

# Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области С. Н. Семеново́й

по вопросам соблюдения прав ребенка  
в Иркутской области в 2016 году



*Судьбы детей в добрые руки*

Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области

Семенова С. Н. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2016 году: Доклад. Иркутск: Изд-во «Весь Иркутск», 2017, 245 с.

Доклад подготовлен в соответствии с частью 1 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 по улучшению положения детей в Иркутской области.

В подготовке материалов доклада приняли участие:  
Афанасьева Т. В., Бурдукова С. В., Борисова Л. В., Дементьева Т. В.,  
Фатцаева С. А., Недзвецкая О. К., Зезюля К. А.

---

# Содержание

<b>Введение</b>	3
<b>1. Анализ обращений к Уполномоченному по правам ребенка в Иркутской области</b>	5
<b>2. О соблюдении прав детей в отдельных сферах жизнедеятельности (проблемы и пути решения)</b>	13
2.1. Новое в законодательстве за 2016 год	13
2.2. Право ребенка на жизнь и безопасность	17
2.2.1. Дорожно-транспортные происшествия с участием несовершеннолетних в Иркутской области	18
2.2.2. Детский травматизм на объектах железнодорожного транспорта	25
2.2.3. Гибель детей на пожарах и водных объектах	28
2.2.4. Информационная безопасность несовершеннолетних	33
2.2.5. Суициды среди детей и подростков в 2016 году	37
2.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	45
2.3.1. Демографическая ситуация	45
2.3.2. О состоянии здоровья несовершеннолетних	48
2.3.3. О состоянии детской инвалидности на территории Иркутской области	53
2.3.4. Реализация прав детей-инвалидов в сфере здравоохранения	57
2.3.5. О ситуации с ВИЧ-инфекцией в детской и подростковой среде	65
2.4. Право на отдых и оздоровление	70
2.5. Право на образование	73
2.5.1. Право детей на дошкольное образование	73
2.5.2. Право детей на получение общего образования	81
2.5.3. О системе дополнительного образования детей в Иркутской области	95
2.5.4. О проблемных вопросах в сфере физической культуры и спорта для несовершеннолетних	98
2.5.5. Реализация прав детей-инвалидов и детей, с ограниченными возможностями здоровья на образование и обучение	105
2.5.6. Система профессионального образования	119
2.6. Право на социальное обслуживание и пенсионное обеспечение	122
2.7. Право ребенка на семью	133
2.8. Право на защиту жилищных прав	170
2.8.1. Защита жилищных прав детей и семей с детьми	170

---

2.8.2. Обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жилыми помещениями	179
2.9. Право на получение содержания от родителей. Защита имущественных прав несовершеннолетних	187
2.10. Право на общение с отдельно проживающим родителем, родственниками	195
2.11. Право на труд	197
2.12. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	203
2.13. Профилактика наркомании несовершеннолетних	212
2.14. Право граждан на предоставление бесплатной юридической помощи	221
<b>3. Основные направления деятельности уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области и его аппарата</b>	<b>225</b>
3.1. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с Законодательным Собранием Иркутской области	230
3.2. Правовое просвещение	232
3.3. Анализ работы представителей Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области в муниципальных образованиях Иркутской области	239
3.4. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с общественными объединениями, негосударственными организациями. Мероприятия и акции	241
<b>Заключение</b>	<b>245</b>

## Введение



*Ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первыми получает защиту и помощь.*  
*«Декларация прав ребенка»*  
*(Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV)*  
*на 841-м пленарном заседании Генеральной*  
*Ассамблеи ООН)*

Уже 6 лет в системе государственных органов Иркутской области создан и функционирует региональный правозащитный орган – институт Уполномоченного по правам ребенка (далее Уполномоченный).

Спектр проблем, находящихся в сфере деятельности Уполномоченного, достаточно широк и многогранен и охватывает практически все направления жизнедеятельности детей и их потребности. Реализуя основные задачи, аппарат Уполномоченного по правам ребенка зачастую становится публичной площадкой, на которой ведется эффективный диалог представителей государства с представителями гражданского общества, координируются многие вопросы межведомственного взаимодействия по системным проблемам в обеспечении прав и законных интересов детей.

В 2016 году наряду с проведением действий по защите прав и законных интересов конкретных детей, особое внимание Уполномоченным было традиционно уделено устранению системных нарушений прав детей в основополагающих сферах их жизнедеятельности.

С этой целью ведется системный мониторинг ситуации в Иркутской области в сфере профилактики социального сиротства, преступлений в отношении несовершеннолетних, обеспечения безопасных условий жизнедеятельности детей, защите прав наиболее уязвимых социальных групп детей:

- эффективности работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- защите прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа. По результатам оценки дел в указанной сфере подготовлен II специальный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области «Право ребенка на семью»;

- защите прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями в различных сферах жизнедеятельности;

- защите прав детей в сфере образования на территории региона. Анализ ситуации стал основой для написания специального доклада Уполномоченного по правам ребенка Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области».

В прошедшем году продолжена реализация социально значимых проектов Уполномоченного – «Открытие. Раздвигая границы возможного», «Информационная безопасность детей. Объединяем усилия», «Защита жилищных прав несовершеннолетних», «Внедрение медиативных технологий в практику работы с детьми и семьями» и др. при активном участии постоянных и новых социальных партнеров. Среди них: Институт развития образования Иркутской области, АНО ДПО «Иркутский межрегиональный центр образовательных и медиационных технологий, эксперты Экспертного Совета при Уполномоченном по правам ребенка, иные заинтересованные организации.

Традиционно большое значение в деятельности Уполномоченного в прошедшем году было уделено просветительской работе. В рамках этого издано 2 тематических «Вестника», проводились лекции и семинары среди различных общественных групп (как среди детей и родителей, так и в профессиональных

сообществах), разработано и издано 8 методических пособий по разным направлениям, для различных категорий, возросла популярность сайта Уполномоченного, ежедневное посещение которого составило более 80 человек.

Ежегодный доклад Уполномоченного подготовлен в соответствии со статьей 17 Закона Иркутской области от 12.07.2010 № 71-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», с целью предоставления органам государственной власти и органам местного самоуправления, организациям и населению Иркутской области информации о результатах деятельности Уполномоченного, его оценки ситуации с соблюдением прав и законных интересов детей на территории региона, а также направлении рекомендаций по развитию региональной системы защиты прав ребенка в Иркутской области.

В докладе отражены анализ и обобщение письменных и устных обращений граждан, результаты посещений и проверок различных детских учреждений, официальные статистические данные, информация органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, сведения, полученные Уполномоченным в ходе участия в совещаниях, встречах, конференциях, круглых столах,

на которых обсуждались вопросы защиты прав и законных интересов детей.

Настоящий доклад не подменяет государственный доклад о положении детей в Иркутской области. В нем обозначены отдельные вопросы реализации прав несовершеннолетних в основных сферах их жизнедеятельности в 2016 году.

Ежегодный доклад направляется Губернатору Иркутской области, в Правительство Иркутской области, в Законодательное Собрание Иркутской области, Областной суд, в прокуратуру Иркутской области, в Следственное управление Следственного комитета РФ по Иркутской области, органы местного самоуправления, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, во все заинтересованные ведомства и организации региона и за его пределы.

Уполномоченный выражает благодарность органам государственной власти, органам местного самоуправления и институтам гражданского общества региона, предоставившим материалы для включения в указанный доклад.

*С.Н. Семенова*

## 1. Анализ обращений к Уполномоченному по правам ребенка в Иркутской области

Одним из важнейших механизмов государственной защиты и восстановления законных прав и интересов ребенка является рассмотрение Уполномоченным письменных и устных обращений граждан, ведение личного приема. Источником информации служат также ежедневные оперативные сводки ГУ МВД России по Иркутской области, предоставляемые в рамках заключенного с Уполномоченным Соглашения.

За шесть лет работы Института Уполномоченного рассмотрено 6 812 обращений граждан, из них:

3 755 – письменных заявления;

3 057 – обращения граждан на личном приеме, телефонные обращения.

В 2016 году документооборот Уполномоченного составил более 5 520 документов. Это индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав и свобод детей, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, запросы СМИ, оперативные сообщения правоохранительных органов, предложения и инициативы граждан, адвокатов, руководителей государственных и муниципальных организаций и учреждений. Помимо граждан, к Уполномоченному обращаются благотворительные фонды, общественные и некоммерческие организации Иркутской области, обеспокоенные судьбой конкретных детей и семей с детьми.

В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило 1 466 обращений граждан, что на 3% больше, чем в 2015 году, из них:

– 768 письменных обращений;

– 381 телефонное обращение;

– 317 обращений рассмотрено Уполномоченным и специалистами аппарата на личном приеме.

География поступивших обращений сохраняет тенденцию прошлых лет, обращения поступили практически из всех муниципальных образований области. Больше всего обращений поступило из г. Иркутска – 692 обращения.

Значительно увеличилось по сравнению с 2015 годом количество обращений из следующих муниципальных образований области:

– г. Братск с 45 обращений в 2015 году до 72 обращений в 2016 году;

– Ангарское муниципальное образование с 36 до 104 обращений;

– Иркутский район с 74 до 97 обращений;

– Тайшетский район с 27 до 41 обращения;

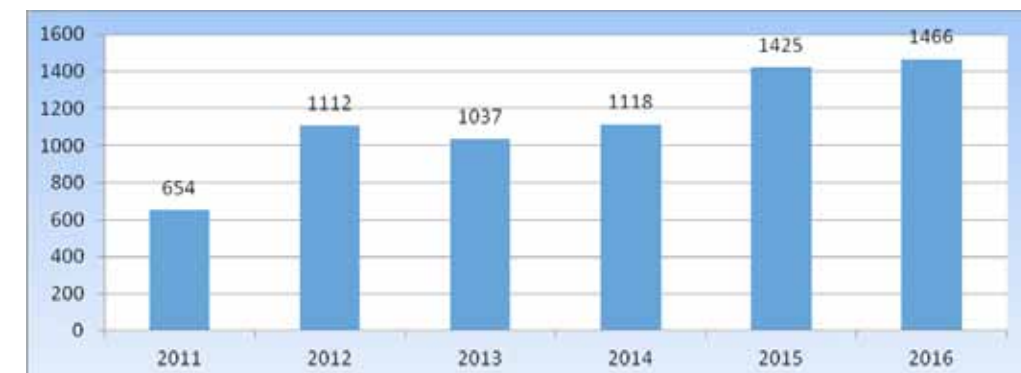
– Усть-Кутский район с 13 до 20 обращений;

– Черемховский район с 16 до 21 обращения.

По другим территориям обращения чаще

*Таблица № 1*

**Динамика поступления обращений в 2011-2016 годах**



всего поступали из Усоля-Сибирского и Усть-Илимска – по 32 обращения; Черемхово – 16 обращений; Тулуна – 13; Шелеховского района – 42; Братского района – 23; Нижнеилимского района – 24; Усольского района – 19; Слюдянского района – 17; Зиминского района – 16; Нижнеудинского района – 14; Черемховского района – 21; Усть-Кутского района – 20; Эхирит-Булагатского района – 15 обращений.

В 2016 году аппарат поступило 54 коллективных обращения по различным вопросам, касающимся защиты прав детей или в два раза больше по сравнению с предыдущим годом (в 2013 г. – 12 обращений, 2014 г. – 22, 2015 г. – 21).

Так, к Уполномоченному обратились жители п. Наратай Братского района. В обращении говорилось о том, что на протяжении длительного времени электроснабжение поселка осуществляется в 12-и часовом режиме, что является недостаточным для обеспечения потребности населения. Жалобы граждан в инстанции положительного результата не принесли. Уполномоченный обратился с мотивированным письмом в прокуратуру Братского района, которая после проведенной проверки и выявления ненадлежащего ис-

полнения обязанностей по организации электроснабжения поселка Наратай обратилась в суд с исковым заявлением об обязанности МУП «Озернинское ЖКХ» предоставлять электрическую энергию потребителям п. Наратай Братского района круглосуточно. Суд удовлетворил исковое заявление, электроснабжение в поселке обеспечено 24 часа в сутки.

Тематика обращений граждан в 2016 году практически не изменилась. Как и в предыдущие годы, в большинстве обращений ставятся вопросы, касающиеся соблюдения (нарушения) прав ребенка:

- со стороны родителей (законных представителей) по воспитанию, содержанию, обеспечению общения ребенка с отдельно проживающим родителем, родственниками – 381 обращение (26 %);
- в сфере защиты жилищных и имущественных прав – 359 обращений (24,5 %);
- значительно увеличилось в 2016 году количество обращений, связанных с вопросами социальной поддержки семьи и детей, со 171 обращения в 2015 году (12%) до 279 обращений в 2016 году (19%);
- в сфере защиты прав детей на образование поступило 264 обращения (18%), из



них каждое пятое обращение касалось конфликтной ситуации в образовательной организации. В 19 жалобах указывалось на применение мер антипедагогического характера со стороны педагогического персонала.

В конце учебного 2016 года на личный прием к Уполномоченному обратилась мама выпускника начальных классов с просьбой помочь ей разрешить ситуацию, сложившуюся с администрацией МБОУ СОШ № 55 г. Иркутска, которая вынуждала маму забрать документы из школы в связи с плохим поведением сына. При изучении ситуации совместно с представителями департамента образования г. Иркутска были выявлены грубые нарушения прав обучающегося, начиная с

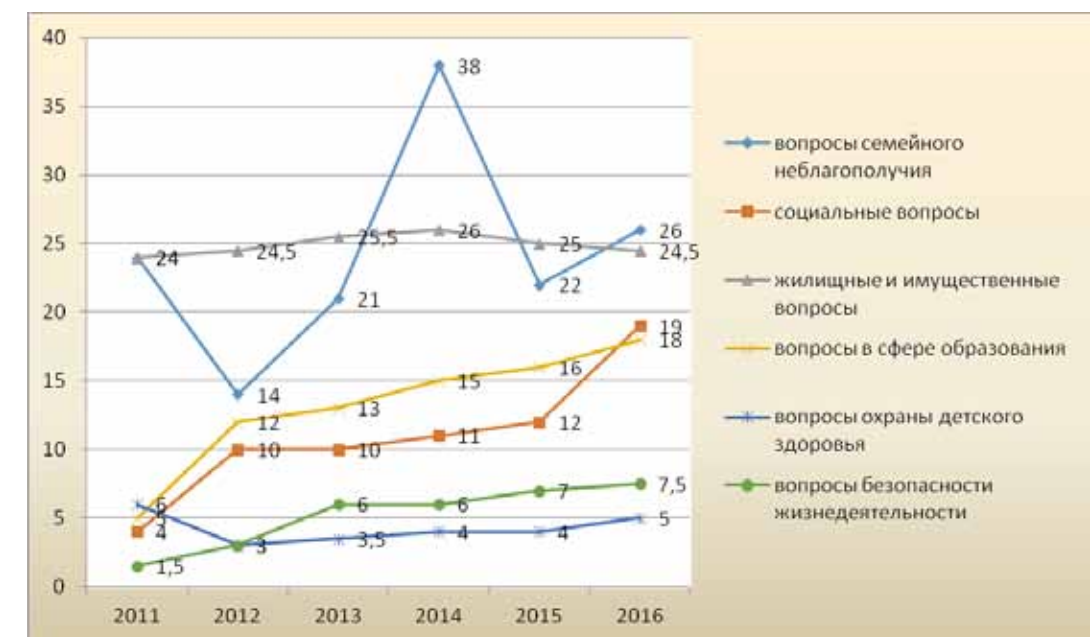
незаконного перевода его на домашнее обучение на 2 года и заканчивая применением мер антипедагогического характера. По результатам к директору образовательной организации применены меры дисциплинарного воздействия, ребенок продолжил обучение в школе.

– на уровне 2015 года поступило обращений по вопросам безопасности жизнедеятельности ребенка (7,5%);

– в 2016 году увеличилось количество обращений по вопросам в области охраны здоровья детей. Из 59 поступивших обращений в каждом третьем случае обозначены вопросы льготного обеспечения лекарственными средствами детей-инвалидов.

Рисунок № 1

Основная тематика обращений граждан за 2011-2016 гг. (%)



Основную часть заявителей по-прежнему составляют законные представители детей (родители, опекуны (попечители), усыновители), за ними следуют родственники детей и равнодушные граждане.

Основная часть обращений (62,4 %) содержала вопросы и просьбы оказания содействия в удовлетворении частных интересов; юридической консультации и правовой помощи. Более точную картину распределения

по виновникам ущемления прав детей можно сделать, исключив из учета те заявления, где нарушений прав не выявлено.

Из 1 466 принятых обращений в 2016 году только в 551 случае выявлены нарушения прав и интересов. Более чем 2/3 обращений граждан содержат жалобы на действия (бездействия) исполнительных органов государственной власти, подведомственных им учреждений и органов местного самоуправле-

ния. В 152 случаях для восстановления прав и законных интересов несовершеннолетних обращения были направлены по подведомст-

венности в соответствующие органы власти и учреждения для рассмотрения и принятия мер реагирования.

Таблица № 2

**Сведения по категориям обратившихся, чел.**

категории	количество	%
1. Законные представители	906	62
1.1. Родители, в том числе: многодетные родители	767	52,5
1.2. Опекуны (приемные родители)	136	9,3
1.3. Руководители детских учреждений	3	0,2
2. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот, в том числе выпускники детских домов и школ-интернатов	67	4,6
3. Несовершеннолетние	41	2,8
4. Родственники детей	208	14
5. Представители общественных партий, организаций и приемных	10	0,6
7. Иные граждане и организации	234	16
Итого	1466	100

Из 399 случаев (27%) нарушения прав и интересов несовершеннолетних, в каждом четвертом случае Уполномоченному удалось восстановить нарушенное право (134 обращения); по 155 обращениям заявителям оказана помощь в восстановлении нарушенного права.

Многие обращения свидетельствуют о недоступности юридической помощи для большого числа семей, особенно относящихся к социально незащищенным группам населения. Там, где не удастся достичь положительного результата в восстановлении прав несовершеннолетнего, специалисты аппарата помогают законным представителям детей, лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, восстанавливать права в судебном порядке, путем подготовки процессуальных документов: исковых заявлений в районные суды Иркутской области, кассационных и надзорных жалоб в Иркут-

ский областной суд.

*Всего в прошедшем году для заявителей составлено 87 документов правового характера (заявления, жалобы, ходатайства и др. документы). В процессе данной работы осуществлялось и постоянное правовое сопровождение граждан.*

*Например, в адрес Уполномоченного обратился Иван Б., лицо из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На протяжении длительного времени он безрезультатно пытался реализовать свое право на получение жилого помещения. Органы опеки и попечительства не поставили Ивана Б. на учет как нуждающегося, обосновывая это тем, что он подарил свою ¼ долю квартиры (11 кв. м) бабушке. Суд 1-й инстанции также отказал в удовлетворении требований, сославшись на статью 53 Жилищного кодекса РФ. Изучив все обстоятельства, Ивану Б. была оказана помощь в*

*составлении апелляционной жалобы с доводами о неправильном применении судом норм материального права, обосновав следующим:*

*Суд принял во внимание факт отчуждения на основании договора дарения принадлежащей ему ¼ доли жилой площади и расценил это как намеренное ухудшение жилищных условий. Данное обстоятельство в соответствии со статьей 53 Жилищного кодекса РФ действительно является основанием для ограничения права гражданина быть признанным нуждающимся в получении жилого помещения на условиях договора социального найма. Однако данная норма Жилищного кодекса РФ не может быть применена к порядку обеспечения жильем детей-сирот. В данном случае применяется специальный закон, каковым является Федеральный закон от 21 декабря 1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области», которые такого ограничения в реализации жилищного права лиц из числа детей-сирот не содержат.*

*Жалоба Иркутским областным судом была удовлетворена. Ивана Б. поставили на учет.*

Количество обращений, поступающих на горячую линию «Телефон доверия» Уполномоченного, ежегодно увеличивается. В 2016 году в аппарат Уполномоченного поступило 381 обращение по телефону, что на 20% больше в сравнении с 2015 годом и на 40% – в сравнении с 2014 годом. Часть сообщений граждан на телефон «доверия» содержит информацию о фактах семейного неблагополучия в связи с нахождением детей в социально опасных условиях.

Для проверки ситуации в семьях и принятия необходимых мер по защите прав и законных интересов несовершеннолетних информация передана:

– в 13 случаях в подразделения по де-

лам несовершеннолетних отделов полиции;  
– в 25 случаях в КДН и ЗП;  
– по 5 фактам – в органы опеки и попечительства.

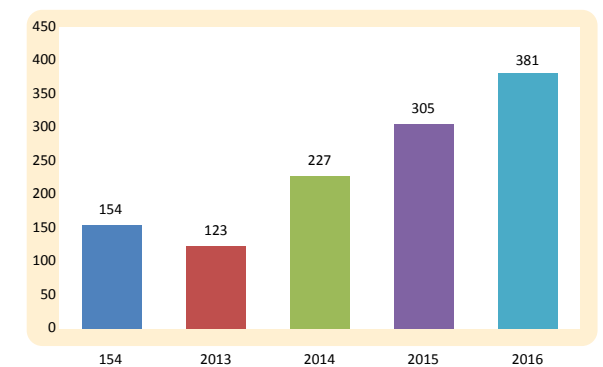
В результате проведенных проверок в 2 случаях дети переданы под опеку родственников, в 38 случаях органами системы профилактики семьи поставлены на контроль, по 3 фактам информация не подтвердилась.

Актуальными темами обращений являлись вопросы устранения препятствий в общении с детьми, неисполнения установленного судом порядка общения несовершеннолетних с отдельно проживающими родителями, другими близкими родственниками (дедушками, бабушками).

Значительное число обращений касалось проблем в оформлении социальных пособий, назначения пенсий при отсутствии регистрации по месту жительства (пребывания). В ходе работы заявителям разъясняется судебный порядок установления юридического факта места жительства.

Рисунок № 2

**Количество обращений, поступивших на «Телефон доверия» в 2012-2016 годах**



Отдельно хотелось бы остановиться на вопросе обеспечения заблаговременности и надлежащей информированности граждан органами социальной защиты населения об изменении сроков (периодичности) представления документов, подтверждающих право на меры социальной поддержки (в виде детских пособий и др. социальных выплат).

В частности, на горячую линию Уполномоченного поступают многочисленные

жалобы на приостановление выплат детских пособий в связи с тем, что заявителями через необходимый промежуток времени не были представлены справки, подтверждающие право на меры социальной поддержки. В результате поступление денежных средств на лицевые счета прекращается. Учитывая, что размер пособия небольшой, большинство граждан аккумулируют накопления в течение нескольких месяцев для того, чтобы приобрести на эти средства необходимое. О прекращении выплат они чаще узнают только спустя полгода, а то и через более длительный промежуток времени, когда в силу закона сроки назначения пособия «задним числом» уже пропущены.

Участились жалобы должников банков в связи с арестом лицевых счетов судебными приставами-исполнителями, на которые поступают алименты, пенсии, социальные выплаты в виде детских пособий и др.

По-прежнему актуальными на сегодняшний день остаются вопросы по разъяснению (восстановлению нарушенных) жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа.

При поступлении на горячую линию Уполномоченного сообщений, требующих принятия незамедлительных мер по защите прав и законных интересов детей, информация для организации работы в оперативном порядке передается в соответствующие структуры. Результаты проведенных мероприятий строго отслеживаются.

В апреле 2016 года на горячую линию Уполномоченного поступило обращение гр. К., жительницы Мамско-Чуйского района, по фактам жестокого обращения с детьми со стороны нового педагога школы. В связи с поступившей информацией МКУ «Управление по организации образовательной деятельности на территории Мамско-Чуйского района» была проведена служебная проверка. По результатам информация подтвердилась – педагог уволен.

В ноябре 2016 года поступило анонимное сообщение о реализации на территории Ц. Рынка г. Ангарска контрафактной алкогольной продукции несовершеннолетним. По итогам проведенной правоохранными

органами работы товар в указанной торговой точке конфискован, договор аренды с продавцом расторгнут.

В конце ноября 2016 года сотрудникам аппарата Уполномоченного во взаимодействии с коллегами Ставропольского края, благодаря неравнодушию одной из жительниц г. Иркутска, удалось предотвратить трагедию. На горячую линию Уполномоченного поступил звонок от женщины, которая сообщила, что при общении в интернет-сети «В контакте» случайно вышла на девочку, жительницу Ставропольского края, собирающуюся совершить суицид. Ребенок из села уже ехал в автобусе в город, чтобы спрыгнуть с крыши многоэтажного дома. В процессе общения женщине удалось расположить девочку к доверительной беседе, и она попросила о помощи, назвав номер своего телефона. Несовершеннолетняя сообщила иркутянке, что какое-то время состояла в суицидальной группе, которая спровоцировала ее к «совершению ритуала». Специалисты аппарата Уполномоченного оперативно вышли на своих коллег в Ставропольском крае, которые, в свою очередь, совместно с сотрудниками полиции, психологами установили местонахождение ребенка и предотвратили суицид. Ребенку предложен курс реабилитации и психологической помощи в одном из краевых реабилитационных центров.

В аппарат Уполномоченного обратился гр. Е., из числа детей-сирот, учащийся одного из техникумов г. Ангарска, которому с сентября 2016 года (в течение трех месяцев) не выплачивалась стипендия. В результате взаимодействия с министерством образования Иркутской области удалось выявить нарушения в деятельности образовательной организации, необходимые меры предприняты, стипендия несовершеннолетнему, как и другим учащимся техникума, выплачена в полном объеме.

В рамках рассмотрения жалоб, поступивших на горячую линию Уполномоченного, обращено внимание и на ряд других проблемных вопросов, требующих в перспективе проработки, дальнейших действий.

В частности, особого внимания требует проблема организации работы молочных

кухонь на территории муниципальных образований Иркутской области. К сожалению, несмотря на значительное число новорожденных детей, находящихся на искусственном вскармливании, имеющих проблемы со здоровьем, на сегодняшний день молочные кухни работают только в Иркутске, Шелехове, Ангарске. В остальных городах и районах области молочные продукты для детей первых лет жизни не реализуются, малоимущие семьи не имеют возможности бесплатного получения специальных для указанного возраста (кроме сухих смесей) молочных продуктов питания.

По результатам рассмотрения обращений граждан и организаций Уполномоченным предпринимаются следующие меры по восстановлению нарушенных прав несовершеннолетних:

- организация выездных оперативных проверок деятельности учреждений и организаций;
- подготовка заключений Уполномоченного по выявленным фактам нарушений прав и законных интересов ребенка или группы детей;
- подготовка специальных докладов Уполномоченного по правам ребенка в случаях выявления массовых и грубых нарушений прав детей;
- направление мотивированных обращений в исполнительные органы государственной власти Иркутской области, в органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Иркутской области, а также на предприятия и организации разных форм собственности и ведомственной принадлежности, оказывающие услуги гражданам;
- направление оперативной информации в правоохранные и надзорные органы государственной власти;
- разъяснения гражданам или организациям порядка действий в целях обеспечения (реализации) прав и законных интересов несовершеннолетних.

В течение 2016 года, с целью проверки соблюдения прав детей и предотвращения их нарушений, Уполномоченный и специалисты аппарата посетили более 60 учреждений, в

том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, расположенных в разных муниципальных образованиях Иркутской области.

Всего в 2016 году по результатам проверок Уполномоченным подготовлено и направлено 17 заключений о нарушении прав несовершеннолетних с рекомендациями о принятии необходимых мер по восстановлению нарушенных прав ребенка и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем.

**Так, по итогам проведения Уполномоченным в муниципальных органах управления образованием Иркутской области мониторинга о соблюдении прав несовершеннолетних при получении образования в форме семейного образования и выявленных нарушений, было подготовлено и направлено в адрес 42 глав и мэров муниципальных образований Иркутской области заключение о нарушении прав детей на образование (при получении образования в форме семейного образования в муниципальных образованиях Иркутской области).**

В результате работы с поступившей информацией (в том числе выявленной в ходе проведения проверочных мероприятий) направлено:

- в органы исполнительной власти – 546 обращений;
- в органы местного самоуправления – 387 обращений;
- 128 обращений в комиссии (областную и муниципальные) по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- в правоохранные органы – 162 обращения, в том числе:
  - 31 обращение в ГУФСИН по Иркутской области (2015 год – 11);
  - 52 обращения в Следственное управление Следственного комитета по Иркутской области (2015 год – 50);
  - 92 обращения в территориальные подразделения федеральных органов государственной власти, в том числе:
    - 52 обращения в службу судебных приставов-исполнителей (2015 год – 44);
    - 40 обращений в органы прокуратуры, в том числе 1 обращение было направлено в Генеральную прокуратуру РФ в защиту прав



несовершеннолетних детей-сирот:

*В адрес Уполномоченного обратился директор ГКУ города Москвы Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Алтуфьево» по вопросу оказания содействия в устройстве воспитанников, родных брата и сестры Любви, 2002 года рождения, и Дмитрия, 2001 года рождения.*

*В 2009 году брат и сестра были переданы под опеку в московскую семью, которая через 6 лет от них отказалась. Дети на протяжении полутора лет находились в транзитном отделении СРЦ «Алтуфьево», которое не предназначено для постоянного проживания несовершеннолетних. Несмотря на то, что несовершеннолетние в течение 7 лет проживали и находились на учете органа опеки и попечительства Москвы, те не принимали мер к их жизнеустройству и защите прав, обосновывая это тем, что до передачи под опеку дети были выявлены как оставшиеся без попечения родителей в Иркутске. Следовательно, устройством детей должны заниматься органы опеки и попечительства Иркутска.*

*С учетом требований семейного законодательства Уполномоченный направила письма о проведении проверки и защите прав несовершеннолетних в адрес прокурора Москвы, Уполномоченного по правам ребенка по Москве, высказав свою позицию в части устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Уполномоченный рекомендовала принять незамедлительные меры по защите прав и интересов несовершеннолетних. К сожалению, лишь после обращения в Генеральную прокуратуру РФ надлежащие меры реагирования были приняты и дети из транзитного отделения СРЦ переведены в организацию для детей-сирот Москвы.*

По результатам рассмотрения обращений Уполномоченного в 2016 году, органами прокуратуры Иркутской области, службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области, территориальными управлениями федеральных органов власти по надзору в сфере здравоохранения по Иркутской области, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

по Иркутской области; правоохранительными органами Иркутской области в адрес юридических лиц различной ведомственной подчиненности внесено более 10 представлений, 7 предписаний и постановлений.

На основании обращений Уполномоченного следственными органами Иркутской области было отменено около 10 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, материалы которых направлены для проведения дополнительных проверок. Органами прокуратуры подано 1 административное исковое заявление о понуждении руководителей организаций, к выполнению возложенных на них полномочий. В отношении 23 виновных лиц: руководителей организаций и учреждений, их специалистов, были применены меры дисциплинарных взысканий, вплоть до увольнения с занимаемой должности.

## 2. О соблюдении прав детей в отдельных сферах жизнедеятельности (проблемы и пути решения)

### 2.1. Новое в законодательстве за 2016 год

*Когда народ чувствует свою правоту,  
действует сплоченно, он уверенно идет по избранному пути.  
(из Послания Президента РФ Владимира Путина  
Федеральному Собранию, 01.12.2016)*

В 2016 году в РФ продолжился активный процесс модернизации и совершенствования законодательства в сфере защиты детства.

Распоряжением Правительства РФ утвержден **План мероприятий по реализации в 2016-2020 годах Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года**. В рамках настоящего Плана предусмотрены мероприятия, направленные на повышение рождаемости, улучшение репродуктивного здоровья граждан, улучшение условий и охраны труда, формирование мотивации к здоровому образу жизни, занятию физкультурой и спортом, а также ряд других.

Также, с целью реализации демографической политики и пропаганды здорового образа жизни, в прошедшем году была утверждена **Концепция по информированию населения РФ о вреде злоупотребления алкоголем**. Среди целевых групп выделены, в том числе, обучающиеся общеобразовательных организаций. Запланированы разработка и реализация Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2016-2020 годы.

В рамках реализации государственной программы **«Патриотическое воспитание граждан РФ на 2016-2020 годы»** некоммерческим организациям, в том числе молодежным и детским общественным объединениям, ориентированным на проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан РФ, будут предоставлять субси-

дии из федерального бюджета на конкурсной основе согласно Правилам, утвержденным Правительством РФ в августе 2016 года<sup>1</sup>.

С 22 сентября 2016 года вступил в действие Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ», который вводит **единообразие и системность** правового обеспечения профилактической деятельности. В нем определены основные принципы и направления профилактики правонарушений; разграничены полномочия органов власти и местного самоуправления в данной сфере. Закреплено право граждан и организаций участвовать в профилактике правонарушений. Закон выделяет виды профилактики, определены формы профилактического воздействия. В их числе – правовое просвещение и правовое информирование граждан; профилактические беседы с гражданами; профилактический учет и надзор; социальная адаптация и реабилитация; ресоциализация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

В конце 2016 г. были внесены изменения в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования государственного регулирования и контроля организации отдыха и оздоровления детей.

В частности, в **Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»** конкретизированы полномочия органов

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 13.08.2016 № 795 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям, в том числе молодежным и детским общественным объединениям, на проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан РФ».

власти всех уровней, в том числе направленные на повышение качества и безопасности отдыха и оздоровления детей. Кроме того, для организаций, предоставляющих отдых и оздоровление детям, обозначены обязанности по обеспечению безопасных условий пребывания детей в них, а также необходимость соответствия квалификации работников организации отдыха детей и их оздоровления соответствующим профессиональным стандартам или квалификационным требованиям, установленным в соответствии с трудовым законодательством. Среди внесенных изменений отмечается возможность осуществления общественного контроля за деятельностью организаций в сфере организации детского отдыха и оздоровления, что, в свою очередь, предполагает обеспечения «прозрачности», открытости в деятельности данных организаций.

В Федеральном законе «**О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**» внесены изменения по установлению первоочередного порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа, путевок в организации отдыха детей и их оздоровления, которые подведомственны органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления. Изменения, внесенные в **Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»**, определяют полномочия органов местного самоуправления не только в обязанности организации отдыха для детей, но и в проведении мероприятий по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.

С 1 января 2017 года в РФ предусматривается создание **Федерального реестра инвалидов**. Данный реестр является федеральной государственной информационной системой и ведется в целях учета сведений об инвалидах, в том числе о детях-инвалидах, включая

сведения о группе инвалидности, об ограничениях жизнедеятельности, о нарушенных функциях организма и степени утраты профессиональной трудоспособности инвалида, о проводимых реабилитационных или абилитационных мероприятиях, производимых денежных выплатах инвалиду и об иных мерах социальной защиты. Сведения, содержащиеся в реестре, будут использоваться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, и организациями, участвующими в их предоставлении, с соблюдением требований законодательства РФ в области персональных данных<sup>2</sup>.

Распоряжением Правительства РФ расширен перечень специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов на 2017 год. Новый перечень включает в себя 69 позиций (в 2016 году – 54 позиции), в частности, сухие смеси и сухие порошки Нутриген, Афенилак, MD мил ФКУ, ПАМ и другие.

В 2016 году Минобрнауки РФ опубликовало **Методические рекомендации по вопросам совершенствования индивидуальной профилактической работы с обучающимися с девиантным поведением** на основе системного деятельностного подхода, обеспечения полипрофессионального и межведомственного взаимодействия. Они призваны способствовать повышению эффективности работы по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий<sup>3</sup>.

С целью решения проблем в сфере развития системы преподавания русского языка и литературы, которые играют ведущую роль в процессах воспитания и развития нравст-

венных качеств подрастающего поколения РФ, Правительством РФ в апреле 2016 года утверждена «**Концепция преподавания русского языка и литературы в РФ**». В июле 2016 года Министерство образования и науки РФ утвердило **План мероприятий** по реализации данной Концепции<sup>4</sup>.

Среди изменений, внесенных в законодательство в 2016 году, наблюдается расширение диапазона мер социальной поддержки незащищенных слоев населения как в РФ в целом, так и в Иркутской области. В частности, в **Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»** право на полное государственное обеспечение и дополнительные гарантии по социальной поддержке получили дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лица, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающиеся по очной форме при прохождении профессионального обучения.

В 2016 году были скорректированы отдельные нормативные правовые документы в сфере господдержки семьи и детей на федеральном уровне. В части материального стимулирования рождаемости в 2017 году, как и в предыдущем, размер материнского капитала не увеличился и по-прежнему составляет 453 026,0 рублей. Кроме того, с 1 января 2018 года до 1 января 2020 года будет приостановлен ежегодный пересмотр размера материнского (семейного) капитала с учетом темпов роста инфляции<sup>5</sup>.

Дополнительно к мерам государственной поддержки на федеральном уровне, в Иркутской области разрабатываются и реализуются собственные программы по поддержке семьи и детства.

В 2017 году право на **ежемесячную денежную выплату**, которая ранее предоставлялась только семьям в случае рождения третьего или последующих детей, получили семьи, имеющие в своем составе ребенка-инвалида, при этом в которых родился третий или последующий ребенок, а также семьи, которые усыновили третьего или последующего ребенка из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоявших на учете в органах опеки и попечительства Иркутской области. Также введено дополнение, что данная денежная выплата предоставляется в случае, если ребенок и (или) предыдущие дети (один из предыдущих детей) не посещает (не посещают) муниципальные дошкольные образовательные организации или посещает (посещают) группы кратковременного пребывания детей в муниципальных дошкольных образовательных организациях в связи с отсутствием мест в таких организациях, отсутствием в населенном пункте по месту жительства (месту пребывания) муниципальных дошкольных образовательных организаций либо по медицинским показаниям. Ежемесячная денежная выплата предоставляется в размере величины прожиточного минимума для детей по району, в котором проживает семья<sup>6</sup>.

С 1 января 2017 года в Иркутской области в 2017-2019 годах за счет средств областного бюджета многодетным семьям, имеющим в своем составе трех и более детей, не достигших возраста 18 лет, включая усыновленных (удочеренных), принятых под опеку (попечительство), переданных на воспитание в приемную семью, которые являются учащимися общеобразовательных организаций в Иркутской области либо подлежат приему на обучение в общеобразовательные организации в Иркутской области, предоставляется ежегодная денежная выплата для подготовки

<sup>4</sup> Письмо Минобрнауки России от 23.08.2016 № 08-1713 «О направлении плана реализации концепции» (вместе с «Планом мероприятий...», утв. Минобрнауки России 29.07.2016 № ДЛ-13/08вн).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 19.12.2016 № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части изменения порядка индексации выплат, пособий и компенсаций, установленных законодательством РФ, и приостановлении действия части 2 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

<sup>6</sup> Закон Иркутской области от 02.11.2012 № 101-ОЗ (ред. от 03.11.2016) «О ежемесячной денежной выплате в Иркутской области семьям в случае рождения, усыновления (удочерения) третьего или последующих детей» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17.10.2012 № 48/21-ЗС).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16.07.2016 № 674 «О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений».

<sup>3</sup> Письмо Минобрнауки России от 28.04.2016 № АК-923/07 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по вопросам совершенствования индивидуальной профилактической работы с обучающимися с девиантным поведением»).

детей к школе. Размер социальной выплаты составляет 3000 рублей на каждого ребенка<sup>7</sup>.

В июне 2016 года Приказом Министерства по молодежной политике Иркутской области утверждена ведомственная целевая программа **«Поддержка молодых семей, формирование позитивного отношения к институту семьи» на 2016-2018 годы**. Целью настоящей программы является поддержка молодой семьи, оказание психолого-педагогической, правовой, консультационной помощи молодым семьям, формирование у молодежи позитивного отношения к институту семьи.

Субсидию в сумме более 58,2 миллиона рублей из средств федерального бюджета получит Иркутская область в 2017 году на софинансирование расходных обязательств на предоставление социальных выплат молодым семьям на приобретение (строительство) жилья в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы.

Далеко не во всех муниципальных образованиях отдельных субъектов РФ предоставляются дополнительные меры материальной поддержки семей в виде муниципального материнского (семейного) капитала. Однако в Иркутской области такая мера социальной поддержки семей, имеющих детей, есть. В конце 2016 года Постановлением администрации Ангарского городского округа вновь утвержден Порядок предоставления дополнительной меры материальной поддержки семей в виде муниципального материнского (семейного) капитала, который разработан в целях реализации муниципальной программы Ангарского городского округа «Социальная поддержка граждан» на 2017-2019 годы. Муниципальный материнский капитал уста-

навливается в размере 100 000 рублей. Данная мера социальной поддержки реализуется с 2012 года<sup>8</sup>.

В целях повышения уровня трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, состоящих на профилактических учетах в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в апреле прошлого года утвержден **Межведомственный план** мероприятий по организации работы с данной категорией лиц на 2016-2018 годы при совместной деятельности министерства труда и занятости Иркутской области, а также подведомственных ему учреждений, с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних<sup>9</sup>.

С 1 января 2018 года вводится ответственность за нарушение Закона Иркутской области **«О квотировании рабочих мест для несовершеннолетних»**. Определено, что контроль за соблюдением требований, установленных данным законом, будет осуществляться в установленном законодательством порядке исполнительным органом государственной власти Иркутской области, уполномоченным Правительством Иркутской области, неисполнение работодателями обязанностей, предусмотренных настоящим Законом, влечет ответственность, установленную законодательством.

Серьезные изменения коснулись российского уголовного и административного законодательства. Если ранее уголовная ответственность была предусмотрена за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, без указания категорий лиц и распространялась на всех потенциальных пострадавших, то на

данный момент эта норма изменена и действует только в отношении близких лиц. Однако на момент 27 января 2017 г. Государственная Дума РФ приняла законопроект об отмене уголовной ответственности за «семейные» побои. Согласно принятому законопроекту лицо, повинное в семейном насилии, теперь будет нести ответственность в соответствии с действующими нормами административного законодательства. Но данная норма актуальна только при совершении первого случая насилия, за все последующие предусмотрена уго-

ловная ответственность.

Важным условием в решении задач по улучшению положения детского населения, а также развитию всесторонней поддержки материнства и отцовства в РФ является объединение усилий всех уровней власти, некоммерческих организаций, общественных объединений, средств массовой информации, а также отдельных граждан страны, имеющих активную гражданскую позицию и неравнодушных к судьбам детей.

## 2.2. Право ребенка на жизнь и безопасность

Серьезной причиной, препятствующей достижению поставленных целей и задач в сфере демографической политики, является высокий уровень смертности граждан от внешних причин.

Еще трагичнее, когда от внешних причин умирают дети, что, в свою очередь, вызывает явную обеспокоенность со стороны власти и общества и определяет направления работы для субъектов, входящих в систему охраны и защиты детства.

Ситуация с детской смертностью в результате чрезвычайных происшествий находится на особом контроле Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области. В постоянном режиме осуществляется мониторинг всех доступных каналов получения сведений о гибели и травмировании несовершеннолетних. При этом учет осуществляется по наиболее уязвимым с точки зрения обеспечения безопасности направлениям:

- гибель в результате преступлений;
- гибель в результате пожаров и ДТП;
- выпадение из окон, гибель вследствие травмирования на строительных и спортивных (детских) площадках, коммунальных коммуникациях;
- утопления в водоемах;
- суициды;
- смерть из-за неквалифицированного или несвоевременного оказания медицинской помощи;
- гибель из-за иных чрезвычайных происшествий.

В 2016 году в оперативных сводках ГУ

МВД зарегистрировано 1 197 происшествий с участием детей, в том числе 181 со смертельным исходом в семьях, при пожарах, в результате утопления, по иным причинам.

Наибольшее число смертельных случаев с детьми зафиксировано на территории следующих муниципальных образований: в Иркутске (25, или 13,8%), Ангарске (8, или 4,4%), Братске (16, или 8,8%), Черемхово (11, или 6,1%), Тайшетском районе (12, или 6,6%), Нижнеилимском районе (7, или 3,9%).

В семьях зарегистрировано 374 трагических случая с участием детей, имевших место из-за пренебрежения их нуждами со стороны законных представителей. В том числе 96 со смертельным исходом (2015 г. – 84), что составило 53% от всех детских смертей (2015 г. – 38,2%). Из них: насильственные случаи – 2 (2,1%), биологическая смерть – 64 (66,7%), утонули в ванной – 2 (2,1%), умер в результате ожогов – 1 (1,0%), задохнулись при приеме пищи – 2 (2,1%) и другие.

Более чем в 2 раза выросло число травмированных детей – 278 человек (2015 г. – 132). Из них: 51 – насильственные травмы (2015 г. – 28), 17 – действия сексуального характера, 34 – ожоги (2015 г. – 17), 60 – отравления (2015 г. – 39), 6 – обморожения (2015 г. – 3), 33 – падения из окна (2015 г. – 22), 15 – травмы в результате падения с диванов, стульев (2015 г. – 16), 6 – укусы собаки (2015 г. – 1), 9 – травмы топором, ножом (2015 г. – 6), 1 – электротравма (2015 г. – 0).

В результате несчастных случаев погибло 12 детей (2015 г. – 17). Среди причин

<sup>7</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 08.09.2016 № 555-пп «О предоставлении многодетным семьям в Иркутской области ежегодной денежной выплаты для подготовки детей к школе в 2017-2019 годах» (вместе с «Положением о предоставлении многодетным семьям в Иркутской области ежегодной денежной выплаты для подготовки детей к школе в 2017-2019 годах»).

