и по причине невозможности подыскать подрядчика на предлагаемых экономических и финансовых условиях. Так, в Тайшетском муниципальном образовании получения жилья ожидают 262 человека, Усть-Кутском - 159, Чунском - 145, Эхирит - Булагатском - 74, Киренском - 66, Усть-Илимском - 82, Казачинско-Ленском - 29, Тулунском - 92, Братском - 125, Бодайбинском районах - 43.

Частично напряжение удалось снять предложением этим лицам жилых помещений в другом муниципальном образовании. Таким образом в течение 2015 года удалось сократить список ожидающих получения в Тайшетском районе - на 17 человек, Усть-Кутском - на 22, Чунском - 11, Бодайбинском - 29, Тулунском - 39, Казачинско-Ленском - 8, Киренском - 9, Мамско-Чуйском - 3.

Однако переезд в другой район для лиц, уже обремененных семьями, с неизвестной перспективой трудоустройства, с разрывом сложившихся социальных и родственных связей, всегда

затруднителен. Кроме того, предложение жилых помещений в иных районах приостанавливает возможности лиц, изначально ожидающих получения в этом муниципальном образовании.

Поскольку проблема строительства специализированного жилищного фонда в вышеперечисленных районах уже сложилась как системная, усматривается необходимость нормативного урегулирования иного механизма обеспечения лиц из числа детей-сирот жилыми помещениями, в том числе - путем приобретения жилья на вторичном рынке.

В этой связи полагаю необходимым рекомендовать Правительству Иркутской области решить давно назревший вопрос, по приобретению жилых помещений на вторичном рынке жилых помещений для лиц из числа детей-сирот в тех муниципальных образованиях, где строительство специализированного жилого фонда не ведется.

Кроме того, при, казалось бы, достаточном нормативном правовом регулировании порядка учета и предоставления жилья, остался без внимания вопрос проверки нуждаемости лица на момент предоставления жилого помещения. Действующее законодательство позволяет определять нуждаемость ребенка-сироты в получении жилья и вносить его в соответствующий список, начиная с 14-летнего возраста. При этом законодательство предусматривает и основания, при которых гражданин может утратить нуждаемость и быть исключенным из списка. С учетом вышеизложенных темпов финансирования и строительства жилищного фонда момент предоставления наступает через несколько лет. И на этой стадии нет органа, уполномоченного проверить, сохранилась ли у претендента на получение нуждаемость в этом.



В этой связи полагаю целесообразным рекомендовать уполномоченным органам урегулировать указанный вопрос посредством внесения соответствующих поправок в региональное законодательство.

Новый порядок предоставления жилья, введенный с 1 января 2013 года в виде предоставления жилого помещения специализированного жилищного фонда, вместо заключения договора социального найма, породил и ряд новых проблем.

Так, буквально с первого года использования жилых помещений, которые в течение первых пяти лет остаются в собственности Иркутской области, часть недобросовестных нанимателей привела их в состояние, непригодное для проживания. Систематически накапливается задолженность по оплате за коммунальные услуги. На конец 2015 года задолженность составляет более 4 миллионов рублей. Государственные органы исполнительной власти Иркутской области, не имея, в силу специальной компетенции, предыдущего опыта, оказались не готовы к исполнению функций наймодателя по правилам Жилищного кодекса РФ.

После проведенного Уполномоченным рабоче́го совещания с представителями Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, ГУ МВД РФ по Иркутской области, Прокуратуры Иркутской области были сформированы рекомендации по направлениям деятельности органов исполнительной власти в вопросах контроля за использованием специализированного жилищного фонда субъекта РФ, формы взаимодействия с органами местного самоуправления, управляющими компаниями, органами полиции.

По сообщению министерства имущественных отношений Иркутской

области, являющегося наймодателем в отношении предоставляемых жилых помещений, в течение 2015 года было налажено ежеквартальное взаимодействие с министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, органами местного самоуправления в тех территориях, где имеется специализированный жилищный фонд, что способствует выявлению фактов нарушения нанимателями своих обязательств. Управляющие компании регулярно обращаются в суд по взысканию задолженности с нанимателей, чей долг превышает 2500 рублей. Кроме того, на февраль 2016 года запланирована межведомственная проверка состояния предоставленных жилых помещений при участии министерства имущественных отношений, службы государственного жилищного надзора Иркутской области, министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, органов местного самоуправления.

Вместе с тем, установленный механизм взаимодействия сложился благодаря управленческим решениям и добровольному волеизъявлению участников этого взаимодействия. При обсуждении данного вопроса было установлено, что правового регулирования по порядку контроля за сохранностью предоставленного жилья нет, в связи с чем, министерству имущественных отношений Иркутской области рекомендовано обсудить вопросы законодательной инициативы в этом направлении. Данные рекомендации на сегодня остались без внимания и разрешения.

Положительное разрешение в 2015 году получила проблема оформления регистрации лиц из числа детей-сирот, получивших жилые помещения, в отношении которых сроком на 5 лет установлен специализированный правовой режим использования. Данная проблема была выявлена при разреше-



нии обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам ребенка. В течение полутора лет нанимателям оформляли регистрацию в органах Федеральной миграционной службы «по месту пребывания», вместо регистрации «по месту жительства», что в массовом порядке нарушало их права на реализацию иных социальных прав, получение которых зависит от наличия регистрации «по месту жительства».

Во взаимодействии Уполномоченного по правам ребенка с Управлением ФМС в Иркутской области удалось изменить практику, сложившуюся в территориальных органах ФМС. Министерству имущественных отношений Иркутской области, как наймодателю, было рекомендовано провести разъяснительную работу с нанимателями полученных квартир в целях восстановления их прав. По сообщению министерства такая работа в 2015 году проведена.

Кроме того, правовая позиция Уполномоченного, позволившая изменить практику в работе подразделений ФМС в Иркутской области, нашла поддержку в Федеральной миграционной службе, которая письмом от 8 июня 2015 года № СК-1/3- 6839 разъяснила, что Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713, не содержат ограничений для регистрации детей-сирот «по месту жительства» и в специализированном жилищном фонде.

Серьезной проблемой остаются неисполненные, принятые до 2013 года, судебные решения, обязывающие предоставить жилые помещения на условиях договора социального найма.

По сообщению министерства имущественных отношений Иркутской области, 83 лица, имеющие вступившие в

законную силу судебные решения, обратившиеся в министерство, включены в общий список на предоставление жилого помещения на условиях договора найма специализированного жилищного фонда.

Согласно учету, который ведет министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, неисполненными остаются обязательства перед 232 лицами.

Согласно информации, полученной из Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, неисполненными остаются 271 судебное решение. Данный показатель представляется наиболее достоверным, поскольку основан непосредственно на факте предъявления судебного акта.

Больше всего неисполненных обязательств по следующим территориям: Тулунский район – 47, г.Иркутск – 107, Братский -28, Чунский - 15, Ангарский-20, Эхирит – Булагатский районы – 7.

Между тем, 198 судебных решений обязывают Иркутскую область в лице уполномоченного органа - министерства имущественных отношений Иркутской области, предоставить жилые помещения на условиях договора социального найма, что позволяет не строить, а приобрести жилое помещение на вторичном рынке.

Учитывая, что при формировании областного бюджета для строительства специализированного жилищного фонда и для исполнения судебных решений расходы учитываются отдельно, считаю необходимым рекомендовать Правительству Иркутской области пересмотреть объем расходов на исполнение, в целях предотвращения возможности взыскания за счет областного бюджета дополнительных расходов за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок.



Обратиться за такой компенсацией у взыскателей, несколько лет ожидающих получения жилья на основании судебных решений, появилась в связи с принятием 1 июля 2014 года Европейским судом по правам человека пилотного постановления по делу «Герасимов и другие против России».