<sup>8</sup> Постановление администрации Ангарского городского округа от 18.01.2017 № 43-па «Об утверждении Порядка предоставления дополнительной меры материальной поддержки семей в виде муниципального материнского (семейного) капитала».

<sup>9</sup> Распоряжение заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 18.04.2016 № 15-рзп «Об утверждении межведомственного Плана мероприятий по организации работы с несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет, состоящими на профилактических учетах в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, на 2016-2018 годы».

выделяют: 2 – переохлаждение, 1 – выстрел из оружия, 3 – отравление наркотическими средствами, алкоголем, 2 – удар током, 3 – придавило, 1 – падение в канализационный

люк. В прошлом году произошло 3 несчастных случая (2015 г. – 1) в результате падения футбольных ворот на детей, один из них со смертельным исходом.

## 2.2.1. Дорожно-транспортные происшествия с участием несовершеннолетних в Иркутской области



Травматизм и гибель детей в дорожно-транспортных происшествиях, несмотря на все предпринимаемые усилия со стороны разных уровней власти, по-прежнему остаются особенно острыми проблемами как в целом в РФ, так и в частности в Иркутской области. Это напрямую связано:

- с систематическим нарушением правил дорожного движения;
- постоянным увеличением числа автомобилей;
- низким уровнем развития и общего состояния дорожной инфраструктуры в Иркутской области, которая, согласно данным Межрегионального общественного Центра «За безопасность российских дорог», за контрольный период 2016 года попала в зону высокой дорожной опасности.

Информация о ДТП, произошедших с участием несовершеннолетних, поступает в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области (далее – Уполномоченный) из ГУ МВД России по Иркутской области в формате ежедневной оперативной сводки.

По данным УГИБДД ГУ МВД России по Иркутской области, на протяжении последних пяти лет на территории Иркутской

области регистрируется стабильное сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних. Согласно статистике количество ДТП сократилось на 10 % (с 515 до 466 происшествий), число погибших снизилось в 2 раза (с 36 до 18 детей), количество раненых детей уменьшилось на 9% (с 549 до 501 ребенка).

В целом, за период 2016 года на территории Иркутской области зарегистрировано 466 ДТП (2015 г. – 489; 2014 г. – 503) с участием несовершеннолетних в возрасте от 0 до 18 лет, в которых 18 несовершеннолетних погибли (2015 г. – 37; 2014 г. – 23) и 501 (2015 г. – 506; 2014 г. – 533) – получили травмы.

Классифицируя ДТП с участием несовершеннолетних по основным видам за период 2016 года, выделены следующие:

- столкновения транспортных средств (30,9 %);
- наезд на велосипедиста (4,7 %);
- наезд на препятствие (4,5 %);
- опрокидывание (4,9 %);
- иные виды ДТП (в совокупности – 7 %).

При распределении ДТП, в которых пострадали несовершеннолетние, по видам участников за период прошедшего года в Иркутской области зарегистрировано:

- 224 ДТП с участием несовершеннолетних пешеходов (2015 г. – 248; 2014 г. – 200), из которых погибло 4 детей (2015 г. – 9, 2014 г. – 9), 227 несовершеннолетних пешеходов ранено (2015 г. – 243; 2014 г. – 194). Главные причины ДТП – переход проезжей части в неположенном месте и неожиданный выход из-за стоящего транспортного средства;

- 25 ДТП с участием несовершеннолетних велосипедистов (2015 г. – 26, 2014 г. – 37), погибших нет (2015 г. – 0; 2014 г. – 0), 27 несовершеннолетних велосипедистов ранены (2015 г. – 26; 2014 г. – 38);

- 39 ДТП с участием несовершеннолетних водителей мототранспорта (2015 г. – 58; 2014 г. – 81), 2 несовершеннолетних погибли (2015 г. – 5; 2014 г. – 2), 47 ранены (2015 г. – 66; 2014 г. – 89);

- 3 ДТП с участием несовершеннолетних водителей автомобилей, в которых 4 человека погибли и 1 человек ранен;

- с участием несовершеннолетних пассажиров произошло 195 ДТП (2015 г. – 190; 2014 г. – 218), в которых 13 несовершеннолетних погибли (2015 г. – 26, в 2014 г. – 13), 227 ранены (2015 г. – 213; 2014 г. – 256). Из них в 80 ДТП несовершеннолетние перевозились без детских удерживающих устройств и были не пристегнуты ремнями безопасности (2015 г. – 78; 2014 г. – 126), в таких ДТП 9 детей погибли (2015 г. – 14; 2014 г. – 5), 94 ранены (2015 г. – 93; 2014 г. – 147).

За период 2016 года в регионе увеличилось на 8,7 % количество нарушений правил перевозки несовершеннолетних, выявленных в ходе ежемесячных сплошных проверок водителей сотрудниками ГИБДД (2016 г. –

16631, 2015 г. – 15299).

Анализ детского дорожно-транспортного травматизма по возрастным группам пострадавших за период 2016 года показывает следующее:

- с участием детей в возрасте до 7 лет произошло 104 ДТП;
- с детьми в возрасте от 7 до 14 лет произошло 242 ДТП;
- с участием старшеклассников от 14 до 16 лет зарегистрировано 113 ДТП;
- с участием несовершеннолетних в возрасте 16 до 18 лет – 175 ДТП.

В структуре аварийности по возрастной категории несовершеннолетних преобладают происшествия с участием детей в возрасте до 16 лет. Удельный вес подобных происшествий ежегодно составляет 72% от общего количества ДТП с несовершеннолетними.

Наибольшее количество дорожно-транспортных происшествий с участием детей регистрировалось в период с 14:00 до 22:00 часов. Наиболее «аварийные» дни, согласно анализу: пятница, суббота, воскресенье.

Таблица № 3

Количество ДТП, погибших и раненых несовершеннолетних с разбивкой по МУ МВД России по Иркутской области

Город, район	ДТП			погибли			ранены		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
г. Иркутск	192 (116)*	192 (150)	173 (143)	3 (2)	3 (2)	2 (2)	161 (120)	196 (150)	183 (148)
Иркутский	45 (38)	30 (26)	30 (26)	2 (2)	7 (3)	0 (0)	47 (39)	36 (31)	38 (27)
Шелеховский	8(7)	21(15)	11(10)	0(0)	0(0)	0(0)	8(7)	21(15)	13(11)
Слюдянский	11(11)	9(8)	6(5)	3(3)	0(0)	0(0)	13(12)	9(8)	7(6)
Ангарский	29(27)	33(30)	29(27)	0(0)	3(3)	1(1)	29(27)	32(28)	29(27)
Усольский	42(34)	36(31)	34(29)	1(0)	0(0)	0(0)	34(29)	45(37)	36(31)
Черемховский	25(17)	20(13)	21(16)	3(2)	2(2)	1(0)	26(18)	20(13)	21(16)
Тулунский	14(9)	15(11)	11(10)	1(1)	3(2)	1(1)	13(8)	12(9)	14(13)
Зиминский	15(10)	8(6)	10(9)	2(1)	0(0)	1(1)	15(10)	9(6)	9(8)
Заларинский	8(7)	9(7)	6(4)	1(1)	1(1)	3(2)	7(6)	11(9)	4(2)
Тайшетский	11(9)	7(4)	7(4)	1(1)	1(1)	0(0)	13(11)	7(3)	7(4)
Чунский	2(1)	5(4)	6(5)	1(1)	1(1)	1(1)	1(0)	5(3)	6(4)

Город, район	ДТП			погибли			ранены		
Нижнеудинский	9(6)	8(3)	17(13)	1(1)	1(0)	0(0)	12(9)	8(3)	18(14)
г. Братск	42(32)	27(23)	31(27)	0(0)	2(2)	0(0)	46(35)	28(24)	38(33)
Братский	12(11)	9(5)	5(4)	0(0)	0(0)	0(0)	14(13)	10(5)	8(6)
Усть-Илимский	20(16)	14(11)	13(13)	1(1)	1(1)	2(2)	22(15)	14(10)	11(11)
Нижнеилимский	9(8)	5(2)	12(9)	0(0)	0(0)	3(2)	9(8)	5(2)	10(7)
Эхирит-Булагатский	13(9)	12(9)	13(11)	2(1)	5(2)	1(1)	14(10)	12(11)	14(12)
Боханский	10(7)	13(10)	9(9)	0(0)	5(4)	0(0)	12(9)	9(7)	11(11)
Качугский	3(1)	0(0)	2(1)	0(0)	0(0)	0(0)	4(1)	0(0)	3(1)
Усть-Кутский	15(13)	14(13)	13(10)	1(1)	2(1)	1(0)	19(17)	14(13)	14(11)
Бодайбинский	6(5)	2(2)	5(2)	0(0)	0(0)	1(0)	6(5)	2(2)	4(2)
Киренский	1(0)	0(0)	2(2)	0(0)	0(0)	0(0)	1(0)	0(0)	3(3)

\*В скобках указаны значения от 0 до 16 лет

За период 2016 года возбуждено 56 уголовных дел по признакам преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ (нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств), потерпевшими по которым являются несовершеннолетние. Из них:

1) по 35 уголовным делам виновное лицо привлечено к уголовной ответственности:

– 33 уголовных дела направлены в порядке ст. 222 УПК РФ в суд;

– 1 – прекращено на основании ст. 25 УПК РФ (в связи с примирением сторон);

– 1 – прекращено на основании п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (за смертью виновного лица);

2) 2 уголовных дела приостановлено:

– 1 – по п. 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ (в связи со временным тяжелым заболеванием обвиняемого);

– 1 – по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ (в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого);

3) по 7 материалам принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела по п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (в связи со смертью обвиняемого лица);

4) 12 уголовных дел находятся в производстве следователей.

В начале 2017 года в Иркутской области появился первый судебный приговор с реальным лишением свободы, вынесенный за

управление автомобилем в состоянии алкогольного опьянения.

К сожалению, по-прежнему остается актуальной тенденция увеличения количества ДТП с участием несовершеннолетних (в том числе по их собственной неосторожности) в каникулярное время, особенно в летний период. Это свидетельствует об ослаблении родительского контроля над детьми, неорганизованном детском досуге, несформированных навыках безопасного поведения детей при участии в дорожном движении (особенно в непредвиденных ситуациях), а также сезонном росте интенсивности транспортного потока, представляющего особую опасность. Также одной из причин ДТП с участием несовершеннолетних является нарушение водителем, управляющим транспортным средством, правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

В свете сложившихся событий в конце 2016 года Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка, А.Ю. Кузнецовой, была обозначена проблема обеспечения безопасности детей при организации групповых перевозок школьными автобусами во всех субъектах страны и организован соответствующий мониторинг. В связи с этим в рамках мониторинга практически в каждом из регионов были проведены рабочие совещания,

семинары, рейды по вопросам организации и соблюдения правил перевозки организованных групп детей автобусами.

В декабре 2016 года в ГУ МВД России по Иркутской области состоялось межведомственное совещание «Круглый стол по вопросам обеспечения безопасности жизни и здоровья несовершеннолетних участников дорожного движения». В совещании приняли участие: первый заместитель Губернатора Иркутской области, Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области, заместитель министра образования Иркутской области, представители других ведомств. На совещании были рассмотрены вопросы: «О состоянии уровня детского дорожно-транспортного травматизма на территории Иркутской области. Организация перевозок групп детей автобусами», «О принимаемых мерах по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма. Положительный опыт». Затем состоялось селекторное заседание с участием Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, начальника Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России, региональных Уполномоченных по правам ребенка и подразделений Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам РФ.

По итогам проведенного мониторинга субъектам было предложено принять следующие меры:

– создать на территории субъекта единый диспетчерский центр по мониторингу и фиксации данных, поступающих от электронных систем автобусов (оборудование системы ГЛОНАСС);

– создать реестр недобросовестных перевозчиков, осуществляющих деятельность на территории субъекта, а также разработать критерии включения их в такой список;

– оснастить проблесковыми маячками автобусы, осуществляющие перевозки групп детей;

Для повышения уровня безопасности перевозок организованных групп детей необходимо также обратить внимание:

– на обязательное (регулярное) прохождение водителями автобусов, занимающихся пассажирскими перевозками детей, курсов повышения квалификации

с выдачей документа установленного образца;

- усиление контроля данных тахографов о скорости, режиме труда, отдыха водителей и членов экипажа;

- организацию сопровождения перевозимых групп детей экипажами ГИБДД независимо от количества автобусов;

- передачу школьных автопарков в специализированные предприятия.

Дополнительно на территории Иркутской области планируется реализовать следующие меры:

- довести до глав муниципальных образований, а также руководителей областных государственных учреждений социального обслуживания, учреждений, подведомственных министерству спорта и министерству образования области, информацию о требованиях к перевозкам детей автобусами, возможных последствиях их несоблюдения и порядке уведомления органов внутренних дел о намерениях совершения перевозок организованных групп детей;

- организовать сбор и анализ сведений о перевозчиках, которые занимаются перевозкой организованных групп детей, а также размещения сведения о добросовестных перевозчиках на официальном сайте Госавтоинспекции Иркутской области;

- рассмотреть возможности оборудования автобусов, используемых для перевозки организованных групп детей, аппаратно-программными комплексами видеорегистрации окружающей обстановки и соблюдения условий перевозки, в том числе внутри автобусов;

- мэрам (главам) муниципальных образований Иркутской области рекомендовано проработать механизм оказания неотложной помощи при эвакуации детей в случае наступления непредвиденных обстоятельств на маршрутах их перевозки автобусами (ДТП, неисправность автобуса, резкое ухудшение метеорологических условий и др.);

- устранение нарушений при организации транспортировки граждан по паромной переправе через водоемы (в отдельных муниципалитетах).

Госавтоинспекцией Иркутской области на постоянной основе осуществляется комплекс профилактических мероприятий, направленных на обеспечение безопасности

дорожного движения в сфере пассажирских перевозок, в том числе организованных перевозок детей.

В период летнего курортного сезона Управлением ГИБДД по Иркутской области проводятся семинары по вопросам организации и соблюдения Правил перевозки организованных групп детей автобусами с участием руководителей органов управления образования, образовательных организаций, организаций детского отдыха, организаций, оказывающих туристические и экскурсионные услуги, услуги по перевозке пассажиров.

В рамках указанных мероприятий Госавтоинспекцией инициативно выявляются и пресекаются нарушения правил дорожного движения, допускаемые водителями школьных автобусов. На территории Иркутской области за период прошедшего года трижды проводилось комплексное профилактическое мероприятие «Школьный автобус». В настоящее время на территории региона действует 531 школьный маршрут. В ходе проведения мероприятия проверялось техническое состояние и соответствие транспортных средств, используемых для перевозки детей, требованиям технического регламента, наличие цифровых тахографов и приборов позиционирования системы «ГЛОНАСС». Проведены проверки состояния улично-дорожной сети на маршрутах перевозки учащихся, актуализации информации в «Паспорте дорожной безопасности образовательного учреждения», организованы и проведены проверки эксплуатационного состояния дорог по маршрутам движения школьных автобусов.

В результате проведения данных мероприятий сотрудниками ГИБДД были выявлены нарушения, в числе которых:

– управление транспортным средством либо выпуск на линию транспортного средства для перевозки пассажиров без технического средства контроля; нарушение лицом, управляющим транспортным средством для перевозки пассажиров, режима труда и отдыха (ст. 11.23. ч. 1 КоАП РФ). Составлено 4 протокола: Усть-Удинский район – 2, Тулунский район – 2;

– управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных

средств запрещена (ст. 12.5 КоАП РФ) – составлено 10 протоколов: Эхирит-Булагатский район – 8, Усть-Илимский район – 1, Боханский район – 1;

– нарушение требований обеспечения безопасности перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (ст. 12.31 КоАП РФ) – составлено 8 протоколов: г. Иркутск – 4, г. Усть-Илимск и Усть-Илимский район – 2, г. Черемхово – 1, п. Баяндай – 1;

– управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8 ч. 1 КоАП РФ) – составлено 2 протокола: г. Иркутск – 1, г. Бодайбо – 1;

– несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.34 КоАП РФ) – 34 административных материала и другие.

По всем выявленным нарушениям в оперативном порядке были приняты соответствующие меры реагирования.

В части оснащения транспортных средств «тахографами» и нарушений режима труда и отдыха водителями транспортных средств, в апреле 2016 года на территории области было проведено профилактическое мероприятие «Тахограф», в рамках которого также осуществлялись проверки школьных автобусов. Нарушений, допущенных водителями школьных автобусов в ходе проведения оперативно-профилактического мероприятия, выявлено не было.

Благодаря проводимым мероприятиям за 12 месяцев 2016 года не было допущено дорожно-транспортных происшествий с участием школьных автобусов, в которых пострадали бы дети.

С целью осуществления профилактики детского дорожно-транспортного травматизма Управлением ГИБДД по Иркутской области проводятся и иные мероприятия.

По всем фактам ДТП с участием несовершеннолетних граждан инспекторами ГИБДД проводятся проверки, затем информация направляется по месту обучения несовершеннолетних, в отделы по делам несовершеннолетних органов полиции, Уполномоченному по

правам ребенка, территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также в СМИ в целях информирования населения о важности соблюдения правил дорожного движения и о возможных последствиях при их нарушении.

В рамках организованного взаимодействия сотрудников ГИБДД с подразделениями по делам несовершеннолетних по принятию оперативных мер административного воздействия в отношении родителей по фактам ДТП и НПДД, совершенных детьми, за 12 месяцев 2016 года составлено 490 протоколов, что на 8% меньше, чем за аналогичный период прошлого года (2015 г. – 530).

В целях расширения формата взаимодействия с гражданами и СМИ, в части получения информации о нарушителях ПДД, оперативного реагирования и принятия мер на сайте «IRK.RU» (<https://www.irk.ru/>) по-прежнему реализуется проект «Автохам». В рамках данного проекта, граждане, которые стали свидетелями нарушений ПДД, могут отправить записи, зафиксированные видеорегистраторами или мобильными устройствами, на электронную почту проекта. Сотрудниками УГИБДД ГУ МВД России по Иркутской области организовано взаимодействие с ГТРК «Вести-Иркутск», где еженедельно выпускается рубрика «Радиорегистратор».

Управлением Госавтоинспекции по Иркутской области к участию в профилактических мероприятиях активно привлекаются несовершеннолетние участники дорожного движения. В области закрепился позитивный опыт проведения тематических флеш-монов, традиционно организуется деятельность отрядов юных инспекторов движения из разных муниципальных образований области.

Сотрудники Госавтоинспекции во взаимодействии с образовательными учреждениями области принимают участие во Всероссийских акциях по пропаганде безопасности дорожного движения («Добрый Знак», «Дети России пристегиваются!», «Вежливый водитель», «Внимание пешеход!», «Правила соблюдай и никогда не нарушай», «Мы и правила дорожного движения», «Безопасные каникулы», «Юный пассажир», «ПДД глазами детей» и др.).

В целом стоит отметить целенаправ-

ленный комплексный характер профилактических мероприятий, проводимых Госавтоинспекцией Иркутской области во взаимодействии с органами исполнительной власти и местного самоуправления. Между тем проблема детского дорожно-транспортного травматизма в Иркутской области остается актуальной. В связи с этим в целях повышения уровня безопасности несовершеннолетних участников дорожного движения в 2017 году планируется:

– продолжить контроль за выявлением нарушений ПДД в процессе ежедневного надзора за дорожным движением, в том числе на маршрутах перевозки детей школьными автобусами;

– провести специальные мероприятия по выявлению нарушений, связанных с нарушением правил перевозок детей без специальных детских удерживающих устройств;

– продолжить проведение профилактической кампании в целях снижения уровня детского дорожно-транспортного травматизма (участие в акциях, распространение социальной рекламы, проведение тематических праздников и др.);

– рассмотреть возможность создания единой программы по обучению правилам дорожного движения в образовательных организациях с системой оценивания полученных знаний школьниками;

– создать межведомственную рабочую группу по вопросам обеспечения безопасности детей на дорогах и объектах транспорта при взаимодействии Госавтоинспекции Иркутской области и специалистов аппарата Уполномоченного по правам ребенка.

Однако проводимые уполномоченными органами и иными инстанциями профилактические мероприятия не будут результативны, если сами родители будут показывать своим детям пример попустительского отношения к соблюдению правил дорожного движения.

Особую настороженность вызывают ситуации, когда родители оставляют детей в автомобиле, который, в свою очередь, при нарушении правил парковки эвакуируют сотрудники ГИБДД с помощью специальной техники. В данных ситуациях виноваты обе стороны. Родители должны помнить о том, что оставленный с детьми автомобиль мо-

жет загореться, попасть в ДТП, при этом и не участвуя в движении, а также может стать приманкой для мошенников. Поэтому в целях недопущения негативных последствий родители должны помнить, что транспортное средство – это источник повышенной опасности!

В предыдущих ежегодных докладах Уполномоченным были высказаны рекомендации по улучшению ситуации в сфере безопасности дорожного движения и на объектах железнодорожного транспорта, которые в свете вышеприведенной статистики продолжают сохранять свою актуальность:

#### **1. ГУ МВД России по Иркутской области:**

– продолжить проведение мероприятий по предупреждению ДТП с участием детей-пешеходов путем систематического выявления несовершеннолетних нарушителей правил дорожного движения, а также их родителей, иных законных представителей, нарушивших ПДД в присутствии детей, особенно вблизи образовательных и социальных организаций и на особо аварийных участках муниципальной инфраструктуры;

– отработать механизм составления и направления указанных профилактических материалов в муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, на руководителей образовательных организаций с целью обеспечения проведения дальнейшей профилактической работы;

– организовать областные профилактические акции по выявлению нарушителей-пешеходов совместно с областной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав во всех муниципальных образованиях области;

– продолжить развитие системы мероприятий по введению технических средств контроля на улицах городов и междугородних трассах – средств фотовидеофиксации НПДД, в первую очередь на наиболее опасных участках дорог, особенно вблизи детских объектов;

– обеспечить совместно с министерством образования Иркутской области проведение мероприятий по пропаганде безопасности дорожного движения во всех государственных образовательных организациях (общеобразовательных школах-интернатах,

специальных коррекционных учреждениях, организациях профессионального образования), муниципальных школах-интернатах, обратив особое внимание на организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации с постоянным проживанием детей с ограниченными возможностями и детей-инвалидов;

– разработать порядок информационного обмена со службой участковых уполномоченных, председателями садоводческих огороднических и дачных товариществ, главами поселений о выявлении фактов нарушения эксплуатации различных видов автотранспорта несовершеннолетними, нарушениями ими правил дорожного движения особенно в местах массового отдыха граждан.

#### **2. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области:**

– разработать порядок взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований с Управлением государственной инспекции безопасности дорожного движения ГУ МВД России по Иркутской области по вопросам профилактики нарушений детьми правил дорожного движения, в том числе наложения мер профилактического воздействия на детей, нарушивших ПДД, их родителей. Рассмотреть варианты проведения профилактической работы с указанной категорией правонарушителей через Советы профилактики образовательных учреждений, обозначить данные направления работы в рамках проекта порядка (или методических рекомендаций), утвердить постановлением областной комиссии.

#### **3. Главам муниципальных образований Иркутской области:**

– продолжить выполнение работ по устройству пешеходных переходов на участках улиц и дорог, прилегающих к школам и дошкольным учреждениям, в соответствии с новыми современными разработками (автономным электроосвещением, консольными дорожными знаками, желто-белой разметкой «зебра» и др.), предусмотреть установку искусственных препятствий, устройство виброполос (шумовых полос) на подъездах к перекрестку, оборудования отсутствующего пешеходного перехода;

– принять меры по приведению дорог местного значения в надлежащее техническое состояние, позволяющее обеспечить безопасные перевозки детей к месту учебы и обратно;

– продолжить организацию просветительских кампаний для несовершеннолетних и их законных представителей на темы, связанные с противопожарной безопасностью, безопасностью на водных и железнодорожных объектах, дорожной безопасности через использование инновационных технологий (например, социальных сетей Интернета, мобильной связи);

– обеспечить регулярный анализ эффективности работы руководителей образовательных организаций и учреждений по

профилактике гибели и травмирования детей в результате дорожно-транспортных происшествий, в том числе по вине взрослых.

В целях совершенствования мер, направленных на предупреждение детской смертности и травматизма на объектах транспорта, дорожной безопасности представляется крайне важным увеличение числа профилактических телевизионных и радиоматериалов, социальной рекламы в средствах массовой информации. Эффективной формой донесения такой информации может стать систематический прокат видеороликов о соблюдении правил поведения на дороге в качестве социальной рекламы по региональным ТВ- и радиоканалам.

## **2.2.2. Детский травматизм на объектах железнодорожного транспорта**

Ситуация детского травматизма на объектах железнодорожного транспорта в регионе по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность.

В течение 2016 года пострадало 9 детей, 4 – погибли. В сравнении с прошлым годом уровень детского травматизма изменился незначительно (2015 год – травмировано 11 детей, в том числе 5 – смертельно). За период трех лет (2014-2016 гг.) на участках железнодорожных путей погибло 13 детей, 14 – травмированы. Как правило, среди пострадавших – несовершеннолетние мальчики, находящиеся в возрастной категории от 11 до 16 лет. Основными причинами травмирования послужили:

– несоблюдение несовершеннолетними мер личной безопасности при нахождении на объектах железнодорожного транспорта;

– ослабление контроля над детьми со стороны родителей.

По территориальности наиболее неблагоприятными по данному направлению в 2016 году стали Нижнеудинский район и г. Иркутск (станция Кая). На них зарегистрировано по два факта травмирования и гибели несовершеннолетних.

В ноябре 2016 года в адрес Уполномоченного обратилась гр. И., сын которой накануне был смертельно травмирован разрядом элект-

рического тока в результате приближения на недопустимое расстояние к контактному проводу на железнодорожных путях станции Кая (г. Иркутск). В обращении заявителя были поставлены вопросы о привлечении к ответственности должностных лиц ОАО «РЖД», а также необходимости принятия дополнительных мер, ограничивающих доступ граждан к опасным зонам железнодорожных путей ст. Кая.

Как выяснилось, трое школьников, направляясь в сторону лицея №1, проходили мимо железнодорожных путей и заинтересовались стоящим грузовым составом. Двое из подростков решили взобраться на вагон поезда, вследствие чего один из них был смертельно поражен электрическим током. С целью изучения ситуации Уполномоченный выехала на территорию ст. Кая. В ходе поездки на указанном участке объекта железнодорожного транспорта были выявлены нарушения – отсутствие запрещающих знаков, ограждений. В целях устранения нарушений Уполномоченным направлены соответствующие письма в адрес прокуратуры, мэра г. Иркутска, а также руководства ОАО «РЖД». В настоящее время для решения выявленных проблем создана рабочая группа, планируется принятие необходимых мер по их устранению.

Таблица № 4

**Статистические данные о гибели и травматизме несовершеннолетних на транспорте на территории Иркутской области за 2014-2016 годы**

		2014	2015	%	2016	%	3 года
1	Зарегистрировано фактов травмирования несовершеннолетних	7	10	+42,8	+50,0	-10,0	26
2	Число травмированных н/л	8	11	+57,1	9	-18,2	27
2.1	Из них смертельно	4	5	+25,0	4	-20,0	13
3	Подвижным составом	4	6	+50,0	3	- 50,0	13
3.1	Электротоком контактной сети	3	4	+33,3	6	+50,0	13
<b>3.2</b>	<b>Суицид</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>+200</b>	<b>2</b>	<b>-33,3</b>	<b>6</b>
4	Пол: девочки	1	3	+200	1	-66,7	5
	Мальчики	6	8	+33,3	8	уров.	22
5	Возраст: до 7 лет	1	1	уров.	0	сниж.	2
5.1	7-10 лет	4	2	-50,0	1	-50,0	7
5.2	11-16 лет	0	5	рост.	7	+40,0	12
5.3	16-17 лет	3	3	уров.	1	-66,7	7
6	Криминогенные участки	Усть-Кутский район (3 из 7) и г. Братск (2)	ст. Кая (2), Нижнеудинский р-он (2)	-	ст. Кая (2), Нижнеудинский р-он (2)	-	-

Гораздо серьезнее проблема обстоит с проведением досуга детьми и подростками на объектах железнодорожного транспорта. Ведь не редкость, что ценою детских шалостей на железной дороге становится жизнь.

Особую обеспокоенность вызывает досуг, который перерастает в организованную подростковую субкультуру.

Сегодня актуальной проблемой является распространение подросткового зацепинга (трейнсерфинга) – способа передвижения, заключающегося в проезде на поездах и иных рельсовых транспортных средствах с их внешней стороны. Данный вид субкультуры

особенно распространен на территории западных регионов страны. Фиксируются его случаи и в Приангарье. Участники зацепинга громко заявляют о себе в сети Интернет (в частности, в социальных сетях), распространяя видеоролики и вовлекая в свои ряды еще большее количество участников. В целях укрепления мер по предупреждению детского травматизма на железной дороге аппаратом линейного управления МВД области подготовлены методические материалы «Зацепинг: учимся распознавать, понимать». От имени руководства линподразделений в заинтересованные ведомства ушло около 60 экземпляров

методических рекомендаций (в том числе 26 – в транспортные предприятия).

Не менее опасной игрой, набирающей популярность в последнее время в сети Интернет, стала детская игра «Беги или умри». Ее суть заключается в том, что ребенок с криками «Беги или умри» бросается под проезжающие машины, а его приятель фиксирует это на камеру смартфона. Власти всех регионов настороженно реагируют на распространение этой новости в Сети, особенно в социальных сетях. В разных субъектах страны ведутся профилактические мероприятия с родителями, водителями с целью информирования об опасности этой игры и повышения уровня осторожности при участии в дорожном движении.

Еще одним опасным увлечением, в свете последних лет, стала погоня подростков за экстремальным «сэлфи».

*К примеру, в августе 2016 года на одном из железнодорожных вокзалов Нижнеудинского района подросток залез на вагон, чтобы сделать сэлфи, где его ударило электрическим током, в результате чего было получено очень сильное поражение тела. Подросток чудом остался в живых, получив тяжелейшие травмы.*

С целью профилактики детского травматизма на объектах железнодорожного транспорта необходимо проводить профилактические мероприятия, направленные на формирование осознания у подростков последствий своих действий.

В целом работу по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также предупреждению детского травматизма на объектах транспорта Иркутской области осуществляют сотрудники по делам несовершеннолетних в 14 линейных подразделениях, которыми совместно с взаимодействующими службами и ведомствами, транспортными предприятиями региона проведены 9 крупномасштабных профилактических операций и акций, 757 рейдов и 1323 пеших эстафеты по участкам обслуживания, 234 целевых мероприятия по контролю за соблюдением антиалкогольного, антитабачного и регионального законодательства.

В 2016 году вопросы безопасности несовершеннолетних на объектах транспорта

были освещены на видеоконференции по профилактике травматизма с общественными организациями при Уполномоченном по правам ребенка, в министерстве образования Иркутской области на семинаре-совещании с руководителями учреждений оздоровления и руководителями образовательных учреждений, с представителями правоохранительных органов и представителями ВСЖД – филиала «ОАО «РЖД».

На сайте линейного управления МВД области по-прежнему функционирует тематический раздел для граждан «Уроки безопасности», который содержит материалы профилактической направленности, призванные оказать помощь родителям и специалистам, работающим с несовершеннолетними, в разъяснении детям правил поведения на объектах транспорта.

Многочисленные мероприятия профилактического характера, проводимые уполномоченными органами, не будут нести высокую результативность без активного участия и инициативности со стороны субъекта, в отношении которого они направлены. В данном случае субъектами являются несовершеннолетние и их родители (законные представители).

*С целью снижения уровня травматизма и смертности несовершеннолетних на объектах транспорта Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области рекомендует:*

*Главам местного самоуправления совместно с Управлением железной дороги, территориальными УВДТ актуализировать перечни наиболее травмоопасных участков на объектах железнодорожного транспорта, продолжить совместную работу по созданию и развитию соответствующей инфраструктуры, позволяющей обеспечить безопасность граждан на железной дороге. Продолжить целенаправленную просветительскую работу с несовершеннолетними и их родителями по обеспечению безопасности детей, их законопослушному поведению на объектах железной дороги.*



### 2.2.3. Гибель детей на пожарах и водных объектах

Согласно данным Главного управления МЧС России по Иркутской области за период 2016 года на территории Иркутской области зарегистрировано 3078 пожаров, в результате которых:

- погибли 173 человека, в том числе 10 детей;
- получили травмы 189 человек, в том числе 24 ребенка.

В сравнении с аналогичным периодом прошлого года наблюдается значительное снижение количества пожаров и числа жертв, а именно:

- число пожаров уменьшилось на 111 случаев, или на 3,4% (2015 г. – 3189 пожаров);
- количество погибших уменьшилось на 43 человека, или на 19,9% (2015 г. – 216 человек);
- количество погибших детей уменьшилось на 10 человек, или на 50% (2015 г. – 20 детей);
- количество травмированных уменьшилось на 16 человек, или на 7,8% (2015 год – 205 человек);
- количество травмированных детей уменьшилось на 6 человек, или на 20% (2015 год – 30 человек).

В 2016 году с гибелью детей произошло 7 пожаров – погибло 10 детей. Из общей массы пожаров доля пожаров с гибелью детей составила 0,23%, а доля погибших детей от общего количества погибших на пожарах составила 5,7%.

Среди причин, способствующих гибели и травматизму несовершеннолетних при пожарах в 2016 году, зарегистрированы следующие:

- нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования (3 пожара: 4 детей погибло, 7 – травмировано);
- неосторожное обращение с огнем взрослых (3 пожара: 4 детей погибло, 10 – травмировано);
- неосторожное обращение с огнем детей (6 травмировано);
- иные причины (2 детей погибло, 1 травмирован).

В марте 2016 года в дежурную часть

*МО МВД России «Усть-Кутский» поступило сообщение от оператора «01» о возгорании в одном из жилых домов в г. Усть-Куте. С места происшествия в ЦРБ доставлены малолетние Л., 2013 года рождения, и К., 2008 года рождения, с диагнозом: «отравление угарным газом». Несовершеннолетние на момент происшествия находились в гостях у бабушки, которая погибла в пожаре. Причина возгорания – замыкание электропроводки.*

*Еще один случай произошел в сентябре 2016 года. В отдел полиции МУ МВД «Иркутское» поступило сообщение о возгорании в одном из домов в Иркутском районе и госпитализации несовершеннолетнего пострадавшего Д., 2006 года рождения, с диагнозом: термический ожог туловища 3-й степени. В итоге установлено, что несовершеннолетний Д. находился один дома, без присмотра взрослых, во время неосторожного обращения со спичками на нем загорелась футболка, огонь затушила старшая сестра, которая вернулась домой.*

По возрасту погибшие дети распределились следующим образом: трое детей в возрасте двух лет, 2 ребенка в возрасте десяти лет, по 1 ребенку в возрасте трех лет, пяти лет, восьми лет, пятнадцати лет, шестнадцати лет.

Пожары с детской гибелью зарегистрированы в 6 муниципальных образованиях: в Заларинском, Тайшетском районах и г. Братске – по 2 ребенка, в Аларском, Качугском, Куйтунском районах и г. Иркутске – по 1 ребенку.

Гибель двух детей произошла на 1 пожаре в лесном массиве в шалаше, 8 детей на 6 пожарах в жилом секторе.

За период последних трех лет в Иркутской области погибло 48 детей на 36 пожарах (в 2016 г. – 10 детей, в 2015 – 20, в 2014 – 18). Средняя доля пожаров с гибелью детей за 3 года от общей массы происшедших пожаров составила 0,34% и в течение 3 лет сократилась с 0,4% в 2014 и 2013 годах до 0,23% в 2016 году. Средняя доля погибших детей от общего количества погибших на пожарах за 3 года составила 7,5% (2016 – 5,7%, 2015 – 9%, 2014 – 7,6%).

По административно-территориальному делению за 3 года на городскую местность пришлось 20 пожаров с гибелью детей, что составило 56 %, на сельскую местность – 16 пожаров с гибелью детей, или 44 %. При этом в городской местности погибло 28 детей, что составило 58 % от всех погибших на пожарах

детей, в сельской местности погибло 20 детей, или 42 %.

На территории области в 2016 году не зарегистрировано пожаров с участием детей, находящихся в момент возгорания в различных детских организациях.

Таблица № 5

Гибель детей на пожарах в Иркутской области в разрезе муниципальных образований (в динамике за 3 года)

	2014	2015	2016
г. Усолье-Сибирское	-	4	-
Усольский р-н	1	-	-
г. Братск	2	-	2
Братский р-н	-	1	-
г. Черемхово	1	-	-
Черемховский р-н	1	2	-
г. Иркутск	-	1	1
г. Зима	1	2	-
Тулунский р-н	1	-	-
Усть-Кутский р-н	1	-	-
Тайшетский р-н	1	2	2
Шелеховский р-н	-	2	-
Жигаловский р-н	-	1	-
Заларинский р-н	1	1	2
Качугский р-н	-	-	1
Киренский р-н	-	-	-
Куйтунский р-н	-	1	1
Нижеилимский р-н	-	1	-
Нижеудинский р-н	1	-	-
Иркутский р-н	4	2	-
Эрхит-Булагатский р-н	2	-	-
Аларский р-н	-	-	1
Боханский р-н	1	-	-
<b>ИТОГО:</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>10</b>

Основные причины пожаров с гибелью детей в динамике за 3 года:

- детская шалость (погибло 8 детей);
- неосторожное обращение с огнем взрослых (погибло 18 детей);
- нарушения правил устройства и эксплуатации электрооборудования (погибло 16 детей);
- нарушения правил устройства и эксплуатации печей (погибло 3 ребенка);
- поджог (погибло 3 ребенка).

Главным управлением МЧС России по Иркутской области проводятся профилактические мероприятия в части подключения и вывода сигнала систем автоматической пожарной сигнализации с социально значимых объектов. С 2014 года удалось обеспечить указанным оборудованием 97 % объектов социальной сферы с круглосуточным пребыванием детей.

В настоящее время на пультах подразделений пожарной охраны Иркутской области подключен 161 объект, эксплуатируемый организациями с круглосуточным пребыванием детей. При этом отсутствует дублирование сигнала с систем автоматической сигнализации на пульт подразделений пожарной охраны на 5 объектах указанной категории, эксплуатируемых муниципальными учреждениями:

- Муниципальное казенное учреждение «Альгджерская средняя общеобразовательная школа-интернат» (Нижнеудинский район);
- Муниципальное казенное учреждение «Катарбейская средняя общеобразовательная школа» (Нижнеудинский район);
- Муниципальное казенное образовательное учреждение «Тимошинская основная общеобразовательная школа» (Жигаловский район);
- Муниципальное казенное образовательное учреждение «Дальнезакорская средняя общеобразовательная школа» (Жигаловский район);
- Муниципальное казенное образовательное учреждение «Аносовская средняя общеобразовательная школа» (Усть-Удинский район).

Кроме того, Главным управлением МЧС ведутся «черные списки» социально значи-

мых объектов с круглосуточным пребыванием людей, где наиболее грубо нарушаются требования пожарной безопасности и не выполняются предписания пожарных инспекторов. По состоянию на 10 июня 2016 года в данный список вошли следующие учреждения:

- Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Областной онкологический диспансер» (г. Саянск);
- Областное государственное бюджетное учреждение социального обслуживания «Сергинский психоневрологический интернат» (Тайшетский район);
- Областное государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Областная больница № 2» (психиатрическое отделение) (Эхирит-Булагатский район).

В результате проверок, проведенных ГУ МЧС по Иркутской области в отношении объектов защиты, эксплуатируемых детскими организациями (в том числе учреждениями социального обслуживания, организациями отдыха и оздоровления детей, образовательными организациями для детей), за последние 3 года выявлено 6460 нарушений требований пожарной безопасности, из которых: в 2014 г. – 2826 нарушений (44%), 2015 г. – 2023 (31%), 2016 г. – 1611 (25%). В ходе проведения внеплановых выездных проверок, проведенных на объектах вышеуказанной категории, установлено, что из ранее выявленных нарушений требований пожарной безопасности, за период трех лет устранено 3497 нарушений, а именно: в 2014 г. – 1197 (34%), в 2015 г. – 1495 (43%), в 2016 г. – 805 (23%).

Еще одной не менее серьезной проблемой, в части смертности и травматизма несовершеннолетних от внешних причин, является гибель и травматизм детей и подростков на водных объектах. С наступлением купального сезона отдых на воде становится очень популярным, в том числе на несанкционированных водных объектах, что подвергает отдыхающих серьезной опасности.

На водных объектах Иркутской области в 2016 году погибло 14 детей в возрасте от 4 до 16 лет (2015 г. – 30 детей, 2014 г. – 16, 2013 г. – 16). Среди причин выделены следующие:

- ненадлежащий контроль со стороны взрослых – 13 детей;

– иная причина (при аварии с маломерным судном) – 1 ребенок.

Проблема безопасности людей на водных объектах находится в центре внимания сотрудников МЧС России. Для обеспечения безопасности людей на водных объектах инспекторскими подразделениями Государственной инспекции по маломерным судам Иркутской области в июле 2016 года было проведено 564 рейда по водным объектам, о мерах безопасного отдыха у воды проинструктировано более 7 тысяч человек.

В ходе межведомственных рейдов патрульных групп 37 человек были оштрафованы за неисполнение родителями обязанностей по воспитанию несовершеннолетних и оставление в опасности. К проведению совместных рейдов привлекаются сотрудники Главного управления МЧС России по Иркутской области, пожарно-спасательных гарнизонов, Государственной инспекции по маломерным судам, работники администраций муниципальных образований, сотрудники полиции.

Одним из направлений деятельности ГУ МЧС России по Иркутской области является проведение профилактических мероприятий, охватывающих широкие слои населения.

В 2016 году на территории Иркутской области продолжена работа по формированию у обучающихся в образовательных учреждениях сознательного и ответственного отношения к вопросам личной безопасности и безопасности окружающих, привитию основополагающих знаний и умений распознавать и оценивать опасные ситуации и вредные факторы среды обитания человека, определять способы защиты от них.

ГУ МЧС России по Иркутской области с министерством образования Иркутской области, образовательными организациями на территории Иркутской области заключены соглашения о сотрудничестве по проведению совместной работы пожарно-спасательной направленности и патриотическому воспитанию подрастающего поколения. В рамках соглашений проходят:

- VIII областной слет Дружин юных пожарных (октябрь 2016 года) на базе областного оздоровительного центра «Галактика» (Ангарский район). В мероприятии приняли участие 19 областных команд. Победителем

стала команда МБОУ СОШ «Белореченская» Усольского района. Всего на территории Иркутской области созданы и функционируют 370 Дружин юных пожарных, в которых задействовано более 4,5 тысяч учащихся образовательных учреждений.

– II областной слет лучших обучающихся кадетских классов общеобразовательных организаций Иркутской области по пожарно-спасательной направленности и патриотическому воспитанию подрастающего поколения. В слете приняли участие 25 лучших кадетов из Иркутска, Ангарска, Усолье-Сибирское, Усть-Илимска, Братска. Всего на территории Иркутской области 16 кадетских классов по пожарно-спасательному профилю и патриотическому воспитанию, с охватом 595 кадетов.

Сотрудниками Главного управления МЧС совместно с Иркутским региональным отделением ВДПО, министерством образования Иркутской области, министерством по физической культуре, спорту, министерством по молодежной политике Иркутской области проведено более 10 тысяч мероприятий в образовательных учреждениях Иркутской области по вопросам противопожарной безопасности, безопасной жизнедеятельности при ЧС различного характера.

Мероприятия, направленные на формирование культуры безопасности жизнедеятельности подрастающего поколения, проводились на летних площадках Иркутской области и в детских оздоровительных лагерях. За период июнь-август 2016 года охвачено более 17 тысяч воспитанников детских лагерей в 40 муниципальных образованиях области. Проведено 552 противопожарных инструктажа, 29 практических занятий с обслуживающим персоналом, непосредственно задействованным в организации и проведении отдыха в лагерях.

По инициативе ГУ МЧС России по Иркутской области созданы и функционируют 3 студенческих спасательных отряда: на базе ИРНИТУ («ПолиСпас»), ИГУ («Звезда надежды и спасения»), Иркутской региональной молодежной общественной организации ВСКС («Барс»). Студенты проходят подготовку и плановую аттестацию на право ведения аварийно-спасательных работ. Аттестованные

студенческие спасательные отряды Иркутской области оказывают помощь аварийно-спасательным формированиям Иркутской области, сопровождая группы на туристических маршрутах, участвуя в дежурствах аварийно-спасательных служб Иркутской области.

С целью профилактики детской гибели и травматизма на водных объектах в 2016 году ГИМС МЧС России по Иркутской области выполнено следующее:

- проведено 3696 занятий в общеобразовательных учреждениях области по правилам безопасного поведения на водных объектах;
- в летний период 2016 года проведено 802 занятия (лекции) в детских оздоровительных лагерях;
- проинструктировано 1868 неблагополучных и многодетных семей, проживающих вблизи водоемов, по недопущению оставления детей без присмотра взрослых.

Главным управлением МЧС России разработано приложение для смартфонов «Мобильный спасатель», позволяющее нажатием одной кнопки вызвать оперативные службы и оповестить о беде родственников. Кроме того, приложение содержит справочники, которые наглядно демонстрируют способы оказания первой помощи и правила поведения в различных чрезвычайных ситуациях. Один из справочников поможет найти ближайшую службу экстренного реагирования – пожарную часть, поисково-спасательный отряд, отдел полиции и медицинское учреждение с учетом местонахождения человека. Данное приложение адаптировано для мобильных устройств на базе iPhone, Android, WindowsPhone.