Возвращаясь к изложенным выше статистическим данным министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, обращает на себя то обстоятельство, что на 01.01.2015 список нуждающихся в получении жилья состоял из 11121 лица, достигшего 14 лет. По состоянию на 31.12.2015 список увеличился до 11711 лиц. При этом пополнение списка на 590 нуждающихся в 343 случаях произошло вследствие установления факта невозможности возвращения в ранее занимаемое жилое помещение. В 2013 году таких фактов было установлено 253, в 2014 году – 438.

Следует согласиться, что имеют место объективные основания, по которым невозможно вселиться в ранее занимаемое жилое помещение. Например, при проживании в нем на законных основаниях лиц, лишенных родительских прав. Однако по такого рода основаниям установлено всего 3 факта. Подавляющее большинство фактов (307 случаев) установлено в связи с тем, что норма жилого помещения, приходящаяся на 1 человека, менее нормы предоставления, установленной в муниципальном образовании.

Массовое пополнение списка нуждающихся по этим основаниям, еще раз подтверждает необходимость введения проверки признака нуждаемости к моменту предоставления, учитывая, что с 14-летнего возраста жилищная ситуация претендента на получение может измениться, а право на ранее занимаемое жилье у него не прекращается. Например, смерть лица, лишенного

родительских прав или признание его безвестно отсутствующим, устраняет препятствия к вселению. Либо утрата права на любых основаниях одним из членов семьи, с учетом которого рассчитывалась норма площади в 14-летнем возрасте, к моменту получения жилого помещения в 20 или 25 летнем возрасте увеличивает норму, приходящуюся на претендента в получении.

Статистика фактов, установленных по причине непригодности ранее занимаемого жилого помещения для проживания, вскрывает бездействие органов местного самоуправления и органов опеки и попечительства Иркутской области в организации контроля за сохранностью жилых помещений, в которых сохраняется жилищное право детей-сирот.

К сожалению, Положение об отдельных вопросах защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 31.01.2014 № 40–пп не обеспечивает проведение реальных мероприятий по контролю за теми, кто проживает в жилых помещениях, кто заботится об их санитарном и техническом состоянии.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы Черемховского района, опекуна Р. Из имеющихся у заявителя документов следовало, что девочка Валентина выявлена как ребенок-сирота в 2003 году администрацией г. Ангарска в рамках исполнения функций органа опеки и попечительства. Под опеку гр. Р. передана в 2005 году этим же органом. При этом на руки опекуну выдан не полный текст распоряжения, а выписка из постановления об определении ребенка под опеку, не содержащая никаких условий о наличии и закреплении за ребенком жилого помещения. С 2005 года личное дело опекаемой девочки передано в орган опеки



Черемховского района. Однако в 2009 году из Управления по опеке и попечительству г. Ангарска в адрес опекуна направлена информация о наличии у Валентины закрепленного за ней жилого помещения в г. Ангарске, в котором проживает семья из 4 человек по договору краткосрочного найма. Письмом от 21.02.2014 г. управление проинформировало Р. о том, что дом по вышеуказанному адресу включен в реестр ветхого (аварийного) жилья, но при этом опекуну рекомендовано решить вопрос о постановке Валентины на учет нуждающихся в получении жилого помещения в порядке Закона № 164-ОЗ.

При таких обстоятельствах в ходе разрешения обращения Р. к деятельности Управления по опеке и попечительству г. Ангарска возникли вопросы:

- когда и кем за Валентиной закреплено жилое помещение;
- направлено ли данное постановление в орган опеки и попечительства по Черемховскому району (по месту жительства опекуна);
- кто оформлял договор поднайма с посторонними гражданами, до какого времени они там проживали, почему образовалась задолженность;
- кто и каким образом осуществлял контроль за сохранностью жилого помещения;
- имело ли место взаимодействие Управления г. Ангарска с органом опеки и попечительства по Черемховскому району;
- чем подтверждена информация о включении дома в реестр ветхого жилья, каковы перспективы переселения по данной программе;
- чем вызвана рекомендация реализовать жилищное право ребенка по порядку, предусмотренному Законом № 164 –ОЗ, а не обязанностью муниципального образова-

ния, являющегося собственником жилого помещения, предоставить ребенку иное жилое помещение взамен ветхого.

Одновременно в целях уточнения обстоятельств запросы были направлены в администрацию г. Ангарска и орган опеки Черемховского района.

Из совокупности полученных ответов следовало, что в программе переселения из ветхого и аварийного жилья дом не состоит. Администрация, закрепив жилое помещение за ребенком в 2003 году, не обеспечила передачу данной информации для организации последующего контроля опекуну и Управлению по опеке и попечительству Черемховского района. Кто позволил вселение в квартиру и проживание в течение 10 лет многодетной семьи, установить не удалось.

По требованию Уполномоченного было организовано комиссионное, с участием опекуна Р. обследование жилого помещения. В результате – ключи переданы опекуну, за коммунальные услуги образовалась многолетняя задолженность, квартира требует ремонта.

Отсюда возникают новые вопросы: по чьей вине квартира не передана своевременно в собственность ребенка, кто лишил его права на получение средств от сдачи квартиры внаем, кто обязан отремонтировать квартиру и погасить задолженность. Окончательно решен только один вопрос – оснований для постановки В. на учет в качестве нуждающейся в получении нового жилого помещения не установлено.

К сожалению, обращения такого характера не единичны.

Так, при рассмотрении обращения в адрес Уполномоченного, поступившего от неравнодушной соседки гр. Х. установлено следующее.

С 2005 года собственниками 4-х комнатной квартиры на территории



Усольского района являются несовершеннолетние брат и сестра семьи Г., оставшиеся без попечения родителей. Брат К. воспитывается в Черемховской коррекционной школе - интернате г. Черемхово, сестра находится под опекой физического лица в Аларском районе.

Заявитель Х., проживающая в соседней квартире, утверждает, что на протяжении 10 лет в квартире проживают разные неблагополучные люди, вселяемые, по ее утверждению, по распоряжению Главы местной администрации, которые привели квартиру в состояние, требующее ремонта.

Документы, полученные из Управления по опеке Аларского района и Черемховской коррекционной школы свидетельствуют, что регулярно, раз в год, данные учреждения поручают управлению по опеке г. Усолье и Усольского района проверить сохранность жилого помещения, что оформляется актами, аккуратно подшитыми в личные дела детей. При этом никто не анализирует и не реагирует на содержание актов, которые содержат внешнее описание жилого помещения, находящегося в многоквартирном доме: «Окна целы, дверь закрыта, в квартиру попасть не удалось».

При этом никто из законных представителей и органов опеки не может ответить на вопросы: кто обеспечивает санитарное и техническое состояние жилого помещения, почему имеется многолетняя задолженность, почему не предприняты меры к оформлению договора доверительного управления имуществом и сдаче квартиры в наем в интересах имущественных прав детей, достоверны ли сведения о проживании посторонних лиц. Несмотря на отдаленность нахождения законных представителей детей, соответствующие органы опеки и попечительства могли привлечь участкового уполномоченного, Главу местной администрации.

Данные примеры наглядно демонстрируют, что контроль за сохранностью жилых помещений, право в которых имеют дети-сироты, осуществляется посредством обмена документами, которые без должного анализа содержания, подшиваются в личные дела воспитанников, в силу чего не могут повлечь реальных мер по выселению посторонних лиц, своевременного урегулирования с управляющими компаниями вопросов об объеме оплаты за коммунальные услуги, которые не проживающие там дети не получают, к извлечению детьми дохода от распоряжения жилыми помещениями на период опеки и т.п. К сожалению, вышеуказанное постановление Правительства № 40-пп предусматривает достаточность такого рода проверок в качестве мероприятий по обеспечению сохранности.

Вероятно, так обстоят дела не только в Иркутской области, поскольку Министерством образования Российской Федерации подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив пункт 2 следующим полномочием субъекта РФ: «осуществления контроля за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений, а также за обеспечением сохранности таких жилых помещений».