С целью объединения усилий по профилактике несчастных случаев, пожаров и чрезвычайных ситуаций с участием детей, в 2017 году между ГУ МЧС по Иркутской области и Уполномоченным заключено соглашение о сотрудничестве. В рамках данного соглашения запланирован обмен профилактической информацией, проведение совместных мероприятий в школах и детских садах.

**Вместе с тем сотрудники ГУ МЧС по Иркутской области выделяют ряд проблем, препятствующих повышению эффективности проводимой профилактической**

**работы в области пожарной безопасности и безопасности на водных объектах:**

– органами местного самоуправления не на должном уровне организована работа в рамках оказания социальных услуг по работе с семьями группы риска, не в полном объеме выделяются средства на ремонт (замену) неисправного печного и электротехнического оборудования в домах в Бодайбинском, Жигаловском, Казачинско-Ленском, Нижнеилимском, Балаганском, Катангском, Заларинском, Киренском районах;

– не предусматриваются средства на обеспечение отдельных категорий семей автономными извещателями, позволяющими предотвратить гибель детей при пожаре, в г. Иркутске, г. Братске, г. Саянске, г. Зиме, г. Усолье-Сибирское, г. Усть-Илимском, г. Черемхово, г. Свирск, Братском, Ольхонском, Бодайбинском, Мамско-Чуйском, Зиминском, Тайшетском, Тулунском, Усть-Илимском, Усть-Кутском, Чунском, Качугском и Боханском районах;

– для многих муниципалитетов характерно отсутствие санкционированных мест для отдыха граждан на водных объектах;

– на родительских собраниях не в полной мере освещаются вопросы пожарной безопасности, несмотря на то, что основными причинами гибели и травмирования детей на пожарах по-прежнему остаются неосторожное обращение с огнем взрослых, нарушение правил пожарной безопасности при эксплуатации электрооборудования, электробытовых приборов.

## 2.2.4. Информационная безопасность несовершеннолетних

С развитием современного общества происходит глобальное расширение сфер применения информационных технологий.

Наряду с усиливающимися информационными потоками и активно развивающимися средствами их обеспечения общество подвергается информационным угрозам, а равно – нуждается в информационной безопасности.

В настоящее время в российском обществе наблюдается явление, когда развитие информационных технологий во многом опережает развитие средств обеспечения информационной безопасности, что создает определенную уязвимость системы информационной безопасности. Особенно подвержены информационным угрозам дети и подростки.

Современное детское поколение живет в условиях интенсивно развивающейся информационной среды. Влияние, оказываемое инфосредой, может быть настолько всеобъемлющим, что при определенных условиях заменит традиционные агенты социализации детей. Учитывая, что несовершеннолетние зачастую не имеют сформировавшегося адекватного восприятия и критического осмысления получаемой информации, последствия информационных угроз могут оказать психотравмирующее, негативное влияние на формирующуюся личность.

Проблемы в сфере информационной безопасности детского населения с каждым годом становятся актуальнее. Но наиболее «проблемным» сегментом информационной продукции является сеть Интернет, в связи с тем, что действующие механизмы устранения нарушений в этой области по-прежнему носят формальный характер.

Уполномоченный неоднократно освещала данную проблему в своих публикациях – ежегодных докладах Уполномоченного и Вестниках Экспертного совета при Уполномоченном, а также в выступлениях на конференциях и семинарах, посвященных указанной теме.

За период 2016 года в адрес Уполномо-

ченного поступило 8 обращений от неравнодушных граждан, проблематика которых относится к нарушениям в сфере детской информационной безопасности. Все обращения сводились к общей просьбе – проверить информационные контент на предмет наличия в нем нарушений, а также привлечь к ответственности виновных лиц.

Так, в сентябре 2016 года, в адрес Уполномоченного обратилась жительница г. Иркутска гражданка Е. с просьбой провести проверку в отношении отдельных страниц социальной сети «ВКонтакте» на предмет содержания в них информации о распространении среди несовершеннолетних материалов и предметов порнографического содержания, а также принять меры к их блокировке.

В результате рассмотрения настоящего обращения Уполномоченным были направлены соответствующие запросы в адрес ГУ МВД России по Иркутской области и Управление Роскомнадзора по Иркутской области о проведении проверки, а также установлении и привлечении к ответственности виновных лиц.

Согласно полученным ответам из указанных ведомств стало известно следующее. Управление Роскомнадзора сообщило, что внеплановая проверка указанных интернет-страниц не проводилась в связи с отсутствием экспертного заключения, а также меры по ограничению доступа к этим сайтам не были приняты, так как отсутствовало решение суда, которое является основанием к внесению контентов, содержащих запрещенную информацию, в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в РФ запрещено».

Более предметная информация поступила из ГУ МВД России по Иркутской области, в которой сотрудники признали доводы, указанные в обращении, обоснованными. Более того ими было усмотрено, что в действиях неустановленных лиц содержатся призна-

ки состава преступления, предусмотренные ст. 242 УК РФ («Незаконное изготовление и оборот порнографических материалов или предметов»). В целях установления виновных лиц, распространяющих материалы порнографического характера, ГУ МВД по Иркутской области был направлен запрос в ООО «ВКонтакте», расположенную в г. Санкт-Петербург, а также с целью принятия мер прокурорского реагирования в адрес Прокуратуры Иркутской области.

К сожалению, реальность рассмотрения большинства подобных обращений складывается неоднозначным образом. Компетентные в решении данных вопросов ведомства действуют в рамках предоставленных полномочий. В результате принятию реальных мер реагирования препятствует наличие неотлаженных механизмов правового и организационно-технического характера.

В частности, к проблеме, препятствующей блокировке сайтов, содержащих запрещенную законодательством информацию, в целях пресечения доступа детей, относится их нахождение за пределами РФ.

Отсюда возникает потребность в создании определенных фильтров, которые должны быть установлены не только на усмотрение родителей, а на государственном уровне и являлись бы государственным инструментом в системе обеспечения информационной безопасности не только детей, но и совершеннолетних граждан в российском сегменте интернета.

Еще одной проблемой является отсутствие достаточных полномочий у уполномоченных управлений федеральных органов исполнительной власти, находящихся в субъектах, для упрощенной процедуры внесения адресов сайтов, содержащих запрещенный информационный контент для детей, в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в РФ запрещено». В большей мере это относится, например, к материалам порнографического характера, где необходимо экспертное заключение о признании информации, распростра-

няемой посредством сети «Интернет», запрещенной информацией. Кроме того, оплата услуг экспертов осуществляется за счет заказчиков экспертизы. Это значит, что проведение общественного контроля в области информационной безопасности детей крайне затруднительно.

Нельзя не отметить и то, что даже при блокировке сайтов, содержащих запрещенный контент, они остаются доступными и информативными при использовании специальных программ «обхода» («Web-анонимайзеры», сервисы-переводчики, использование переходов на сохраненные HTML-версии и т. д.).

Серьезной проблемой в пресечении деятельности интернет-ресурсов, содержащих опасный для детей контент, остается слабая система санкций, действующих в отношении лиц, пропагандирующих суицидальное поведение. За призыв к суициду среди несовершеннолетних законодательство предусматривает лишь административную ответственность.

Зачастую владельцы подобных интернет-платформ в лучшем случае наказываются только незначительными штрафами, а спустя время создают новые, аналогичные информационные ресурсы. К тому же стоит отметить, что кибер-преступления в сети Интернет имеют латентный характер, а это препятствует установлению виновных лиц и, соответственно, привлечению их к ответственности. Особенно это характерно для социальных сетей, когда владельцы групп от имени других граждан распространяют запрещенную для детей информацию.

Такое положение дел во многом препятствует обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних граждан нашей страны в виртуальном пространстве, а также приводит к необратимым, уже реальным последствиям.

Согласно информации, полученной из отдела «К» при ГУ МВД России по Иркутской области, особо привлекательными для злоумышленников по-прежнему остаются социальные и пиринговые сети. Мониторинг, осуществляемый сотрудниками отдела «К» в сети Интернет, позволил выявить в 2016 году 33 преступления в сфере информационной безопасности детей, сопряженные с посяга-

тельством на половую свободу и половую неприкосновенность несовершеннолетних.

За распространение экстремистских материалов в социальной сети «ВКонтакте», путем мониторинга Интернет-ресурса, в 2016 году выявлены 3 несовершеннолетних. Как выяснилось, подростки размещали на своих личных страницах фотоматериалы, содержащие нацистскую символику. Также в прошедшем году зафиксирован факт размещения неизвестным пользователем (житель г. Комсомольска-на-Амуре) сообщения содержащего ложную информацию о планируемых террористических действиях в городе Иркутске. В силу того, что несовершеннолетние не достигли возраста привлечения к административной ответственности, материалы были направлены в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав для принятия мер.

Одной из серьезных проблем, с которой столкнулись родители, органы власти, общественность в социальных сетях в 2016 году, – это повышенная активность так называемых «групп смерти», содержащих пропаганду суицида среди детей и подростков.

Негативным фактором, способствующим активному распространению идей подобного рода среди несовершеннолетних и молодежи, является неконтролируемое размещение подобных материалов в сети Интернет. На сегодняшний день в социальных сетях есть возможность регистрации неограниченного количества аккаунтов и создания сообществ. В доказательство к этому приведем полученные результаты поиска в социальной сети «ВКонтакте» при вводе в строку поиска хеш-тегов - #жит, #в\_игре, #4:20 и других. Как правило, при запросе их количество может превышать свыше 10 тысяч ссылок на страницы пользователей, групп, «пабликов», сообществ, записей, новостей и т. д. Все сводится к тому, что при блокировке одной группы вместо нее появляется несколько.

Сотрудниками отдела «К» в социальной сети «ВКонтакте» выявлена группа «50 дней до смерти», мониторинг которой установил входящих в нее несовершеннолетних учащихся г. Шелехова, г. Ангарска, г. Иркутска. В результате к работе с детьми были подключены психологи образовательных организаций.

В целом в Иркутской области за период прошлого года зафиксировано 3 попытки суицида в результате влияния запрещенного интернет-контента, в том числе 1 из них завершенная. Как видим, есть реальные жертвы, а установлению виновных лиц и блокировке их интернет-платформы препятствуют все те же несовершеннолетние механизмы правового и организационно-технического характера.

При изучении вопроса об ограничении доступа пользователей к группам, содержащим запрещенный контент, путем блокировки последних, выяснилось следующее. Агенты службы поддержки социальных сетей неохотно блокируют подобные «группы смерти» ввиду того, что обращаться по этому поводу должен пользователь, который пострадал в результате действия этих групп, а не заинтересованные третьи лица. Однако в связи с ухудшением ситуации, в частности, увеличением завершенных суицидов и суицидальных попыток среди детей и подростков, на период начала 2017 года в социальной сети «ВКонтакте» наблюдаются некоторые изменения. Теперь любой пользователь аккаунта указанной социальной сети может «Пожаловаться» на распространение записей, содержащих, в том числе, «призыв к суициду».

При осознании данной проблемы актуальной, в конце 2016 года на федеральном уровне была создана рабочая группа при участии депутатов Государственной Думы РФ, представителей Следственного комитета, Генпрокуратуры, МВД, Верховного Суда, Минюста, Минздрава, Минобрнауки, Роскомнадзора, Роспотребнадзора и Центра психиатрии и наркологии им. В.П.Сербского с целью выработки мер защиты жизни и безопасности детей, мер противодействия склонению детей к суициду и установления ответственности за вовлечение детей в опасную деятельность.

В начале 2017 года был подготовлен проект Федерального закона, предусматривающий уголовную ответственность за склонение (угговорами, подкупом, обманом) несовершеннолетних к самоубийству, за действие подросткам в совершении суицида (предоставление орудий, средств совершения самоубийства), для организаторов так называемых «групп смерти» и игр суицидальной тематики. Данный законопроект предлагает

дополнить Уголовный кодекс статьей «110.1. Склонение к самоубийству и содействие совершению самоубийства». За склонение к самоубийству несовершеннолетних предусмотрено лишение свободы на срок от трех до пяти лет. На данный момент указанный проект Федерального закона включен в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2017 года.

В ноябре 2016 года в Законодательном Собрании Иркутской области прошел круглый стол на тему «О реализации в Иркутской области мер по защите детей от факторов, негативно влияющих на физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие». В рамках мероприятия Уполномоченным отмечена проблема, что, обращения граждан в правоохранительные и надзорные органы по фактам выявления контента, распространяющего негативно влияющую на детей информацию, зачастую бывают неэффективными. Также было указано, что в связи со сложившейся ситуацией, активные граждане не знают, куда именно обращаться с выявленными фактами нарушения закона о распространении запрещенной информации. В связи с этим омбудсмен предложила разработать межведомственный план по обеспечению информационной безопасности детей, а также создать координационный совет при Правительстве Иркутской области.

На сегодняшний день основная ответственность за последствия пребывания детей в интернет-пространстве возлагается на родителей. Уполномоченный поддерживает обязанность родителей не только интересоваться виртуальной жизнью ребенка, но и принимать меры по ограничению доступа к информации, причиняющей вред его здоровью и развитию. Но одновременно настаивает на создании и развитии нормативных, отлаженных механизмов обеспечения детской информационной безопасности, так как в настоящее время информационные угрозы представляют собой опасность равноценную физическим.

*С целью повышения уровня безопасности детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, Уполномоченный предлагает возможным рекомендовать:*

#### **1. Правительству Иркутской области:**

*– разработать, утвердить и обеспечить реализацию государственной региональной программы (плана мероприятий) в сфере обеспечения информационной безопасности детей, производства информационной продукции для детей и оборота информационной продукции;*

*– рассмотреть возможность создания Координационного Совета (Экспертного совета, межведомственной комиссии) с привлечением специалистов – экспертов органов внутренних дел, министерств культуры, образования, здравоохранения, территориальных управлений Роскомнадзора, Роспотребнадзора, IT-специалистов и других экспертов для обеспечения взаимодействия различных ведомств по реализации мероприятий в сфере информационной безопасности детей, координации совместных усилий в указанной сфере, организации проведения исследований и экспертиз аудио-визуальной информации на предмет отнесения ее к причиняющей вред здоровью и развитию, эффективной реализации на территории региона Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»;*

*– разработать и утвердить порядок оплаты услуг экспертов при проведении экспертизы информационной продукции по инициативе органов исполнительной власти, а также рассмотреть возможность осуществления оплаты за счет средств областного бюджета;*

#### **2. Министерству образования Иркутской области:**

*– рассмотреть возможность внесения изменений в план учебной дисциплины «Основы безопасности жизнедеятельности» («Безопасность жизнедеятельности») в части выделения отдельных часов для изучения тем, посвященных информационной безопасности несовершеннолетних;*

#### **3. Мэрам (главам) муниципальных образований Иркутской области рекомендовать:**

*– рассмотреть возможность разработки и утверждения муниципальных программ с целью обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних.*

## 2.2.5. Суициды среди детей и подростков в 2016 году

*Самоубийство – мольба о помощи, которую никто не услышал.*

*Равиль Алеев*

Самой трагичной причиной детской и подростковой смертности от внешних факторов являются суициды.

В большей степени аутоагрессивному поведению подвержены несовершеннолетние в возрастной категории от 13 до 17 лет. Происходящие в указанный возрастной период внутриличностные изменения, без необходимой поддержки, часто способствуют возникновению стрессов, конфликтов, депрессивных настроений у подростка, что, в свою очередь, делает его очень уязвимым.

Статистика случаев суицидального поведения среди детей и подростков в регионе в динамике за 3 года обстоит следующим образом:

– согласно данным Службы межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении детей, в Иркутской области было совершено 227 попыток суицида и 69 завершённых суицидов;

– по данным ГУ МВД России по Иркутской области, несовершеннолетними совершена 261 попытка и 73 завершённых суицида;

– статистка, предоставленная областным министерством здравоохранения, свидетельствует о 240 суицидальных попытках и 68 завершённых суицидах.

Как видим, по-прежнему в региональной статистике прослеживается значительная разница, хоть и не столь существенная, как ранее. **Отсутствие на федеральном уровне единого статистического инструментария формирует разные подходы в учете показателей суицидальных проявлений несовершеннолетних у разных ведомств и организаций.**

По данным ГУ МВД России по Иркутской области, в 2016 году несовершеннолетними было совершено 96 попыток суицида (по данным Службы межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении детей – 80) и 15 завершённых суицидов. В сравнении с прошедшим годом в 2016 году на фоне

снижения количества завершённых суицидов в 2 раза (в 2015 г. – 30) значительно увеличилось количество суицидальных попыток – на 23% (в 2015 г. – 78). За период первых двух месяцев 2017 года зарегистрировано свыше 11 попыток суицида и 4 случая завершённого суицида.

Согласно статистическим данным в настоящее время в Иркутской области складывается неблагоприятная ситуация в сфере противодействия суицидальному поведению среди несовершеннолетних. Назревает актуальность поиска решений проблемы доведения детей и подростков до самоубийства, особенно с помощью механизмов телекоммуникационной сети Интернет.

Случаи суицида, произошедшие в 2016 году, были зафиксированы в 27 муниципальных образованиях. Наибольшее количество попыток суицида среди муниципалитетов Иркутской области зарегистрировано в Иркутске – 19 случаев. Наибольшее количество завершённых суицидов произошло: в Братске, Усть-Илимске, а также в Эхирит-Булагатском районе – по 2 случая в каждом муниципальном образовании.

Службой межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении детей за период с 2014 по 2016 год включительно зарегистрировано 296 сообщений по случаям суицида. Из них: о завершённых суицидах – 69, о попытках суицида – 227, о суицидальных мыслях – 6.

Распределяя несовершеннолетних, совершивших суицид, по возрастным категориям ситуация складывается следующим образом:

- 0-7 лет – 1 (0,3%) случай;
- 8-13 лет – 29 (9,8%) случаев;
- 14-18 лет – 266 (89,9%) случаев.

Наибольшее количество суицидов совершено лицами в возрасте от 13 до 15 лет (50%), а также лицами от 16 до 17 лет (45%), остальные приходятся на период возраста от 10 до 12 лет (5%).

Таблица № 6

**Количество зарегистрированных случаев суицида за 2016 год в разрезе муниципальных образований Иркутской области, по данным Службы межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении детей**

№ п/п	Муниципальное образование	Суицид		
		всего	завершенный	попытка
1	г. Иркутск	19	1	18
2	г. Ангарск	11	1	10
3	Тайшетский район	9	0	9
4	г. Братск	6	2	4
5	Иркутский район	5	1	4
6	г. Усть-Илимск	5	2	3
7	г. Усолье-Сибирское	4	1	3
8	Чунский район	4	0	4
9	Слюдянский район	3	0	3
10	Нижнеудинский район	3	1	2
11	Нижнеилимский район	3	0	3
12	Эхирит-Булагатский район	3	2	1
13	Усть-Удинский район	2	1	1
14	г. Усть-Кут	2	1	1
15	Казачинско-Ленский район	2	0	2
16	Бодайбинский район	2	0	2
17	Мамско-Чуйский район	2	0	2
18	Черемховский район	1	0	1
19	Аларский район	1	0	1
20	Тулунский район	1	1	0
21	Куйтунский район	1	0	1
22	Зиминский район	1	1	0
23	Заларинский район	1	0	1
24	Братский район	1	0	1
25	Осинский район	1	0	1
26	г. Саянск	1	0	1
27	г. Свирск	1	0	1
	<b>Всего:</b>	<b>95</b>	<b>15</b>	<b>80</b>

Среди типичных причин детских самоубийств в Иркутской области выделяются следующие:

1) семейные конфликты (физическое, эмоциональное или сексуальное насилие со стороны членов семьи, развод, смерть одного из родителей, эмоциональное отвержение подростка членами семьи и другие) – 137 (46,3%) случаев.

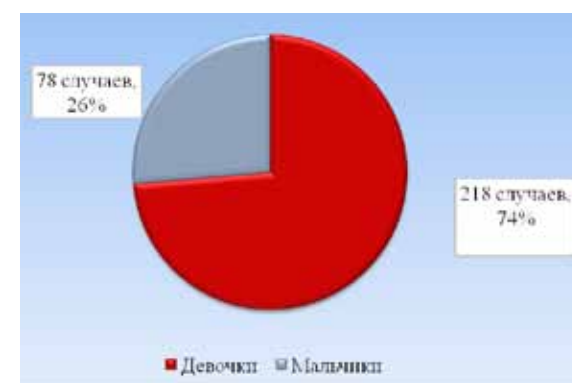
Так, в сентябре 2016 года в городскую детскую больницу г. Ангарска был доставлен несовершеннолетний А. с диагнозом: «перелом грудного отдела позвоночника, двухсторонний пневмоторакс». Установлено, что несовершеннолетний А., оставшись дома со своей старшей сестрой Е., после ссоры с родителями из-за низкой успеваемости в школе пытался покончить жизнь самоубийством, прыгнув с окна своей квартиры, расположенной на 5 этаже.

В ноябре 2016 года в дежурную часть ОП-2 УМВД России по г. Ангарску поступила телефонограмма о том, что госпитализирован несовершеннолетний М. с диагнозом: «отравление медицинским препаратом «Ф». Установлено, что после ссоры с матерью несовершеннолетний М. употребил несколько таблеток указанного медицинского препарата.

К проявлению суицидального поведения, в большей степени, склонны девочки.

Рисунок № 3

**Распределение лиц, совершивших попытку суицида, в том числе завершённую, по полу, %**



2) любовно-сексуальные конфликты (неразделенная любовь, нежелательная беременность, заражение венерическим заболеванием и другие) – 77 (26 %) случаев.

В ноябре 2016 года в дежурную часть отдела полиции №2 МУ МВД России «Братское» поступило телефонное сообщение от врача скорой медицинской помощи о том, что в городскую больницу доставлен несовершеннолетний В. с диагнозом: «резаные раны предплечья левой руки». Установлено, что в вечернее время несовершеннолетний В. находился дома вместе с несовершеннолетней подругой Г. Между несовершеннолетними произошел конфликт, в ходе которого несовершеннолетний В., взяв на подоконнике лезвие бритвы, нанес себе несколько порезов на запястье левой руки. Несовершеннолетняя Г. вызвала автомашину скорой помощи. Из объяснения подростка следует, что покончить жизнь самоубийством не желал, хотел напугать подругу.

В декабре 2016 года, дежурную часть ОП-1 МУ МВД России «Иркутское» поступило телефонное сообщение о том, что с диагнозом: «острое медикаментозное отравление» доставлена и госпитализирована несовершеннолетняя Ш. Установлено, что в ночное время несовершеннолетняя Ш. после ссоры с другом (переписка «ВКонтакте»), пыталась покончить жизнь самоубийством, приняв 20 таблеток медицинского препарата «И»;

3) школьные конфликты (жестокое отношение со стороны преподавателей, публичное унижение подростка преподавателем, конфликты на почве плохой успеваемости или нарушения дисциплины подростком и другие) – 17(5,7%) случаев;

4) состояние здоровья (постановка диагноза психического заболевания, тяжелые соматические заболевания, реальный или мнимый дефект внешности и другие) – 15 (5%) случаев;

5) конфликты со сверстниками (жесткие отношения в подростковых группах, оскорбление и насмешки со стороны сверстников, угрозы и вымогательство со стороны сверстников и другие) – 12 (4%) случаев;

6) криминальные конфликты (боязнь уголовного наказания, положение жертвы криминальных действий, принуждение подростка к криминальным действиям и другие) – 7 (2%) случаев.

Согласно статистике основными способами детских самоубийств в Иркутской области

в динамике за 3 года выделяют следующие:

- отравление (медицинскими препаратами, химическими средствами, уксусной кислотой, грибами и т. д.) – 160 (54 %) случаев;
- повешенье (удушение) – 64 (21,6 %) случаев;
- колото-резаные раны (порезы предплечий, ножевые ранения, порезы стеклом и т. д.) – 46 (15,5 %) случаев;
- выброс из окна, крыши, моста – 15 (5 %) случаев;
- наезд поезда – 4 (1,3 %) случая;
- применение оружия – 2 (0,67 %);
- удар током – 1 (0,3 %).

Основными местами совершения детских самоубийств установлены места проживания несовершеннолетних (дом, общежития учебных заведений, детские интернатные учреждения и др.) – 255 (86 %) случаев, общественные места (кафе, торговый центр, улица, парк и др.) – 17 (6 %), лесной массив – 8 (2,7 %) и образовательные учреждения – 7 (2,3 %).

Наибольшее количество суицидальных проявлений приходится на несовершеннолетних, проживающих в кровных семьях. В 2016 году их число составило 78 случаев суицида, из которых 11 являются завершёнными. В динамике за последние три года их количество составило 253 случая суицида (из них 58 завершённых). Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что на сегодняшний день есть серьезная потребность в организации мероприятий, направленных на построение позитивных детско-родительских отношений, а также их восстановление, в том числе с использованием медиативных технологий. Эта потребность часто является скрытой в силу того, что родители, в большинстве своем, не проявляют инициативу к тому, чтобы обратиться за помощью к квалифицированным специалистам, считая это проявлением слабости и предпочитая завершить конфликт с ребенком, а не разрешить его.

Среди несовершеннолетних, проживающих в замещающих семьях, количество суицидентов в 2016 году составило 15 человек, двое из которых совершили завершённый су-

ицид. В динамике за 3 года число случаев суицидальных проявлений указанной категории составило 38 человек (8 из них совершили завершённый суицид).

В 2016 году совершили завершённый суицид 2 воспитанника из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

*Так, в октябре 2016 года поступило сообщение о том, что обнаружен труп несовершеннолетней Е., 2000 г.р., являющейся воспитанницей одной из организаций для детей-сирот. Ребенок покончил жизнь самоубийством, спрыгнув с балкона пожарной лестницы. Предварительная причина – неразделенная любовь.*

ГУ МВД России по Иркутской области отмечает тенденцию увеличения числа суицидальных проявлений несовершеннолетними, в зависимости от их занятости, а именно – учащимися образовательных организаций на 1,1% (с 88 до 89), учащимися учреждений профессионального образования на 27,3% (с 11 до 14), не занятых трудом либо учебой на 16,7% (с 6 до 7).

В целях организации совместной деятельности органов государственной власти и учреждений Иркутской области по вопросам раннего выявления и пресечения фактов суицидального поведения среди несовершеннолетних, а также сопровождения и реабилитации пострадавших несовершеннолетних ежегодно утверждается Межведомственный план мероприятий по профилактике суицидов среди несовершеннолетних в Иркутской области. На начало 2017 года разработан новый проект регионального межведомственного плана по профилактике суицидов.

Оказание помощи несовершеннолетним, совершившим попытку суицида, осуществляется в соответствии «Положением о межведомственном взаимодействии по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении несовершеннолетних в Иркутской области»<sup>10</sup>.

В рамках данного положения на муниципальном уровне действуют муниципальные

межведомственные группы (далее – ММГ), осуществляющие сопровождение несовершеннолетних, совершивших попытку суицида, а также профилактику суицидального поведения среди несовершеннолетних. Координирующим звеном в организации деятельности ММГ является Служба межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении детей (далее – Служба), сосредоточенная в Центре психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи.

По данным Областной службы, при анализе деятельности ММГ отмечается раннее выявление и оперативное реагирование на выявленные факты суицидального поведения несовершеннолетних в муниципальных образованиях: Слюдянском, Шелеховском, Тулунском, Нижнеилимском, Качугском, Боханском, Мамско-Чуйском, Нукутском, Осинском районах а также в городах – Усолье-Сибирском и Саянске. Активную профилактическую работу проводят в городах: Ангарске, Тулуне, Саянске, Усолье-Сибирском, Зиме, а также в районах – Тулунском, Шелеховском, Заларинском, Зиминском, Черемховском. ММГ городов Братска и Усолья-Сибирского оперативно предоставляют информацию о случившихся попытках суицида. Кроме этого, в данных муниципальных образованиях к работе с несовершеннолетними, совершившими попытку суицида, и их семьями, привлекаются медицинские (клинические) психологи, работающие при медицинских учреждениях.

В динамике за три года зарегистрировано 12 повторных попыток суицида несовершеннолетних, 2 из которых являются завершёнными. За период 2016 года было сообщено о 6 повторных попытках суицида несовершеннолетних. Случаи были зарегистрированы в муниципальных образованиях – г. Братске (1 попытка), г. Иркутске (2 попытки), г. Бодайбо (1 попытка), Чунском районе (1 попытка), г. Усть-Илимске (1 завершённый суицид). Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что несовершеннолетний не получил необходимой психологической помощи, а, следовательно, работа по сопровождению была проведена неэффективно.

По данным Службы, деятельность ММГ не является эффективной в муниципальных

образованиях – г. Иркутск (Свердловский, Ленинский, Октябрьский, Правобережный округа), а также в Куйтунском, Усть-Удинском и Киренском районах.

Среди причин, способствующих снижению эффективности деятельности ММГ выделяются следующие:

- отсутствие ежемесячного контроля со стороны руководителей ММГ над выполнением сопровождения пострадавших несовершеннолетних детей и их семей;
- недостаточное количество или вообще отсутствие в некоторых муниципальных образованиях узкопрофильных квалифицированных специалистов, таких как психологи, психиатры, в том числе детских;
- отсутствие компетентности у значительного числа специалистов, оказывающих помощь несовершеннолетним, совершившим суицидальные попытки, в вопросах профилактики и сопровождения. Наиболее актуальна эта проблема в отдаленных районах области.

Примером неэффективной работы ММГ может послужить ситуация, случившаяся в Тайшетском районе.

*6 февраля 2017 года в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило сообщение Главного управления Министерства внутренних дел по Иркутской области о совершении оконченного суицида несовершеннолетним Н., 2003 г.р., учеником 7 класса, проживающим в одном из поселков Тайшетского района. Возбуждено уголовное дело по ст. 110 УК РФ.*

*В ходе рассмотрения информации было установлено, что мальчик проживал в многодетной семье А., имеющей пятерых несовершеннолетних детей, ранее состоящей на учете в органах полиции.*

*При изучении обстоятельств произошедшего стало известно, что мать несовершеннолетнего периодически злоупотребляла спиртными напитками (как и в ночь гибели подростка), неоднократно рассматривалась на заседаниях КДН и ЗП, один из детей неоднократно ранее уходил из дома и помещался в центр помощи семье и детям Тайшетского района.*

*В ноябре 2016 г. администрацией школы, где учился подросток, в адрес комиссии по делам несовершеннолетних и защите их*

<sup>10</sup> Распоряжение заместителя председателя Правительства Иркутской области от 22.08.2013 № 150-рзп «Об утверждении Положения о межведомственном взаимодействии по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении несовершеннолетних Иркутской области».

прав Тайшетского района была направлена информация о написании Никитой школьного сочинения на тему «Человек и природа», где подробно описан способ совершения суицида и высказаны суицидальные мысли. Рассмотрение указанной ситуации состоялось на очередном заседании муниципальной межведомственной группы по противодействию жестокому обращению в отношении несовершеннолетних (далее – ММГ), однако никаких реальных мер по предотвращению возможной трагедии принято не было. Несмотря на явные признаки того, что ребенку на тот момент требовалось комплексное психолого-педагогическое сопровождение, возможно, помощь медицинского специалиста, изучение причин и условий, повлиявших на состояние мальчика и повлекших написание сочинения в указанном контексте, организовано не было.

Рассмотрение подобных ситуаций на заседаниях ММГ и принятие мер по оказанию помощи детям, страдающим от жестокого и пренебрежительного отношения, склонным к совершению суицида, – является основной задачей указанной группы. Важным и необходимым при рассмотрении подобных проблем является участие в работе группы специалистов, способных реально оценивать имеющуюся угрозу и оказать конкретную помощь. В состав группы должны входить не только руководители субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений, зачастую не обладающие специальными познаниями, а специалисты в сфере детской и подростковой психологии, врач-психиатр и иные профессионально подготовленные кадры. Решения и рекомендации, принимаемые при рассмотрении ситуации, должны содержать реальные задачи, а не формальные указания, контролироваться и отслеживаться в динамике. Непонимание целей и задач ММГ и привело к халатному и формальному рассмотрению вопроса о ситуации с сочинением Никиты.

Еще одним субъектом в области профилактики суицидального поведения и оказания помощи несовершеннолетним, совершившим попытку суицида, является Служба детского телефона доверия, базирующаяся в ГАУ Иркутской области «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи».

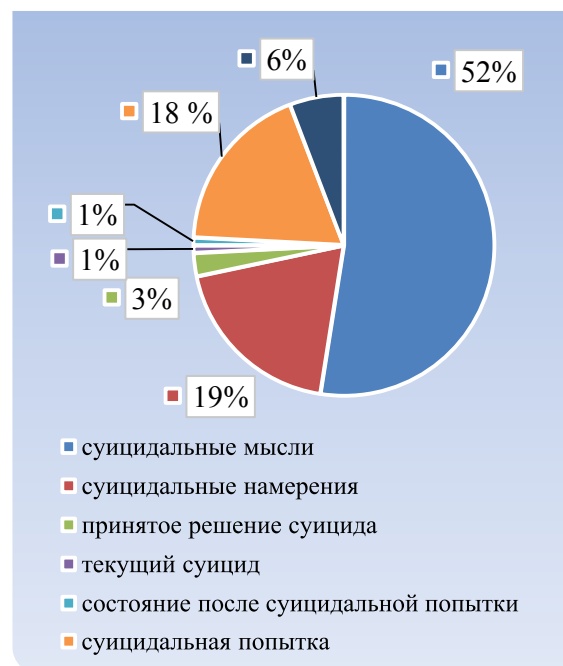
Служба детского телефона доверия – это экстренная психологическая служба, оказывающая помощь позвонившему неотложно, в момент обращения. В динамике за период с 2014 по 2016 год на детский телефон доверия поступило около 120 обращений по проблеме суицидального поведения, среди которых:

- от детей и подростков – 64 (53 %) сообщения;
- от законных представителей детей и подростков – 33 (28 %);
- от иных граждан – 23 (19 %).

Специалисты службы детского телефона доверия оказывают консультативную помощь несовершеннолетним и их родителям, находящимся в кризисном состоянии, с целью профилактики суицидальных настроений у детей и подростков. В сентябре 2015 года единый общероссийский детский телефон доверия 8-800-2000-122 запустил бесплатное приложение для мобильных телефонов «Телефон Доверия». Это первый в России сервис, разработанный специально для оказания экстренной квалифицированной психологической помощи. Приложение можно скачать в Google Play Market и в AppStore.

Рисунок № 4

Распределение звонков, поступивших на детский телефон доверия, по содержанию, %



В мае 2016 года заместителем Председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой утвержден План мероприятий, приуроченных к Международному дню детского телефона доверия в Иркутской области. В рамках исполнения плана органами исполнительной власти на сайтах размещена актуальная информация о деятельности служб телефонов доверия, учреждениями проведены акции, в том числе уличные акции, по распространению информации, в общеобразовательных учреждениях – уроки-тренинги для несовершеннолетних с использованием тематических, методических материалов: «В моей жизни много разного: и хорошего, и трудного», «Позвони, если трудно», практические занятия «Здравствуйте, это телефон доверия?», психологические практикумы «Дети говорят «Да» телефону доверия», проведено анонимное анкетирование на тему: «Скажи о чем молчишь» с целью выявления наиболее волнующих вопросов, а также анкетирование с целью изучения информированности о телефоне доверия, проведены родительские собрания на темы: «Доверие родителям – помощь детям», «Помочь ребенку – помочь семье».

С целью профилактики суицидального поведения несовершеннолетних, а также профилактики насилия и жестокого обращения с детьми в Иркутской области активную деятельность осуществляет ГБУ «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, профилактики, реабилитации, коррекции». Специалистами данного Центра организована работа со всеми субъектами образовательного пространства: обучающимися, педагогами, родителями (законными представителями). В течение 2016 года для 2056 педагогических работников проведено 55 семинаров и практикумов муниципального и областного уровня, организовано 43 мероприятия для 729 обучающихся и 26 семинаров для 969 представителей родительской общественности. Кроме того, в ноябре 2016 года организовано проведение единых областных профилактических мероприятий по профилактике суицидального поведения несовершеннолетних и профилактике жестокого обращения с детьми. Данные мероприятия состоялись в 28 муниципальных образованиях области. В мероприятиях при-

няли участие более 73 тысяч обучающихся, 7190 педагогов и более 54 тысяч родителей (законных представителей). Общее количество профилактических мероприятий составило свыше 5 тысяч.

На основании изложенного, представляется целесообразным рекомендовать:

**1. Правительству Иркутской области:**

– усовершенствовать систему ведения единого учета несовершеннолетних, совершивших суицидальные попытки и завершённые суициды, определив в качестве основного ответственного субъекта – Службу межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении детей;

– в связи с необходимостью оказания полноценной комплексной помощи подросткам, совершившим суицидальные попытки, обратившим за медицинской помощью, но не попавшим в поле зрения правоохранительных органов и иных служб, в системе органов здравоохранения предусмотреть ведение отдельного учета указанной категории несовершеннолетних, обеспечение им необходимых видов помощи, передачу статистической информации об указанных попытках в Службу. Обратив особое внимание на случаи поступления детей и подростков с отравлениями лекарственными препаратами, организацию работы с родителями детей указанной категории, рассмотреть возможность разработки и направления методических рекомендаций регионального минздрава по работе с подобными ситуациями;

– изучить целесообразность и рассмотреть возможность организации на базе профильных учреждений, в том числе здравоохранения, мобильной службы по оказанию квалифицированной помощи несовершеннолетним, совершившим попытку суицида, с включением в ее состав узкопрофильных специалистов, таких как психиатры, детские психотерапевты (особенно в случае отсутствия таковых на территории);

– рассмотреть возможность создания на базе одного из детских медицинских учреждений психотерапевтического отделения (стационарного) для несовершеннолетних («пограничного» отделения), пострадавших



в результате суицидальной попытки или преступления, совершенного в отношении него, в иных случаях, когда ребенку может потребоваться комплексная психотерапевтическая помощь;

– рассмотреть возможность создания «кибердружин, киберпатрулей», иных общественно активных сообществ из числа студентов-волонтеров, активных граждан для проведения мониторинга в телекоммуникационной сети Интернет, в том числе в социальных сетях, на предмет поиска информационных противоправных контентов (сообществ, групп, «пабликов»), в том числе содержащих призывы к несовершеннолетним к суицидальному поведению;

– в рабочем порядке в течение года проводить мероприятия по актуализации размещенных на стендах в общеобразовательных, дошкольных организациях, организациях, подведомственных министерству социально-развития, опеки и попечительства Иркутской области, министерству образования Иркутской области, министерству здравоохранения Иркутской области, а также иных организациях, связанных с пребыванием

в них несовершеннолетних, контактных данных организаций Иркутской области, оказывающих помощь семье и детям в кризисных ситуациях.

**Органам местного самоуправления:**

– провести комплексный анализ эффективности деятельности сформированных муниципальных межведомственных групп по противодействию жестокому обращению в отношении несовершеннолетних, в том числе принять меры по изменению состава групп, формированию качественных подходов при рассмотрении вопросов, касающихся защиты прав несовершеннолетних; обучению, повышению квалификации специалистов, работающих с детьми, нуждающихся в психологической, психотерапевтической помощи; составить муниципальную карту ресурсов (органов, учреждений, специалистов), работающих на территории по оказанию помощи детям, нуждающимся в различных видах помощи, а также предусмотреть составление муниципальных Планов по профилактике детских суицидов и суицидальных проявлений на территории.

## 2.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

*Состояние здоровья детей напрямую влияет на их дальнейшую жизнь, на их способность обрести профессию, создать семью, воспитать детей<sup>11</sup>.  
В.В. Путин, Президент Российской Федерации*

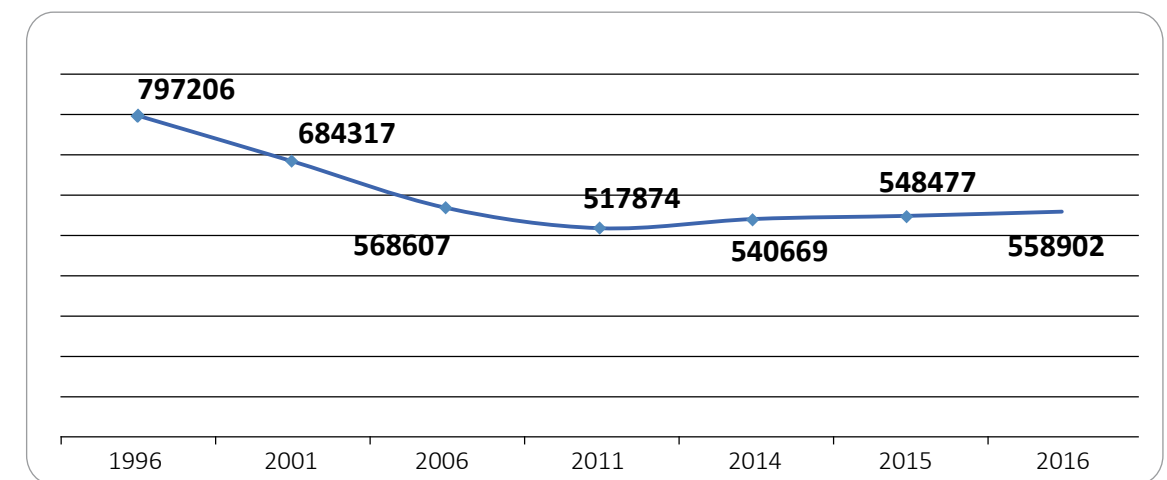
### 2.3.1. Демографическая ситуация

По предварительным сведениям Иркутскстата численность детского населения Иркутской области в возрасте от 0 до 17 лет на начало 2016 года составила 558 902 человека.

В динамике за 20 лет численность детского населения региона снизилась на 238 304 детей и подростков.

Рисунок № 5

Динамика численности детского населения в Иркутской области, чел.



Вместе с тем за последние три года наблюдается небольшой прирост детского населения региона.

При этом, самая малочисленная группа 13,4 % – это подростки в возрасте от 15-17 лет (74 809 чел.), 24,5 % – дети в возрасте от 10-14 лет (137 106 чел.), 29 % – дети в возрасте 5-9 лет (164 479 чел.), и самая многочисленная группа детей, рожденная в период активных мер стимулирования рождаемости, 33,1 % – 184 508 детей, в возрасте от 0-4 лет. Мальчиков больше, чем девочек, на 14 134 человека.

По данным службы записи актов гражданского состояния Иркутской области в

2016 году в регионе зарегистрировано рождение 35914 детей, что ниже показателей прошлого года на 1679 несовершеннолетних.

Наибольший процент родивших в 2016 году женщин приходится на возраст 25-29 лет и составляет 12 214 чел., на втором месте – возрастная группа 30-34 года (9 141 чел.), на третьем месте – мамы возраста 20-24 года (7 253 чел.). Между тем в текущем году родили 11 несовершеннолетних в возрасте 14 лет и моложе, и 476 девочек в возрасте от 15 до 17 лет.

<sup>11</sup> Заседание Координационного совета при Президенте по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы.

Рисунок № 6

Динамика численности детского населения в Иркутской области, чел.