Остается надеяться, что с принятием этого закона Правительство Иркутской области изменит и нормативное



правовое регулирование вопросов реальной сохранности права ребенка-сироты, чтобы обеспечить ему возврат в ранее занимаемое жилое помещение, а не увеличивать расходы бюджета области на строительство ему нового жилого помещения.

Законом Иркутской области от 17.12.2008 № 107-ОЗ «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон № 107-ОЗ), лицам данной категории в возрасте до 19 лет, являющихся единственными собственниками жилых помещений, гарантирована компенсация расходов, понесенных в связи с ремонтом жилых помещений.

По сообщению министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в 2015 году за получением такого рода компенсации обратилось 17 человек. Им выплачена компенсация в сумме 1456, 10 тысяч рублей. Отказов в предоставлении компенсации расходов не имелось.

Между тем, в адрес Уполномоченного в 2015 году поступило обращение Р., лица из числа детей-сирот, которому приказом министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 10.06.2015 № 5333-38-2687/5-14 отказано в выплате компенсации за ремонт жилого помещения, принадлежащего им с братом на праве собственности в равных долях. Отказ был мотивирован тем, что Р. не является единоличным собственником отремонтированного жилья, а его брат – Р., достиг 23-летнего возраста и не относится к числу лиц, которым может быть предоставлена компенсация по Закону № 107 – ОЗ.

Данному заявителю была оказана правовая помощь в виде составления

процессуального документа - искового заявления в суд. В обоснование исковых требований было положено следующее.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Федеральный закон № 159) к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей и имеют в соответствии с настоящим Федеральным законом право на дополнительные гарантии по социальной поддержке. Кроме того согласно абзацу 1 статьи 1 указанное понятие используется исключительно для целей Федерального закона № 159.

Предметом регулирования Закона № 107-оз является установление размера и порядка выплаты денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством в соответствии со статьями 148, 153.1 Семейного кодекса Российской Федерации, а также в соответствии с Федеральным законом № 159 определение и порядок реализации отдельных дополнительных гарантий права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установление дополнительных мер социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области.

Таким образом, в Законе № 107-оз в рамках Федерального закона № 159 устанавливается определение и по-



рядок реализации отдельных дополнительных гарантий права на образование, установление дополнительных мер социальной поддержки, к которым относится, в том числе компенсация расходов, осуществляется вне положений Федерального закона № 159-ФЗ.

При этом в Законе № 107-оз не определено что понятие лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, применяется в тех же значениях, что и в Федеральном законе № 159.

Вместе с тем, брат истца, Р., также являлся ребенком, оставшимся без попечения родителей, и находился под попечительством у К.

Данное исковое заявление было удовлетворено: отказ министерства был признан незаконным, за Р. признано право на получение компенсации за ремонт жилого помещения, произведенный им в возрасте до 19 лет.

Удовлетворение указанного искового заявления свидетельствует о необходимости внесения изменений в Закон № 107-оз в части определения понятия лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, применимого к настоящему закону, либо приравнение указанного понятия к значению, используемого в Федеральном законе № 159.

Нарушения жилищных прав детей-сирот выявляется Уполномоченным в ходе посещения учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Так, ненадлежащее исполнение должностных обязанностей по защите прав детей-сирот выявлены в ОГОКУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными

возможностями здоровья п. Илир Братского района.

В ходе служебной командировки Уполномоченным были выявлены нарушения в части ненадлежащего исполнения законным представителем обязанностей по защите жилищных прав несовершеннолетних.

В результате проверки личных дел было выявлено, что из 13 выпускников 2015 года школы-интерната, достигших 16-летнего возраста, у 10 воспитанников не приняты меры к защите жилищных прав в соответствии с Законом № 164-ОЗ. В личных делах выпускников отсутствовали сведения о включении их в список детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями. У выпускников имевших право пользования жилым помещением, отсутствовали сведения о проверке сохранности жилых помещений, копии правоустанавливающих документов, законным представителем несовершеннолетних не проверена возможность вселения в жилые помещения воспитанников после выпуска из школы-интернат.