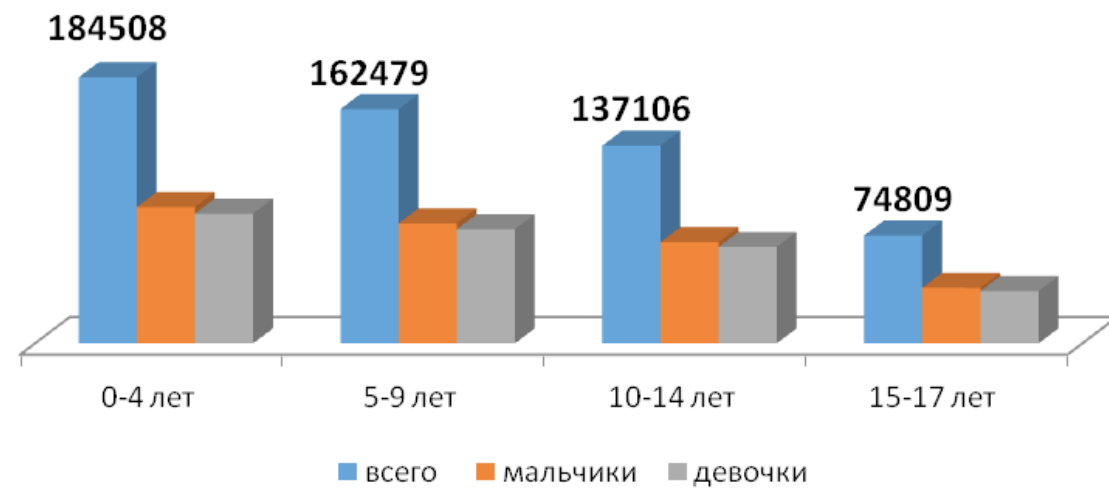


Таблица № 7

Сведения службы ЗАГС Иркутской области в 2016 году

возраст	всего	мальчики	девочки	разница
0-4 лет	184 508	94 508	90 000	4 508
5-9 лет	162 479	83 268	79 211	4 057
10-14 лет	137 106	70 202	66 904	3 298
15-17 лет	74 809	38 540	36 269	2 271
итого	558 902	286 518	272 384	141 34

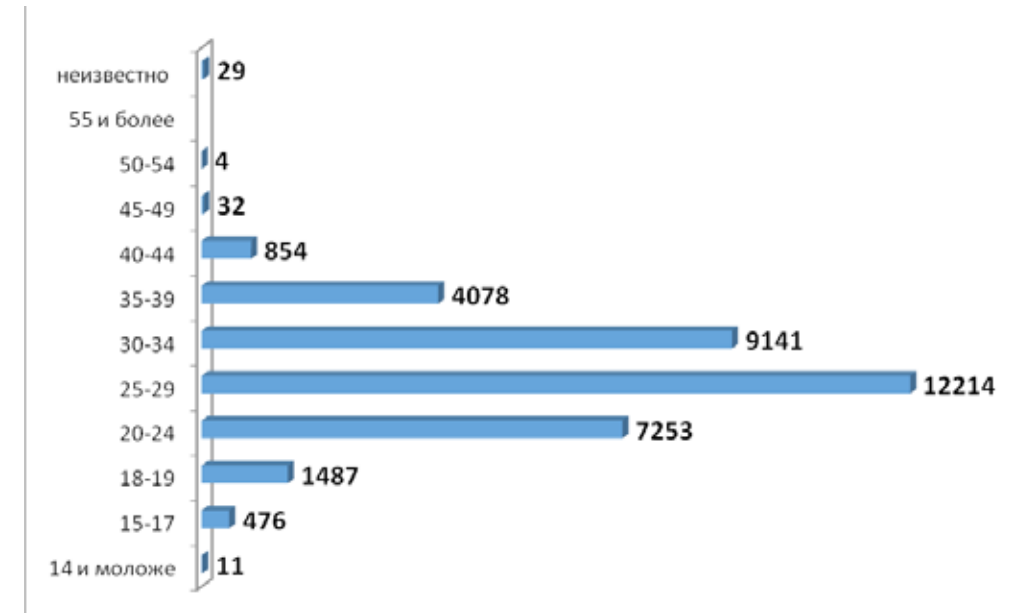
Рисунок № 7

Показатели рождаемости в Иркутской области в динамике за 5 лет, чел.



Рисунок № 8

Возрастной состав женщин, родивших в 2016 году



В текущем году по сравнению с предыдущим годом число зарегистрированных браков уменьшилось на 3747 и составило 17 620 браков.

Положительная динамика отмечается в снижении числа разводов. Вместе с тем в

2016 году распалось 11654 семьи (в том числе с участием 4 несовершеннолетних).

В отношении 8911 несовершеннолетних в 2016 году установлено отцовство, по решению судов усыновлено (удочерено) 336 детей.

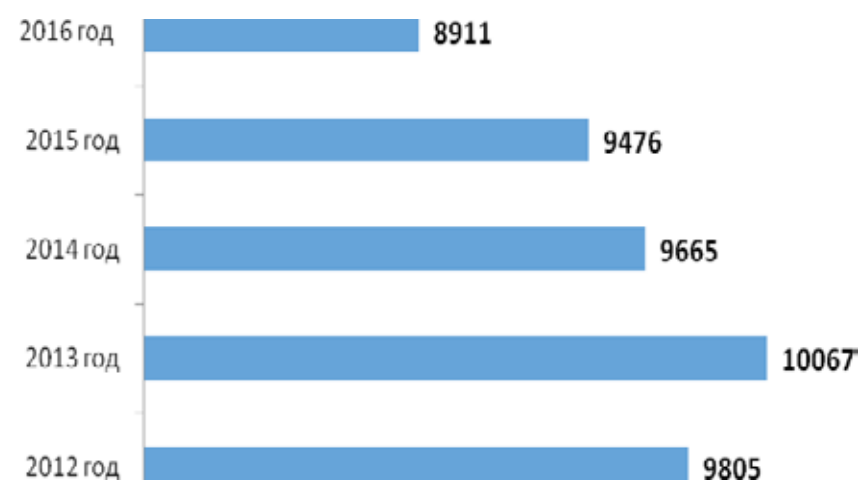
Рисунок № 9

Показатели регистрации заключения и расторжения брака в регионе в динамике за 5 лет



Рисунок № 10

Динамика численности детей, в отношении которых установлено отцовство, чел.



### 2.3.2. О состоянии здоровья несовершеннолетних

Государство признает охрану здоровья детей как одно из важнейших и необходимых условий физического и психического развития детей.

Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье и надлежащую правовую защиту в сфере охраны здоровья, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи.

Вместе с тем в аппарат Уполномоченного регулярно поступают обращения граждан на нарушение прав несовершеннолетних в сфере здравоохранения. Так в 2016 году поступило более 50 жалоб, из которых 16 – по вопросам льготного лекарственного обеспечения, а также изделиями медицинского назначения, 14 – по вопросам качества оказания медицинской помощи, 6 – по вопросам доступности оказания медицинских услуг, 4 – по вопросам предоставления лечебного питания несовершеннолетним, страдающим орфанными заболеваниями.

При анализе показателей общей заболеваемости детского населения (от 0 до 14 лет),

ведущее место занимают болезни органов дыхания – показатель 154 811,4 на 100 тыс. (увеличение в сравнении с 2015 годом 10 %).

На 2-м месте болезни органов пищеварения – 20 667,7 на 100 тыс. (рост в сравнении с 2015 годом на 19,0 %).

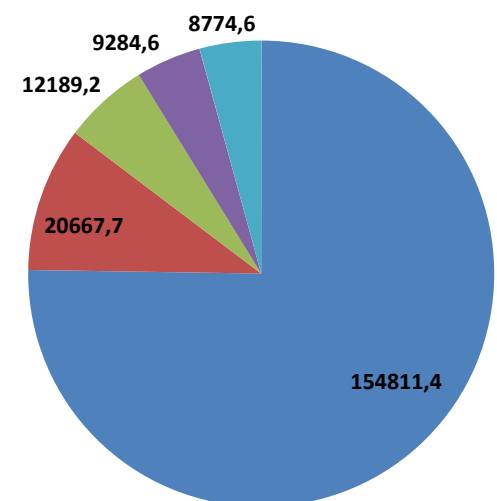
На 3-м месте – болезни глаза и его придаточного аппарата – 12 189,2 на 100 тыс. (увеличение показателя в сравнении с 2015 годом на 14,5 %).

На 4-м месте – болезни кожи и подкожной клетчатки – 9 284,6 на 100 тыс. (увеличение показателя в сравнении с 2015 годом на 4,2 %).

На 5-м месте – болезни костно-мышечной системы – 8 774,6 (незначительное увеличение в сравнении с 2015 годом на 2,6%).

Рисунок № 11

Показатели общей заболеваемости детского населения в возрасте от 0-14 лет, на 100 тыс.



- болезни органов дыхания
- болезни органов пищеварения
- болезни глаза и его придаточного аппарата
- болезни кожи и подкожной клетчатки
- болезни костно-мышечной системы

При анализе показателей общей заболеваемости подростков Иркутской области (15-17 лет) на первом месте стоят также болезни органов дыхания – 86 584,5 на 100 тыс. подросткового населения (рост показателя в сравнении с 2015 годом на 12,6 %).

На 2-м месте – болезни глаза и его придатков – показатель 22 955,8 на 100 тыс. (рост показателя общей заболеваемости в сравнении с 2015 годом на 21,3 %).

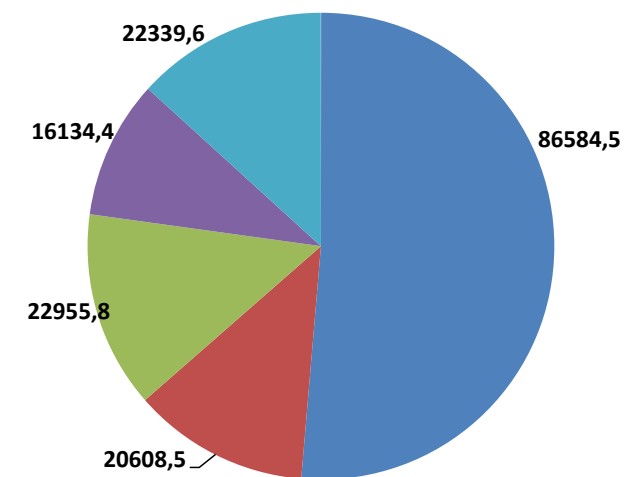
На 3-ем месте – болезни костно-мышечной системы – показатель 22 339,6 на 100 тыс. (рост показателя общей заболеваемости в сравнении с 2015 годом на 7,8 %).

На 4-м месте – болезни органов пищеварения – показатель 20 608,5 на 100 тыс. (отмечено снижение показателя в сравнении с 2015 годом на 12,1 %).

На 5-м месте – болезни эндокринной системы – показатель 16 134,4 на 100 тыс. (незначительный рост в сравнении с 2015 годом – на 4,7 %).

Рисунок № 12

Показатели общей заболеваемости детского населения в возрасте 15-17 лет, на 100 тыс.



- болезни органов дыхания
- болезни органов пищеварения
- болезни глаза и его придаточного аппарата
- болезни эндокринной системы
- болезни костно-мышечной системы

В 2016 году показатель младенческой смертности на территории Иркутской области снизился на 11,4% в сравнении с показателем за 2015 год и составил по предварительным данным 6,2 на 1000 живорожденных (показатель по Российской Федерации за 2015 год – 6,5).

Наиболее высокие показатели младенческой смертности отмечены в районах: Бодайбинском – 13,3 на 1000 (снизился на 12 % в сравнении с 2015 годом), Зиминском – 15,3 (снизился на 41,6% в сравнении с 2015 годом), Усть-Илимском – 13,4 (снизился в 2,4 раза в сравнении с 2015 годом), Куйтунском – 16,7, Аларском – 13,2. Ни один случай младенческой смертности не зарегистрирован в 4 районах Иркутской области: Катангском, Мамско-Чуйском, Ольхонском районе, г. Свирске.

Показатель детской смертности в 2016 году снизился на 15,7 % в сравнении с показателем в 2015 году и составил 7,5 на 10 000 детского населения.

В целях профилактики младенческой и

детской смертности в Иркутской области проводилась работа по пренатальной диагностике в медицинских организациях Иркутской области, а также осуществлялось ежемесячное ведение мониторинга и экспертизы всех случаев младенческой и детской смертности.

Охват пренатальной диагностикой беременных, вставших на учет по беременности до 14 недель, в соответствии с проводимым мониторингом в 2016 году составил 87,6 %; по итогам 2016 года число беременных женщин, отнесенных в группу высокого риска по хромосомной патологии у плода, составило 464 (1,8 %); в данной группе риска проведено 438 инвазивных процедур, выявлено 78 случаев хромосомной патологии, прервано беременностей по результатам пренатальной (дородовой) диагностики нарушения развития ребенка у 272 женщин.

При диагностике сложных врожденных

пороков развития у плода осуществляется направление женщин на родоразрешение в Новосибирск, Кемерово, Томск, Челябинск, Красноярск в целях организации новорожденному оперативного лечения в первые дни после рождения в федеральных медицинских организациях.

На мониторинге в Областном перинатальном центре в 2016 году находилось 566 новорожденных (в 2015 году – 680). В рамках выполнения маршрутизации детей по профилю «неонатология» и «педиатрия» из районов области в медицинские организации второго, третьего уровней в 2016 году был транспортирован 201 ребенок (в 2015 году – 268 детей). Медицинская эвакуация осуществлена в отношении 165 детей, в том числе вертолетом Ми-8 – 32 ребенка, самолетом, в том числе спецрейсами, – 26, на реанимобиле «Форд Транзит» – 107.

Таблица № 8

**Показатели среди детского населения Иркутской области в динамике за 2014-2016 годы**

показатель	2014 год	2015 год	2016 год
детская смертность (на 10 000 населения в возрасте до 17 лет)	10,8	8,9	7,5
младенческая смертность (на 1000 родившихся живыми)	8,7	7,0	6,2
количество прерванных беременностей (аборты), в том числе несовершеннолетними	21 467	20 363	18 658
	257	210	155
количество родов среди несовершеннолетних	424	307	328

Ежегодно растет количество детей, страдающих редкими орфанными заболеваниями, нуждающихся в дорогостоящем лечении. Своевременность обеспечения таких детей лекарственными препаратами, а также лечебным питанием является жизненно необходимым условием.

К сожалению, своевременно обеспечить

дорогостоящим лекарственным препаратом вновь выявленного пациента является затруднительным, что обусловлено длительностью процедуры закупки лекарственного препарата.

Так, в адрес Уполномоченного обратились родители несовершеннолетнего Б. по вопросу обеспечения ребенка лекарственным препаратом. По результатам рассмотрения

указанного обращения было установлено, что несовершеннолетний Б. страдает редким орфанным заболеванием. Стоимость лечения лекарственным препаратом в год составит около 20 000 000 рублей, в связи с чем министерством здравоохранения Иркутской области был сделан запрос в министерство финансов Иркутской области о выделении дополнительного финансирования. Данная потребность министерством финансов Иркутской области была учтена. Закупка в

установленном порядке лекарственного препарата будет осуществлена после доведения лимитов бюджетных средств до министерства здравоохранения Иркутской области.

Таким образом, процедура закупки лекарственного препарата для впервые выявленного больного, страдающего орфанным заболеванием, может составлять от 2 до 6 месяцев, что ставит жизнь пациента под угрозу.

Таблица № 9

**Количество детей, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями в 2014-2016 годах**

наименование заболевания	2014 год	2015 год	2016 год
фенилкетонурия	75	73	80
юношеский артрит с системным началом	19	21	25
другие состояния гиперфункции гипофиза	5	7	13
незавершенный остеогенез	2	3	3
мукополисахаридоз	1	0	2
нарушение обмена галактозы	1	1	1
болезнь кленового сиропа	1	1	1
апластическая анемия неуточненная	0	1	1
идиопатическая тромбоцитопеническая пурпура	0	2	1
итого:	104	109	127

В 2016 году отмечено снижение показателей общей заболеваемости в сравнении с 2014 годом.

Среди детей от 0 до 14 лет, страдающих новообразованиями, снижение на 34,9 %; болезнями нервной системы – на 4,8 %; отдельными состояниями, возникающими в перинатальном периоде – на 11,9 %; травмами и отравлениями – на 8,9 %;

– среди подростков (15-17 лет) с болез-

нями кожи и подкожной клетчатки – на 5,8 %; по классу «беременность, роды и послеродовой период» – в 1,8 раза;

– среди детей и подростков с инфекционными и паразитарными болезнями: до 14 лет – на 6,7 %, среди подростков – на 7,4 %;

– с болезнями мочеполовой системы: среди детей до 14 лет – на 5,9%, среди подростков – на 7,4 %.

Таблица № 10

**Заболееваемость туберкулезом среди несовершеннолетних в 2014-2016 годы  
(показатель на 100 000 населения соответствующего возраста)**

формы туберкулеза	дети в возрасте от 0 до 14 лет			подростки в возрасте от 15 до 17 лет		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
активные формы туберкулеза органов дыхания	27,0	21,9	18,4	46,7	39,0	1,4
другие формы туберкулеза	1,1	0,8	1,2	0,0	1,3	2,6
туберкулез (все формы)	28,0	22,8	19,6	46,7	40,3	44,1

Сохраняет свою актуальность и проблема дефицита кадров в сфере здравоохранения.

Таблица № 11

**Обеспеченность региона специалистами в области охраны здоровья детей  
(на 10 000 соответствующего населения)**

	число специалистов, работающих с детьми и подростками	2014	2015	2016
1	педиатр	14,6	14,6	14,1
2	стоматолог	2,3	2,2	2,4
3	кардиолог	0,3	0,3	0,3
5	хирург	0,97	1,1	1,1
6	гинекологи (урологи)	0,3	0,3	0,3
7	психиатры	0,4	0,4	0,45
8	детские наркологи	3,3	3,1	3,2

Низкая укомплектованность врачебными кадрами обусловлена ростом штатного расписания в соответствии с введением порядков оказания медицинской помощи и дефицитом медицинских кадров, вызванным, в первую очередь, недостаточным притоком в отрасль молодых специалистов.

В настоящее время именно выпускники медицинских высших учебных заведений являются одной из наиболее уязвимых категорий с точки зрения потери медицинских кадров. Молодых специалистов не устраивают

материальные и профессиональные перспективы работы в здравоохранении.

Вместе с тем состояние кадровых ресурсов определяет эффективность работы систем здравоохранения, в том числе качество и доступность оказываемой медицинской помощи населению. Именно наличие серьезных кадровых проблем в системе здравоохранения делает отрасль неэффективной, снижает доступность и качество медицинской помощи населению.

### 2.3.3. О состоянии детской инвалидности на территории Иркутской области

Проблемы инвалидизации детского населения сохраняют свою актуальность, что аргументируется официальной статистикой, согласно которой число детей-инвалидов в Иркутской области остается по-прежнему высоким.

По сведениям Управления Пенсионного фонда по Иркутской области, в 2016 году количество детей-инвалидов, получающих социальные выплаты, имеет тенденцию к снижению.

Таблица № 12

**Численность детей-инвалидов Иркутской области, получающих социальные пенсии, чел.**

2014	2015	2016
12 997	13 020	12 421

В 2016 году в Федеральном казенном учреждении «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Главное бюро) впервые прошли освидетельствование 1783 ребенка, категория «ребенок-инвалид» впервые установлена 1547, что на 222 человека (16,8 %) больше, чем в 2015 году (1325), и на 3,5 % меньше, чем в 2014 г. (1603).

Интенсивный показатель первичной детской инвалидности (далее – первичный показатель) в 2016 году составил 27,7 на 10 тысяч детского населения. По сравнению с 2015 годом (24,2) он вырос на 14,5 %. Данный показатель Иркутской области приблизился к аналогичным показателям по Российской Федерации (2014 г. – 26,6; 2015 г. – 24,6 на 10 тыс. детского населения) и Сибирскому федеральному округу (2014 г. – 25,0; 2013 г. – 23,1).

Таблица № 13

**Результаты первичных освидетельствований детей в возрасте до 18 лет в ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России, 2014-2016 гг.**

	2014	2015	2016
освидетельствовано всего	1933	1683	1783
из них признаны инвалидами по категории «ребенок-инвалид»	1603	1325	1547

В гендерной структуре первичной детской инвалидности стабильно преобладают мальчики (922 чел., или 59,6 %).

Структура первичной детской инвалидности с учетом возраста на протяжении анализируемого периода не меняется. Среди детей, впервые признанных инвалидами (да-

лее ВПИ), ежегодно лидирует группа от 0 до 3-х лет – 36,6% (566), на втором месте – возрастная группа от 8 до 14 лет – 33,4% (516), третье место занимает возрастная группа 4–7 лет – 23,5% (363), группа подростков (15 лет и старше) составляет 6,6% (102).

Таблица № 14

**Распределение детей, впервые признанных инвалидами,  
по возрасту, Иркутская область, 2014-2016 гг.**

возрастная группа	2014	2015	2016
0-3 года	697	518	566
4-7 лет	342	311	363
8-14 лет	447	405	516
15 лет и старше	117	91	102
всего	1603	1325	1547

В нозологической структуре первичной детской инвалидности стабильно лидируют три класса болезней: психические расстройства и расстройства поведения, врожденные аномалии, деформации и хромосомные нарушения, болезни нервной системы. В совокупности в 2016 году они составили 66,3 %.

Как и в прежние годы, первое ранговое место заняли психические расстройства и расстройства поведения (32,1%). Число ВПИ – 496 (в 2015 году – 458, в 2014 – 528). Первичный показатель за последний год повысился до 8,9 на 10 тыс. детского населения. Этот показатель в области по-прежнему выше среднероссийского (в 2015 г. – 6,1) и среднего по СФО (7,4). В рамках данного класса болезней 85,7 % приходится на умственную отсталость.

Второе место заняли врожденные аномалии, деформации и хромосомные нарушения (19,1 %). ВПИ – 296 (в 2015 г. – 216, в 2014 – 314). Первичный показатель по данному классу болезней в 2016 г. – 5,3 на 10 тыс. детского населения, темп роста – 37 %. По РФ в 2015 – 4,4; по СФО – 3,9, что значительно ниже среднего по области.

На третьем – болезни нервной системы (15,1%). ВПИ – 233 (231 – в 2015; 265 – в 2014). Первичный показатель не изменился и составил 4,2 на 10 тыс. детского населения. Этот показатель ниже среднероссийского и среднего по СФО (2015 г. – 5,0 и 4,4 соответственно).

Четвертое ранговое место занимают болезни эндокринной системы (8,3%). Число ВПИ резко возросло – с 84 в 2015 до 129 (в

2014 – 95). Первичный показатель увеличился в 1,5 раза – с 1,5 на 10 тыс. детского населения до 2,3. По РФ в 2015 г. – 1,9, в СФО – 1,7.

Пятое место – болезни костно-мышечной системы (6,6 %). ВПИ – 102 (2015 – 86, 2014 – 94). За последний год отмечен рост первичного показателя в 1,1 раза с 1,6 до 1,8 на 10 тыс. детского населения. В среднем по РФ показатель ниже – 1,1; по СФО – 1,0.

Шестое место стабильно занимают новообразования (4,3 %). Число ВПИ ежегодно увеличивается: 2014 – 51, 2015 – 58, 2016 – 67.

С целью установления инвалидности в 2016 году всего переосвидетельствовано 5116 детей-инвалидов.

Число детей, повторно признанных инвалидами, ежегодно снижается. За анализируемый период оно сократилось на 21,5 %, за 2016 год – на 6,3 % (5812, 4872, 4565 – по годам, соответственно). На наш взгляд, указанная тенденция в первую очередь связана с изменением подходов по установлению инвалидности и не обусловлена реальной нуждаемостью ребенка в установлении инвалидности.

Число детей, которым категория «ребенок-инвалид» установлена до достижения ребенком возраста 18 лет, за три года уменьшилось в 1,6 раза, за последний год – в 1,1 раза (1482, 1034, 925). Доля их также ежегодно снижается: 25,5 % – 2014 г., 21,2 % – 2015 г., 20,3 % – 2016 г.

Уровень повторной детской инвалидности продолжает ежегодно снижаться. В течение анализируемого периода он снизился в 1,3 раза, за 2016 год – в 1,1 раза (107,5; 88,8;

81,7 на 10 тысяч детского населения). В 2014-2015 гг.

Уровень повторной детской инвалидности в Иркутской области был ниже средне-

российских показателей, но превышал средний по Сибирскому федеральному округу (по РФ в 2014 г. – 91,6; в 2015 г. – 91,4; по СФО в 2014 г. – 85,8; в 2015 г. – 84,3).

Таблица № 15

**Результаты переосвидетельствований детей-инвалидов в возрасте до 18 лет в ФКУ  
«ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России, 2014-2016 гг. (%)**

результаты переосвидетельствований	2014	2015	2016
<b>переосвидетельствовано, в том числе</b>	<b>6599</b>	<b>5849</b>	<b>5116</b>
для определения инвалидности	6242	5486	4755
из них признаны инвалидами повторно по категории «ребенок-инвалид»	5812	4872	4565
не признано инвалидами	430	614	190
показатель стабильности инвалидности (%)	93,1	88,8	96,0
показатель реабилитации (%)	6,9	11,2	4,0

Таблица № 16

**Структура первичной детской инвалидности по нозологическим формам,  
Иркутская область, 2014–2016 гг. (на 10 тысяч детского населения, %)**

нозологические формы	впи			первичный показатель (на 10 тыс. детского населения)			удельный вес (%)			ранговое место		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
психические расстройства и расстройства поведения	528	458	496	9,8	8,4	8,9	32,9	34,5	32,1	1	1	1
из них умственная отсталость	422	384	425	7,8	7,0	7,6	79,9	83,8	85,7			
болезни нервной системы	265	231	233	4,9	4,2	4,2	16,5	17,4	15,1	3	2	3
врожденные аномалии, деформации и хромосомные нарушения	314	216	296	5,8	3,9	5,3	19,6	16,3	19,1	2	3	2
болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани)	94	86	102	1,7	1,6	1,8	5,9	6,5	6,6	4	4	5
болезни эндокринной системы	95	84	129	1,8	1,5	2,3	5,9	6,3	8,3	4	5	4
новообразования	51	58	67	0,9	1,1	1,2	3,2	4,4	4,3	6	6	6

При таких высоких показателях детской инвалидности актуальными являются вопросы соответствующей профилактики указанной категории лиц.

Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761, обозначены необходимые меры, направленные на государственную поддержку детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Одной из таких мер является создание единой системы служб ранней помощи для указанной категории, включающей медицинскую, реабилитационную, коррекционно-педагогическую помощь ребенку, социально-психологическую и консультативную помощь родителям; обеспечение преемственности ранней помощи и помощи в дошкольном возрасте, развития инклюзивного дошкольного образования, организации комплексной подготовки ребенка-инвалида и ребенка с ограниченными возможностями здоровья к обучению в школе.

**Подходы к оказанию ранней помощи на территории Иркутской области сформированы слабо, при коррекции нарушений в развитии ребенка не соблюдаются принципы непрерывности и семейной ориентированности ранней помощи.**

Необходимость разработки программы раннего вмешательства, ранней помощи детям-инвалидам неоднократно отражалась в докладах Уполномоченного, однако до настоящего времени такой программы не разработано.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 года №1839-р утверждена Концепция развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года.

Согласно указанной Концепции в целях обеспечения практической реализации программ ранней помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить:

– развитие программно-целевого подхода к формированию и осуществлению программ ранней помощи с учетом возможности софинансирования таких программ в рамках

реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы и программ Фонда;

– повышение роли органов местного самоуправления, общественных объединений и экспертов в формировании и реализации программ ранней помощи;

– разработку в рамках законодательства субъектов Российской Федерации нормативно-правового регулирования межведомственного взаимодействия в процессе формирования и реализации программ ранней помощи;

– определение основного (координирующего) органа, ведомств и организаций (их структурных подразделений) в сферах здравоохранения, социальной защиты и образования, на базе которых будет осуществляться оказание услуг ранней помощи;

– разработку комплекса мер, направленных на развитие кадрового потенциала программ ранней помощи, организацию дополнительного профессионального образования и методической поддержки специалистов, обеспечивающих предоставление услуг ранней помощи, на основе современных подходов;

– привлечение внебюджетных источников финансирования программ ранней помощи;

– разработку с учетом Концепции региональных поэтапных планов формирования программ ранней помощи, определение направлений, мероприятий и механизмов реализации указанных планов, в том числе обеспечивающих включение в программы ранней помощи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также методологической и методической базы комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов.

В рамках принятых изменений федерального законодательства, с учетом обозначенных задач, Уполномоченным было направлено инициативное письмо в адрес министерства здравоохранения Иркутской области о перепрофилировании домов ребенка в организации, осуществляющие деятельность по консультативной и психологической поддержке семьи, имеющей ребенка-инвалида.

Учитывая наличие квалифицированных кадров домов ребенка, а также имеющийся ресурс, данные организации могли бы реализовывать различные виды деятельности, в том числе в рамках развития ранней помощи семье и детям:

– организацию и проведение мероприятий по охране здоровья детей, в том числе по комплексной оценке состояния здоровья детей, а также осуществление профилактических, диагностических, лечебных и оздоровительных мероприятий, направленных на предупреждение возникновения и рецидивов детских болезней и инвалидизации;

– организацию и проведение профилактических осмотров детей с привлечением специалистов с высшим и послевузовским

медицинским и фармацевтическим образованием;

– диспансерное наблюдение детей, страдающих хроническими заболеваниями;

– проведение восстановительного лечения, комплексной медико-психологической и социально-педагогической реабилитации (психолого-педагогической коррекции) детей и их социальной адаптации и другое.

Согласно полученному ответу министерством здравоохранения Иркутской области принято решение о проведении в 2017 году мероприятий по реорганизации домов ребенка, позволяющих обеспечивать предоставление медицинских и реабилитационных услуг населению специалистами домов ребенка.

### *2.3.4. Реализация прав детей-инвалидов в сфере здравоохранения*

*Недостаточно быть врачом, надо еще уметь помочь.  
Бертольд Брехт*

Большую обеспокоенность у Уполномоченного вызывают проблемы реализации прав несовершеннолетних в сфере здравоохранения.

Систематически в адрес Уполномоченного поступают обращения граждан по вопросу отказа в обеспечении детей-инвалидов, страдающих сахарным диабетом, медицинскими изделиями (тест-полосками, а также глюкометрами для измерения уровня сахара в крови).

По результатам проверки доводов, изложенных в обращениях граждан по указанному вопросу, было установлено следующее.

В соответствии с федеральным законодательством дети-инвалиды отнесены к категории граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. В состав набора социальных услуг включена такая социальная услуга, как обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения, а также медицинскими изделиями<sup>12</sup>.

В настоящее время назначение и выписка лекарственных препаратов и медицинских изделий детям, страдающим сахарным диабетом, осуществляется в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 ноября 2012 года № 750н «Об утверждении стандарта первичной медико-санитарной помощи детям при инсулинозависимом сахарном диабете» (далее – Приказ № 750н).

Согласно указанному приказу для оказания первичной медико-санитарной помощи детям при сахарном диабете предусмотрено оказание медицинской услуги по коду А09.05.023.00 – исследование уровня глюкозы крови с помощью анализатора. Данная медицинская услуга является лабораторным методом исследования и предоставляется медицинской организацией.

Таким образом, тест-полоски для определения глюкозы в крови к глюкометру, а также сам глюкометр отсутствуют в данных стандартах оказания первичной медико-санитарной помощи. Указанное обстоятельство и послужило основанием для отказа министер-

<sup>12</sup> Статьи 6.1, 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

ством здравоохранения Иркутской области в обеспечении медицинскими изделиями детей, страдающих сахарным диабетом.

Вместе с тем в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>13</sup> дети-инвалиды входят в перечень групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно.

Распоряжением Правительства Российской Федерации<sup>14</sup> утвержден соответствующий перечень медицинских изделий, отпускаемых по рецептам при предоставлении набора социальных услуг, в который входит Игла-скарификатор автоматическая (код 216340), система мониторинга глюкозы в крови для домашнего использования (использования) у постели больного в целях диагностики i№ vitro (код 300680).

Также согласно данным государственного реестра медицинских изделий и организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий (далее – Реестр), под кодом 300680 зарегистрированы следующие медицинские изделия:

1. Расходные материалы к портативной системе контроля уровня глюкозы в крови «УанТач Селект», в т. ч. тест-полоски «УанТач Селект». Регистрационное удостоверение от 23.09.2015 г.

2. Материалы расходные к многопользовательской портативной системе контроля уровня глюкозы в крови «УанТач ВерноПро+», в т. ч. тест-полоски (О№е Touch Verio). Регистрационное удостоверение от 24.09.2015 г.

3. Расходные материалы в портативной системе контроля уровня глюкозы в крови О№е Touch Ultra, О№е Touch Ultra Easy, в т.

ч. тест-полоски О№е Touch Ultra. Регистрационное удостоверение от 23.09.2015 г.

4. Экспресс-анализатор (глюкометр) портативный для определения уровня сахара в крови «Акку Чек Актив» с принадлежностями. Регистрационное удостоверение от 13.10.2015 г.

5. Экспресс-анализатор (глюкометр) портативный для определения уровня сахара в крови «Акку Чет Перформа Нано» с принадлежностями. Регистрационное удостоверение от 13.10.2015 г.

6. Экспресс-анализатор (глюкометр) портативный для определения уровня сахара в крови «Акку Чек Мобайл» с принадлежностями. Регистрационное удостоверение от 09.02.2016 г.

Таким образом, в целом действующим законодательством предусмотрено обеспечение несовершеннолетних тест-полосками, шприц ручками, а также глюкометрами. Однако имеющиеся противоречия в законодательстве в виде отсутствия указанных медицинских изделий в стандартах медицинской помощи, утвержденных Приказом № 750н, является препятствием в их предоставлении.

Кроме того, диабет в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 715 отнесен к социально значимым заболеваниям, а измерение уровня глюкозы в крови для ребенка, страдающего инсулинозависимым сахарным диабетом, является жизненно необходимым.

Согласно Закону Иркутской области «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области»<sup>15</sup> гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, предоставляется льготное обеспечение лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, ме-

дицинскими изделиями.

В целях разрешения обозначенной проблемы Уполномоченным были направлены соответствующие письма в министерство здравоохранения Российской Федерации, Губернатору Иркутской области.

Согласно полученному ответу по результатам рассмотрения указанного письма Правительством Иркутской области работа, направленная на обеспечение детей медицинскими изделиями, поставлена на особый контроль.

По информации, полученной от министерства здравоохранения Российской Федерации, под словом «анализатор» понимается как стационарный лабораторный анализатор для определения уровня глюкозы в крови, так и применяемый в домашних условиях портативный глюкометр, о чем Минздравом России были даны соответствующие разъяснения органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья. В настоящее время Минздравом России ведется работа по внесению изменений в Приказ № 750н в части замены слова «анализатор» на «глюкометр».

**Однако никаких мер, направленных на обеспечение детей-инвалидов медицинскими изделиями для измерения уровня глюкозы в крови, до настоящего времени указанными ведомствами не принято.**

Кроме того, по результатам рассмотрения очередного обращения, поступившего в аппарат Уполномоченного, по вопросу обеспечения медицинскими изделиями ребенка-инвалида, страдающего инсулинозависимым сахарным диабетом, Уполномоченным в адрес министерства здравоохранения Иркутской области направлено заключение о необходимости принять меры по восстановлению нарушенных прав несовершеннолетней В., обеспечив ее тест-полосками.

Рассмотрев заключение Уполномоченного, министерство здравоохранения Иркутской области мер, направленных на обеспечение

несовершеннолетней В. тест-полосками, не приняло. При этом министерством было указано, что перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению бесплатно в соответствии с Законом области о социальной поддержке в оказании медицинской помощи, утвержден постановлением Правительства Иркутской области, и тест-полоски в указанный перечень не входят.

Следует отметить, что в соответствии с Законом области о социальной поддержке в оказании медицинской помощи гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, льготное обеспечение медицинскими изделиями предоставляется в порядке и на условиях, установленных правовым актом Правительства Иркутской области. В данном правовом акте Правительства Иркутской области<sup>17</sup> указания на то, что обеспечение медицинскими изделиями осуществляется в соответствии с каким-либо перечнем, отсутствуют. При этом основания отказа в льготном обеспечении лекарственными препаратами, медицинскими изделиями являются исчерпывающими. Такими основаниями являются представление недостоверных сведений или неполного перечня документов, а также несоответствие категории лиц, имеющих право на такое обеспечение.

Учитывая указанные положения федерального и областного законодательства, принимая во внимание, что рекомендации Уполномоченного о необходимости принятия мер по восстановлению нарушенных прав несовершеннолетней В. министерством здравоохранения Иркутской области учтены не были, Уполномоченным было направлено соответствующее письмо в прокуратуру Иркутской области с просьбой принять меры прокурорского реагирования, направленные на восстановление нарушенных прав ребенка.

По результатам рассмотрения письма Уполномоченного прокуратурой Иркутской области дан ответ, согласно которому при рассмотрении в судах общей юрисдикции гра-

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения».

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2762-р «Об утверждении перечня медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также перечня медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг».

<sup>15</sup> Часть 2 статьи 5 Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области» (далее – Закон области о социальной поддержке в оказании медицинской помощи).

<sup>16</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 30.12.2015 № 689-пп «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2016 год».

<sup>17</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 05.11.2013 № 502-пп «Об утверждении Положения о порядке и условиях льготного обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, в Иркутской области».



жданских дел по требованиям об обеспечении медицинскими изделиями детей, страдающих сахарным диабетом, при наличии одних и тех же норм судами принимаются различные решения, в связи с чем прокуратурой области направлена информация в Иркутский областной суд с целью выработки единого подхода по обозначенной теме. При таких обстоятельствах оснований для принятия мер прокурорского реагирования установлено не было.

**Таким образом, вопрос по обеспечению детей-инвалидов, страдающих сахарным диабетом, медицинскими изделиями для измерения уровня глюкозы в крови ни на федеральном, ни на областном уровне до настоящего времени не урегулирован.**

Вместе с тем в соответствии с Приказом № 750н для детей, страдающих инсулинозависимым сахарным диабетом, усредненный показатель измерения уровня глюкозы в крови составляет 1460 раз в год, то есть не менее 4 раз в день. Посещать медицинскую организацию совместно с ребенком 4 раза в день для измерения уровня глюкозы в крови для большинства семей не представляется возможным, поскольку влияет на их качество жизни.

**В настоящее время в адрес Губернатора Иркутской области направлено очередное письмо о необходимости обеспечения детей, страдающих сахарным диабетом, тест-полосками, а также беременных женщин.**

Еще один вопрос, требующий разрешения, – правомерность отказов министерства здравоохранения Иркутской области в обеспечении детей-инвалидов лекарственными препаратами, назначенными по решению врачебной комиссии.

Причинами, послужившими отказом в обеспечении лекарственными препаратами, явились положения приказов министерства

здравоохранения Иркутской области от 15 мая 2013 года № 80-мпр<sup>18</sup>, от 15 марта 2013 года № 37-мпр<sup>19</sup>.

Согласно указанным приказам основанием для отказа в обеспечении лекарственными препаратами является, в том числе, наличие медицинских противопоказаний к назначению данного лекарственного препарата, указанных в инструкции по его применению.

По общему правилу назначение лекарственных препаратов осуществляется в соответствии со стандартами медицинской помощи, а также инструкцией по применению<sup>20</sup>.

В ряде случаев врачебной комиссией учреждений здравоохранения принимаются решения о назначении по жизненным показаниям лекарственных препаратов в дозировке, превышающей указанную в инструкции по применению.

*Так, например, в адрес Уполномоченного обратилась гражданка В. по вопросу отказа в обеспечении ее несовершеннолетнего ребенка лекарственным препаратом Рокальтрол (Кальцитриол) в дозировке, рекомендуемой решением врачебной комиссии.*

*Из протокола врачебной комиссии областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Нижнеудинская районная больница» усматривается, что В. назначен Рокальтрол 0,25 мкг: утро – 1 мкг, день – 1 мкг, вечер – 1 мкг. Превышение стандартно рекомендованных инструкцией доз препарата основано на рекомендациях эндокринолога ФГБУ ЭНЦ г. Москва, обусловлено жизненными показаниями. Отсутствие препаратов, пропуск приемки или снижение дозы является недопустимым и жизнеугрожаем.*

*Следует отметить, что назначаемый лекарственный препарат Кальцитриол (Рокальтрол) входит в Перечень лекарственных*

*препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций<sup>21</sup>.*

*Согласно ответу министерства здравоохранения Иркутской области, направленному в адрес заявительницы, обеспечение лекарственным препаратом Рокальтрол (Кальцитриол) в дозировке, рекомендуемой решением врачебной комиссии, не представляется возможным, поскольку в соответствии с Приказом министерства здравоохранения Иркутской области<sup>22</sup> обеспечение лекарственными препаратами осуществляется:*

*а) в количестве, указанном в стандарте оказания медицинской помощи, необходимом на курс лечения (1 месяц, 6 месяцев, 1 год и т. п.) для обеспечения в текущем календарном году;*

*б) в количестве, соответствующем инструкции по применению лекарственного препарата, при отсутствии стандарта оказания медицинской помощи при имеющемся у гражданина заболевании, необходимом на курс лечения, рекомендованный в текущем календарном году.*

*В соответствии с инструкцией по применению суточная доза кальцитриола – 0,25 мг утром, в связи с чем принято решение об обеспечении лекарственным препаратом согласно инструкции.*

*Еще одним примером к вопросу отказа в лекарственном обеспечении является обращение гражданки И. По результатам анализа представленных ею документов было установлено, что врачебной комиссией ОГБУЗ «Заларинская районная больница» вынесено решение о необходимости обеспечения несовершеннолетней М. лекарственным препаратом Зонисамид (Зонегран) по жизненным показаниям.*

*На данное решение врачебной комиссии министерством здравоохранения Иркутской*

*области составлена дефектная карта с указанием необходимости оформить решение врачебной комиссии в соответствии с действующим законодательством. При этом в дефектной карте указано, что в инструкции по применению лекарственного препарата Зонисамид одним из противопоказаний к его назначению является детский возраст до 18 лет.*

*Согласно протоколу № 2995 от 31 октября 2016 года заседания врачебной комиссии ОГБУЗ «Заларинская районная больница» замечания министерства были устранены.*

*Кроме того, как было установлено, в инструкцию по применению лекарственного препарата Зонегран 5 сентября 2014 года были внесены изменения, согласно которым Зонегран может назначаться детям с 6 лет.*

*Однако до настоящего времени М. необходимым лекарственным препаратом не обеспечена.*

*Вместе с тем, как уже отмечалось, дети-инвалиды в соответствии с федеральным законодательством имеют право на государственную социальную помощь в виде обеспечения необходимыми лекарственными препаратами в соответствии со стандартами медицинской помощи.*

*При этом федеральным законодательством предусмотрено, что назначение и применение лекарственных препаратов, не входящих в стандарт медицинской помощи, допускаются в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии<sup>23</sup>.*

*По указанным фактам Уполномоченным в адрес министерства здравоохранения Иркутской области были вынесены заключения о необходимости восстановления прав несовершеннолетних путем обеспечения их лекарственными препаратами, назначенных по жизненным показаниям решениями вра-*

<sup>18</sup> Приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 15 мая 2013 года № 80-мпр «О порядке представления и рассмотрения дополнительных заявок по обеспечению отдельных категорий граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов в Иркутской области».

<sup>19</sup> Приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 15 марта 2013 года № 37-мпр «Об обеспечении граждан Российской Федерации, проживающих на территории Иркутской области, лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания, не входящими в соответствующий стандарт медицинской помощи, в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии за счет средств областного бюджета».

<sup>20</sup> Статья 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

<sup>21</sup> Приложение № 2 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 года № 2724-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2016 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

<sup>22</sup> Приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 15 мая 2013 года № 80-мпр «О порядке представления и рассмотрения дополнительных заявок по обеспечению отдельных категорий граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов в Иркутской области».

<sup>23</sup> Часть 5 статьи 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья).

чебных комиссий. Однако данные требования Уполномоченного министерством здравоохранения Иркутской области удовлетворены не были, в связи с чем Уполномоченным было направлено письмо в адрес заместителя Председателя Правительства Иркутской области.

**По результатам полученного письма заместителем Председателя Правительства Иркутской области было проведено рабочее совещание, по итогам которого министерством здравоохранения Иркутской области принято решение об обеспечении несовершеннолетних М., В. лекарственными препаратами, назначенными решениями врачебных комиссий по жизненным показаниям.**

Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» провозглашен приоритет охраны здоровья детей. Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье и надлежащую правовую защиту в сфере охраны здоровья, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи.

Кроме того, в перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей входит, в том числе, необходимость рассмотрения вопроса об обеспечении лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения детей, страдающих хроническими заболеваниями и нуждающихся в постоянном медикаментозном лечении или заместительной терапии, независимо от наличия у них инвалидности.

*Учитывая изложенное, в целях сохранения качества жизни несовершеннолетних Правительству Иркутской области рекомендуется:*

– *принять меры по обеспечению детей-инвалидов, страдающих сахарным диабетом, необходимыми медицинскими изделиями (тест-полосками, глюкометрами);*

– *принять меры по своевременному обеспечению детей-инвалидов лекарствен-*

*ными препаратами, назначенными по жизненным показаниям соответствующими решениями врачебных комиссий.*

Еще один серьезный вопрос, в течение 2016 года находившийся в работе Уполномоченного, – соблюдение прав детей-инвалидов на бесплатный проезд к месту лечения и обратно.

Поводом для обращения Уполномоченного в Генеральную прокуратуру Российской Федерации послужило письмо жителей города Бодайбо, имеющих детей-инвалидов, о невозможности проходить обследование и лечение в областном центре в связи с высокой стоимостью авиаперелета.

Суть обращений сводится к тому, что специализированная медицинская помощь детям с различными патологиями в основном предоставляется в учреждениях областного центра (в городе Иркутске), потребность в периодических выездах в город Иркутск семей с детьми-инвалидами является достаточно высокой. Например, стоимость авиабилета на одного человека в обе стороны по маршруту Бодайбо – Иркутск – Бодайбо в среднем составляет от 20 000 до 25 000 рублей. При этом железнодорожное и водное сообщение с областным центром отсутствует.

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

При этом необходимо отметить, что лечащим врачом направление для оказания специализированной медицинской помощи в федеральных медицинских организациях выдается при определенных условиях, в том числе при необходимости применения методов лечения, не выполняемых в медицинских организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения<sup>24</sup>.

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

Вместе с тем государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий<sup>25</sup>, в том числе медицинскую реабилитацию, предусмотренных федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду за счет средств федерального бюджета.

Согласно указанному Перечню<sup>26</sup> к медицинской реабилитации, осуществляемой за счет средств федерального бюджета, относится восстановительная терапия, реконструктивная хирургия (включая лекарственное обеспечение при лечении заболевания, ставшего причиной инвалидности, санаторно-курортное лечение, протезирование и ортезирование, обеспечение профессиональной ориентации инвалидов.

Право детей-инвалидов на предоставление бесплатного проезда на пригородном, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно гарантировано федеральным законодательством<sup>27</sup>. Такое же право предоставлено и для сопровождающих детей-инвалидов лиц.

Порядок предоставления гражданам социальных услуг устанавливается Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, а также Министерством здравоохранения Российской Федерации<sup>28</sup>.

Согласно указанному Порядку<sup>29</sup> обеспечение в рамках предоставления социальных услуг гражданам бесплатного проезда к месту лечения и обратно осуществляется на основании направления и талона № 2, оформленных

органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения, в порядке, определяемом Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Во исполнение указанной нормы приказом Минздравсоцразвития России от 5 октября 2005 года № 617 был утвержден Порядок направления граждан органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения к месту лечения при наличии медицинских показаний.

Данный Порядок регулирует вопросы, связанные с направлением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, для получения ими лечения в медицинских организациях и иных организациях, осуществляющих медицинскую деятельность, подведомственных федеральным органам исполнительной власти (далее – медицинские учреждения) при наличии медицинских показаний.

Направление детей-инвалидов, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в медицинские организации, подведомственные органам исполнительной власти субъекта РФ, указанным Порядком не предусмотрено.

Вместе с тем в соответствии со статьей 34 Федерального закона «Об основах охраны здоровья в РФ» специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная, оказывается врачами-специалистами и включает в себя профилактику, диагностику и лечение заболеваний и состояний, требующих использования специальных методов и сложных медицинских технологий, а также медицинскую реабилитацию.

Исходя из положений действующего за-

<sup>24</sup> Статья 10 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>25</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2005 № 2347-р «О федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду».

<sup>26</sup> Статьи 6.1, 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

<sup>27</sup> Часть 5 статьи 6.3 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

<sup>28</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 29.12.2004 № 328 «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан».

конодательства специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная, может оказываться как федеральными медицинскими организациями, так и медицинскими организациями, подведомственными органам исполнительной власти субъекта РФ<sup>30</sup>.

Таким образом, положение Порядка, предусматривающее направление детей-инвалидов, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в целях обеспечения их бесплатным проездом к месту лечения и обратно, в медицинские организации, подведомственные исключительно федеральным органам исполнительной власти, противоречит федеральному законодательству, гарантирующему право бесплатного проезда детей-инвалидов, а также сопровождающих их лиц, к месту лечения и обратно вне зависимости ведомственной подчиненности медицинской организаций.

Позиция Уполномоченного о необходимости внесения изменений в Порядок в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством была изложена в соответствующих письмах, направленных в адрес министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, министерства здравоохранения Российской Федерации.

В своем ответе Уполномоченному министерство здравоохранения Российской Федерации сообщило о готовности проработать данный вопрос. При этом принять решение в одностороннем порядке решение не может, в связи с чем письмо Уполномоченного было также перенаправлено в адрес Минздравсоцразвития России. Однако соответствующего правового решения указанными органами принято не было.

**Принимая во внимание, что в соответствии с действующим законодательством<sup>31</sup> предметом надзора является соответствие законам правовых актов, издаваемых, в том числе, федеральными органами испол-**

**нительной власти, с целью восстановления прав неограниченного круга детей-инвалидов, Уполномоченным направлено письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования. Ответ к моменту написания настоящего доклада из Генеральной прокуратуры Российской Федерации не поступил.**

В целях социальной поддержки указанной категории детей, реализации права ребенка на медицинскую помощь, Правительством Иркутской области предпринимаются определенные меры. С 2016 года в рамках областной подпрограммы «Дети Приангарья» реализуется мероприятие: «Предоставление компенсации расходов на оплату стоимости проезда проживающим на территории Иркутской области детям-инвалидам и сопровождающим их лицам, нуждающимся в диагностике и (или) лечении, среднедушевой доход семьи которых ниже двукратной величины прожиточного минимума, установленной в целом по Иркутской области в расчете на душу населения, в медицинские организации государственной системы здравоохранения Иркутской области и обратно». Проезд оплачивается в следующие областные организации:

- ГБУЗ Иркутская орден «Знак Почета» областная клиническая больница;
- ГБУЗ «Иркутская государственная областная детская клиническая больница»;
- ОГАУЗ «Иркутский областной клинический консультативно-диагностический центр»;
- ГБУЗ «Областной онкологический диспансер»;
- ОГБУЗ «Иркутская областная клиническая туберкулезная больница»;
- ГБУЗ «Областная детская туберкулезная больница».

В большинстве случаев у семей, воспитывающих детей-инвалидов, нет достаточных финансовых средств, позволяющих приобрести билеты к месту лечения и обратно.

Таким образом, действующий в рамках

указанного Постановления механизм, предусматривающий только компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту лечения детей-инвалидов, является малоэффективным для малоимущих жителей Иркутской области.

**Учитывая изложенное, Уполномоченным направлено письмо в адрес Губернатора Иркутской области с просьбой рассмотреть возможность внесения изменений в Постановление, предусматривающих обеспечение бесплатного проезда детей-инвалидов, а также сопровождающих их лиц к месту лечения и обратно в государственные медицинские организации здравоохранения Иркутской области, в виде выдачи уполномоченным исполнительным органом государственной власти направлений на получение бесплатных проездных доку-**

**ментов на основании заключаемых с перевозчиками государственных контрактов.**

Согласно полученному ответу Правительства Иркутской области министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в настоящее время подготовлен и проходит стадию согласования проект постановления Правительства Иркутской области, предусматривающий предоставление бесплатного проезда инвалидам, проживающим в отделенных муниципальных образованиях Иркутской области (Бодайбинский, Катангский, Киренский, Мамско-Чуйские районы), и сопровождающим их лицам.

В настоящее время вопрос предоставления бесплатного проезда детям-инвалидам к месту лечения и обратно в областные медицинские организации находится на контроле Уполномоченного.

### *2.3.5. О ситуации с ВИЧ-инфекцией в детской и подростковой среде*

Ежегодно в Российской Федерации регистрируется ухудшение эпидемиологической ситуации за счет роста числа новых случаев ВИЧ-инфекции, распространения ВИЧ-инфекции за пределы ключевых групп населения, а также высокого риска развития осложнений и смерти от заболеваний, ассоциированных с ВИЧ-инфекцией (туберкулез, гепатиты В и С), и синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИДа).

Начиная с 2006 года в Российской Федерации отмечается ежегодный рост числа новых случаев ВИЧ-инфекции в среднем на 10% в год. Это катастрофическая тенденция побуждает органы власти всех уровней к объединению усилий в области организации профилактики и лечения ВИЧ-инфицированных граждан.

В октябре 2016 года Правительством Российской Федерации утверждена «Государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Фе-

дерации на период до 2020 года». Настоящая стратегия является основой для организации деятельности и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления, государственных и социально ориентированных некоммерческих организаций, а также добровольцев по противодействию распространению ВИЧ-инфекции. Целью настоящей стратегии является предупреждение развития эпидемии, связанной с распространением ВИЧ-инфекции на территории Российской Федерации, путем снижения числа новых случаев заражения ВИЧ-инфекцией среди населения и снижения смертности от СПИДа<sup>32</sup>.

Масштабное распространение ВИЧ-инфекции среди молодого населения приводит к повышению смертности, сокращению рождаемости, уменьшению продолжительности жизни населения, сокращению численности работающего населения, увеличению затрат

<sup>30</sup> Пункт 7 Приказа Минздрава России от 29 декабря 2014 года № 930н «Об утверждении Порядка организации оказания высокотехнологичной медицинской помощи с применением специализированной информационной системы», пункты 2,6 Приказа Минздрава России от 2 декабря 2014 года № 796н «Об утверждении Положения об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи».

<sup>31</sup> Статья 21 Федерального закона от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

<sup>32</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2016 № 2203-р «Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

на здравоохранение, вызывает многофакторное деструктивное воздействие на социальную и экономическую сферы жизнедеятельности общества<sup>33</sup>.

Иркутская область относится к регионам Российской Федерации, где отмечается сложная эпидемиологическая обстановка и масштабное распространение ВИЧ-инфекции.

В 2016 году в Иркутской области отмечен рост заболеваемости ВИЧ-инфекцией на 10,2%. По уровню заболеваемости Иркутская область с показателем 163,6 чел. на 100 тысяч населения занимает 2-е место по Сибирскому федеральному округу после Кемеровской области (231,5 чел. на 100 тысяч населения). Ранее, в 2015 году, регион в данном рейтинге занимал 3-е место (148,4 чел. на 100 тысяч населения).

На период 1 января 2017 года число живущих с ВИЧ-положительным статусом жителей области составило 33 024 человека, показатель пораженности по области составляет 1 558,4 на 100 тыс. населения (более 1,5 %). Основным путем заражения в 2016 году в Иркутской области был половой (гетеросексуальный) – 74,8 % (2015 г. – 75,4 %).

В 2016 году случаи заражения ВИЧ-инфекцией были зарегистрированы во всех муниципальных образованиях Иркутской области. Превышение среднеобластного показателя заболеваемости ВИЧ-инфекцией наблюдалось в 18 из 39 муниципальных образований области.

В 2016 году в Приангарье вновь отмечен рост заболеваемости ВИЧ-инфекцией на 2,3 % среди несовершеннолетних по сравнению с 2015 годом. Выявлено 74 больных с ВИЧ-инфекцией, показатель 13,2 (на 100 тыс. населения), в 2015 году выявлен 71 больной, показатель 12,9, в 2014 году – 75 больных, показатель 13,9.

Наибольший удельный вес выявленных несовершеннолетних от общего числа больных в 2016 году отмечен в Баяндаевском районе – 10,0 %, Балаганском районе – 8,3 %, Иркутском районе – 6,9 %.

Основной удельный вес выявленных случаев ВИЧ-инфицированных несовершенно-

летних приходится на г. Иркутск – 23,3 % (17 случаев), Иркутский район – 16,4 % (12 случаев), г. Ангарск – 6,8 % (5 случаев), г. Братск – 5,4 % (4 случая), Нижнеилимский район – 5,5 (3 случая). На территориях остальных муниципальных образований области регистрируется от 1 до 3 случаев заражения ВИЧ-инфекцией у несовершеннолетних.

Удельный вес детей от 0 до 17 лет в 2016 году от общего числа ВИЧ-инфицированных составил 1,9 %, из них удельный вес детей до 14 лет составляет 63 %.

В возрастной группе от 0 до 14 лет в 2016 году (показатель на 100 тыс. детского населения – 9,5) отмечается снижение заболеваемости на 7,7 % по сравнению с 2015 годом (показатель на 100 тыс. детского населения – 10,3). В данной возрастной группе причиной заражения ВИЧ-инфекцией послужил перинатальный контакт в 45 случаях (97,8 %) и в 1 случае установлен половой путь инфицирования.

Всего за весь период регистрации ВИЧ-инфекции родился 9 831 ребенок от ВИЧ-инфицированных матерей, в том числе в 2016 г. – 808 детей, что меньше чем в прошлом году, на 8,9 % (2015 г. – 887 детей).

Однако отмечен рост заболеваемости вирусом иммунодефицита человека среди подростков возрастной категории 15-17 лет на 27,6 %. Выявлено 28 подростков, что больше на 6 случаев в сравнении с 2015 годом (22 чел.), из них половой путь передачи установлен у 25 человек (89,2 %). Подростков с установленным наркотическим путем передачи в 2016 году выявлено 3 человека. Наибольший удельный вес заболевших подростков данной возрастной категории приходится на следующие территории:

- в Иркутске – 6 случаев (21,4 %);
- по 3 случая в Иркутском, Нижнеилимском и Усольском районах;
- по 2 случая – в Ангарске, Заларинском и Нижнеилимском районах;
- по 1 случаю – в Братске, Боханском, Нижнеудинском, Тайшетском, Слюдянском, Усть-Илимском, Усть-Кутском районах, Черемхово и Черемховском районе.

Из общего числа несовершеннолетних, имеющих положительный статус ВИЧ, в 2016 году (730 человек) подростки в возрасте 15-17 лет составили 18,8 % (137 человек). Среди них 54,7 % заражены при «вертикальном» контакте от больной матери во время беременности, родов и кормления грудью, 35,8 % (49 человек) заразились половым путем, 1 % (7 человек) при употреблении наркотиков.

Среди общего числа несовершеннолетних, зараженных ВИЧ-инфекцией, у 5 человек не установлен путь заражения, что вызывает серьезную озабоченность.

Особую обеспокоенность Уполномоченного вызывают вопросы обеспечения и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, имеющих положительный статус ВИЧ.

По-прежнему в общей структуре численности живущих несовершеннолетних с ВИЧ (0-17 лет) сироты занимают около трети. Согласно данным на конец 2016 года численность ВИЧ-инфицированных несовершеннолетних, состоящих на учете в органах опеки и попечительства, составила 200 человек (27,3 % от общего числа ВИЧ-инфицированных детей и подростков). Из них число детей, находящихся в банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей (находящихся в организациях), составило 74 человека, а количество детей, находящихся под опекой или попечительством у граждан, – 126 человек.

Таблица № 17

Динамика числа живущих и пораженности несовершеннолетних в Иркутской области на 01.01.2017 г.

наименование	2014	2015	2016
общее число живущих с ВИЧ в Иркутской области	32 988	35 579	37 601
показатель пораженности населения (на 100 тыс.)	1364,1	1454,5	1558,4
число живущих несовершеннолетних (0-17 лет)	659	639	730
показатель пораженности несовершеннолетних (на 100 тыс.)	122,9	118,1	130,6
доля несовершеннолетних больных с ВИЧ от общего числа живущих с ВИЧ-инфекцией в Иркутской области	2 %	1,8 %	1,9 %

Оказание медицинской помощи указанной категории несовершеннолетних, проживающих в стенах государственной организации для детей-сирот, а также подопечным не вызывает особых вопросов. В интернатной организации за обеспечением специализированной медицинской помощи сиротам, имеющим ВИЧ-положительный статус занимаются медицинские работники. ВИЧ-инфицированным подопечным детям оказывается помощь, в частности, при осуществлении проверок условий жизни таких детей, при этом опекунам (попечителям) указывается на должное исполнение рекомендации врачей, своевременность прохождения диспансеризации и

проведение своевременного лечения несовершеннолетних.

Иная ситуация складывается в случаях, когда выпускники организаций для детей-сирот выходят в «свободное плавание». При поступлении выпускников сиротских организаций в средние профессиональные учебные заведения законными представителями, согласно законодательству, являются непосредственно органы опеки и попечительства. В связи с этим по-прежнему актуальными в этой сложившейся ситуации остаются вопросы:

- получают ли такие несовершеннолетние своевременную медицинскую помощь;

<sup>33</sup> «МУ 3.1.3342-16. 3.1. Эпидемиология. Профилактика инфекционных болезней. Эпидемиологический надзор за ВИЧ-инфекцией. Методические указания» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 26.02.2016).

- осуществляется ли необходимая в соответствии с диагнозом диспансеризация;
- кто контролирует прием лекарственных препаратов;
- отдает ли себе отчет несовершеннолетний при осуществлении половой связи (воспитательный компонент);
- информирован ли он о соблюдении мер предосторожности с целью исключения распространения ВИЧ-инфекции.

Эти вопросы имеют жизнеобеспечивающий характер для таких сирот, поэтому являются крайне важными. Отсюда возникает потребность централизованного включения в программу постинтернатного сопровождения актуальных положений, подготавливающих ВИЧ-инфицированных сирот к самостоятельной жизни.

В целом в Иркутской области проводится активная работа в части организации мероприятий по оказанию медицинской помощи несовершеннолетним, имеющим ВИЧ-положительный статус. По данным ГБУЗ «Иркутский областной центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» (далее – ИОЦ СПИД), на 1 января 2017 года антиретровирусную терапию получают 595 детей. Своевременное назначение и проведение терапии позволило снизить смертность детей, зараженных ВИЧ-инфекцией, до единичных случаев:

- в 2013 г. – 2 человека (Куйтунский район, г. Иркутск);
- 2014 г. – 3 человека (г. Братск, г. Зима, Заларинский район);
- 2015 г. – 1 человек (г. Тулун);
- 2016 г. – смертей от ВИЧ-инфекции у детей не зарегистрировано.

На диспансерный учет в 2016 году взято 56 детей с ВИЧ-положительным статусом (2013 г. – 54 чел., 2014 г. – 51 чел., 2015 г. – 56 чел., 2016 г. – 56 чел.).

В конце прошлого года в Иркутской области укрепилась судебная практика в части реализации права детей, имеющих положительный ВИЧ-статус, на медицинское обслуживание. Так, Иркутским районным судом был удовлетворен иск с требованием к проведению антиретровирусной терапии в отношении детей-ответчика. Истцом по делу выступил ИОЦ СПИД. Ответчиком была мать

детей, которая выступала против проведения данной терапии.

Организация профилактической работы в отношении распространения ВИЧ-инфекции в детской и подростковой среде реализуется в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы. Ведущей медицинской организацией, осуществляющей данные мероприятия, а также оказание организационно-методической помощи районам области является ИОЦ СПИД. Ежегодно разрабатывается план мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции, в том числе для несовершеннолетних, и утверждается министерством здравоохранения Иркутской области в установленном порядке.

В рамках реализации плана мероприятий по противодействию распространения ВИЧ-инфекции на территории Иркутской области проводились мероприятия, направленные:

- на повышение уровня информированности школьников, студентов путем проведения бесед, лекций, семинаров, акций, проведения анкетирования, социологических опросов по вопросам профилактики;

- на организацию работы среди студентов, школьников, воспитанников интернатов по пропаганде здорового образа жизни;

- на информирование лиц, находящихся в системе исполнения наказаний о средствах и методах профилактики ВИЧ-инфекции.

Общее количество проведенных мероприятий для несовершеннолетних в Иркутской области за 2016 год:

- 55 мероприятий в учреждениях системы образования, школы, лицеи, профессиональные училища, детские образовательные лагеря (охват 5021 человек);
- 2 мероприятия в учреждениях, подведомственных министерству социального развития, опеки и попечительства (охват 106 человек);

- мероприятие в ФКУ «Ангарская воспитательная колония», подведомственная ГУФСИН (охват 100 человек).

За 2016 год охвачено профилактически беседами, лекциями, семинарами-тренингами более 1,8 тысячи детей и подростков в возрасте от 14 до 18 лет в общеобразовательных учреждениях, более 2 тысяч учащихся

средних специальных учреждений, 1716 учащихся в ВУЗах.

В рамках проведения Всесибирского дня профилактики ВИЧ-инфекции, который проходит ежегодно 1 марта, по всему региону врачи и волонтеры организуют просветительские лекции, акции по индивидуальному консультированию и экспресс-тестированию на ВИЧ. В итоге в 2016 году профилактическими мероприятиями по Иркутской области было охвачено более 37,5 тысячи детей и подростков, в том числе во время уроков здоровья, классных часов, лекций, тематических вечеров, конкурсов в средних образовательных школах, средних специальных учреждениях. Всего было проведено 1026 мероприятий.

В рамках проведения Всемирного дня памяти умерших от СПИДа, который проходит 15 мая, информационными мероприятиями по Иркутской области было охвачено 9461 детей и подростков. Всего было проведено 303 мероприятия.

Стоит отметить активную деятельность Иркутского областного отделения общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» по профилактике распространения ВИЧ-инфекции. С 2003 года данной организацией реализуется программа «Профилактика ВИЧ-инфекции и предоставление услуг по оказанию помощи и поддержки людям, живущим с ВИЧ в Иркутске» при поддержке ИОЦ СПИД. Целевой группой являются семьи, затронутые эпидемией ВИЧ/СПИД в г. Иркутске, люди, живущие с ВИЧ, дети, рожденные ВИЧ-положительными матерями, беременные женщины, население, учащаяся и работающая молодежь в возрасте 16-24 лет, работающее население. Цель проекта – предотвращение дальнейшего распространения ВИЧ-инфекции и повышение качества жизни людей, затронутых эпидемией ВИЧ-инфекции, в г. Иркутске.

В рамках реализации данной программы осуществляются следующие виды деятельности:

- информационно-консультационный центр «Ступени» предоставляет услуги: консультации психолога, юриста и других специалистов;

- работает «Горячая линия» по вопросам ВИЧ/СПИД;

– служба милосердия осуществляет обеспечение дополнительным питанием детей, рожденных ВИЧ-положительными матерями, беременных женщин витаминами, гигиеническими наборами в родильные дома;

– патронажная служба – осуществляет паллиативный уход за клиентами, находящимися на поздних стадиях развития заболевания;

– группы взаимопомощи и поддержки для лиц, имеющих положительный статус лиц.

Профильными ведомствами и организациями в 2017 году будет продолжена профилактическая работа в целях повышения информированности детей и подростков по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции и формирования безопасного в плане ВИЧ-инфекции поведения и ориентации несовершеннолетних на здоровый образ жизни с учетом возрастных критериев и предрасположенности последних к «группе риска».

**С учетом сложившейся ситуации распространения ВИЧ-инфекции в детской и подростковой среде Уполномоченный выдвигает следующий ряд положений, рекомендуемых для исполнения:**

**1. Правительству Иркутской области:**

- разработать программу, направленную на организацию профилактики распространения ВИЧ-инфекции в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также учреждений среднего профессионального образования;

**2. Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, Министерству образования Иркутской области:**

- разработать и включить в программы постинтернатного сопровождения актуальные положения, подготавливающие ВИЧ-инфицированных сирот к самостоятельной жизни;

**3. Министерству здравоохранения Иркутской области (ГБУЗ «ИОЦ СПИД»):**

- организовать мониторинг в части диспансерного учета и лекарственного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, особое внимание уделив обучающимся учреждениям профессионального образования.

## 2.4. Право на отдых и оздоровление

С наступлением лета в Иркутской области начинается свой старт летняя оздоровительная кампания.

Детский отдых является эффективным механизмом сохранения и укрепления здоровья несовершеннолетних, профилактики противоправного поведения, поддержки семей с детьми.

Приоритетным направлением деятельности органов власти всех уровней является организация безопасного отдыха и оздоровления детей, проживающих на территории Иркутской области.

Мероприятия по организации отдыха и оздоровления детей за счет средств областного бюджета реализуются в рамках подпрограммы Иркутской области «Развитие системы отдыха и оздоровления детей в Иркутской области» на 2014-2020 годы государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2014-2020 годы, утвержденной в 2013 году постановлением Правительства Иркутской области<sup>34</sup>.

Согласно данным, в 2016 году в области функционировали 933 летних оздоровительных учреждения:

- на базе 18 санаториев оздоровлено 23 578 детей;
- 70 загородных детских оздоровительных лагерей приняли 43 011 детей;
- 764 лагеря с дневным пребыванием при школах приняли 55 048 детей;
- 42 палаточных лагеря посетили 12 170 детей;
- в 39 лагерях труда и отдыха оздоровлено 3 678 детей.

Всего в данных учреждениях отдохнули и оздоровились свыше 137 тысяч детей. Кроме того, более 124 тысяч детей были охвачены малозатратными формами отдыха, такими как велопробеги, экскурсии, дружины юных пожарных, ремонтные бригады, экологические отряды и лесничества, учебные сборы

для юношей, слеты спасателей, спортивные мероприятия и другие.

При проведении детской оздоровительной кампании в 2016 году особое внимание уделялось детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Дети указанной категории были обеспечены бесплатными путевками, оплата расходов по доставке детей к местам отдыха и обратно производилась за счет средств областного и федерального бюджетов.

В общей совокупности по итогам года в организациях с 2-5-разовым питанием, организованным отдыхом и оздоровлением было охвачено свыше 100 тысяч детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, малозатратными формами отдыха – около 74 тысяч детей. В том числе всеми формами отдыха было охвачены:

- более 3 тысяч детей-инвалидов из 785 детей-инвалидов, подлежащих оздоровлению (32%);
- 10 500 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из 12 640 детей-сирот, подлежащих оздоровлению (83%);
- 4 376 детей, состоящих на учете в правоохранительных органах, (80%).

В январе 2017 года установлен максимальный размер стоимости приобретаемой путевки в организации, обеспечивающие отдых и оздоровление детей, за счет средств областного бюджета<sup>35</sup>:

- в санатории для детей, санаторно-оздоровительные детские лагеря круглогодичного действия от 724,8 рублей до 942,2 рублей в сутки на одного ребенка (2016 г. – от 687 рублей до 893,1 рублей в сутки на одного ребенка), в зависимости от территории расположения лагерей;
- в загородные лагеря отдыха и оздоровления детей, специализированные (профильные) лагеря, детские оздоровительные центры, базы и комплексы, детские лагеря

труда и отдыха, детские лагеря тематической направленности, созданные при организациях социального обслуживания, санаторно-курортных организациях, общественных организациях (объединениях) и иных организациях, а также в иные организации сезонного действия или круглогодичного действия независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления от 616,1 рублей до 801 рубля в сутки на одного ребенка (2016 г. – от 584 рублей до 759,2 рублей в сутки на одного ребенка) в зависимости от территории расположения лагерей;

- в детские лагеря палаточного типа от 517,8 рублей до 560,9 рублей в сутки на одного ребенка (2016 г. от 490,8 рублей до 531,7 рубля в сутки на одного ребенка) в зависимости от территории расположения лагерей.

Одной из приоритетных задач при проведении детской оздоровительной кампании остается укрепление материально-технической базы учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей в Иркутской области. В 2016 году целевые субсидии из областного бюджета выделены на укрепление материально-технической базы 7 муниципальных оздоровительных учреждений. Объем средств областного бюджета, предусмотренный на предоставление субсидий, составил 23,1 млн рублей. Предоставление субсидий позволило провести капитальный и текущий ремонт жилых корпусов, пищевых и медицинских блоков, обновить материальную базу лагерей: приобрести мебель, необходимое оборудование, спортивный инвентарь, технику.

Благодаря средствам, выделенным из областного бюджета на укрепление материально-технической базы, в 2016 году впервые были проведены специализированные оздоровительные сезоны для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на базе муниципальных оздоровительных лагерей «Заря» (Нижнеудинский район)

и «Лосенок» (г. Усть-Илимск).

Кроме того, средства областного бюджета в размере 19,4 млн рублей были выделены 18 областными оздоровительными учреждениями на проведение ремонтных работ, приобретение инвентаря, оборудования и техники.

В 2017 году распределение субсидий местным бюджетам из средств областного бюджета в целях софинансирования расходных обязательств на укрепление материально-технической базы муниципальных учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей в Иркутской области, составит 23 123 тысяч рублей<sup>36</sup>. Субсидии будут распределены между 13 муниципалитетами для 14 муниципальных оздоровительных учреждений.

Распределение субсидий местным бюджетам из областного бюджета в целях софинансирования расходных обязательств органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области на оплату стоимости набора продуктов питания в лагерях с дневным пребыванием детей, между муниципальными образованиями Иркутской области в 2017 году составит более 87 миллионов рублей.

В целях обеспечения безопасности в летних оздоровительных учреждениях сотрудниками ГУ МВД России по Иркутской области в составе межведомственных оздоровительных комиссий в течение лета обследовано 100 % объектов детского отдыха. Все учреждения были обеспечены различными видами охраны, в том числе видеонаблюдением – 54 %, техническими средствами охраны – 47 %, охраной силовых структур – 18 %. Более 30 стационарных объектов отдыха с круглосуточным пребыванием детей (на территории г. Ангарска, Иркутского, Черемховского, Усольского, Слюдянского, Эхирит-Булагатского, Аларского районов) были обследованы на предмет антитеррористической защищенности сотрудниками ОМОН городов Иркутска и Ангарска, Центром кинологической службы ГУ МВД.

<sup>34</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 437-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2014-2020 годы».

<sup>35</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 24.01.2017 № 29-пп «Об установлении в 2017 году максимального размера стоимости приобретаемой путевки в организации, обеспечивающие отдых и оздоровление детей, за счет средств областного бюджета».

<sup>36</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 30.01.2017 № 49-пп «О распределении субсидий местным бюджетам из областного бюджета в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области по вопросам местного значения по организации отдыха детей в каникулярное время на укрепление материально-технической базы муниципальных учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей в Иркутской области, между муниципальными образованиями Иркутской области в 2017 году».

В ходе проверок выявлено 281 замечание в области обеспечения антитеррористической и противокриминальной защищенности учреждений отдыха и оздоровления детей. Наибольшее число недостатков зарегистрировано в организациях детского отдыха г. Ангарска (21), г. Братска (43), Усолье-Сибирское и в Усольском районе (27), Черемховском (29), Иркутском (35), Заларинском (18), Чунском (19) районах. К основным недостаткам отнесены: отсутствие системы видеонаблюдения, отсутствие или неисправность тревожной сигнализации, нарушение целостности ограждений, ненадлежащая организация пропускного режима, отсутствие или неисправность периметрального освещения, отсутствие или неисправность телефонной связи.

По результатам проверок в адрес заинтересованных ведомств (органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и другие) направлено 99 информационных сообщений об устранении выявленных недостатков. В 202 случаях недостатки устранены, оставшиеся (установка видеонаблюдения, турникетов) требуют значительных материальных затрат.

Также в ходе проведения обследований детских летних лагерей в местности Сахтор Ольхонского района был выявлен детский лагерь «Солнечный берег», который осуществлял работу без разрешения межведомственной комиссии. В настоящее время данное учреждение летнего отдыха и оздоровления детей находится в списке недобросовестных исполнителей, который формирует министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Особое внимание в летний период уделено безопасности детей и подростков на улицах, в том числе в ночное время, недопущению нахождения несовершеннолетних в местах, где может быть причинен вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию.

Трижды в течение лета (с 30 мая по 05 июня 2016 года, с 12 по 30 июня 2016 года, с 23 августа по 11 сентября 2016 года) в ежедневном режиме комплексными силами сотрудников полиции проводились специа-

лизированные мероприятия по пресечению фактов нахождения несовершеннолетних в ночное время в местах, запрещенных для их посещения без сопровождения взрослых.

Всего в течение летнего периода сотрудниками полиции проведен 2361 рейд в рамках исполнения Закона Иркутской области от 05.03.2010 №7-оз, 408 из которых с участием членов муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В местах, запрещенных для посещения детей в ночное время, выявлено 2892 несовершеннолетних, для принятия административного воздействия к нарушителям материалы направлены в муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Результатом системной, последовательной работы сотрудников полиции в ночное время стало сокращение преступной активности подростков в ночное время на 34,4 % (с 305 до 200 фактов).

*Принимая во внимание вышеизложенное, Уполномоченный рекомендует:*

**1. Правительству Иркутской области:**

– рассмотреть возможность увеличения финансирования на укрепление материально-технической базы учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей;

– рассмотреть возможность по увеличению охвата детей-инвалидов отдыхом и оздоровлением, предусмотрев для этого соответствующие финансовые средства в областном бюджете.



## 2.5. Право на образование

*В основе всей нашей системы образования должен лежать фундаментальный принцип: каждый ребенок, подросток одарен, способен преуспеть и в науке, и в творчестве, и в спорте, в профессии и в жизни.*

*Раскрытие его талантов – это наша с вами задача, в этом – успех России.*

*(из Послания Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию, 01.12.2016)*

В течение 2016 года вопросы обеспечения прав ребенка на образование являлись приоритетными в сфере деятельности Уполномоченного.

Основные из них – это вопросы качест-

ва школьного обучения, организации воспитательного процесса, организации дополнительного образования и досуга школьников, формирования доброжелательной и комфортной среды пребывания в учебном заведении.

### 2.5.1. Право детей на дошкольное образование

К началу 2016 года Иркутская область выполнила одно из важных заданий, обозначенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», и достигла 100-процентного показателя доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет в 42 (100%) муниципальных образованиях Иркутской области.

Система дошкольного образования Иркутской области по состоянию на 1 января 2017 года включает в себя 1069 образовательных организаций, реализующих основную образовательную программу дошкольного образования, в том числе:

– 903 дошкольные образовательные организации, включая 20 обособленных структурных подразделений;

– 144 муниципальных общеобразова-

тельные организации, реализующие уровень дошкольного образования, включая 20 обособленных структурных подразделений;

– 22 частные дошкольные образовательные организации, имеющие лицензию на право образовательной деятельности (15 детских садов ОАО «Российские железные дороги», 7 организаций, учрежденных иными юридическими лицами).

По данным Росстата, отображаемых на федеральном сегменте («Электронная очередь»), по состоянию на 1 января 2016 года в Иркутской области проживало в возрасте от рождения до семи лет 249 156 детей, из них 104 438 – в возрасте от рождения до трех лет и 144 718 – в возрасте от трех до семи лет.

По состоянию на 1 января 2017 года дошкольные образовательные организации Иркутской области посещают 145789 детей, в

том числе в возрасте от рождения до трех лет – 22 392 человека, от трех лет до семи лет и старше – 123 397 человек.

Доступность услуг дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет сохраняется на уровне 100%, что выше общероссийского показателя на 1,03% и показателя в Сибирском федеральном округе на 1,15%. В возрастной группе от рождения до трех лет – 69,8 %, что выше аналогичного периода 2015 года на 12,7%.

В рамках государственной программы Иркутской области «Развитие образования» на 2014-2018 годы в целях обеспечения дополнительного ввода мест в 2016 году продолжилась реализация мероприятий строительства и капитального ремонта объектов дошкольного образования.

Таблица № 18

#### Организация дошкольного образования в Иркутской области

показатели охвата дошкольного воспитания детей	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
общее количество дошкольных учреждений	975	991	1 026	1 047	1 064
численность находящихся в них детей	123 722	130 361	139 538	149 647	149 798
количество частных дошкольных учреждений	28	19	27	30	29
численность находящихся в них детей	4 009	3 250	5 079	5 079	4 849
показатели охвата дошкольного воспитания детей	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
количество детских садов семейного типа	3	3	3	3	0
численность находящихся в них детей	42	59	59	59	0
количество дошкольных групп в школах	74	99	125	307	нет данных
численность находящихся в них детей	1 959	1 842	2 211	3 578	нет данных
наличие других форм дошкольных учреждений					
негосударственных организаций	20	20	12	12	224*
центров и школ раннего развития детей	15	15	15	212	
групп кратковременного пребывания	228	228	313	242	
численность находящихся в них детей	3 254	4 616	5 598	4 857	

\* Группы по уходу и присмотру.

К концу 2016 года были завершены мероприятия по открытию новых мест в дошкольных образовательных организациях:

– ввод 5 объектов на 1010 мест в городе Иркутске (ул. Байкальская, микрорайон Солнечный) и Иркутском районе (п. Максимовщина, п. Березовый, с. Хомутово);

– завершены мероприятия капитального ремонта 4 объектов с дополнительным вводом 175 мест (Киренский район, г. Тулун, г. Саянск);

– завершено строительство объектов на 558 мест (г. Зима, г. Ангарск, п. Большой Луг Шелеховского района).

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 15 апреля 2015 года № 164-пп «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из областного бюджета в целях возмещения затрат в связи с получением дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях в Иркутской области» по состоянию на 1 декабря 2016 года из средств областного бюджета на сумму 14 163,994 тыс. рублей профинансировано 7 частных образовательных организаций, которые посещают 478 воспитанников.

Анализ обращений граждан, поступивших к Уполномоченному в 2016 году по вопросам дошкольного образования, свидетельствует о снижении напряженности по вопросам предоставления мест в дошкольных организациях. Если ранее основной проблемой была доступность мест в детских садах, которая усилиями муниципальных органов власти и Правительства Иркутской области практически решена, возникли проблемы иного характера.

**Предоставление мест в детских садах по месту жительства.**

Всего в адрес Уполномоченного по вопросам устройства детей в дошкольные учреждения в 2016 году поступило 31 обращение. В основном родители жаловались на то, что места им предоставлялись в детские сады, находящиеся далеко от дома. Каждому хочется водить ребенка в садик во дворе. Однако обеспечить всех местами в учреждении шаговой доступности физически невозможно: районные образовательные системы не справляются с потоком желающих даже этой

возрастной категории.

Среди недовольных в основном были жители Иркутского района, проживающие в микрорайонах Западный, Зеленый Берег, в районе Мельничной Пади, на территориях, граничащих с городом Иркутском. Детям, проживающим в этих микрорайонах, места в детских садах предлагаются администрацией Иркутского района в п. Марково, который значительно удален от их места проживания. Детских садов, близко расположенных к данным территориям, в Иркутском районе нет. При этом в шаговой доступности имеются детские сады, которые относятся к городу Иркутску. Конечно, родители решают проблему по-разному: кто-то делает регистрацию в городе, кто-то обращается в различные органы власти с жалобами. Настоящее решение данной проблемы видится в строительстве детских садов в черте новых микрорайонов Иркутского района.

**Получение социальных выплат родителями, имеющими несовершеннолетнего ребенка от 1,5 до 3 лет, из многодетных семей.**

В рамках работы с обращениями граждан, уже в самом начале 2017 г., Уполномоченным была выявлена проблема в вопросе оформления ежемесячной денежной выплаты в соответствии с частью 5(1) статьи 2 Закона Иркутской области от 2 ноября 2012 № 101-ОЗ «О ежемесячной денежной выплате в Иркутской области семьям в случае рождения, усыновления (удочерения) третьего или последующих детей» (далее – Закон № 101-ОЗ).

Законом № 101-ОЗ установлена дополнительная мера социальной поддержки семьям, проживающим (пребывающим) на территории Иркутской области, в виде ежемесячной денежной выплаты в случае рождения, усыновления (удочерения) третьего или последующих детей со дня достижения ребенком возраста полутора лет до достижения ребенком возраста трех лет.

Для оформления данного вида выплаты родителю необходимо представить в орган социальной защиты населения среди прочих документов, документ органа местного самоуправления о том, что ребенок и (или) предыдущие дети (один из предыдущих детей)



состоит (состоят) на учете детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования (в случае непосещения ребенком и (или) предыдущими детьми (одним из предыдущих детей) дошкольной образовательной организации или посещения групп кратковременного пребывания детей в дошкольной образовательной организации в связи с отсутствием мест либо отсутствием в населенном пункте по месту жительства (месту пребывания) такой организации).

Реализовывая свое право на получение данной выплаты, родители столкнулись с тем, что при реальном отсутствии мест в дошкольной организации получить документ, подтверждающий данный факт, оказалось затруднительным.

Для изучения ситуации в регионе по применению данной нормы Закона Уполномоченный провел мониторинг.

По результатам мониторинга установлено следующее:

– практически во всех муниципальных органах управления образованием Иркутской области, в населенных пунктах, где отсутствуют дошкольные образовательные организации, не ведется учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования, что влечет невозможность оформления и получения данной выплаты;

– низкая осведомленность родителей о наличии данной меры социальной поддержки и возможности ее оформления;

– неправомерные отказы в выдаче родителям запрашиваемого документа по причине несогласия родителей в предоставлении места ребенку в дошкольной образовательной организации не по месту жительства семьи (а по месту жительства ребенка мест нет);

– выдача документов, которые не содержат необходимых сведений для оформления ежемесячной денежной выплаты, вследствие чего органы социальной защиты населения отказывают родителям в начислении данной выплаты.

**На основании изложенного Уполномоченный рекомендует главам муниципальных образований Иркутской области,**

**руководителям органов управления образованием:**

– обеспечить учет всех детей дошкольного возраста на территории муниципальной территории, нуждающихся в получении дошкольных образовательных услуг, в том числе детей, проживающих в населенных пунктах, в которых отсутствуют дошкольные образовательные организации по месту жительства, с целью реализации прав граждан на получение меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты в соответствии с Законом № 101-ОЗ.

**2016 год не стал исключением по характеру жалоб на несоблюдение санитарно-эпидемиологических норм и правил в дошкольных организациях.**

В адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения о фактах нарушения санитарно-эпидемиологических правил и нормативов в дошкольных учреждениях. Решая вопросы снижения очередности в детских садах, органы управления образованием отдельных территорий продолжали работу по перепланировке помещений, уплотнению групп, в связи с чем были заняты помещения спортивных залов, изостудий, комнат для музыкальных занятий.

**Обеспеченность услугами дошкольного образования детей до 3 лет.** Потребность в этих услугах для возрастной группы от рождения до трех лет испытывают более 50 тысяч детей. За последние три года значительно сократилось число ясельных групп в дошкольных учреждениях. Многие мамы желают выйти на работу тогда, когда ребенку исполняется и год, и полтора, особенно матери-одиночки, которым самостоятельно приходится обеспечивать семью и воспитывать малыша, или семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

**Не оставались без внимания и вопросы медицинского обслуживания в дошкольных организациях.** Организация охраны здоровья несовершеннолетних в период обучения и воспитания (за исключением оказания первичной медико-санитарной помощи, прохождения медицинских осмотров и диспансеризации) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется этими организациями в соответствии с

Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», а также Приказом Министерства здравоохранения РФ от 5 ноября 2013 года № 822Н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях».

Организацию оказания первичной медико-санитарной помощи несовершеннолетним в период обучения и воспитания осуществляют органы исполнительной власти в сфере здравоохранения, то есть министерство здравоохранения Иркутской области. Образовательная организация обязана предоставить безвозмездно медицинской организации помещение, соответствующее условиям и требованиям для осуществления медицинской деятельности.

Учитывая данное распределение обязанностей, а также проведенные за последние годы реорганизационные мероприятия, обеспечение детей медицинской помощью в системе образования стало затруднительным. Если в прежние годы в каждой образовательной организации, будь это школа или детский сад, был медицинский кабинет, в котором постоянно на протяжении всего дня работал медик, готовый оказать медицинскую помощь в любой момент, то сейчас в этом кабинете работает «приходящий» в определенные часы медицинский работник. Поэтому говорить о своевременном и качественном оказании медицинской помощи не приходится.

Важным направлением в работе органов власти является укомплектование учреждений дошкольного образования педагогическими кадрами, которые смогут организовать



качественную подготовку ребенка к школе, а, следовательно, обеспечить плавный переход детей в систему общего образования.

В 2016 году продолжена реализация Плана мероприятий введения федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования в Иркутской области. Создан реестр педагогических площадок по направлению «Инновационные образовательные проекты, программы в рамках реализации ФГОС дошкольного образования», статус региональной педагогической площадки присвоен 16 дошкольным образовательным организациям.

Разработаны «дорожные карты» с целью распространения инновационного опыта дошкольной образовательной организации по реализации ФГОС дошкольного образования, создания условий повышения профессиональной компетентности руководящих и педагогических работников дошкольного образования по вопросам организации образовательного процесса в соответствии с современными требованиями.

В рамках форума «Образование Приангарья-2016» 14 педагогических площадок представили лучшие практики реализации ФГОС дошкольного образования в регионе.

В 2016 году Иркутская область приняла участие в конкурсе субъектов РФ на лучшие модели дошкольного образования, обеспечивающие доступность дошкольного образования для всех детей, включая модели раннего развития детей (от 2 месяцев до 3 лет). Победителем конкурса стало муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение детский сад комбинированного вида № 57 г. Ангарска.

**Доступность дошкольного образования для детей с особыми возможностями здоровья**

Обеспечение реализации права детей с ограниченными возможностями здоровья на образование рассматривается как одна из важнейших задач государственной политики.

Образование детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов предусматривает создание для них специальной коррекционно-развивающей среды, обеспечивающей адекватные условия и равные с обычными детьми возможности для полу-

чения образования в пределах специальных образовательных стандартов, лечение и оздоровление, воспитание и обучение, коррекцию нарушений развития, социальную адаптацию.

Получение детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами образования является одним из основных и неотъемлемых условий их успешной социализации, обеспечения их полноценного участия в жизни общества, эффективной самореализации в различных видах профессиональной и социальной деятельности.

В Законе «Об образовании» сказано, что дети с проблемами в развитии имеют равные со всеми права на образование. Важнейшей задачей является обеспечение доступности качественного образования, его индивидуализация и дифференциация, систематическое

повышение уровня профессиональной компетентности педагогов коррекционно-развивающего обучения, а также создание условий для достижения нового современного качества общего образования.

Обеспечение необходимых условий для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов в дошкольных образовательных организациях должно соответствовать потребностям ребенка.

По данным министерства образования в целях организации специального воспитания детей дошкольного возраста с ограниченными возможностями здоровья и имеющих особые образовательные потребности в системе дошкольного образования Иркутской области, численность таких детей представлена следующим образом.