Остро стоит вопрос не только в обеспечении контроля за сохранностью жилых помещений, в которых сохраняется жилищное право детей-сирот, но и в обеспечении защиты прав детей которые уже являются единоличными собственниками жилых помещений.

Уполномоченным ежегодно выявляются случаи бездействия руководителей организаций для детей-сирот, которые не принимают меры к защите имущественных прав своих подопечных.

Например, несовершеннолетняя Ш., являлась единоличным собственником комнаты в коммунальной квартире, находящейся в городе Иркутске.



За время нахождения ребенка в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшихся без попечения родителей» г. Иркутска и ОГКУСО «Социально-реабилитационный центр Иркутского района»), основной целью которых является защита прав и интересов несовершеннолетних, законными представителями, не были приняты меры по защите ее имущественных прав, вследствие чего, образовалась задолженность за коммунальные услуги.

Неиспользование собственником жилого помещения не является основанием невнесения платы за коммунальные услуги, между тем, пунктом 86 Постановления Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» предусмотрено, что при временном, более пяти полных календарных дней подряд, отсутствии потребителя в жилом помещении, не оборудованном индивидуальным или общим (квартирным) прибором учета, осуществляется перерасчет размера платы за предоставленную потребителю коммунальную услугу. Исключение составляет плата за коммунальные услуги по отоплению и газоснабжению на цели отопления жилых помещений, а также за коммунальные услуги на общедомовые нужды.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченный обратился в адрес мини-

стра социального развития, опеки и попечительства Иркутской области с требованием принять меры к защите прав несовершеннолетней, а также должностным лицам, допустившим нарушения ее имущественных прав.

По результатам проверки приняты меры по перерасчету управляющей компании задолженности за содержание жилого помещения. Кроме того, сотрудник организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привлечен к дисциплинарной ответственности.

Между тем, на орган опеки и попечительства возложена обязанность осуществлять проверку условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества. Так, при обнаружении ненадлежащего исполнения опекуном или попечителем обязанностей по охране имущества подопечного и управлению имуществом подопечного орган опеки и попечительства обязан составить об этом акт и предъявить требование к опекуну или попечителю о возмещении убытков, причиненных подопечному.

Таким образом, несмотря не то обстоятельство что виновные лица понесли наказание, учитывая, что девочка уже достигла совершеннолетнего возраста погашать образовавшуюся задолженность ей представить самостоятельно, либо обращаться в судебные органы с заявлением о возмещении упущенной выгоды.



Заключение

Совершенствование нормативно-правовой базы в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также принимаемые Правительством Иркутской области меры, позволили добиться положительных результатов в сфере профилактики социального сиротства. Безусловно, родная (биологическая) семья - это естественная среда для здорового развития ребенка, и ее потеря - тяжелейшая травма для детской психики. Повышение качества работы специалистов системы профилактики в сфере социального сиротства должно являться первостепенной задачей для всех государственных и муниципальных органов.

Показатели качества работы зависят от многих факторов (внешних и внутренних, субъективных и объективных), но не в последнюю очередь от кадровых, финансовых и организационных ресурсов обеспечения этой деятельности.

Ключевой орган в этой системе - орган опеки и попечительства. Именно люди, работающие в данной сфере, несут сегодня ответственность за результат работы всей системы профилактики.

Постоянное реформирование органов опеки на территории региона (перевод из одной системы в другую, реорганизация внутри ведомства) не могли не ослабить указанную сферу и при этом сохранить положительную динамику отдельных показателей, обеспечивая ежегодно спасение более двух тысяч детей на территории области.