Таблица № 19

**Количество групп и детей в них, в том числе с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов**

наименование показателей	численность воспитанников, человек			число групп, ед.
	всего	с ОВЗ	дети-инвалиды	
всего	144 944	9 458	1 158	6 072
в том числе:				
группы компенсирующей направленности	9 324	8 720	540	544
в том числе для воспитанников:				
с нарушением слуха	74	74	58	6
с нарушением речи	7 245	6 656	99	393
с нарушением зрения	271	267	27	18
с нарушением интеллекта	292	292	129	28
с задержкой психического развития	932	932	143	67
с нарушением опорно-двигательного аппарата	444	433	76	27
со сложным дефектом	0	0	0	0
другого профиля	66	66	8	5
группы общеразвивающей направленности	126 843	350	570	5 131
группы оздоровительной направленности	1 238	102	11	65

наименование показателей	численность воспитанников, человек			число групп, ед.
	всего	с ОВЗ	дети-инвалиды	
из них:				
для детей с туберкулезной интоксикацией	572	102	4	32
для часто болеющих детей	666	0	2	31
группы комбинированной направленности	1 194	182	26	47
группы для детей раннего возраста	5 749	104	10	255
группы по присмотру и уходу	596	0	1	30
семейные дошкольные группы	0	0	0	0
в том числе:				
общеразвивающей направленности	0	0	0	0
по присмотру и уходу	0	0	0	0
из общего числа :				
группы кратковременного пребывания	816	х	х	54
группы круглосуточного пребывания	171	х	х	11
разновозрастные группы	24 623	х	х	1 166

Учитывая, что вопрос с предоставлением мест детям с 3 лет в дошкольных учреждениях в настоящее время практически решен, стали появляться обращения разгневанных родителей, детей которых не принимают в детские сады.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение от мамы с жалобой на то, что ее ребенка отказываются принимать в детский сад, несмотря на наличие направления. Изучив ситуацию, выяснилось, что дело было не в том, что ребенка не принимали, а в том, что в данном детском учреждении специальные условия для ребенка с ограниченными возможностями, к которым относился сын заявительницы, созданы не были. Обеспечить его в условиях детского сада общеразвивающей направленности, в группах, где почти 30 детей, было довольно проблематично:

нужны специалисты, разработка адаптированной программы и иные условия. Администрация детского сада рекомендовала маме перевести ребенка в сад, где ему было бы комфортнее. Ранее, при постановке ребенка на очередь в отделе образования, сама мама о необходимости направления ребенка в группу для детей с ограниченными возможностями не заявляла.

Уполномоченный предложил маме решить вопрос о предоставлении места в детском саду компенсирующей направленности, в штате которого есть необходимые специалисты. Причина, по которой мама отказывалась на перевод, удаленность детского сада от места проживания.

**Отсутствие специальных условий в системе дошкольного образования для детей с ограниченными возможностями, де-**

тей-инвалидов в ближайшем дошкольном учреждении по месту жительства ребенка, наличие очереди в специальные группы – вот те основные проблемы, о которых абсолютно обоснованно говорят заявители в своих обращениях.

Следует признать, что сегодня указанная выше проблема является одной из самых острых и требующих пристального внимания всех государственных и муниципальных структур, отвечающих за ее решение.

Помимо постоянных финансовых затрат, которые должны нести родители детей-инвалидов, пытаясь добраться до ближайшего детского сада, где созданы специальные условия, родителям приходится испытывать и тяжелые физические нагрузки, и моральные страдания, каждый день добираясь до детского сада на общественном транспорте, например, с ребенком, имеющим серьезные нарушения опорно-двигательного аппарата, поражения центральной нервной системы и иные тяжелые заболевания.

**Учитывая вышеизложенное, представляется важным и необходимым рекомендовать:**

**1. Правительству Иркутской области:**

– продолжить развитие и поддержку системы дошкольного образования с учетом необходимости расширения охвата дошкольным образованием детей до 3 лет;

– организовать работу по надлежащему обеспечению медицинского обслуживания в дошкольных организациях.

**2. Главам МО Иркутской области:**

– продолжить работу по обеспечению доступного дошкольного образования максимально приближенного к месту проживания;

– принять меры, направленные на привлечение педагогических кадров на работу в ДОО;

– продолжить реализацию мер по развитию и поддержке негосударственных дошкольных образовательных организаций;

– продолжить развитие системы дошкольного образования с учетом необходимости расширения охвата дошкольным образованием детей до 3 лет;

– обеспечить в соответствии с законодательством РФ учет детей с ОВЗ дошкольного возраста на территории му-

ниципального образования, нуждающихся в предоставлении образовательных услуг в соответствии с особенностями их здоровья, определить реальную потребность в развитии системы дошкольного коррекционного образования, разработав соответствующую программу;

– обеспечить необходимые условия пребывания в дошкольных образовательных организациях детям с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям-инвалидам в соответствии с требованиями ФГОС для детей с ОВЗ.

## 2.5.2. Право детей на получение общего образования

*...Самое важное, что волнует родителей и учителей, общественность, - это, конечно же, содержание образовательного процесса, насколько школьное образование отвечает двум базовым задачам, о которых говорил еще академик Лихачев: давать знания и воспитывать нравственного человека. Он справедливо считал, что нравственная основа - это главное, что определяет жизнеспособность общества: экономическую, государственную, творческую.*

*(из Послания Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию, 01.12.2016)*

В 2015-2016 учебном году программы общего образования реализовывались в 918 образовательных организациях Иркутской области. В течение 2016 года их число сократилось на 13 организаций. 253 малокомплектные сельские начальные и основные школы образовательную деятельность осуществляют, являясь структурным подразделением (филиалом) организаций среднего общего образования.

В связи с тем, что в Иркутской области 39% муниципальных общеобразовательных организаций (327 школ) с численностью обучающихся в классе менее 10 человек, каждый год проводятся мероприятия, направленные на оптимизацию сети организаций общего образования путем реорганизации малокомплектных школ (в основном сельских), реализующих программы начального и основного общего образования, в филиалы базовых средних общеобразовательных организаций, обеспечивающих высокое качество образования. Решения органов местного самоуправления о закрытии сельских школ принимается с учетом мнения жителей населенного пункта.

Общая численность обучающихся общеобразовательных организаций в 2016-2017 учебном году увеличилась на 8545 школьников по сравнению с 2015-2016 учебным годом, обучающихся в 1 классе – на 2 823 ученика.

В Иркутской области в 2015-2016 учебном году в двух общеобразовательных организациях 115 детей обучалось в третью смену. Возникновение третьей смены и риск роста численности детей, обучающихся во вторую смену, обусловлены внутрорегиональной миграцией населения.

С целью ликвидации 3-й смены в июле 2016 года утвержден План реализации комплекса мер («Дорожная карта») по ликвида-

ции трехсменного обучения в общеобразовательных организациях Иркутской области. В 2016 году министерством образования Иркутской области совместно с муниципальными органами управления образованием проведены мероприятия по оптимизации загрузки помещений и эффективному использованию помещений в зданиях муниципальных общеобразовательных организаций с целью увеличения доли обучающихся, занимающихся в первую смену, в общей численности и переводу школьников 1-4 и 10-11 классов на обучение в первую смену.

По данным министерства образования, в результате проведенной работы в 2016-2017 учебном году в Иркутской области нет школ с трехсменным режимом, доля общеобразовательных организаций с двухсменным режимом сократилась на 3,4 %. При увеличении общей численности обучающихся в муниципальных дневных общеобразовательных организациях на 9010 человек (в том числе на 7 457 – в городских), доля обучающихся, занимающихся во второй смене, сократилась на 1,6 %.

Доля школьников 1-4 классов и 10-11 классов, обучающихся в 2016-2017 учебном году в первую смену, увеличилась на 4,1 % и 2,9 %, соответственно, по сравнению с 2015-2016 учебным годом при увеличении общей численности школьников в этих классах.

В 2016-2017 учебном году в Иркутской области 64,2 % школьников обучается по федеральным стандартам, 100 % учащихся 1-6 классов Иркутской области обучаются по ФГОС в штатном режиме.

Для эффективного сопровождения деятельности образовательных организаций по реализации и введению федеральных государственных образовательных стандартов общего образования (далее – ФГОС) в Иркут-

ской области разработан и утвержден проект «Комплексное сопровождение реализации и введения федерального государственного образовательного стандарта общего образования в Иркутской области».

Уровень обеспеченности учителями учреждений образования области составляет 99,1 %, как и в 2015 г. Уровень обеспеченности педагогическими кадрами школ области остался на уровне трех прошлых лет – 99,4 %.

Количество работающих женщин в общеобразовательных учреждениях уменьша-

ется в 2016 г. – 75,9 % (по сравнению с 2013 г. – 82,0 %, 2014 г. – 82 %, 2015 г. – 81,6 %), численность учителей, имеющих высшее образование, увеличилась по сравнению с прошлым годом.

597 молодых специалистов приступили к работе в образовательные учреждения Иркутской области в 2016 году. Из них после окончания ВУЗов 292 специалиста (49 %) и 305 специалистов после окончания средних специальных (педагогических) учебных заведений (51 %).

Рисунок № 13

Численность работников на начало учебного 2016 года в общеобразовательных учреждениях Иркутской области, чел.



Рисунок № 14

Распределение учителей по уровням образования на начало учебного 2016 года, чел.

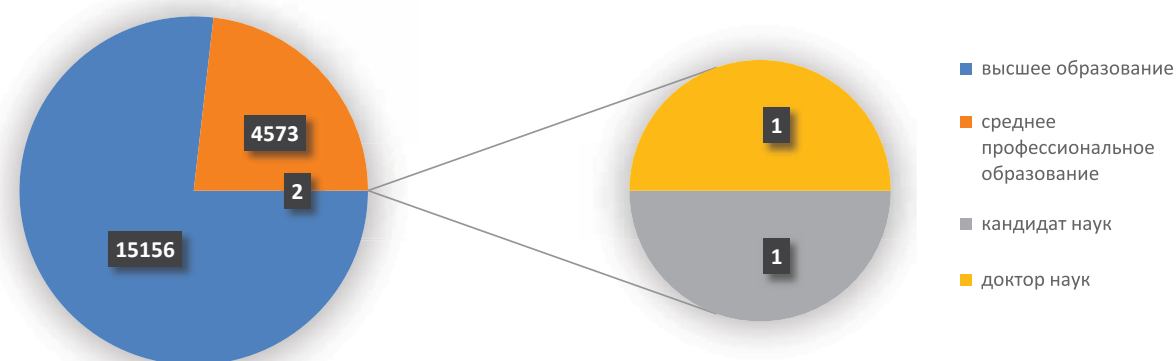


Рисунок № 15  
Количество учителей, достигших пенсионного возраста на начало учебного 2016 года, %



Рисунок № 16

Доля учителей, имеющих стаж педагогической работы до 5 лет на начало учебного 2016 года, %

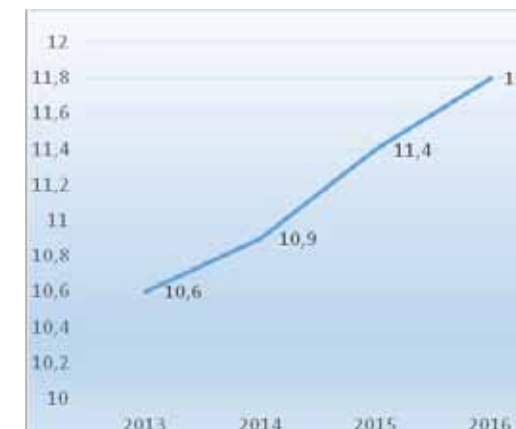
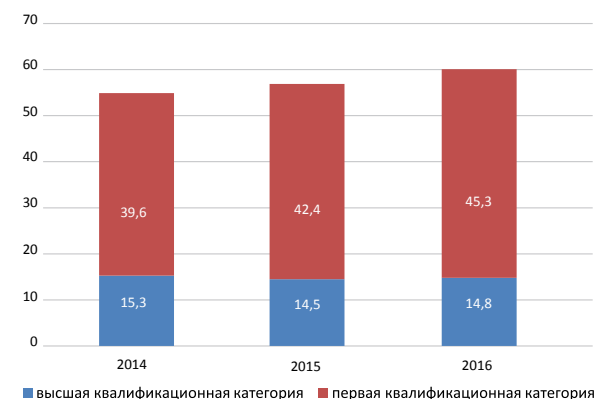


Рисунок № 17

Распределение учителей по уровням профессиональной квалификации, %



Наиболее востребованными дисциплинами, по которым испытывается дефицит кадров, являются педагоги-психологи, учителя иностранного языка (английский язык), математики, физики, музыки, начальных классов, русского языка и литературы, информатики, физической культуры, воспитатели.

Для обеспечения учреждений образования кадрами, повышения образовательного уровня педагогов муниципальными органами управления образованием ведется определенная работа. По договору муниципальных органов управления образованием с высшими учебными заведениями по очной форме обучается 273 человека, 1396 работников заочно.

В муниципальных образованиях Иркутской области молодым специалистам, впервые приступившим к работе по специальности, устанавливается дополнительный повышающий коэффициент, осуществляется выплата подъемных, предоставляется ведомственное жилье (при наличии).

Дополнительно для оказания методической помощи и адаптации молодых учителей во всех муниципальных образованиях области работают Школы молодого педагога, развито наставничество, активно работает Совет молодых специалистов Иркутской области.

#### Соблюдение образовательными организациями законодательства в сфере образования

Осуществляя полномочия по защите прав и интересов детей в сфере образования, Уполномоченный осуществляет тесное взаимодействие со Службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области (далее – Служба по контролю).

Так, по данным Службы по контролю в ходе осуществления государственного контроля (надзора) в 2016 году в области образования было проведено 1389 проверок в отношении 971 юридического лица по вопросам:

- соблюдения законодательства РФ в области образования – 810 проверок;
- соблюдения лицензионных требований и условий – 324 проверки;
- качества образования – 255 проверок.

По результатам выдано 663 предписания (47,7 % от общего количества проведенных

проверок), в том числе по вопросам:

– соблюдения законодательства РФ в области образования и качества образования – 543 предписания;

– соблюдения лицензионных требований и условий – 120 предписаний.

Основные нарушения, выявленные в ходе проверок:

– несоответствие содержания образовательных программ образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам и федеральным государственным требованиям;

– осуществление образовательной деятельности с нарушениями лицензионных требований;

– нарушение организации обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях;

– нарушение обязательных требований, предъявляемых к содержанию локальных актов, регламентирующих деятельность образовательных организаций;

– несоответствие образовательного ценза и квалификации педагогических работников требованиям ФГОС;

– несоответствие содержания образовательных программ ФГОС и ФГТ.

Информация о выявленных нарушениях, выданных предписаниях и сроках их исполнения, а также о санкциях, применяемых службой вследствие неисполнения предписаний, размещена на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, направлена учредителям организаций, осуществляющих образовательную деятельность, для принятия соответствующих мер в части установленной компетенции.

По фактам выявленных нарушений за 2016 год было возбуждено 62 дела об административных правонарушениях, из них:

– за осуществление образовательной деятельности с грубыми нарушениями лицензионных требований (статья 19.20 КоАП) – 43 (в том числе ведение образовательной деятельности без лицензии – 2);

– неисполнение в установленный срок выданного предписания об устранении выявленных нарушений (часть 1 статьи 19.5 КоАП) – 13;

– реализацию не в полном объеме обра-

зовательных программ в соответствии с учебным планом (часть 2 статьи 19.30) – 3;

– по другим статьям КоАП – 4.

По всем делам об административных правонарушениях вынесены различные решения о назначении административного наказания, в том числе административное приостановление деятельности в 12 образовательных организациях; наложены административные штрафы в размере 405 тысяч рублей.

В соответствии с частью 7 статьи 93 Федерального закона от 29 Декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» в связи с неисполнением образовательными организациями предписания службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области об устранении нарушений требований законодательства об образовании был запрещен прием в 3 образовательные организации (в сравнении: в 2015 году – 17). Прием в организации был возобновлен после устранения выявленных нарушений.

На конец 2016 года 99% муниципальных образовательных учреждений имеют лицензии на осуществление образовательной деятельности.

В 34 муниципальных образованиях Иркутской области все муниципальные образовательные учреждения имеют лицензии.

Не имеют лицензии 20 муниципальных образовательных учреждений из 8 муниципальных образований:

2 учреждения в Зиминском городском муниципальном образовании;

1 учреждение в муниципальном образовании «город Иркутск»;

9 учреждений в муниципальном образовании «Братский район»;

2 учреждения в Иркутском районном муниципальном образовании;

2 учреждения в муниципальном образовании «Киренский район»;

1 учреждение в муниципальном образовании «Тулунский район»;

1 учреждение в муниципальном образовании «Тайшетский район»;

2 в Усольском районном муниципальном образовании.

Среди образовательных организаций, не имеющих лицензии на осуществление образовательной деятельности: 13 дошкольных

образовательных учреждений, 4 общеобразовательных учреждения, 2 учреждения дополнительного образования.

Сведения об образовательных организациях, осуществляющих деятельность без лицензии, направлены мэрам муниципальных образований и в министерство образования Иркутской области для принятия необходимых мер в отношении руководителей данных учреждений.

По состоянию на 31 декабря 2016 года аккредитовано 97 % образовательных организаций, расположенных на территории Иркутской области.

Аккредитовано 100 % общеобразовательных организаций в 34 муниципальных образованиях: городах Иркутске, Бодайбо и районе, Братске, Саянске, Свирске, Усолье-Сибирском, Усть-Илимске, Черемхово, Тулуне, Зиме, Аларском, Балаганском, Жигаловском, Заларинском, Иркутском, Качугском, Нижнеилимском, Нижнеудинском, Нукутском, Ольхонском, Осинском, Слюдянском, Тулунском, Тайшетском, Усольском, Усть-Илимском, Усть-Кутском, Чунском, Черемховском, Шелеховском, Баяндаевском, Боханском, Эхирит-Булагатском районах, Ангарском городском округе.

Процент неаккредитованных общеобразовательных организаций в муниципальных образованиях составляет:

Братский район – 4 % (2);

Казачинско-Ленский район – 11 % (1);

Киренский район – 15 % (3 в стадии ликвидации);

Куйтунский район – 7 % (2);

Катангский район – 30 % (3);

Усть-Удинский район – 19 % (2, в 1 учреждении образовательная деятельность приостановлена);

Мамско-Чуйский район – 16 % (1 в стадии ликвидации);

Зиминский район – 6 % (1).

Положительная динамика по государственной аккредитации образовательных учреждений по сравнению с отчетным периодом наблюдается в Тайшетском (процент аккредитованных учреждений увеличился с 84 % до 100 %) и Братском (с 72 % до 95 %) районах.

В 2016 году рассмотрено 225 заявлений о проведении государственной аккредита-

ции образовательной деятельности, проведены аккредитационные экспертизы в 223 образовательных организациях. По итогам аккредитационных экспертиз и решений аккредитационной коллегии аккредитовано 223 образовательные организации, в том числе 4 частные образовательные организации.

Четырем образовательным организациям отказано в государственной аккредитации образовательной деятельности по отдельным образовательным программам по причине несоответствия содержания, качества подготовки обучающихся требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (МБОУ «Владимирская СОШ» Заларинского района, МКОУ «Центр образования г. Бодайбо», ЧПОУ «Ангарский экономико-юридический колледж», ГАПОУ ИО «Балаганский аграрно-технологический техникум»).

На протяжении последних лет Министерство образования и науки РФ и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки особое внимание уделяют прозрачности и открытости процедуры государственной итоговой аттестации выпускников 9 и 11 классов. Не стал исключением и 2016 год.

В ходе контрольно-надзорных мероприятий 2016 года проводилась проверка исполнения Порядка проведения ЕГЭ по таким вопросам, как оснащение ППЗ (помещения для сопровождающих, общественных наблюдателей, представителей СМИ, медицинские кабинеты, металлодетекторы), допуск участников на ППЭ, онлайн трансляция или видеозапись экзамена, наличие отдельных рабочих мест для участников ЕГЭ, отсутствие посторонних в ППЭ/аудитории, отсутствие мобильных телефонов и иных средств связи, справочных материалов и прочее.

За период работы было выявлено 13 правонарушений в 7 ППЭ: наличие средств связи – 4 нарушения (ППЭ № 1101 в Баяндаевском районе – 2 нарушения, ППЭ № 1703 в г. Усолье-Сибирское, ППЭ № 0510 в г. Иркутске), наличие справочных материалов и письменных заметок – 9 нарушений (ППЭ № 2402 в Казачинско-Ленском районе, ППЭ № 2104 (2 нарушения) в г. Братске, ППЭ № 3802 (4 нарушения) в Эхирит-Булагатском районе, ППЭ № 0701 (2 нарушения) в г. Иркутске).

По фактам выявленных правонарушений в период проведения государственной итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, освоивших программы среднего общего образования, возбуждено 13 дел об административном правонарушении по части 4 статьи 19.30 Кодекса РФ об административных правонарушениях (6% от числа проверок), передано на рассмотрение в суд – 9, на рассмотрение в КДН – 4. По результатам рассмотрения данных протоколов об административных правонарушениях приняты следующие решения: наложены штрафы (8) в сумме 24 тыс. руб., устное замечание (1), прекращено за отсутствием состава правонарушения (2), возвращены по причине неуведомления должным образом (2).

Всего за отчетный период по статье 19.20 прекращены 16 административных дел по малозначительности.

В период проведения итоговых экзаменов увеличивается поток обращений родителей к Уполномоченному с жалобами на действия наблюдателей.

Только за период сдачи первых экзаменов в летний период 2016 г. в адрес Уполномоченного поступило более 10 обращений. Заявители жаловались на незаконное удаление с экзамена, несправедливое начисление баллов, отсутствие возможности пересдачи экзамена при виновном поведении участника. Все эти обращения были в оперативном порядке изучены и при участии службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области проверены. Нарушений со стороны наблюдателей не выявлено.

Нельзя не отметить, что, к сожалению, выпускники чаще всего не имеют правовой возможности отстоять свое мнение, особенно при удалении с экзамена. Решение принимается наблюдателем, выявившим нарушение порядка проведения ЕГЭ со стороны участника экзамена (записки, шпаргалки). Никакие объяснения со стороны выпускника в этом случае не помогают. При этом нередко бывают случаи, когда наблюдатели обнаруживали письменные подсказки у участников экзамена и были вынуждены их удалить, несмотря на то, что они ими не пользовались. Установленные правила проведения экзамена жестко регламентируют поведение участника, кото-

рому запрещено иметь при себе справочные материалы, письменные заметки и т. д.

### Доступность образования

Совместная работа семьи и школы по реализации потенциала ребенка обширна и многогранна. Школа в указанной деятельности может быть ведущим и направляющим звеном в силу своей профессиональной подготовленности.

Среди проблем общего характера в сфере образования, на которые Уполномоченный считает необходимым обратить внимание, можно отметить следующие.

Согласно приказу Минобнауки РФ от 2014 г. первым потоком, начиная с 1 февраля, школы должны набирать детей по территориальному принципу, – т. е. по регистрации по месту жительства. А если места в образовательном учреждении остались, после первого июля начинается прием тех, кто не имеет регистрации по данному месту жительства.

Как отмечалось выше, в разделе дошкольное образование обеспечение территориальной доступности основного начального, общего и среднего образования остается актуальным и по настоящее время. В основном это касается муниципального образования «Иркутский район» с новыми микрорайонами: Западный, Ерши, Зеленый Берег, Мельничная Падь и т. д., муниципальное образование «город Иркутск» и удаленные от районных центров поселки муниципальных образований области.

В 2016 году Уполномоченный разбирался с несколькими подобными случаями, все они разрешились в интересах ребенка, но, учитывая, продолжающийся рост микрорайонов вблизи областного центра, перенасыщенность школ в городе, вопрос о шаговой доступности образовательной организации продолжает оставаться открытым.

Вопрос с обеспечением доступного образования также остро стоит и для детей с индивидуальными особенностями ребенка. Но не только порой администрация и учителя не учитывают возможности ребенка, к сожалению, и родители не всегда готовы ради своего малыша поступиться собственными интересами.

*К Уполномоченному обратилась мама ученика начальной школы, которая была недовольна тем, что обучение ребенка в школе проходит в сложной психологической обстановке. Действия педагога, по мнению заявителя, приводят к нервозному состоянию ребенка. Однако при рассмотрении обращения, побеседовав с учителями и родителями других детей, обучающихся в классе, стало понятно, что проблема гораздо глубже. Ребенок действительно испытывал проблемы при обучении и общении, ему явно требовался индивидуальный подход и адаптированный маршрут обучения. Для этого взрослым необходимо было совместно решить те поведенческие проблемы, которые были у мальчика и не позволяли ему эффективно общаться, в том числе и со сверстниками. Школа была готова обеспечить индивидуальное обучение ребенка, но для этого требовалось заключение психолого-медико-педагогической комиссии с рекомендациями образовательного маршрута. Мама отказывалась предоставлять документы, она признавала, что ребенку требуется другая программа, что индивидуальное обучение могло бы пойти ребенку на пользу. Не устраивало только одно: индивидуальная программа требует индивидуального расписания, а, значит, родителям пришлось бы подстраиваться под данный график – мальчик физически не выдерживал учебного процесса с 8 утра до обеда. Именно поэтому он и «срывался» на учителях и одноклассниках. Никакие объяснения, что предлагаемые способы решения проблемы сформированы с учетом интересов ребенка, на родительницу так и не повлияли: свои профессиональные интересы были для нее важнее. Она приняла довольно типичное для подобного рода случаев решение – сменить образовательное учреждение.*

Этот случай поднимает более глубокую проблему.

По мнению Уполномоченного, сегодня недостаточно четко выстроены отношения между системой образования и системой здравоохранения. Опыт работы с заявителями свидетельствует о том, что все чаще вопросы, связанные со здоровьем детей, не дают в полной мере реализовать права ребенка на образование в соответствии с действитель-

ными его потребностями. Многие родители либо категорически отказываются от рекомендаций психолого-медико-педагогических комиссий, либо игнорируют рекомендации обратиться к специалистам с целью найти оптимальный путь помощи своему ребенку. К сожалению, предоставленное право выбора, закрепленное за законными представителями детей, не всегда гарантирует ответственность за принятое решение, взвешенный и вдумчивый подход к его принятию. Порой решения принимаются не в интересах ребенка, а в угоду сиюминутным интересам самого родителя – так удобнее и легче, к тому же принятое на законных основаниях решение удовлетворяет собственные амбиции взрослого. То, что при этом ребенок оказывается заложником принятого решения, взрослыми игнорируется. Безусловно, никто не снимает ответственность с сотрудников образовательных учреждений, которые обязаны создать максимально комфортные для ребенка условия обучения. И даже создав максимально комфортные условия, но продолжая обучать ребенка по программам, которые он не сможет освоить в силу индивидуальных особенностей, ребенок попадает в постоянную психотравмирующую ситуацию неуспеха. Родитель же при этом ссылается на законодательство, где четко закреплено его право на выбор. Такое положение дел необходимо менять путем проведения систематической терпеливой разъяснительной работы с родителями.

При работе с обращениями граждан и посещениях образовательных организаций Уполномоченным замечено, что в образовательных организациях недостаточно реализована возможность индивидуализации обучения. С учетом возрастания доли самостоятельной работы обучающихся в процессе получения образования, роста потребности в дополнительной, выходящей за рамки учебных пособий, информации встает вопрос об обустройстве и техническом оборудовании библиотек, специализированных мест для самоподготовки и для занятий проектной деятельностью обучающихся.

## Социальная поддержка обучающихся

Одним из вопросов, требующих особого внимания в прошедшем году, в связи с участвовавшими обращениями граждан из малоимущих и многодетных семей, являлась проблема организации питания в образовательных учреждениях региона. Предусмотренные 15 руб. в день на одного ребенка из малообеспеченной или из многодетной семьи – сумма на обеспечение школьным обедом – давно уже не могли удовлетворить необходимость приготовления качественного и сбалансированного обеда для школьника.

Если в прошлые годы бесплатные школьные обеды наполовину или частично финансировались из местных бюджетов, то сейчас из-за дефицита средств некоторые территории от таких расходов отказались. Ухудшился рацион питания детей, получающих бесплатное питание. В ноябре-декабре 2016 г. Уполномоченным проведен мониторинг организации бесплатного питания в образовательных организациях региона. В том числе изучены вопросы обеспечения 2-разовым питанием детей с ограниченными возможностями. Выявлены серьезные проблемы регулирования регионального законодательства в указанном вопросе в связи с тем, что действующим порядком не предусмотрено подтверждение нуждаемости лиц, обращающихся за предоставлением бесплатного питания.

С инициативой внести изменения в действующее областное законодательство, увеличить стоимость бесплатного питания в школах Уполномоченный обратился к Губернатору Иркутской области.

По поручению Губернатора Иркутской области была создана рабочая группа по указанному вопросу. Правительством Иркутской области подготовлен и рассмотрен совместно с депутатами регионального парламента и Уполномоченным проект нормативно-правового документа, предусматривающего увеличение компенсации за бесплатное школьное питание. Итогом проведенной работы стало подписание Председателем Правительства Иркутской области постановления об увеличении размера компенсации за бесплатное школьное питание. Сумма возросла с 15 рублей на человека в день до 30 рублей.

Постановление вступит в силу с 1 сентября 2017 года. Между тем вопросы обеспечения детей с ограниченными возможностями двухразового питания, так и остались открытыми. Сегодня фактически ни одно муниципальное образование этот вопрос не решило. В специальных коррекционных школах областного подчинения дети с ограниченными возможностями обеспечены полноценным трехразовым питанием в полном объеме, дети с ограниченными возможностями, обучающиеся в муниципальных общеобразовательных организациях, питаются либо за счет родительской платы, либо бесплатно как социально незащищенные категории. Уполномоченным в рамках работы рабочей группы высказана позиция о необходимости выработки эффективных механизмов по решению данного вопроса в срочном порядке, в том числе через оказание мер социальной поддержки.

## Качество образования

В условиях постоянной модернизации системы российского образования, которая ведет к росту конкуренции среди общеобразовательных учреждений, перед любой школой встает задача обеспечения своих учащихся качественным образованием. Перед школой встают обязательства по решению ряда системных задач: нормативно-правовых, экономических, содержательных.

Условиями достижения «нового современного качества образования» являются:

- введение в действие государственных образовательных стандартов и вариативного базисного учебного плана;
- оптимизация учебной, психологической и физической нагрузки учащихся;
- обеспечение дифференциации и индивидуализации обучения;
- использование нравственного потенциала искусства как средства духовного развития личности;
- введение профильного обучения в старшей школе;
- усиление роли дисциплин, обеспечивающих социализацию учащихся;
- развитие дистанционного образования;
- государственная поддержка школ для одаренных детей;

– создание государственной системы оценки качества образования.

Качество образования, которое включает в себя обучение и воспитание школьников, представляет собой систему показателей знаний, умений и навыков, а также норм ценностно-эмоционального отношения к миру и друг другу.

Такой подход ориентирует на оценку деятельности школы по конечным результатам, среди которых следует выделить основные показатели эффективности деятельности школы:

- уровень обучения учащихся;
- готовность их к продолжению образования;
- уровень воспитанности учащихся;
- состояние здоровья детей;
- уровень социальной адаптации выпускников к жизни в обществе;
- уровень выполнения стандартов образования.

Все перечисленные параметры взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга. Но на сегодняшний день показатель качества обучения учащихся был и остается первым и основным при оценке эффективности деятельности школы.

Министерством образования Иркутской области разработана модель региональной системы оценки качества общего образования в Иркутской области, план мероприятий («дорожная карта») по оценочному, методическому, организационно-финансовому и информационно-тьюторскому (педагогическому) сопровождению деятельности образовательных организаций Иркутской области, утвержденная распоряжением от 26 марта 2014 года № 246-мр. Система оценки качества школьного образования в настоящее время является многоуровневой, состоящей из нескольких процедур.

Основные процедуры оценки качества образования включают в себя:

1. Международные оценочные процедуры;
2. На федеральном уровне – государственная итоговая аттестация, национальные исследования качества образования; всероссийские проверочные работы; исследование профессиональных компетенций учителей,

исследование качества дошкольного образования;

3. Региональные мониторинги.

В отчетный период министерство образования Иркутской области совместно с региональным оператором ГАУ ДПО «Институт развития образования Иркутской области», ответственным за проведение независимой оценки качества подготовки обучающихся, осуществляли сопровождение международных сравнительных исследований PIRLS, ICCS, TIMSS, PISA.

## Результаты ЕГЭ и ГИА

В 2016 году количество участников Единого государственного экзамена составило 13025 человек, из них выпускников текущего года 12364 человека.

В Иркутской области действовало 84 пунктов проведения ЕГЭ, в том числе 9 пунктов проведения экзамена на дому для детей-инвалидов. Продолжена работа по оснащению видеонаблюдением пунктов проведения экзаменов, увеличено количество аудиторий с онлайн-видеонаблюдением с 54% до 80%. Кроме того, 30 пунктов проведения экзаменов оборудованы средствами подавления сетевой связи.

В 2016 году 4144 специалиста обеспечивали проведение государственной итоговой аттестации в пунктах проведения экзамена. Все привлекаемые специалисты прошли необходимое обучение, сдали дистанционный зачет. 166 членов государственной экзаменационной комиссии и 83 руководителя пунктов проведения экзаменов прошли курс дистанционного обучения по программе «Подготовка членов ГЭК, руководителей ППЭ для проведения ГИА по образовательным программам среднего общего образования» в НОУ «Сетевая Академия».

Результаты ЕГЭ-2016 показывают рост числа участников, сдавших ЕГЭ на высокий тестовый балл (от 80 баллов) и уменьшение доли участников, не преодолевших минимальный порог тестовых баллов по русскому языку, математике, иностранным языкам, литературе.

Самым востребованным по выбору предметом остается обществознание – этот

предмет выбрали 7 881 выпускник, второй по популярности предмет – физика, ее выбрали 3 670 выпускников; на третьем месте история – ее сдавали 2 434 человека.

Данные цифры свидетельствуют о повышении привлекательности для школьников предметов естественно-математического цикла, выпускники ориентированы на обучение в высших учебных заведениях на специальностях инженерной направленности.

Рост общего числа участников ЕГЭ по

литературе, а также тенденция к снижению доли слабо подготовленных и увеличению доли участников с высоким уровнем подготовки – один из позитивных результатов введения в школах итогового сочинения.

Количество 100-балльных работ увеличилось на 11 по сравнению с 2015 годом и составило 53 работы; 4 участника экзамена получили 100-балльный результат по 2 предметам.

Таблица № 20

Результаты ЕГЭ 2016 года

предмет	средний балл		не преодолели минимальный порог, %		количество 100-балльников	
	2015 год	2016 год	2015 год	2016 год	2015 год (всего – 42)	2016 год (всего – 51)
русский язык	63,2	66,2	0,7	0,3	31	38
математика (базовый уровень)	3,9	4,1	4,4	2,2		
математика (профильный уровень)	39,6	47,1	25,1	10,1		6
обществознание	50,6	48,4	18,6	26,9		1
литература	52,6	53,4	6,5	4,4	1	1
география	51,7	51,2	10,9	9,7	1	1
биология	48,0	48,2	18,3	24,5		
история	42,1	43,5	20,1	21,2		
информатика	52,8	53,1	16,8	16,4	4	3
английский язык	57,4	64,8	6,0	2,5		
физика	48,2	46,1	5,8	7,2	1	1
химия	51,8	47,0	14,8	25,5	4	

На экзаменах 2016 года обеспечена объективность проведения оценочных процедур: решением государственной экзаменационной комиссии аннулированы результаты 21 участника, нарушивших порядок проведения экзамена (математика – 4 человека, обществознание – 6 человек, русский язык – 6 человек, история – 5 человек).

По результатам проверок пунктов проведения экзаменов региональным центром

обработки информации нарушений не зафиксировано. Также контроль осуществляли общественные онлайн-наблюдатели на федеральном портале «Смотри ЕГЭ».

Количество выпускников текущего года, не прошедших государственную итоговую аттестацию по образовательным программам основного среднего образования, – 311, что составляет 2,5 % от общего количества выпускников Иркутской области.

Государственную итоговую аттестацию по образовательным программам основного общего образования прошли 24 176 человек.

В 2016 году девятиклассники впервые сдавали 4 предмета – 2 обязательных (русский язык, математика) и 2 предмета по выбору. До 2016 года при прохождении итоговой аттестации выпускники 9 классов сдавали только два обязательных экзамена – русский язык и математику. Данный факт привел к не востребоваемости предметов по выбору и, как следствие, к снижению качества обучения по необязательным для сдачи экзаменов учебным предметам. Так, в 2015 году всего 0,3 % выпускников выбирали историю для сдачи в 9-м классе, 1,3 % – биологию, 0,3 % – географию, и, как результат, в 2016 году более 20% участников экзаменов не преодолели минимальный порог по этим предметам.

В 2016 году средняя отметка и средний балл по обязательным предметам по сравнению с прошлым годом повысились. По результатам экзаменов 2016 (8,3 %) выпускников 9 класса не смогли преодолеть минимальный порог по обязательным предметам и не получили аттестат (в 2015 году не получили аттестат 2649 человек (11,2 %)).

При встрече Уполномоченного с родителями обучающихся различных школ и классов обращает на себя внимание низкая оценка образовательной среды и низкий уровень удовлетворенности получателей образовательных услуг материально-технической базой. Это, может быть, связано с недостаточным использованием материально-технической базы образовательной организации в собственно образовательной деятельности, либо с недостаточным соответствием базы современным требованиям. В связи с чем рекомендуется проанализировать эффективность использования материально-технической базы образовательной организации. На основе анализа необходимо либо откорректировать деятельность по использованию соответствующего оборудования, либо составить план развития образовательной среды.

В ходе контрольно-надзорных мероприятий службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области выявлено, что обучающиеся и их родители высоко

оценивают знания и опыт педагогов, и менее высоко – их методическую подготовку. Таким образом, целесообразно при организации повышения квалификации преподавателей учитывать выявленные дефициты (методика преподавания предмета, используемые образовательные технологии, дидактические условия работы с соответствующим контингентом обучающихся).

**Предложения Уполномоченного:**

**1. Правительству Иркутской области, министерству образования Иркутской области:**

– продолжить работу по оказанию финансовой поддержки муниципальным органам власти в строительстве и ремонте общеобразовательных школ;

– в системе развивать региональную многоступенчатую (непрерывную) систему повышения квалификации педагогических работников через прохождение курсов, участие в конкурсах, семинарах, конференциях, в том числе в дистанционной форме;

– рассмотреть возможность обеспечения бесплатным двухразовым питанием детей с ограниченными возможностями как меры социальной поддержки из областного бюджета.

**2. Главам МО, органам управления образования МО, руководителям образовательных организаций:**

– создать условия для реализации технологий личностно-ориентированного образования и дифференцированного обучения, направленных на максимальное развитие индивидуальных творческих способностей ребенка;

– обеспечить постепенный переход на обучение в общеобразовательных организациях в одну смену;

– обеспечить соответствие образовательной программы индивидуальным потребностям обучающегося;

– проводить разъяснительную работу с родителями (законными представителями) по возложению на них ответственности в случае игнорирования рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии по определению образовательного маршрута ребенка;

– обеспечить принятие мер по разви-



тию системы коррекционного дошкольного и общего образования, создание соответствующих условий обучения для детей с ограниченными возможностями, в том числе с соблюдением принципа доступности.

### Как процесс обучения и воспитания не превратить в конфликт

**Главная цель средней школы – воспитание. Образование должно быть подчинено воспитанию. Воспитание – это, в первую очередь, прививка нравственности и создание у учащихся навыков жизни в нравственной атмосфере.**

Академик Д.С. Лихачёв

В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило более 60 обращений и жалоб, содержащих информацию о различного рода конфликтах, которые стали причинами нарушений прав несовершеннолетних в образовательных организациях Иркутской области. 19 обращений содержали информацию о применении антипедагогических методов воздействия со стороны педагогов в общении с детьми.

2016 год стал особенным по характеру участников образовательных конфликтов. **Основная часть заявителей – родители детей начальной школы и 5-х классов!!!** Разбираясь в каждой ситуации, Уполномоченный отмечает профессиональную некомпетентность педагогов по разрешению конфликтных ситуаций. При возникновении спорных вопросов с учеником и его родителями учитель, чаще всего, привлекает на свою сторону родительский коллектив, постепенно в конфликт втягиваются и дети. Непонимание, обиды, оскорбления становятся спутниками в общении между учениками, родителями и учителем. Стороны, а особенно педагоги, уже не видят выхода из ситуации как перевод ребенка либо в другой класс, либо в другую школу. К сожалению, для многих «педагогов» положительное разрешение видится только в переводе ребенка, «не нравится – уходите из школы!!!». Поэтому в данном вопросе большую роль играет администрация школы, которая должна пресекать подобные решения и отношение к детям, и тем более не становиться инициатором подобного.

За 2016 год таких обращений было немало. Приведем лишь небольшие выдержки из писем родителей:

– «помогите решить спорную ситуацию, ребенок скатился на двойки, конфликтует с ребятами и классным руководителем, не привлекают к участию в классных и общешкольных мероприятиях из-за поведения, в результате чего нам предлагают перейти в другую школу» (г. Байкальск);

– «нам дали время подумать во время каникул, в какую школу перейти, в этой, нам сказали, не место. Ребенок не справляется, ведет себя, со слов педагогов, неадекватно, на него постоянно поступают жалобы от детей и их родителей» (г. Иркутск);

– «ребенок боится идти в школу, ему все время говорят, чтобы он искал себе другую школу, так как у него плохие оценки и он тянет весь класс вниз из-за своей успеваемости» (г. Иркутск);

– «постоянные жалобы на успеваемость и поведение ребенка, все время придираются по успеваемости, сын все время сидит на последней парте. Нам предложили поменять класс или школу иначе затаскают по комиссиям и сообщат в полицию» (г. Тулун).

Неоднократно приходилось слышать термин «профессиональное выгорание» и что это «выгорание» бывает присуще для педагогов с большим стажем. Следует отметить, что в поступающих обращениях практически всегда одной из сторон конфликта является опытный педагог с большим стажем работы, пользующийся заслуженным авторитетом и имеющий достижения в профессиональной сфере.

К сожалению, в последние годы подобных дел было немало, и многие из них указывали на необходимость постоянной социально-педагогической подготовки сотрудников образовательных учреждений.

Указанные ситуации влекут за собой серьезную угрозу для психического и духовно-нравственного развития ребенка. Рукоприкладство, оскорбления и унижения детей на всю жизнь деформируют их мировоззрение, отношение к взрослым, развивая в детской душе нигилизм и душевную черствость. Причем жертвами становятся не только дети – объекты учительских оскорблений, но и другие дети – свидетели унижений их одно-

классников, которые со временем воспринимают такое поведение как норму.

Встречаются ситуации, когда в 9-х классах, уже в начале учебного года, учителя начинают внушать ученикам, имеющим невысокую успеваемость, и их родителям, мысль – «ты не сдашь ГИА, так что не рассчитывай перейти в 10-й класс». И педагогический прессинг бывает очень жесткий, а причина проста – лимиты по наполняемости классов и недостаток учебных помещений. С решением проблемы учащихся, которых по окончании учебного года не брали в 10 класс, Уполномоченный разбирался летом 2016 года.

– В адрес Уполномоченного поступило обращение родителей учеников МБОУ СОШ г. Иркутска № 20 по вопросу правомерности отказа в комплектовании 10 класса. Несмотря на внесенное прокуратурой Октябрьского района г. Иркутска в адрес образовательной организации представление об устранении нарушений законодательства в сфере образования, вопрос положительно не решался. В целях обеспечения прав обучающихся выпускников 9 классов школе № 20, ввиду нарушений прав несовершеннолетних на получение среднего общего образования по месту жительства, Уполномоченный направил письма соответствующего содержания в администрацию г. Иркутска, прокуратуру г. Иркутска. В результате проведенных мероприятий с участием Уполномоченного было принято решение о комплектовании в образовательной организации 10 класса. На начало учебного года 15 человек были зачислены в 10 класс школы № 20 для получения среднего общего образования.

При любой спорной ситуации, урегулировании конфликта на первый план выходит работа психологов, психолого-педагогических служб образовательной организации либо муниципального органа. Анализируя данные, представленные министерством образования Иркутской области, по сравнению с 2015 годом в 2016 году увеличилось число детей, охваченных медико-психологической помощью с 2 809 до 3 775 человек, психологической и психотерапевтической помощью с 1 632 человек до 2 050 человек. Число психологов при этом осталось на прежнем уровне: 2015 год – 703; 2016 год – 704 психолога. Уве-

личивается с каждым годом и число школьных служб медиации: 2014 – 202; 2015 – 410; 2016 – 450. Количество медиаторов, прошедших курсы повышения квалификации, также увеличилось с 259 в 2015 году до 336 человек в 2016 году. Как показывает практика, принимаемых мер пока не достаточно.

Встречи и беседы со школьниками все же иногда показывают, что в некоторых школах используется административно-командный стиль общения руководства и отдельных педагогов со своими воспитанниками. Поскольку взрослые не хотят слышать детей, то между педагогами и школьниками исчезает доверие, взаимопонимание и добросердечные отношения, что подстегивает «бунтарский дух» подростков, который часто провоцирует их на радикальное или демонстративное поведение. Родители могут достаточно терпеливо и стойчески относиться к несправедливости по отношению к ним самим, но остро реагировать на несправедливость по отношению к их детям, при этом родители даже готовы на радикальные действия и поступки.

В основном конфликты затрагивают проблемы следующего характера:

1. Несоблюдение педагогами этических правил и норм, применение психологического насилия, давления и даже жестокого обращения в отношении учащихся и воспитанников.

2. Межличностные конфликты между учениками, учениками и учителями, родителями и педагогами.

3. Вопросы административного характера: несогласие родителей с оплатой за предоставление образовательных услуг; нарушения прав детей на получение образования в связи с необоснованными действиями администрации учреждения либо ее бездействием в управленческой деятельности.

Конечно, бывают и обратные ситуации – искажение фактов детьми и их родителями, которым не понравилась требовательность учителя. Конечно, в ситуации может быть не прав и педагог, но вызывает озабоченность реакция некоторых учеников, когда на законные, может быть, несколько эмоционально высказанные требования учителя следует угроза от ученика разобратся с ним.