Испытывая ежедневно сильнейшие эмоциональные перегрузки, порой подвергая свою жизнь опасности, специалисты органов опеки в количестве чуть более 300 чел. (на 20000 детей-сирот, без учета лиц старше 18 лет и более 4600 недееспособных граждан), обеспечивают защиту самых незащищенных категорий граждан, работая в наисложнейших условиях. Ответственность, которая возложена на данную службу, должна быть подкреплена и соответствующими кадровыми, финансовыми и материально-техническими возможностями.

Объективность оценки данной деятельности должна быть выстроена на основе качественного анализа деятельности всей системы профилактики с последующим планированием необходимых мероприятий.

Нам есть над чем работать...



Таблица 14

Удельный вес детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в общей численности детского населения в разрезе субъектов РФ, 2015 год

Субъект РФ	количество детского населения от 0 до 17 лет на 01.01.2015 год	численность выявленных в 2015 году детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	доля выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей к общей численности детского населения	всего детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей к общей численности детского населения
1	2	3	4	5	6
Центральный федеральный округ	6 515 147	10 625	0,163	84 816	
Москва	1 896 404	1852	0,098	15 074	0,8
Белгородская область	274 496	294	0,107	2194	0,8
Воронежская область	382 207	747	0,195	4847	1,3
Московская область	1 267 640	2044	0,161	16 357	1,3
Курская область	199 793	254	0,127	2899	1,5
Тамбовская область	171 170	245	0,143	2538	1,5
Липецкая область	207 496	323	0,156	3145	1,5
Рязанская область	186 471	361	0,194	2922	1,6
Костромская область	125 380	211	0,168	1996	1,6
Владимирская область	243 628	586	0,241	3985	1,6
Ярославская область	225 080	500	0,222	3802	1,7
Брянская область	223 905	500	0,223	3899	1,7
Калужская область	174 087	305	0,175	3033	1,7
Тульская область	237 188	553	0,233	4236	1,8
Орловская область	133 576	257	0,192	2399	1,8



1	2	3	4	5	6
Ивановская область	177 833	455	0,256	3336	1,9
Тверская область	229 848	636	0,277	4755	2,1
Смоленская область	158 945	502	0,316	3399	2,1
Северо-Западный федеральный округ	2 400 262	4768	0,199	41 185	
Санкт-Петербург	781 435	976	0,125	8331	1,1
Калининградская область	179 018	384	0,215	3083	1,7
Ленинградская область	283 040	582	0,206	5133	1,8
Мурманская область	149 407	274	0,183	2752	1,8
Вологодская область	236 991	559	0,236	4661	2,0
Республика Карелия	121 862	357	0,293	2496	2,0
Архангельская область без автономного округа	225 971	516	0,228	4672	2,1
Республика Коми	185 265	588	0,317	4135	2,2
Псковская область	112 887	260	0,230	2563	2,3
Новгородская область	112 894	237	0,210	3003	2,7
Ненецкий автономный округ	11 492	35	0,305	356	3,1
Южный федеральный округ	2 664 601	4348	0,163	38 046	
Республика Калмыкия	66783	85	0,127	508	0,8
Ростовская область	758 350	1151	0,152	9857	1,3
Краснодарский край	1 062 961	1395	0,131	14 394	1,4
Республика Адыгея	92 737	193	0,208	1278	1,4
Астраханская область	215 223	560	0,260	3731	1,7
Волгоградская область	468 547	964	0,206	8278	1,8
Северо-Кавказский федеральный округ	2 599 792	2248	0,086	19 231	
Чеченская Республика	522 528	415	0,079	2862	0,5
Республика Дагестан	883 744	615	0,070	5470	0,6
Республика Ингушетия	156 575	114	0,073	1054	0,7
Кабардино-Балкарская Республика	204 612	171	0,084	1495	0,7



1	2	3	4	5	6
Республика Северная Осетия-Алания	161 729	119	0,074	1286	0,8
Карачаево-Черкесская Республика	107 938	160	0,148	1052	1,0
Ставропольский край	562 666	654	0,116	6012	1,1
Приволжский федеральный округ	5 764 133	11 389	0,198	99 868	
Республика Татарстан	777 249	1057	0,136	8948	1,2
Пензенская область	229 345	320	0,140	2947	1,3
Чувашская Республика	249 685	351	0,141	3230	1,3
Республика Мордовия	135 775	231	0,170	1777	1,3
Республика Башкортостан	879 824	1466	0,167	14 163	1,6
Саратовская область	444 765	731	0,164	7595	1,7
Удмуртская Республика	327 837	599	0,183	5602	1,7
Республика Марий Эл	139 988	342	0,244	2425	1,7
Самарская область	568 777	1264	0,222	10 620	1,9
Кировская область	243 399	567	0,233	4617	1,9
Ульяновская область	216776	512	0,236	4213	1,9
Нижегородская область	570 933	1338	0,234	11 264	2,0
Оренбургская область	422 543	1082	0,256	8527	2,0
Пермский край	557 237	1529	0,274	13 940	2,5
Уральский федеральный округ	2 583 845	6223	0,241	49 918	
Ямало-Ненецкий автономный округ	138 071	323	0,234	1749	1,3
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	395 666	507	0,128	5369	1,4
Тюменская область без автономных округов	313 816	708	0,226	4693	1,5
Челябинская область	703 615	1869	0,266	14 392	2,0
Свердловская область	856 171	1948	0,228	18 451	2,2
Курганская область	176506	868	0,492	5264	3,0



1	2	3	4	5	6
Сибирский федеральный округ	4 122 882	13 265	0,322	108 527	
Омская область	395 820	942	0,238	8046	2,0
Новосибирская область	518 325	1050	0,203	10 669	2,1
Алтайский край	478 374	999	0,209	10 068	2,1
Республика Бурятия	249 002	820	0,329	5731	2,3
Томская область	214 354	538	0,251	5236	2,4
Республика Алтай	64 080	307	0,479	1654	2,6
Республика Хакасия	121 877	456	0,374	3172	2,6
Красноярский край	588 344	2210	0,376	15 682	2,7
Забайкальский край	264 950	935	0,353	7693	2,9
Кемеровская область	565 455	1841	0,326	17 337	3,1
Республика Тыва	113 824	936	0,822	3633	3,2
Иркутская область	548 477	2231	0,407	19 606	3,6
Дальневосточный федеральный округ	1 286 415	4458	0,347	35 396	
Республика Саха (Якутия)	258 222	819	0,317	4811	1,9
Камчатский край	63 201	243	0,384	1556	2,5
Магаданская область	29 879	90	0,301	807	2,7
Приморский край	356 885	1174	0,329	9940	2,8
Хабаровский край	255 311	844	0,331	7417	2,9
Сахалинская область	97 950	300	0,306	2979	3,0
Амурская область	175 080	681	0,389	5710	3,3
Еврейская автономная область	37 210	233	0,626	1501	4,0
Чукотский автономный округ	12 677	74	0,584	675	5,3
Крымский федеральный округ	420 898	844	0,201	4934	
Республика Крым	353 559	749	0,212	4259	1,2
г. Севастополь	67 339	95	0,141	675	1,0

В подготовке материалов доклада приняли участие специалисты аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области Т.В. Афанасьева, Л.В. Борисова, С.В. Бурдукова, Т.В. Дементьева, К.С. Донская, Е.В. Поддубная, Е.М. Половиткина, С.А. Фатцаева.

Обложка, дизайн, верстка: ООО «Весь Иркутск»
тел. (3952) 201-281, ves_irkutsk@mail.ru
г. Иркутск, ул. Карла Маркса 11, оф. 203

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664011, г. Иркутск
ул. Горького, 31
каб. 105, каб. 120

Часы работы:
понедельник – пятница:
09.00 – 13.00
14.00 – 18.00

приемная:
(3952) 34-19-17
(3952) 24-21-45

телефон доверия:
(3952) 24-18-45

запись на прием:
(3952) 34-19-17

электронная почта:
rebenok.irk@mail.ru

сайт: **irdeti.ru**