Так, в начале учебного 2016 года, в сентябре, в адрес Уполномоченного пришла

жалоба разгневанной матери 8-классницы одной из иркутских школ по вопросу нарушения прав ее дочерей Елизаветы и Виктории при получении образования. Для изучения ситуации был осуществлен выезд в школу, где с представителями администрации школы, департамента образования г. Иркутска и законным представителем девочек состоялось совещание. Факты, указанные в обращении, частично нашли свое подтверждение. По результатам проверки учителю было вынесено дисциплинарное взыскание. Но и поведение детей, которые обучаются в школе, как выяснилось, не отличалось соблюдением правил поведения обучающихся. Старший ребенок позволял себе нецензурно выражаться в адрес педагогов, высказывать слова физической угрозы и одноклассникам и учителям, неоднократно рассматривалась на заседаниях КДН и ЗП за противоправное поведение. Мама девочек не принимала мер по исправлению ситуации, обвиняя педагогов в предвзятом отношении к детям. Младший ребенок подражал своей старшей сестре.

Очевидно, что эти и другие истории, происходящие сейчас в общеобразовательных учреждениях, имеют причины системного характера.

При изучении подобных ситуаций на поверхность выходит проблема незнаний администрациями образовательных организаций и педагогами законодательства в сфере образования. При проведении проверок ни в одной образовательной организации руководителем не была представлена работа по рассмотрению вопросов на заседаниях конфликтных комиссий; в случаях нарушения обучающимися устава школы, правил поведения не было документов по их привлечению к дисциплинарной ответственности в соответствии с Законом «Об образовании в РФ».

Педагоги по-прежнему продолжают работать «по-старинке»: рассмотрение детей на профилактических комиссиях, на которых ни дети, ни родители не имеют возможности высказаться, объяснить свое видение ситуации, так как находятся в положении виновной стороны. Нет понимания, что в настоящее время руководитель образовательного учреждения имеет право привлекать нарушителей порядка к дисциплинарной ответственности

(статья 43 «Обязанности и ответственность обучающихся»), рассматривать конфликтные ситуации на комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (статья 45 «Защита прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся»). Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные указанным решением.

Еще одна проблема, которая приводит к школьным конфликтам, – это поборы. Практически во всех школах региона деньги собирают: на ремонт, на охрану, на учебные пособия, на тетради, на нужды класса и т. д. В результате класс делится на тех, кто может легко выложить по несколько тысяч рублей за раз, и «других». А что делать одинокой маме, которая работает на двух работах? В результате в школах идет процесс постепенного расслоения на «богатых» и «бедных», что становится почвой для серьезных конфликтов, ведь информация доходит до детей, и они начинают обсуждать: папа этого мальчика сдал деньги, а мама этой девочки – нет. А порою родительские комитеты при содействии директоров и учителей начинают давить на тех родителей, кто не хочет или не может сдавать средства. В итоге это опять приводит к конфликту.

Наверное, совсем обойтись образовательным учреждениям без родительской финансовой поддержки сейчас пока сложно. Наше государство в современных экономических условиях не в состоянии взять на себя все без исключения расходы по обеспечению деятельности образовательных учреждений. Но это не означает, что нельзя навести порядок в сборе этих средств и обеспечить абсолютную прозрачность таких трат. Очевидно, что размещение на сайтах школ соответствующих отчетов снимет напряженность в этом вопросе и укрепит доверие родителей к педагогам. И уж, конечно, недопустимо вести «травлю» тех родителей, которые не могут внести свой материальный вклад в развитие школы.

#### Рекомендации Уполномоченного:

##### 1. Органам управления образования МО, руководителям образовательных организаций:

- обеспечить формирование на сайтах образовательных организаций страниц для размещения калькуляции прихода и расхода денежных средств, собираемых родителями для «нужд класса» и «нужд школы»;
- обеспечить социально-педагогиче-

скую подготовку сотрудников образовательных учреждений, направленную на преодоление «профессионального выгорания», обеспечить исполнение Закона об образовании в части организации работы комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, а также использовать при необходимости процедуру по привлечению нарушителей порядка к дисциплинарной ответственности.

### 2.5.3. О системе дополнительного образования детей в Иркутской области

В системе образования Иркутской области действует 106 организаций дополнительного образования детей (из них 26 – в сельской местности), в 7645 объединениях (кружках) занимается 122 544 обучающихся (из которых 22 232 человека в сельской местности).

Таким образом, в основном в организациях дополнительного образования детей обучаются школьники младшего и среднего школьного возраста (85,1%).

Программы дополнительного образования детей реализуются также на базе общеобразовательных организаций. Согласно

данным государственного статистического наблюдения в общеобразовательных организациях осуществляют деятельность на бесплатной основе 9 138 кружков, в которых занимается свыше 175 тыс. школьников; на платной основе – 46 кружков, в которых занимается 1075 школьников. Всего в школах получают дополнительное образование 176 256 школьников.

Таким образом, 298 800 человек в возрасте от 5 до 18 лет охвачены программами дополнительного образования детей, что составляет 80,1% от проживающих на территории области детей, подростков и молодежи.

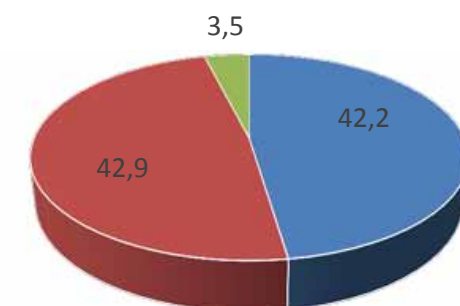
Особое внимание уделяется охвату подростков, состоящих на профилактических учетах, разными формами отдыха и оздоровления, занятостью. По данным муниципальных органов управления образованием, в Иркутской области в 2015 – 2016 учебном году на различных видах учета состояло 6 714 человек (2015 год – 7 852 школьников). Из них 4 968 человек заняты в объединениях дополнительного образования детей, что составляет 74 %.

Вопросы развития и поддержки дополнительного образования детей находятся в сфере особого внимания региональных органов власти.

В 2016 году совместно с министерством культуры и архивов Иркутской области и министерством спорта Иркутской области разработана межведомственная «Программа развития дополнительного образования детей Иркутской области», которая в 2017 году, по-

Рисунок № 18

Распределение детей, посещающих организации дополнительного образования по возрастам, %



- дети, в возрасте младше 9 лет
- дети, в возрасте от 10 до 14 лет
- подростки, в возрасте от 15 лет и старше

сле утверждения нормативным актом Правительства Иркутской области, будет внедряться в региональной системе дополнительного образования. Министерством образования Иркутской области в 2016 году разработаны также методические рекомендации по разработке и оформлению дополнительных общеразвивающих программ в организациях, осуществляющих образовательную деятельность в Иркутской области.

В соответствии с Указом Президента РФ от 29 октября 2015 года № 536 создается Общероссийская общественно-государственная детско-юношеская организация «Российское движение школьников» (далее – РДШ).

В апреле 2016 года состоялась региональная учредительная конференция, решением которой создано региональное отделение Всероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников». На областной августовской педагогической конференции 24 августа 2016 года, с участием Губернатора Иркутской области, поддержка и развитие деятельности РДШ определены в качестве приоритетных направлений региональной системы образования.

Министерством образования Иркутской области определены 17 общеобразовательных организаций – пилотных площадок РДШ в 7 муниципальных образованиях Иркутской области. 1 сентября 2016 года в пилотных школах Иркутской области дан старт деятельности Российского движения школьников. С 1 по 9 сентября в пилотных школах прошли акции, мероприятия, посвященные РДШ, региональное отделение присоединилось к Всероссийской акции «Добрые уроки», организаторами которой выступили Роспатриотцентр, Ассоциация волонтерских центров и Российское движение школьников.

В декабре 2016 года прошел I съезд Иркутского регионального отделения Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников», в работе съезда приняли участие около 147 школьников и 53

педагога из 38 муниципальных образований Иркутской области. Участниками Съезда разработаны проекты мероприятий по четырем основным направлениям деятельности РДШ. Педагогической общественности представлен проект концепции развития РДШ в Иркутской области.

Несомненно, на сегодняшний день дополнительное образование детей является одной из важнейших составляющих образовательного процесса. Анализируя обращения и жалобы граждан, поступающих в адрес Уполномоченного, а также в целом ситуацию с дополнительным образованием в Иркутской области, установили следующее.

Одна из главных задач дополнительного образования заключается в создании таких условий, при которых дети с раннего возраста активно развивались бы в согласии с их желаниями, интересами и имеющимся у них потенциалом, непрерывно стремились бы узнать что-то новое, изучать окружающий мир, пробовать свои силы в изобретательской, спортивной и творческой деятельности. Но в рамках лишь школьных предметов эта задача не решается. И учреждениям дополнительного образования отводится особая роль в процессе формирования способностей и склонностей, а также профессионального и социального самоопределения детей и подростков.

Притом несомненным является то, что с каждым годом важнейшее значение приобретают учреждения дополнительного образования, которые обеспечивают занятость детей и подростков, организуют их социально значимый досуг, профилактику наркомании, правонарушений и других девиантных проявлений в среде несовершеннолетних. Это является подтверждением востребованности подобной формы образования в обществе.

Изучая вопрос доступности, востребованности и качества дополнительного образования, можно выделить следующий ряд проблем в деятельности учреждений дополнительного образования учащихся<sup>37</sup>:

– проблемы кадров: недостаток ква-

лифицированных кадров по различным направлениям дополнительного образования учащихся, отсутствие подготовки будущих педагогов в сфере высшего образования; нехватка материальной стимуляции специалистов дополнительного образования детей;

– недостаточность изученности социального заказа на дополнительное образование учащихся, нехватка технологий по его изучению, невозможность полностью удовлетворить известный социальный заказ детей из-за недостатка кадров и неразвитости материальной базы;

– недостаточность разнообразия в сфере дополнительного образования. Зачастую месторасположение учреждений дополнительного образования школьников бывает неудобно для родителей и детей, удаленность учреждений дополнительного образования от сельских школ. Дети выбирают чаще всего не то, чем хотят заниматься, а что имеется в наличии в образовательной организации;

– из-за низкого материального положения семей отсутствует возможность ввести платные дополнительные образовательные услуги.

Наряду с вышеприведенными проблемами можно выделить еще один ряд проблем в сфере дополнительного образования детей:

– конкурентоспособность принятых форм дополнительного образования детей активно снижается по причине развития инновационных игровых возможностей досуга. В настоящее время детям доступны широкие возможности в выборе развлечений, а также других форм интересного времяпрепровождения, которые не требуют серьезных усилий;

– недостаточное количество детей, посещающих занятия в учреждениях дополнительного образования. Возможно, причина не только в качестве образовательных программ, но и в более глубоких социально-психологических изменениях: современных детей уже не устраивает такая форма получения образования, как постоянные обязательные занятия;

– возрастание социальных проблем на фоне финансовых возможностей местного самоуправления может укрепить мнение о дополнительном образовании как об излишней роскоши. При финансовом кризисе не

исключено резкое сокращение системы, в результате чего останутся только программы, которые имеют сильную общественную поддержку. Из этого следует, что программы дополнительного образования могут быть стабильными только в том случае, если очевидна их социальная значимость. Между тем развитие системы дополнительного образования является одним из полномочий органов местного самоуправления. К сожалению, в области система дополнительного образования претерпевает существенные трудности, фактически «выживает», в регионе есть районы (например, Зиминский), где нет ни одного центра дополнительного образования детей и предпосылок к созданию системы доп. образования не наблюдается.

При этом надо понимать, при решении вопросов по созданию системы воспитательной работы, внедрению новых педагогических технологий, повышению уровня квалификации руководителей учреждений и педагогов на разных условиях нельзя забывать о следующих вопросах:

– оценка качества дополнительного образования обучающихся;

– вопросы повышения квалификации педагогов дополнительного образования детей, уровня их подготовки;

– вопросы о роли и месте дополнительного образования детей в предпрофильной подготовке;

– вопросы содержания форм и методов дополнительного образования детей в организации школ полного дня.

На сегодняшний день именно программы негосударственных учреждений дополнительного образования являются наиболее гибкими по сравнению с традиционными программами муниципальных учреждений. Большая часть при этом образовательных учреждений уделяет внимание в основном образованию своих учеников, на воспитательную же ее составляющую остается совсем мало времени, объясняя это тем, что воспитанием должны заниматься либо учреждения дополнительного образования, либо сами родители детей.

*С учетом изложенного, представляется важным рекомендовать:*

**1. Правительству Иркутской области:**

<sup>37</sup> Магомедова Л.И. Актуальные проблемы системы дополнительного образования детей // Интернет-журнал «Мир науки», 2016, том 4, номер 2 <http://mir-nauki.com/PDF/48PDM№216.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

– с учетом того, что региональная система дополнительного образования представлена подведомственными учреждениями министерства образования Иркутской области, министерства культуры и архивов Иркутской области, министерства физической культуры и спорта Иркутской области, разрабатывать и утвердить государственную программу по развитию региональной системы дополнительного образования, предусматривающую решение комплекса организационных, кадровых, материальных и иных проблем системы дополнительного образования детей на территории Иркутской области;

– обеспечить развитие системы государственных учреждений дополнительного

образования детей разной ведомственной подчиненности, не допускать сокращения указанной деятельности.

#### 2. Муниципальным органам управления образованием:

– принять комплексные меры по развитию муниципальной системы дополнительного образования детей, категорически не допускать сокращения указанной деятельности, обеспечить разработку и принятие «дорожных карт» по совершенствованию и укреплению кадрового, материально-технического потенциала учреждений дополнительного образования, обеспечения доступности их услуг, развитию вариативности программ.

### 2.5.4. О проблемных вопросах в сфере физической культуры и спорта для несовершеннолетних

За последние десятилетия состояние здоровья несовершеннолетних резко ухудшилось: снизилось количество детей 1-й группы здоровья и увеличилось – детей 2-й и 3-й группы, имеющих различные отклонения в состоянии здоровья. Вызывает тревогу тот факт, что к моменту поступления в школу отмечается тенденция роста хронической заболеваемости у детей.

Одним из важнейших признаков здоровья является физическое развитие ребенка. Хотелось бы отметить, что современные молодые родители, жители областного центра, ряда крупных городов области стали активней заниматься спортом, приобщать к занятиям физической культурой своих детей. Стало модно посещать спортивные фитнес-клубы, бассейны, часть из которых специализируется даже на новорожденных детях. По выходным, праздничным дням семьи с детьми выезжают на многочисленные турбазы, где созданы условия для катания на лыжах, коньках, велосипедах и пр.

Однако доступны эти дорогостоящие занятия далеко не всем. Особенно это касается удаленных северных районов области и сельской местности.

Правительство Иркутской области планомерно осуществляет государственную по-

литику в сфере физической культуры и спорта. Реализация мероприятий государственной программы «Развитие физической культуры и спорта в Иркутской области» на 2014-2020 годы позволяет развивать на территории региона различные виды спорта, в том числе детско-юношеский спорт, адаптивную физическую культуру, проводить областные физкультурные и спортивные мероприятия, направлять на международные и всероссийские соревнования ведущих спортсменов, обеспечивать непрерывное профессиональное сопровождение и подготовку педагогов в сфере физической культуры и спорта, предоставлять субсидии муниципальным образованиям Иркутской области из областного бюджета на укрепление муниципальной материально-технической базы объектов, предназначенных для занятий физической культурой и спортом.

Понимая значимость приобщения населения к занятиям физической культурой, свой посильный вклад в развитие инфраструктуры спорта вносят коммерческие, общественные организации области. В результате взаимодействия различных заинтересованных структур и ведомств, частно-государственного партнерства за последние три года в регионе введено в эксплуатацию 128 спортивных объектов различного функциональ-

ного назначения. Ежегодно проводится более 200 областных физкультурных мероприятий и соревнований. Наиболее популярные и массовые среди них – региональные этапы Всероссийской массовой лыжной гонки «Лыжня России» и Всероссийского дня бега «Кросс Нации». Не менее значимыми являются соревнования среди школьников «Президентские состязания» и «Президентские спортивные игры», ежегодные соревнования по конькобежному спорту «Лед надежды нашей», спортивному ориентированию «Российский азимут» и др.

На сегодняшний день в Иркутской области культивируется более 50 видов детско-юношеского спорта, среди них – футбол, волейбол, легкая атлетика, спортивная борьба,

дзюдо, фигурное катание и т. д.

В прошедшем году созданы и начали активную работу региональная школа по хоккею с мячом, отделение шахмат им. Анатолия Карпова.

Спортсмены из Иркутской области достойно представляют регион на различных соревнованиях, завоевывая медали различной пробы.

По данным министерства спорта Иркутской области в 2016 году в официальных физкультурных мероприятиях, направленных на формирование потребностей детей в занятиях спортом, приняли участие более 9 тыс. детей и подростков, что на 2 тыс. человек больше, чем за прошлый год.

Таблица № 21

Распределение детей, посещающих организации дополнительного образования, по возрастам

период	дети в спортивных секциях и группах до 14 лет	дети в спортивных секциях и группах 15-17 лет	дети с ОВЗ (до 17 лет)	дети в спортивных секциях и группах на платной основе
2011 год	128 512 чел.	сведения отсутствуют	сведения отсутствуют	2 117 чел.
2012 год	137 432 чел.	69 181 чел.	3 895 чел.	2 017 чел.
2013 год	146 155 чел.	78 597 чел.	4 997 чел.	2 253 чел.
2014 год	158 522 чел.	100 923 чел.	5 284 чел.	3 847 чел.
2015 год	174 151 чел.	60 495 чел.	5 156 чел.	3 131 чел.
2016 год	176 539 чел.	78 138 чел.	5 201 чел.	4 055 чел.

Ежегодно увеличивается охват детей и подростков спортивными кружками и секциями.

Эффективным механизмом вовлечения населения в массовые занятия спортом является Всероссийский физкультурно-спортивный комплекс «Готов к труду и обороне» (далее – ГТО).

В 2016 году продолжено внедрение комплекса ГТО среди обучающихся образовательных организаций.

Проведен зимний Фестиваль ВФСК ГТО среди школьников, посвященный 85-летию отечественного комплекса.

4 881 несовершеннолетний Иркутской области выполнили нормативы ВФСК ГТО на знаки отличия, из них:

- на золотой знак отличия – 2004 чел.;
- на серебряный знак отличия – 1777 чел.;
- на бронзовый знак отличия – 1100 чел.

Развивается сеть спортивных клубов по месту жительства. По состоянию на 1 января 2017 года в Иркутской области действуют 284 учреждения и организации по месту жительства, в них занимается 21,1 тыс. молодых людей в возрасте до 18 лет, в том числе в 74 физкультурно-спортивных клубах (детских подростковых клубах) занимаются 3,6 тыс.

чел. в возрасте до 18 лет.

В рамках ведомственной целевой программы «Среднее и дополнительное профессиональное образование в сфере физической культуры и спорта» на 2014-2020 годы осуществляются мероприятия, направленные на улучшение состояние дел в обеспеченности кадрами сферы физической культуры и спорта. На эти цели из областного бюджета в 2016 году выделено 36,6 млн рублей.

За счет средств областного бюджета специализированными учреждениями профессионального образования региона в прошедшем учебном году выпущено 52 специалиста с высшим специальным образованием, прошедших обучение по целевому направлению министерства спорта Иркутской области, и 16 специалистов со средним профессиональным образованием.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые меры, вопросов и проблем в рассматриваемой сфере немало.

Для того чтобы удовлетворить расту-

щую потребность населения в занятиях физической культурой и спортом, необходимо, в первую очередь, развивать доступную спортивную инфраструктуру.

Сегодня по уровню обеспеченности объектами спорта Иркутская область, к сожалению, далеко не лидер. Показатели лучших в СФО субъектов в сравнении с Иркутской областью представлены в таблице.

Не хватает площадок для игровых видов спорта, бассейнов.

Необходима системная работа по строительству физкультурно-оздоровительных комплексов, многофункциональных спортивных сооружений, кортов. К сожалению, выделяемых средств на данные нужды сегодня крайне недостаточно.

Ключевыми проблемами остаются: низкая материальная база учреждений спортивной направленности, недостаточное финансирование тренировочного и соревновательного процесса с учетом федеральных нормативов обеспечения услуг по спортивной подготовке.

Таблица № 22

**Обеспеченность спортивными объектами от норматива в субъектах СФО**

субъект РФ	спортивные сооружения всего	плоскостные спортивные сооружения, %	спортивные залы, %	бассейны, %
Иркутская область	3 772	23,5	67,1	9,6
Кемеровская область	8 031	48,7	49,0	13,9
Красноярский край	5 935	29,0	91,3	10,4
Омская область	5 085	40,7	75,8	10,3
Новосибирская область	4 524	24,6	58,3	8,8
<b>СФО</b>	<b>40 738</b>	<b>31,1</b>	<b>69,8</b>	<b>9,5</b>
<b>Российская Федерация</b>	<b>281 842</b>	<b>30,2</b>	<b>60,5</b>	<b>10,2</b>

По информации регионального министерства спорта из всех финансовых средств, выделяемых на содержание организаций, осуществляющих спортивную подготовку в Иркутской области, около 80% расходов сегодня идет на заработную плату сотрудников, еще 13% – на содержание спортивных сооружений, чуть более 3% – на участие в соревнованиях и тренировочные мероприятия. На материально-техническое обеспечение средств практически не остается.

С целью создания условий для развития массового спорта в Иркутской области на сегодня представляется целесообразным, в первую очередь, повысить эффективность использования имеющихся спортивных объектов, в том числе инфраструктуры общеобразовательных учреждений. Это касается, прежде всего, муниципальных районов.

В своих ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно ставил вопрос о необходимости достоверного учета несовершен-

- плавание;
- художественная гимнастика;
- дзюдо;
- прыжки на батуте;
- пауэрлифтинг.

Требующим внимания остается вопрос привлечения детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитанников государственных учреждений к занятиям физической культурой и спортом. Анализ представленной ниже таблицы свидетельствует о том, что количество несовершеннолетних данной категории, занимающихся сегодня в спортивных организациях, в масштабах области – это практически «ничто».

Таблица № 23

**Сведения об организациях физкультурно-спортивной направленности, осуществляющих спортивную подготовку по Иркутской области**

год	количество организаций, проводящих спортивную подготовку	количество занимающихся, всего (чел.)	количество занимающихся с 5 до 15 лет (чел.)	количество занимающихся в платных группах (чел.)	количество штатных тренеров-преподавателей (чел.)
2012	63	47 419	39 652	787	1 009
2013	65	47 917	39 902	680	1 031
2014	65	47 554	40 922	1034	1 044
2015	65	47 890	40 644	992	1 078
2016	67	49 271	42 339	1 093	1 098

Таблица № 24

**Сведения о количестве проживающих на территории Иркутской области детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, занимающихся в организациях, осуществляющих спортивную подготовку**

наименование организаций, осуществляющих спортивную подготовку, и учреждений дополнительного образования детей	количество детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, занимающихся в организациях	виды спорта, по которым осуществляется спортивная подготовка
Муниципальное казенное учреждение дополнительного образования детей «ДЮСШ г. Нижнеудинска»	5 человек (имеют опекунов)	легкая атлетика, пауэрлифтинг, бокс, волейбол, настольный теннис
ДЮСШ «Зенит» г. Иркутска	8 человек (имеют опекунов)	легкая атлетика (1), футбол (4), хоккей с мячом (2, дев.), бокс (1)
Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва»	4 человека, из них 3 имеют опекунов	лыжный спорт
Муниципальное бюджетное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Дом детского творчества «Созвездие» г. Саянска	4 человека (воспитанники организации)	самбо
Муниципальное образовательное учреждение дополнительного образования «ДЮСШ г. Саянска»	26 человек	тяжелая атлетика (10), пауэрлифтинг (15), футбол (1)
Муниципальное казенное образовательное учреждение дополнительного образования детей «Усть-Удинский районный Дом детского творчества»	12 человек (воспитанники организации)	шахматы
Спортивные школы, подведомственные министерству спорта Иркутской области: ОГКУ «Спортивная школа «Приангарье», ОГКУ «Спортивная школа «Спарта», ОГКУ «Спортивная школа «Юный динамовец», ОГКУ «Спортивная школа по художественной гимнастике», ОГБУ «Спортивная школа олимпийского резерва «Спартак», ОГКУ «Спортивная школа «Атланты»	42 человека	дзюдо, футбол, художественная гимнастика, вольная борьба, легкая атлетика, бодибилдинг

На сегодняшний день соблюдение особого режима учебно-тренировочной работы спортсменов вызывает определенные трудности, так как сопряжено с необходимостью постоянного сопровождения детей-воспитанников государственных учреждений.

Наиболее оптимальным вариантом выхода из сложившейся ситуации будет создание условий для организации тренировочных мероприятий с детьми на базе учреждений, в которых дети проживают. Организованные тренировочные мероприятия, как индивидуальные, так и коллективные, со свободой выбора вида физкультурно-спортивной деятельности будут способствовать приучению воспитанников к самостоятельным занятиям массовым спортом, формированию потребности заботиться о своем физическом состоянии самостоятельно.

В целях приобщения детей-воспитанников организаций для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения, к занятиям спортом руководителям учреждений необходимо активизировать работу по привлечению шефов (наставников), в т. ч. в лице отдельных спортсменов, спортивных команд, федераций, к работе с несовершеннолетними.

Отдельно хотелось бы остановиться на вопросе развития адаптивной физической культуры и адаптивного спорта среди несовершеннолетних.

Организация проведения физкультурных и спортивных мероприятий с участием инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также обеспечение участия в межрегиональных, всероссийских и международных соревнованиях осуществляется в рамках ведомственной целевой программы «Развитие адаптивного спорта» на 2014-2020 годы.

Физкультурно-оздоровительная и спортивно-массовая работа среди данной категории лиц в муниципальных образованиях Иркутской области проводится специалистами региональной системы, созданной еще в 2011 году.

В 2016 году проведено 9 областных мероприятий с участием несовершеннолетних: соревнования по легкой атлетике среди детей-инвалидов по зрению; открытый чемпионат и первенство Иркутской области по адап-

тивному конному спорту, спартакиада среди детей и молодых людей с ограниченными возможностями здоровья (обучающиеся детских домов и школ-интернатов для детей с нарушением интеллекта), фестиваль семейного спорта среди семей, воспитывающих детей-инвалидов с поражением опорно-двигательного аппарата, и др.

Согласно статистике министерства спорта Иркутской области в системе дополнительного образования спортивной направленности (СДЮШОР, ДЮСШ, ДООЦ) по состоянию на 1 января 2017 года адаптивным спортом занимаются 136 несовершеннолетних спортсменов-инвалидов.

Достижения детей в 2016 году:

- три золотые медали – завоевал Гельжинис Артем (2000 г.р.) (слалом, слалом-гигант, слалом-супер-гигант) на Всероссийской спартакиаде Специальной Олимпиаде по горнолыжному спорту и сноуборду («спорт лиц с интеллектуальными нарушениями»);

- бронзовая медаль – завоевала Тихомирова Евгения (2000 г.р.) (прыжки с шестом) на чемпионате России по легкой атлетике («спорт глухих»).

Вместе с тем и в этом направлении есть над чем работать.

**Необходимо расширять количество специалистов региональной системы по адаптивной физической культуре и географию их работы. На сегодняшний день таких специалистов всего 22, их деятельность охватывает лишь 11 муниципальных образований области.**

Немаловажный вопрос – обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов, в т. ч. детей с ограниченными возможностями здоровья, к спортивным объектам.

**К сожалению, в 2016 году ни одного объекта спорта не оснащено специальными приспособлениями и оборудованием для инвалидов.**

Следует отметить, Правительством Иркутской области предпринимаются определенные шаги для изменения ситуации. Так, в 2017 году планируется оснащение вспомогательными средствами плавательного бассейна «Чайка» в г. Усолье-Сибирском.

Для системной работы по развитию адаптивного спорта целесообразно вернуться

к вопросу создания в г. Иркутске специализированной спортивной школы по адаптивной физической культуре – Центра адаптивных видов спорта.

По-прежнему актуальной остается и ситуация по обеспечению кадрами со специаль-

ным образованием учреждений спортивной направленности в муниципальных образованиях Иркутской области. К сожалению, из-за низкого уровня заработной платы специалисты в последующем находят свое применение в других сферах деятельности.

Таблица № 25

**Сведения об оснащении объектов спорта в Иркутской области вспомогательными средствами для инвалидов**

периоды	количество объектов спорта, оснащенных специальными приспособлениями и оборудованием для инвалидов	территориальная расположенность объектов спорта, оснащенных специальными приспособлениями и оборудованием для инвалидов
2013 г.	4	г. Иркутск, Братск, Ангарск, Усть-Илимск
2014 г.	5	г. Черемхово, Баяндаевский, Иркутский, Усольский, Усть-Илимский р-ны
2015 г.	3	г. Иркутск-2 объекта, г. Саянск
2016 г.	0	-

Таблица № 26

**Численность штатных работников учреждений дополнительного образования детей всех видов учреждений (ДЮСШ, СДЮШОР, ДООЦ, дворцы молодежи и др.), где имеются секции и группы физкультурно-спортивной направленности**

периоды	количество объектов спорта, оснащенных специальными приспособлениями и оборудованием для инвалидов	территориальная расположенность объектов спорта, оснащенных специальными приспособлениями и оборудованием для инвалидов
2011 г.	1 366 чел.	1 255 чел.
2012 г.	1 495 чел.	1 134 чел.
2013 г.	1 533 чел.	1 122 чел.
2014 г.	1 598 чел.	1 138 чел.
2015 г.	1 590 чел.	1 139 чел.
2016 г.	1 563 чел.	1 133 чел.

Безусловно, в целях вовлечения детей и молодежи в занятия физической культурой и спортом заинтересованными органами и учреждениями делается в настоящее время немало. Однако, как мы видим, перед нами много нерешенных задач. Указанная сфера нуждается в значительно больших инвестициях.

Сегодня нужно не забывать, что вложения в физическую культуру и спорт – это вложения в поколения здоровых людей, в первую очередь детей и молодежь.

*Учитывая изложенное, представляется целесообразным рекомендовать:*

**1. Правительству Иркутской области:**

– рассмотреть вопрос об увеличении выделяемых средств из бюджета Иркутской области на развитие инфраструктуры спортивных объектов, в т. ч. для реконструкции в муниципальных образованиях Иркутской области существующих объектов социально-культурного назначения и спорта с целью их возможного использования под физические возможности детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;

– предусмотреть увеличение штатной численности специалистов региональной системы по организации физкультурно-оздоровительной и спортивно-массовой работы с инвалидами, предусмотреть целевую подготовку тренеров указанной специализации.

**2. Министерству образования Иркутской области, министерству спорта Иркутской области, органам местного самоуправления:**

– разработать дорожную карту развития сети организаций и учреждений спортивной направленности (с учетом потребности в том или ином виде дополнительного образования) с целью обеспечения их доступности для детей и молодежи из семей, нахо-

дящихся в трудной жизненной ситуации;

– обеспечить организацию работы в рамках программ по развитию и обеспечению материально-технической базы муниципальных и государственных учреждений дополнительного образования детей, не допускать сокращения сети учреждений, ставок дополнительного образования в образовательных организациях;

– продолжить работу, направленную на снижение дефицита педагогических кадров в сфере дополнительного образования, обеспечить их непрерывное профессиональное сопровождение и подготовку.

**3. Мэрам (главам администраций) муниципальных образований Иркутской области:**

– принять меры по эффективному вовлечению детей и подростков, состоящих на различных видах профилактического учета, воспитанников организаций для детей-сирот в деятельность различных спортивных кружков, секций и объединений по интересам;

– развивать спортивные направления, пользующиеся наибольшей популярностью у детей и подростков.

### 2.5.5. Реализация прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на образование

Особые дети имеют равные права с обычными детьми на получение образования. Понимание трудностей ребенка и спокойная родительская уверенность в его возможностях – вот ключ к успеху и самоопределению ребенка в будущем.

А перед органами власти всех уровней стоит задача создать такую образовательную среду, которая обеспечит доступность качественного образования для всех лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ) и инвалидов с учетом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья.

Содействие в защите права ребенка с ограниченными возможностями – одно из основных направлений в деятельности Упол-

номоченного. Следует отметить, что за последние годы многое изменилось: и отношение власти к данным проблемам, и подходы. Реализован значительный комплекс мер по созданию условий для получения образования детьми-инвалидами и детьми с ограниченными возможностями, однако актуальных вопросов, требующих решений, еще больше.

#### Об особенностях обучения ребенка с ОВЗ

Основополагающим документом, который регулирует процесс образования и обучения детей с ОВЗ, является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее – Закон об образовании).

Так, Закон об образовании обязывает федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления создавать необходимые условия для коррекции нарушений развития и социальной адаптации детей, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов.

Четыре года назад, в 2012 году, в российской законодательной практике впервые Законом об образовании закреплено понятие «обучающийся с ограниченными возможностями здоровья» – физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий. Лишь сегодня мы подошли к пониманию того, что же такое – создание специальных условий и как их обеспечить.

Так, под «специальными условиями», понимаются условия обучения, воспитания и развития обучающихся с ОВЗ, включающие в себя:

- использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания;
- специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов;
- специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования;
- предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техническую помощь;
- проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий;
- обеспечение доступа в здания организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ обучающимися с ОВЗ.

Перечисленные условия должны в максимальной степени способствовать получению образования определенного уровня и

определенной направленности, а также социальному развитию обучающихся с ОВЗ, в том числе через организацию системы инклюзивного образования.

**Таким образом, категория «обучающийся с ОВЗ» определена не с точки зрения ограничений по здоровью, а с точки зрения необходимости создания специальных условий получения образования, исходя из решения коллегиального органа – психолого-медико-педагогической комиссии.**

В целях обеспечения реализации права на образование обучающихся с ОВЗ с 1 сентября 2016 года вступили в действие федеральные государственные образовательные стандарты начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (далее – ФГОС ОВЗ) и образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями) (далее – ФГОС УО)<sup>38</sup>.

С целью обеспечения введения ФГОС ОВЗ министерством образования Иркутской области разработан региональный план мероприятий («дорожная карта»), в котором предусмотрены мероприятия, направленные на нормативно-правовое, организационное, финансово-экономическое, методическое и информационное обеспечение реализации введения вышеназванных федеральных стандартов.

По данным мониторинга введения ФГОС ОВЗ и ФГОС УО в образовательных организациях Иркутской области, в котором приняли участие 42 муниципальных образований Иркутской области и 37 государственных специальных (коррекционных) образовательных организаций, в 2016 году, в условиях ФГОС ОВЗ и ФГОС УО организуют обучение 274 общеобразовательные организации.

Общее количество детей из числа первоклассников с ОВЗ и УО – 1 437 человек, из них – 387 обучаются в государственных образовательных организациях.

В рамках осуществления профессиональной подготовки педагогов общеобразовательных организаций Иркутской области, ра-

ботающих с детьми с ОВЗ в условиях ФГОС ОВЗ, количество административных и педагогических работников, прошедших обучение на курсах повышения квалификации в 2016 году, составило 1 358 человек.

В настоящее время активно ведется работа в направлении развития новых методологических подходов к обучению всех категорий детей. С этой целью в январе 2016 года создана Лаборатория коррекционного образования на базе ГАУ ДПО «Институт развития образования».

Кроме того, с 1 сентября 2016 года вступили в действие новые Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения и воспитания детей с ОВЗ<sup>39</sup>. В частности, приведены требования к оборудованию и санитарному состоянию помещений, организации образовательной деятельности и режиму дня, питанию и медицинскому обслуживанию детей. Требования касаются организаций как с дневным, так и круглосуточным пребыванием детей, а также распространяются на отдельные классы или группы для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, в том числе группы продленного дня. Выбор образовательной организации остается за родителями или законными представителями ребенка.

Отметим, что обучение ребенка с ОВЗ организуется как в отдельном коррекционном классе, так и совместно с другими обучающимися.

Зачисление в образовательные организации детей с ОВЗ регламентируется Порядком приема граждан на обучение по образовательной программе дошкольного образования<sup>40</sup> и Порядком приема граждан на обучение по программе общего образования<sup>41</sup> и осуществляется на основании личного заявления родителя (законного представителя) ребенка и заключения и рекомендаций ПМПК.

В рекомендациях ПМПК должна быть

определена:

- образовательная программа (основная образовательная программа начального или основного, или среднего общего образования);
- вариант адаптированной основной образовательной программы начального или основного, или среднего общего образования;
- вариант адаптированной основной общеобразовательной программы обучающегося с умственной отсталостью;
- адаптированная образовательная программа или специальная индивидуальная образовательная программа развития, учитывающая особенности психофизического развития, индивидуальных возможностей и при необходимости обеспечивающая коррекцию нарушений развития и социальную адаптацию обучающегося с ОВЗ, в том числе с умственной отсталостью);
- форма получения образования;
- необходимость периода динамического наблюдения;
- направления работы специалистов сопровождения (учитель-логопед, педагог-психолог, специальный психолог, учитель-дефектолог (олигофренопедагог, сурдопедагог, тифлопедагог);
- условия прохождения государственной итоговой аттестации и др.

Таким образом, для создания образовательной организацией специальных условий для обучения ребенка с ОВЗ необходимы: заключение психолого-медико-педагогической комиссии, а для ребенка инвалида – индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида. И в том и в другом случае для родителей (законных представителей) данные заключения носят рекомендательный характер, т. е. они имеют право не предоставлять документы в образовательные организации. Вместе с тем предоставленное в образовательную организацию заключение ПМПК является основанием для создания та-

<sup>39</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10.07.2015 № 26 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.3286-15 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения и воспитания в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья».

<sup>40</sup> Приказ Минобрнауки России от 8 апреля 2014 г. № 293 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам дошкольного образования».

<sup>41</sup> Приказ Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования».



кой организацией специальных условий для обучения и воспитания ребенка.

Следует признать, что создание специальных условий для обучения детей с ограниченными возможностями – одна из болевых проблем во всей региональной системе коррекционного образования, так как требует соответствующего кадрового, норматив-

но-правового и финансового обеспечения. И если в специальных коррекционных образовательных организациях можно говорить об определенном соответствии установленным требованиям, то в муниципальных общеобразовательных организациях эти условия только начинают создаваться и далеки от необходимых.

### Об учете детей с ОВЗ и детей-инвалидов

Таблица № 27

#### Сведения о детях с ограниченными возможностями здоровья и детях-инвалидах, обучающихся в образовательных организациях, в соотношении к общему числу обучающихся

число учреждений, реализующих программы общего образования		всего обучающихся	количество детей-инвалидов	%	количество детей с ОВЗ	%
всего	899	294 241	5 301	1,80	15 695	5,33
общеобразовательные учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста	45	2 316	31	1,34	112	4,84
общеобразовательные организации и школы-интернаты, в том числе:	814	282 276	3 298	1,17	6 320	2,24
- в образовательных учреждениях с углубленным изучением отдельных предметов	8	8 613	59	0,69	17	0,20
- в гимназии	16	13 692	95	0,69	58	0,42
- в лицее	19	10 460	52	0,50	6	0,06
- кадетские организации	2	377	0	0,00	0	0,00
специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся воспитанников с ограниченными возможностями здоровья	37	9 258	1 972	21,30	9 258	100,00
специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным поведением	1	14	0	0,00	5	35,71

Согласно официальной статистике<sup>42</sup>, в 2015-2016 учебном году в 899 образовательных организациях, реализующих программы общего образования (включая негосударственные образовательные организации), обучался 294 241 ребенок.

Из них 15 695 детей и подростков являются детьми с ограниченными возможностями здоровья (5,3 %), и 5301 ребенок является инвалидом (1,8 %).

При этом на домашнем обучении находятся:

- 1 485 детей-инвалидов (28 % от числа инвалидов), из них:

- 838 чел. обучаются на дому по

- 647 чел. по общеобразовательным программам.

- 896 детей с ограниченными возможностями здоровья (5,7 %), из них:

- 627 чел. обучаются на дому по

- 269 чел. по общеобразовательным программам.

Численность обучающихся на дому по индивидуальным учебным планам составляет 1161 детей-инвалидов и 688 детей с ОВЗ.

Кроме того, на территории Иркутской области развита сеть специальных (коррекционных) образовательных организаций для детей с ограниченными возможностями здоровья. В частности:

**31 специальная коррекционная школа для детей с умственной отсталостью, в которой обучается 3 777 детей и подростков.**

Немаловажным является тот факт, что начиная с недавнего времени в школах постепенно стали создаваться классы для детей с умеренной умственной отсталостью. Ранее большинство детей указанной категории находились только на домашнем обучении. Для осуществления психолого-педагогического сопровождения семей, имеющих детей-инвалидов, на базе 9 подведомственных специальных (коррекционных) образовательных

учреждений в городах Иркутск, Ангарск, Усолье, Усть-Илимск, Братск (ГОКУ СКШИ № 33), Тайшет, Черемхово, Тулун в 2016 году продолжали функционировать консультативные пункты для родителей, обучающихся детей-инвалидов на дому самостоятельно. В данных пунктах в течение года осуществлено консультирование родителей, мониторинг достижений детей-инвалидов, методическое обеспечение процесса обучения семей, имеющих детей-инвалидов. В декабре 2016 года создан консультативный пункт для данной категории населения на базе ГОКУ СКШ № 25 г. Братска.

**1 специальная коррекционная школа для детей с задержкой психического развития, в которой обучается 131 ребенок;**

**1 специальная коррекционная школа для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, где обучаются 113 детей и подростков.** На базе специальной (коррекционной) общеобразовательной школы № 20 г. Иркутска продолжает функционировать консультативно-диагностическое отделение для работы с семьями, имеющими детей-инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата;

**1 специальная коррекционная школа для детей с тяжелой речевой патологией, в которой обучается 131 ребенок.** На базе государственного общеобразовательного казенного учреждения Иркутской области «Специальной (коррекционной) школы для обучающихся с нарушениями речи № 11 г. Иркутска» создан консультативный пункт психолого-логопедической и социальной помощи семьям, воспитывающим детей с тяжелыми нарушениями речи, который оказывает логопедическую помощь семьям, имеющим детей с задержкой речевого развития, ринолалией, заиканием, полиморфными нарушениями звукопроизношения;

**1 специальная коррекционная школа для слабовидящих и поздно ослепших детей, в которой обучаются 165 детей;**

**2 специальные коррекционные школы для слабослышащих и поздно оглохших де-**

<sup>42</sup> Приказ Росстата от 27.08.2012 № 466 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки РФ федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных учреждений» форма № 76-РИК «Сведения об учреждениях, реализующих программы общего образования».

тей, обучаются 273 ребенка.

Так, Центр развития и коррекции речи и слуха на базе специальной (коррекционной) общеобразовательной школы № 9 г. Иркутска в 2016 году обслуживал семьи по вопросам развития и коррекции детей с ограниченными возможностями здоровья, диагностики и определения образовательного маршрута, консультирования родителей и педагогов общеобразовательных школ по вопросам коррекционного обучения, обучения родителей неслышащих детей жестовой речи.

В сентябре 2016 года проведен мониторинг детей, перенесших операцию кохлеарной имплантации.

По данным мониторинга в регионе обучается 96 детей данной категории (25 – дошкольного возраста, 71 – школьного возраста). В целях оказания детям, перенесшим операцию кохлеарной имплантации, психолого-педагогической реабилитации на базе школы-интерната для детей с нарушениями слуха г. Черемхово создан Центр психолого-педагогического сопровождения обучающихся, перенесших операцию кохлеарной имплантации.

Таким образом, в Иркутской области сохранена дифференцированная сеть специальных (коррекционных) образовательных организаций для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья.

Хочется отметить, что на территории Иркутской области продолжает наблюдаться тревожная тенденция, свидетельствующая об увеличении численности детей, для которых необходимо создать сегодня специальные условия для получения образования.

Увеличение числа детей данной категории (оно наблюдается практически во всех регионах) можно объяснить требованиями Закона об образовании. **Вместе тем, в динамике за 5 лет число детей с ОВЗ в регионе возросло в 1,5 раза.** В Сибирском федеральном округе мы занимаем лидирующие позиции по числу детей с ограниченными возможностями здоровья.

Кроме того, на сегодняшний день в общеобразовательных организациях области обучается 5 301 ребенок-инвалид.

Не утешают и показатели стабильности детской инвалидности, которые на протяже-

нии нескольких лет остаются высокими. Так, показатель стабильности детской инвалидности в области в 2016 году составил 96,6 %, что выше показателей 2015 г. (88,8 %) и показателей 2014 г. (93,1 %).

Как уже отмечалось ранее, ежегодно в ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России впервые проходят освидетельствование более полутора тысяч детей в возрасте до 18 лет. По итогам 2016 года впервые прошли освидетельствование 1783 ребенка, из которых 1547 детей признаны инвалидами.

Таблица № 28

**Динамика численности детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, в разрезе Сибирского федерального округа, чел.**

субъект РФ	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Алтай	1 532	1 927	1 980	1 685	1 857
Республика Тыва	2 415	2 069	1 848	1 564	1 944
Республика Бурятия	2 346	2 598	2 634	2 437	2 856
Республика Хакасия	1 611	1 641	2 938	3 096	3 060
Омская область	2 189	5 070	5 173	5 500	5 994
Забайкальский край	8 498	9 275	9 280	9 055	9 028
Кемеровская область	8 665	9 161	9 117	9 185	9 543
Новосибирская область	4 824	5 850	6 105	7 479	9 811
Алтайский край	6 101	6 160	6 365	9 796	10 025
Томская область	5 619	6 642	7 916	9 438	10 956
Красноярский край	12 407	12 216	13 590	12 800	14 073
Иркутская область	10 463	14 363	9 905	15 014	15 678
<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>66 670</b>	<b>76 972</b>	<b>76 851</b>	<b>87 049</b>	<b>94 825</b>

Таблица № 29

**Динамика численности детей-инвалидов, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, в разрезе Сибирского федерального округа, чел.**

субъект РФ	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Алтай	537	548	546	422	491
Республика Тыва	1 010	969	960	864	824
Республика Хакасия	1 005	1 021	1 058	1 116	1 208
Томская область	1 040	1 591	1 750	1 825	1 938
Забайкальский край	2 480	2 615	2 690	2 468	2 553
Республика Бурятия	2 190	2 211	2 324	2 417	2 648
Омская область	2 981	3 049	3 160	3 294	3 518
Новосибирская область	3 215	2 991	3 217	3 596	3 699
Алтайский край	3 879	3 872	4 048	4 282	4 580
Кемеровская область	4 581	4 439	4 513	4 557	4 887
Иркутская область	4 959	4 796	4 784	5 216	5 301
Красноярский край	4 551	4 429	4 854	4 959	5 734
<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>32 428</b>	<b>32 531</b>	<b>33 904</b>	<b>35 016</b>	<b>37 381</b>

Только в 2016 году ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России выданы рекомендации по условиям организации обучения 5 975 детям-инвалидам, из них 4 911 детей нуждались в психологической помощи в образовательной организации (82,2% от числа получивших рекомендацию на обучение). Общее число детей-инвалидов в регионе, получающих пенсии по инвалидности, согласно сведениям отделения пенсионного фонда Иркутской области, составило 12 421 человек. Даже с учетом численности детей дошкольного возраста разница в численности обучающихся детей-инвалидов, согласно данным министерства образования (5 301 ребенок), значительна.

**1. Отсутствие системы ранней диагностики и выявления детей с ОВЗ для обеспечения своевременной коррекционной помощи и выстраивания индивидуального образовательного маршрута ребенка**

Таблица № 30  
Динамика вывода детей из организаций, реализующих общеобразовательные программы в специальные (коррекционные) образовательные организации в разрезе Сибирского федерального округа, чел.

субъект РФ	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Республика Алтай	26	26	13
Республика Тыва	34	34	23
Республика Бурятия	114	63	71
Томская область	69	82	76
Забайкальский край	92	107	93
Республика Хакасия	143	121	163
Новосибирская область	214	181	218
Алтайский край	352	274	290
Красноярский край	551	381	330
Омская область	344	389	408
Кемеровская область	642	795	611
Иркутская область	477	539	653

Так, число обучающихся, выбывших из образовательных организаций, реализующих программы общего образования в течение 2015-2016 учебного года и летнего периода для дальнейшего обучения в специальных

Анализ положения дел в сфере соблюдения прав детей с ограниченными возможностями здоровья на образование, предложения по изменению ситуации были изложены Уполномоченным в специальных докладах в 2012 году «Об отдельных вопросах положения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в Иркутской области», а также в 2016 году «Об отдельных вопросах образования Иркутской области».

Между тем круг нерешенных вопросов позволяет выделить основные проблемы, характерные для Иркутской области, в целом препятствующие положительным изменениям в данной сфере.

(коррекционных) организациях составило 653 несовершеннолетних.

**При этом Иркутская область занимает лидирующие позиции в Сибирском федеральном округе и стоит в одной линейке**

**параметров с г. Санкт-Петербургом (611), Кемеровской (611), Московской областями (594) и Краснодарским краем (690).**

Необходимость обеспечения своевременной коррекционной помощи и выстраивания индивидуального образовательного маршрута ребенка подтверждается официальной статистикой. Так, в 2015-2016 учебном году вопрос о выборе образовательного маршрута

по адаптированным программам в отношении 208 детей решался лишь в **5-9 классах** (в 2014-2015 у. г. – 150 детей, в 2013-2014 – 146 детей).

Перевод двух детей 10-11 классов, отраженный в официальной статистике, в специальные коррекционные организации выходит за рамки здравого смысла!!!!

Таблица № 31

**Сведения о выбытии детей в специальные коррекционные организации, по классам чел.**

Учебный год	1-4 классы	5-9 классы	10-11 (12) классы
2015-2016 у.г.	443	208	2
2014-2015 у.г.	389	150	0
2013-2014 у.г.	330	146	1

В рамках проведения инспекционных проверок Уполномоченным был выявлен несовершеннолетний мальчик Р., 2003 года рождения, воспитанник Центра помощи детям, оставшийся без попечения родителей, Правобережного округа г. Иркутска.

С первого по седьмой класс (ноябрь 2016 года) Р. обучался в МОУ СОШ № 8 г. Иркутска по основной общеобразовательной программе.

Вместе с тем на основании протокола психолого-медико-педагогической комиссии от 28 апреля 2010 года ребенку было рекомендовано обучение в коррекционном классе для детей с задержкой психического развития (F-83).

Начиная с 2010 года ни школой, ни законным представителем несовершеннолетнего мер по обучению ребенка в соответствии с рекомендациями ПМПК принято не было.

Учитывая результаты низкой успеваемости подростка за прошедший шестилетний период, что и не удивительно, поскольку ребенку требовался индивидуальный подход и обучение по соответствующей программе, в 2016 году ребенку устанавливается новый диагноз – легкая умственная отсталость. И двери специальной коррекционной школы-интерната открыты для ребенка, семь лет обучавшегося в общеобразовательной школе.

В нарушение установленных норм об образовании в школе не были созданы специальные условия для обучения и воспитания ребенка с ограниченными возможностями в течение длительного времени. Согласно характеристике обучающегося, заверенной директором образовательной организации и классным руководителем, мальчик обучался в общеобразовательном классе, поскольку «класса по параллели для детей с ограниченными возможностями здоровья нет».

Настораживает и тот факт, что законный представитель несовершеннолетнего вопросы необходимости создания специальных условий для обучения ребенка, согласно его развитию, не инициировала.

Несмотря на то, что мальчик был переведен в специальное коррекционное образовательное учреждение с учетом рекомендуемого образовательного маршрута, он был вынужден покинуть ставший ему родным центр, в котором он пребывал с трехлетнего возраста. Мальчик пережил большое эмоциональное потрясение и перенес сложный адаптационный период в новом учреждении, на новой территории.

**2. Отсутствие в муниципальных образованиях области учета детей ОВЗ, подлежащих обучению, с целью прогнозирования потребности в создании специальных усло-**

вий обучения детей в зависимости от нарушений.

Логично, что без учета и информации о потребности планировать действия в этом направлении крайне затруднительно и неэффективно.

Так, к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относится организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам, и закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

Согласно нормативу обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных образовательных и общеобразовательных организациях Иркутской области на одного воспитанника в 2016 году (официальная статистика!) в ряде крупных районов, в принципе, не зарегистрированы дети с ограниченными возможностями здоровья (в зависимости от нарушений в развитии).

Например, в муниципальных образованиях «Аларский район», «Балаганский район», «Баяндаевский район», «Боханский район», «Брасткий район», «Заларинский район», «Эхирит-Булагатский район» «Зиминское районное МО», «Казачинско-Ленский район», «Катангский район», «Качугский район», «Мамско-Чуйский район», «Нижеудинский район», «Нукутский район», «Оснинский район», «Слюдянский район», «Тулунский район», «Усть-Илимский район», «Усть-Удинский район», «Чунское районное МО» нет ни одного ребенка с нарушением слуха, зрения, речи, с задержкой психического развития, с нарушением интеллекта, со сложными дефектами и нарушениями опорно-двигательного аппарата (?!!!).

Данные официальной статистики муниципальных образований региона об отсутствии детей дошкольного возраста с ОВЗ на их территории свидетельствуют о том, что потребности в выделении субвенции на созда-

ние специальных условий для обучения детей с ОВЗ в дошкольных образовательных организациях нет.

Таким образом, до настоящего времени продолжают оставаться актуальными вопросы создания единой региональной **системы учета семей, воспитывающих детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья**, а также осуществления системного мониторинга по соблюдению их прав и законных интересов. Вместе с тем система учета (мониторинга) могла бы обеспечить реализацию права каждого ребенка на образование и обучение и недопустимость дискриминации в сфере образования.

**Одной из ключевых проблем на сегодня является то обстоятельство, что образовательный маршрут ребенка в настоящее время определяется, исходя из имеющихся условий в образовательных организациях, а не из потребностей, особенностей развития и возможностей ребенка.**

*Так, например, при проверке Уполномоченным ГОКУ Иркутской области «Санаторная школа-интернат № 12 г. Иркутска» было выявлено, что устав данной организации, целью которой является осуществление образовательной деятельности по образовательным программам начального общего, основного общего образования с созданием необходимых лечебных, реабилитационных и оздоровительных мероприятий для обучающихся, не предусматривал зачисление детей в организацию по обучению детей с ограниченными возможностями здоровья по адаптированным общеобразовательным программам. Вместе с тем, учитывая установленный диагноз по контакту с туберкулезом, ребенку требовалось обучение именно в санаторной школе.*

**3. Недоступность предоставления услуг психолого-медико-педагогического обследования детей.**

Требования законодательства в сфере образования детей с ограниченными возможностями здоровья, ратификация Конвенции о правах инвалидов предъявляют сегодня новые требования с организации работы психолого-медико-педагогических комиссий, их взаимодействию с образовательными организациями и органами управления образованием,

созданию региональных систем комплексной психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся.

Сегодня психолого-медико-педагогические комиссии должны не только определять образовательный маршрут ребенка по результатам обследования, но и своевременно выявлять детей с особенностями в развитии и отклонении в поведении и удовлетворять потребность населения в услугах по оказанию психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи.

Нехватка постоянно-действующих психолого-медико-педагогических комиссий в муниципальных образованиях области и недоступность предоставления психолого-медико-педагогического обследования детей делает невозможным реализацию основной задачи, стоящей сегодня перед органами управления образованием, по созданию условий получения качественного и доступного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В частности, в 2016 году в Иркутской области осуществляли деятельность 4 постоянно действующих психолого-медико-педагогических комиссий, одна из которых является центральной, остальные – территориальными. При этом численность детского населения на начало 2016 года составляет 548 477 детей и подростков. С учетом требований законодательства на территории региона должны действовать не менее 50 ПМПК.

В ряде муниципальных образований Приангарья, где отсутствуют сессионно-созываемые ПМПК, родители вынуждены выезжать с детьми для проведения обследования в другие районы области, где ПМПК осуществляют свою деятельность на постоянной основе. В таких случаях услуги ПМПК для родителей детей с особыми потребностями, прибывших из других муниципальных образований, являются исключительно платными, что, в свою очередь, составляет значительные финансовые расходы, дополнительно включая оплату проезда к месту нахождения ПМПК и обратно.

Кроме того, сессионно-созываемые ПМПК осуществляют обследование детей не чаще 1-2 раз в год. При имеющейся острой необходимости проведения обследования

ребенка с ограниченными возможностями родителей направляют в постоянно-действующие ПМПК. Исходя из этого, а также в силу иных объективных обстоятельств (особенности территориальной доступности и климатических условий отдельных районов области, общего финансового положения семьи, маломобильность детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями) у родителей зачастую, отсутствует возможность обеспечения своевременного обследования ПМПК, что негативно сказывается на дальнейшей динамике развития ребенка, а также его интеграции в общество.

С целью определения первоочередных мер, необходимых для решения данных вопросов, Уполномоченным совместно с министерством образования Иркутской области, Институтом развития образования Иркутской области был организован круглый стол на тему: «Обучение детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов на территории Иркутской области». По результатам в адрес глав муниципальных образований Иркутской области и Правительства Иркутской области Уполномоченным была направлена Резолюция с рекомендациями о принятии мер к организации работы по созданию психолого-медико-педагогической комиссии на территории муниципального образования, исходя из потребности населения в предоставлении психолого-медико-педагогической помощи.

По итогам проведенного мониторинга, в 14 территориях региона численность детского населения не превышает 5000 детей и подростков.

Например, Катангский район, где численность детского населения составляет 903 ребенка, обследование детей на ПМПК возможно 1 раз в 2 года, при условии направления психиатра из районного центра. Между тем уровень первичной детской инвалидности в Катанском районе превышает среднеобластной показатель и составил в 2016 году 33.2 на 10 тыс. детского населения. Аналогичная ситуация в Мамско-Чуйском районе, где численность детского населения составляет 1085 детей и подростков.

В Балаганском (2455 чел.), Жигаловском (2005), Ольхонском (2609), Баяндаевском

(3378), Зиминском (3641), Усть-Удинском (4212), Казачинско-Ленском (4486), Киренском (4625), Бодайбинском (4889), Качугском (4969) районах функционируют временно создаваемые психолого-медико-педагогические комиссии, в которых организуется обследование детей 1 раз в год в рамках выездных заседаний.

Администрация г. Свирска, где численность детей и подростков составляет 3438 человек, не видит целесообразности организации работы в данном направлении для своего населения. Детское население Усть-Илимского района (3509 чел.) обеспечивает территориальная (областная) ПМПК.

В 12 территориях региона численность детского населения варьируется от 5 000 до 10 000 детей и подростков. Нукутский (5089), Аларский (6023), Осинский (6826), Боханский (7375) Черемховский (8127), Куйтунский (8305), Заларинский (8588), Тулунский (6921), Эхитит-Булагатский (8911), Чунский (8700) районы. Города Саянск (8638), Зима (8129).

При этом в г. Зима прорабатывается вопрос о создании территориальной комиссии, в г. Саянске создана постоянно действующая ПМПК, которая, в том числе, обслуживает Зиминский, Заларинский, Нукутский, Балаганский районы. Обследование детей Тулунского района обслуживает муниципальная ТПМПК г. Тулуна.

Чунский район с численностью детского населения 8700 несовершеннолетних, в связи с отсутствием врача-психиатра, организует обследование детей 1 раз в год.

И 16 территорий области, в которых численность детского населения составляет от 10 тысяч и выше.

Слюдянский район (10 305), г. Тулун (10 892), Нижнеилимский район (11 687), Усольский район (12 160), Братский район (12 526), Усть-Кутский район (12 602), Черемхово (13 487), Шелеховский район (14 781), Нижнеудинский район (16 835), Усолье-Сибирское (17 363), г. Усть-Илимск (18 126), Тайшетский район (18753) Иркутский район (25 787), Братск (48 137), Ангарский район

(48 260), г. Иркутск (128 865).

Следует отметить, что Управлением образования, молодежной политики и спорта администрации Шелеховского муниципального района в 2016 году проведена организационная работа по созданию отдела сопровождения инклюзивного образования. В том числе созданы рабочие места, определен штат и финансовое обеспечение деятельности отдела.

Администрация города Братска приняла решение о создании в 2017 году постоянно действующей психолого-медико-педагогической комиссии.

Вызывает вопрос позиция руководителей Усоля-Сибирского и Усольского района. На территориях проживают практически 30 000 детей. Для проведения обследования ребенку с ОВЗ семьям приходится выезжать в областной центр.

На территории Иркутска с численностью детского населения 128 865 работает одна городская постоянно действующая психолого-педагогическая комиссия (для удовлетворения потребности их должно быть минимум 12 комиссий).

Действительно, согласно положению о МПМК<sup>43</sup> количество комиссий определяется из расчета 1 комиссия на 10 тысяч детей, проживающих на соответствующей территории. Вместе с тем в соответствии с п. 1 статьи 42 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» органы местного самоуправления имеют право на создание центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи.

Центры создаются из расчета одно учреждение на 5 тыс. детей, проживающих в городе (районе). При необходимости учреждение может быть создано для меньшего количества детей, проживающих в городе (районе).

Деятельность Центров финансируется по нормативам, разработанным и утвержденным органами государственной власти субъектов РФ, и оформляется в виде государственного (муниципального) задания. При этом создается единое организационное, научно-методическое и информационно-аналитиче-

ское обеспечение предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи.

Сегодня развитие инклюзии требует разработки особой методики расчета учебной субвенции, исходящей из особенностей детей с различными нарушениями и в итоге обеспечивающей обучение и сопровождение детей необходимыми специалистами (дефектологами, логопедами, тьюторами, сурдопереводчиками).

Основной акцент необходимо ставить на своевременное выявление, поддержку таких детей и определение для них оптимального образовательного маршрута. В каждом образовательном учреждении системной задачей должно быть формирование позитивного отношения к особому ребенку через грамотное ведение информационной и просветительской работы с общественностью и родителями других детей.

В настоящее время, учитывая, что специальное образование предусматривает расширение временных границ (образование в течение всей жизни), одним из приоритетных вопросов остается организация системы сопровождения детей с ОВЗ после окончания образовательного учреждения и их профессиональное самоопределение.

Статистика об увеличении численности детей с ОВЗ, имеющих различные виды умственной отсталости, свидетельствует о необходимости разработки программы профессионального обучения детей данной категории с учетом требований рынка труда.

В соответствии с Законом об образовании органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают получение профессионального обучения обучающимися с ограниченными возможностями здоровья (с различными формами умственной отсталости), не имеющими основного общего или среднего общего образования.

Реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровней и направленности.

В настоящее время в системе профессионального образования Иркутской области действует 84 профессиональных образовательных организации, из которых в 2016 году 30 организаций могли принять для обучения 991 ребенка с ограниченными возможностями здоровья. Перечень профессий, по которым могут обучаться дети с ОВЗ, невелик. В него включены: повар, столяр, слесарь, маляр, швея, садовник, оператор.

Вместе с тем зачастую возникает вопрос о том, куда пойти учиться ребенку, окончившему специальную коррекционную школу, как правило, в 15-17 лет? Несовершеннолетние с ограниченными возможностями здоровья, чьи семьи могут относиться к категории малоимущих, не имеют возможности для получения образования в г. Иркутске или на другой территории, поскольку это влечет за собой материальные затраты. Кроме того, низкая социализация выпускников требует дополнительного контроля со стороны родителей.

Контрольные цифры приема граждан по программам профессионального обучения за счет средств областного бюджета устанавливаются министерством образования и согласовываются с муниципальными органами власти в зависимости от потребности и количества выпускников, имеющих умственную отсталость. И от того, насколько органами образования проработан вопрос профессиональной ориентации выпускника школы, зависит судьба ребенка.

*Так, в адрес Уполномоченного в июле 2016 года поступило обращение гражданок М. и К., проживающих в Шелеховском районе, в защиту прав несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья на предоставление доступного профессионального обучения.*

*В частности, несовершеннолетние в 2016 году окончили МОУ СОШ № 1 г. Шелехова по адаптированной общеобразовательной программе для учащихся с легкой степенью умственной отсталости и не имели возможности получить доступное профессиональное обучение, поскольку на территории г. Шелехова функционирует единственная организация профессионального образования – филиал Иркутского техникума архитектуры*

<sup>43</sup> Приказ Минобрнауки России от 20.09.2013 № 1082 «Об утверждении Положения о психолого-медико-педагогической комиссии».

и строительства, который не осуществляет прием на 2016-2017 учебный год граждан для обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих лиц с ограниченными возможностями здоровья.

При подключении Уполномоченного к решению данного вопроса удалось восстановить права несовершеннолетних и обеспечить получение профессионального обучения детей данной категории в соответствии с потребностью. В профессиональной организации была открыта группа для обучения детей с ОВЗ.

Таким образом, основная цель в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья должна быть направлена на создание условий получения качественного и доступного образования указанной категории обучающихся. Отличительными особенностями современной модели образования детей с ОВЗ являются:

- направленность на реализацию идеи непрерывной образовательной вертикали, включающей процесс обучения ребенка с ОВЗ от ранней помощи до профессионального самоопределения;

- обеспечение детям с ОВЗ адекватных условий и равных с нормально развивающимися сверстниками возможностей для получения образования в рамках федеральных государственных образовательных стандартов, в которые включены специальные требования, и (или) федеральных образовательных государственных стандартов для детей с ОВЗ;

- обеспечение принципа открытости, подразумевающего ориентацию на непосредственных заказчиков образовательных услуг – родителей.

**На основании вышеизложенного представляется целесообразным рекомендовать:**

**1. Министерству образования Иркутской области:**

- разработать и утвердить региональную программу (межведомственный комплексный план мероприятий) по вопросам организации инклюзивного дошкольного, общего и профессионального образования и создания специальных условий получения образования детьми-инвалидами и детьми с

ограниченными возможностями на территории Иркутской области;

- разработать методику расчета нормативов финансового обеспечения на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования по созданию специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья и лицами с инвалидностью в соответствии со статьей 99 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ»;

- обеспечить внедрение результатов инновационной деятельности или положительного опыта работы инклюзивного образования в образовательных учреждениях на территории Иркутской области;

- принять меры к развитию региональных центров психолого-медико-педагогической помощи несовершеннолетним с учетом рекомендаций, разработанных Минобрнауки России от 10.02.2015 № ВК-268/07 «О совершенствовании деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи»;

- в целях своевременного принятия управленческих решений по созданию специальных условий образования инклюзивной образовательной среды и осуществления учета детей с ОВЗ и детей с инвалидностью предусмотреть проведение регионального мониторинга;

- обеспечить поэтапное повышение квалификации руководящих и педагогических работников образовательных организаций по вопросам реализации ФГОС ОВЗ, а также специалистов психолого-медико-педагогических комиссий;

- обеспечить наличие актуальной информации о наличии специальных условий, возможности организации обучения в подведомственных образовательных организациях по адаптированным основным общеобразовательным программам детей с ОВЗ и умственной отсталостью на официальных сайтах в сети Интернет.

**2. Министерству здравоохранения Иркутской области:**

- разработать и внедрить план (дорожную карту) по развитию и совершенствованию психиатрической службы на терри-

тории региона;

- создать службы «раннего вмешательства» для сопровождения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями.

**3. Органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области:**

- организовать работу по созданию психолого-медико-педагогических комиссий на территории соответствующих муниципальных образований Иркутской области из расчета 1 комиссия на 10 000 детского населения или центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи из расчета одно учреждение на 5 тыс. детей, проживающих в городе (районе);

- обеспечить в каждом муниципальном образовании ведение учета детей, подлежащих обучению, в т. ч. детей с ОВЗ и детей-инвалидов с целью прогнозирования создания условий для образования детей данной категории;

- в соответствии с существующей потребностью на территории муниципальных образований принять меры по развитию (созданию) специальных условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья с учетом их психофизических особенностей;

- учитывать при составлении рейтинга образовательных организаций, созданные в них специальные условия образования обучающихся с ОВЗ и лиц с инвалидностью, а

так же уровень развития инклюзивной культуры и инклюзивной практики;

- обеспечить наличие актуальной информации о наличии специальных условий, возможности организации обучения в подведомственных образовательных организациях по адаптированным основным общеобразовательным программам детей с ОВЗ и умственной отсталостью на официальных сайтах в сети Интернет;

- совместно с привлечением субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обеспечить постоянный мониторинг лиц, не обучающихся в образовательных организациях по состоянию здоровья в связи с отсутствием соответствующих условий для получения образования.

**4. Муниципальным психолого-медико-педагогическим комиссиям, действующим на территории Иркутской области:**

- с целью создания для детей дополнительных максимально щадящих условий обследования принять меры к совершенствованию организации работы психолого-медико-педагогических комиссий;

- рассмотреть возможность утверждения плана мероприятий (дорожной карты), направленного на системное сопровождение детей, нуждающихся в психолого-педагогической помощи, координацию деятельности психолого-педагогических служб образовательных организаций.

## 2.5.6. Система профессионального образования

**Не случайно много школьников и студентов участвуют сегодня в волонтерских проектах, они активно развиваются в таких важных сферах, как уход за больными, поддержка пожилых, людей с ограничениями по здоровью, образование, спорт, культура, краеведение, поисковые движения, забота о природе и животных.**

(из Послания Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию, 01.12.2016)

В настоящее время в системе профессионального образования Иркутской области действует 84 профессиональных образовательных организации (далее – ПОО), из которых:

58 организаций в ведомстве министерства образования Иркутской области;

10 организаций в ведомстве министерства здравоохранения Иркутской области;

5 организаций в ведомстве министерства культуры и архивов Иркутской области;

1 организация в ведомстве министерства спорта Иркутской области;

1 организация в ведомстве министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области;

1 федеральная профессиональная обра-

зовательная организация;

8 частных профессиональных образовательных организаций.

Образовательные учреждения профессионального образования расположены во всех муниципальных районах Иркутской области, кроме четырех:

Муниципальное образование «Катангский район»; Муниципальный район «Ольхонское районное Муниципальное образование»; Районное Муниципальное образование «Усть-Удинский район»; Муниципальное образование «Баяндаевский район».

Обучение осуществляется по 76 специальностям, 46 профессиям среднего профессионального образования, 200 программам профессиональной подготовки и дополнительным профессиональным программам. 4 профессиональных образовательных организации реализуют программы основного общего и среднего общего образования (в учебно-консультационных пунктах). Реги-

ональный центр мониторинга и развития профессионального образования реализует программы дополнительного профессионального образования.

Контингент обучающихся на 1 января 2016 года составлял 38 720 человек, на 31 декабря 2016 года – 39 787 человек.

Увеличивается контингент обучающихся по программам подготовки специалистов среднего звена (в связи с повышением требований к образовательному уровню выпускников со стороны работодателей) и профессионального обучения (в связи с увеличением количества выпускников коррекционных школ, поступающих в учреждения профессионального образования).

В 2016 году за счет бюджетных ассигнований было выделено контрольных цифр приема в объеме 11 190 мест, принято на обучение 11 106 человек, что составило 99 % (в 2015 году – 98 %).

Таблица № 32

**Структура подготовки кадров в ПОО  
(по укрупненным группам профессий и специальностей)**

отрасли	контингент		прирост, %
	2015 год	2016 год	
агропромышленный комплекс	2 713	2 672	-2
информационные технологии	2 623	2 575	-2
строительство	2 298	2 762	20
геология и горное дело	468	518	11
нефтеперерабатывающая	403	468	16
педагогика и социальная защита граждан	7 543	7 488	-0,8
транспорт	6 376	6 498	10
общественное питание	3 713	3 835	3
энергетика	2 073	2 135	3
экономика	3 186	3 372	6
химическая	74	129	74
сервиса и туризма	1 703	1 659	-3
изо	250	254	2
машиностроение и металлургия	3 024	3 095	2
другие	461	402	
<b>всего:</b>	<b>36 908</b>	<b>37 862</b>	<b>2,3</b>

Наибольшее количество рабочих и специалистов в 2016 году подготовлено для транспортной отрасли 1 133 чел. (в 2015 г. – 1 266 чел.), сферы обслуживания, технологии продовольственных продуктов и потребительских товаров 1 812 чел. (1 880 чел.), системы образования 578 чел. (в 2015 г. – 619 чел.), отрасли металлургии, машиностроения и материалообработки 524 чел. (в 2015 г. – 607 чел.), сельского хозяйства 396 чел. (в 2015 г. – 556 чел.), информатики и вычислительной техники 436 чел., энергетики 389 чел. (в 2015 г. – 323 чел.), строительной отрасли 258 (в 2015 г. – 277 чел.).

Качество подготовки характеризуется следующими показателями:

725 человек, или 9,1 % от общего количества выпускников, получили дипломы с отличием, что на 1,5 % больше, чем в 2015 году;

22 человека не получили диплом о среднем профессиональном образовании (0,3 % от общего количества выпускников), что на 0,9 % меньше, чем в 2015 году.

Трудоустройство выпускников профессиональных образовательных организаций в 2016 году составило 3 445 чел., или 52,2 % от общей численности выпускников, что на 2,5 % ниже, чем в 2015 году. По сравнению с 2015 годом на 1 % снизился показатель занятости выпускников с 98,2 % до 97,2 %, который учитывает количество выпускников, призванных на службу в ряды Вооруженных Сил РФ 25, 1 % (в 2015 г. – 22,8 %), находящихся в отпуске по уходу за ребенком 7,5 % (в 2015 г. – 7,4 %); продолживших обучение по очной форме в ВУЗах и ССУЗах 12,4 % (в 2015 г. – 13,3 %). По данным профессиональных образовательных организаций 2,8 % выпускников 2016 года не трудоустроены (в 2015 г. – 1,8 %).

Для снижения количества нетрудоустроенных выпускников профессиональными образовательными организациями проводится работа по определению фактической потребности региона и муниципального образования в рабочих кадрах по реализуемым профессиям на средне- и долгосрочную перспективу, профориентационная работа среди учащихся школ, организовано конструктивное взаимодействие с муниципальными центрами занятости населения по включению

студентов и выпускников в различные региональные и федеральные программы, направленные на снижение напряженности на рынке труда (стажировки, временной занятости, проект «Работа-молодежи» и др.). В процессе обучения уделяется особое внимание повышению мотивации трудоустройства выпускников, реализации программ, направленных на обучение технологиям достижения успеха в трудоустройстве и профессиональной карьере, повышению конкурентоспособности на рынке труда и содействию самозанятости. В учебные планы учреждений включены курсы по освоению студентами дополнительных профессиональных квалификаций.

Профессиональными образовательными организациями ведется работа по совершенствованию комплексной системы профессиональной ориентации молодежи, направленной на повышение привлекательности образовательных программ среднего профессионального образования, востребованных на региональном рынке труда. Построение такой системы позволяет увеличивать долю выпускников общеобразовательных организаций, продолживших обучение в учреждениях СПО: в 2016 году – 26 % (в 2015 году – 22 %).

На базе ГАПОУ Иркутской области «Иркутский технологический техникум» создан базовый центр содействия трудоустройству выпускников. Основными направлениями его деятельности являются:

- разработка и направление в ПОО Иркутской области рекомендаций по организации работы центров (служб) содействия трудоустройству выпускников;

- проведение вебинаров, курсов повышения квалификации, тренинговых занятий, касающихся содействия трудоустройству выпускников.

Приказом министерства образования Иркутской области, министерства труда и занятости Иркутской области, министерства по молодежной политике Иркутской области, министерство сельского хозяйства Иркутской области № 85-мпр, № 11-мпр, № 111-мпр, № 55-мпр от 2 августа 2016 года утверждена Концепция развития системы сопровождения профессионального самоопределения детей и молодежи Иркутской области до 2020 года.

В ПОО осуществляется профессио-

нальное обучение граждан с ограниченными возможностями здоровья. Контингент обучающихся данной категории составляет 2 079 человек. Подготовка лиц с ограниченными возможностями здоровья – выпускников специальных (коррекционных) школ VIII вида реализуется по 12 адаптированным программам профессионального обучения: «Каменщик», «Маляр», «Оператор швейного оборудования», «Оператор электронно-вычислительных и вычислительных машин», «Плотник», «Повар», «Садовник», «Слесарь механосборочных работ», «Слесарь по ремонту сельскохозяйственных машин и оборудования», «Столяр строительный», «Швея», «Штукатур».

В числе проблемных вопросов в системе профессионального образования по-прежнему остаются:

– необходимость расширения вариантов профессионального обучения (перечня профессий) для лиц с ограниченными возможностями, создание доступной среды для их обучения;

– обеспечение системного укрепления материально-технической базы профессиональных организаций, создание соответствующих комфортных условий для проживания и адаптации студентов; развитие кадрового потенциала организаций профессионального обучения.

**На основании изложенного Уполномоченный рекомендует:**

– продолжить работу по ориентации

*перечня профессий и специальностей на топ-50 востребованных профессий и специальностей;*

*– ориентировать содержание программ профессионального образования на ведущих работодателей региона, способствовать выработке профессиональных стандартов, формировать вариативную часть программ по запросам работодателей, способствовать внедрению в систему подготовки кадров лучших мировых практик и стандартов;*

*– способствовать совершенствованию комплексной системы профессиональной ориентации молодежи, направленной на повышение привлекательности программ профессионального образования, востребованных на региональном рынке труда;*

*– способствовать оснащению указанных организаций современным технологическим оборудованием в учебно-производственных мастерских; развивать материально-техническую базу организаций профессионального образования;*

*– привести в надлежащее санитарно-техническое состояние общежития;*

*– способствовать снижению дефицита преподавателей необходимой квалификации и нацелиться на приобретение современных учебных пособий;*

*– расширить перечень профессий для детей с ОВЗ, увеличить количество мест в общежитиях для них, отвечающих современным требованиям, создания доступной среды.*

## 2.6. Право на социальное обслуживание и пенсионное обеспечение

***Мы никогда не сможем возродить чувство общности между людьми и вообще создать здоровое общество, если не вернем нашим гражданам ощущение того, что о них заботятся.***

*Хантер*

Согласно международным и конституционным требованиям каждый ребенок вправе своевременно получать все необходимые для него блага социального обеспечения, достаточные для удовлетворения его жизненных потребностей.

Особая задача государства – обеспечение социальных гарантий наиболее уязвимых

категорий граждан. Это – дети в возрасте от полутора до трех лет, дети из многодетных и неполных семей, дети безработных родителей, дети-инвалиды, сироты, в том числе социальные.

На протяжении последних лет в многочисленных официальных документах – программах, национальных планах, концепциях,

Стратегии 2012-2017 гг. не только назывались причины бедности семей с детьми, сокращения рождаемости, плохого здоровья родителей и детей, но и принимались разносторонние конкретные и значимые меры по исправлению сложившегося положения.

Проанализируем прошедший год. С 1 февраля 2016 г. проиндексированы государственные пособия гражданам, имеющим детей.

Внесены изменения в действующее федеральное законодательство, согласно которым расширен перечень случаев, когда пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, а также ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачиваются непосредственно территориальными органами Фонда социального страхования Российской Федерации (случай, когда в отношении страхователя проводятся процедуры банкротства).

В 2016 году утверждены Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов, путем компенсации затрат на приобретение таких товаров и услуг.

С 23 июня 2016 года вступил в силу Федеральный закон № 181-ФЗ «О единовременной выплате за счет средств материнского (семейного) капитала в 2016 году», в соответствии с которым лицам, имеющим право на дополнительные меры государственной поддержки, предоставлена возможность получения единовременной выплаты в размере 25 тысяч рублей (либо в размере фактического остатка, если остаток средств меньше 25 тысяч рублей). Указанные средства могут быть использованы на любые нужды.

Размер материнского (семейного) капитала на 2016 год был увеличен и составил 453 026,00 рублей.

Несмотря на отдельные существенные решения, принятые в интересах детей, остается еще немало вопросов в сфере социальной защиты несовершеннолетних и семей с детьми, на которые необходимо обратить внимание.

В 2016 году Уполномоченному поступило 150 обращений (немногим более 10 % от общего количества жалоб) по вопросам нарушения прав детей на социальное обеспече-

ние. В 2015 году таких обращений было 129, или 9,2 % от общего количества жалоб.

Наиболее актуальными темами обращений в рассматриваемой сфере являлись, как и ранее, вопросы оформления социальных пособий, назначения пенсий при отсутствии регистрации по месту жительства (пребывания); вопросы оказания адресной материальной помощи, касающиеся своевременности предоставления и соответствия потребностям технических средств реабилитации, льготных лекарств детям-инвалидам; организации их санаторно-курортного лечения или реабилитации.

*г. Иркутск, гр. Ч.: «Муж умер, обратилась в Пенсионный фонд для оформления пенсии по потере кормильца на ребенка, отказали, т. к. нет постоянной регистрации...»*

*г. Братск, гр. Л.: «Прошу оказать содействие в оформлении детского пособия и социальной помощи, т. к. нет справки о доходах мужа...»*

*г. Иркутск, гр. К.: «Под опекой племянница, родители умерли в мае, 6 июня написали заявление о назначении пенсии по потере кормильца, конец августа – пенсии до сих пор нет...»*

*п. Илир, Братский район, Гр. К.: «Ребенку будет 3 месяца, 11.03.2016 г. р. Необходимо дорогостоящее питание, лактозная непереносимость, средств не хватает...»*

*г. Ангарск, гр. М.: «У нас в семье заболели ОРВИ трое детей, возраст – 8 лет, 4 года и 3 года. Участковый врач после осмотра сообщила, что выпишет бесплатные лекарства младшим детям. На следующий день супруга обратилась в поликлинику за рецептами, но там ей было отказано в связи с отсутствием младших детей в базе министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области на получение бесплатных лекарств детям. Пока супруга ожидала очереди за рецептами, по аналогичной причине отказали родителям еще 4 детей. Ранее мы были постоянно зарегистрированы в г. Иркутске и беспрепятственно получали лекарственные средства на детей...»*

По всем обращениям Уполномоченный оказывает заявителям помощь, отрабатывая вопросы с уполномоченными государственными структурами.



Вопросы, связанные с реализацией в регионе социальных прав граждан, регулируются государственной программой Иркутской области «Социальная поддержка населения на 2014-2018 годы». Программа предусматривает многочисленные меры социальной поддержки граждан, в т. ч. семей с детьми, в рамках подпрограммы «Дети Приангарья» на 2014-2018 годы: ежемесячные денежные выплаты, пособия, субсидии, деятельность сети учреждений социального обслуживания и другие вопросы.

По информации регионального мини-

стерства социального развития, опеки и попечительства в Иркутской области около 7 000 детей проживают в семьях, состоящих на учете в банке данных о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении (на 1 января 2017 г. – это 3 204 семьи, в них проживает 6 853 ребенка). Цифры немаленькие.

Необходима серьезная работа различных органов и учреждений по снижению показателей социального сиротства и семейного неблагополучия, повышению качества жизни семей с детьми.

Таблица № 33

**Сведения о финансировании подпрограммы «Дети Приангарья» на 2014-2018 годы государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения на 2014-2018 годы» (2014-2016 гг.)**

исполнители мероприятий программы	расходы (тыс. руб.) годы		
	2015	2016	2017
аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области (комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области)	400,0	170,6	288,0
министерство здравоохранения	1 000,0	720,0	720,0
министерство образования	8 975,1	8 943,0	6 902,6
министерство социального развития, опеки и попечительства	6 032 697,7	6 492 123,9	7 409 476,2
общая сумма средств	6 043 072,8	6 501 957,5	7 417 386,8

В 2016 году в рамках подпрограммы «Дети Приангарья» продолжена реализация мероприятий, предусматривающих внедрение новых видов социальных услуг семьям, находящимся в социально опасном положении, в части организации с ними профилактической работы, в том числе содействие в кодировании от алкогольной зависимости, создание условий для проживания женщин с детьми, оказавшихся в кризисной ситуации, в помещениях для социальной защиты отдельных категорий граждан специализированного жилищного фонда, открытие отделений «Маленькая мама», развитие деятельности выездных мобильных бригад при областных учреждениях социального обслуживания и др.

Вместе с тем, учитывая распространенность в регионе на протяжении многих лет

семейного неблагополучия, финансирование мероприятий профилактической направленности на фоне других направлений деятельности сегодня крайне недостаточно.

Как видим из представленной таблицы к 2017 году объем финансирования профилактических мероприятий резко снижен.

Так, остановимся на примере оказания профилактической услуги – кодирование от алкогольной зависимости. К 2017 году средства, выделяемые в рамках данного мероприятия, сократились почти в 2 раза и за последние четыре года на это мероприятие предусмотрено меньше всего финансирования. При этом одной из основных причин социального неблагополучия и лишения родительских прав является пристрастие родителей к алкоголю.

Таблица № 34

**Сведения о финансировании основного мероприятия «Обеспечение и защита прав и законных интересов детей. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Создание эффективной системы мер поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» в рамках подпрограммы «Дети Приангарья» на 2014-2018 годы**

исполнители мероприятий программы	расходы (тыс. руб.) годы			
	2014	2015	2016	2017
министерство социального развития, опеки и попечительства	2 500,0	4 478,6	5 051,1	2 480,0
министерство образования	1 450,0	1 143,0	1 044,0	1 160,0
Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области (комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области)	400,0	170,6	288,0	320,0
общая сумма средств	4 350,0	5 792,2	6 383,1	3 960,0

Таблица № 35

**Сведения о финансировании мероприятия «Внедрение новых видов социальных услуг семьям, находящимся в социально опасном положении, в части оказания профилактических услуг, в том числе содействие в кодировании от алкогольной зависимости» в рамках подпрограммы «Дети Приангарья» на 2014-2018 годы**

	2014	2015	2016	2017
расходы, предусмотренные программой (тыс. руб.)	600,0	741,7	920,1	530,0
количество граждан, прошедших кодирование за счет средств программы	252	126	151	

Учитывая, что на сегодняшний день стоимость услуги кодирования в среднем составляет 3700-3900 руб., зная размах проблемы злоупотребления алкоголем гражданами, особенно в сельских поселениях области, нетрудно понять, что эти средства реальных изменений не произведут, ситуацию не изменят.

Минимально представлена в программе работа в данном направлении регионального министерства образования. Для областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в рамках программы предусмотрены средства лишь на два мероприятия в указанном разделе:

- проведение учебно-методического семинара для ответственных секретарей городских (районных), районных в городах комиссий;
- издание и распространение информа-

ционно-аналитического сборника «Вестник комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области».

Безусловно, для организации продуктивной профилактической работы сегодня необходимы более значительные вложения. Специалисты должны иметь в своем арсенале набор реальных услуг для оказания помощи социально-неблагополучным семьям: кодирование от алкогольной зависимости; тренинги и семинары; реабилитационные мероприятия (медицинские, психологические), трудоустройство и временное проживание и т. д.

Кроме этого, сами специалисты должны быть профессионально подготовлены к работе с такими семьями, а это значит: наличие возможности у специалистов постоянно повышать свою квалификацию путем участия в

лекциях, семинарах, курсах повышения квалификации и т. д., возможность осваивать новые технологии работы с семьями и детьми.

**Учитывая финансирование за последние три года по этим мероприятиям, а также запланированное на 2017 год, говорить о достижении положительных результатах в этом направлении не приходится.**

В целях эффективного оказания социальных услуг на территории региона в 2016 году продолжена работа по оптимизации, реорганизации, изменению структуры ряда областных учреждений социального обслуживания семьи и детей. За счет оптимизации число стационарных мест в учреждениях социального обслуживания семьи и детей в течение года сократилось на 6,5% и составило 1502 места. Количество детей, прошедших социальную реабилитацию в указанных учреждениях в 2016 году, составило 4 533 человека.

Всего, на конец 2016 года для организации работы по профилактике социального сиротства с семьями, находящимися в социально опасном положении, в учреждениях социального обслуживания Иркутской области действуют 39 отделений помощи семье и детям, 28 отделений по сопровождению замещающих семей, 9 отделений сопровождения семей с детьми с ограниченными возможностями.

На базе областных учреждений здравоохранения в 8 домах ребенка организована работа по социальному и медико-психологическому сопровождению беременных женщин и матерей с детьми до 3 лет, находящихся в трудной жизненной ситуации. С женщинами, поместившими ребенка временно в дом ребенка в связи с трудной жизненной ситуацией, проводится комплексная работа психолога, социального работника по сохранению семейных связей, результатом которой является возвращение до 70% детей в семью.

Положительный опыт региона – впервые открытие на базе социального учреждения г. Иркутска отделения «Маленькая мама», предназначенного для временного приюта несовершеннолетних мам с детьми, беременных несовершеннолетних воспитанниц областных госучреждений. Главная цель работы отделения – профилактика отказа от новорожденных детей. В отделении «малень-

кие мамы» готовятся к ответственному родительству, находятся там до тех пор, пока не определятся с дальнейшим проживанием, выбором профессии, местом работы и с оформлением документов. В течение 2016 года на базе отделения проживали 10 девушек, 9 из которых уже стали мамами. Планируется также открытие подобных отделений в Братском районе и в п. Залари.

К сожалению, не всегда проводимые мероприятия в рамках оптимизации деятельности организаций эффективны.

*Так, широкий общественный резонанс получила ситуация о содержании воспитанников детского сада и граждан с психическими заболеваниями в одном здании в поселке Луговском Мамско-Чуйского района. По результатам поездки Уполномоченного установлено, что с февраля 2016 года психоневрологическое отделение было введено в структуру ОГБУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения Мамско-Чуйского района». В одном здании с инвалидами, страдающими хроническими психическими заболеваниями, находились две группы детского сада. Между учреждениями можно было свободно перемещаться. Дети и психически больные пациенты выходили на прогулку одновременно, что создавало угрозу жизни и здоровью несовершеннолетних.*

*В связи с установленным фактом в отношении должностных лиц учреждения СУ СКР по Иркутской области проведена проверка. В адрес Председателя Правительства Иркутской области Александра Битарова направлено обращение с требованием принять необходимые меры в связи с выявленными грубыми нарушениями.*

*В настоящее время детский сад размещен в отдельном здании.*

С целью предотвращения возвратов детей из приемных семей, оказания указанным семьям психолого-педагогической, социально-правовой помощи на базе учреждений социального обслуживания увеличилось количество отделений по сопровождению замещающих семей. В прошедшем году вновь открыто 4 таких отделения (Ольхонский, Аларский, Осинский, Эхирит-Булагатский районы).

В последние годы растет число «особен-

ных» детей с ограниченными возможностями здоровья, которым требуется специализированная помощь для преодоления имеющихся у них трудностей. Учитывая складывающуюся ситуацию, на сегодняшний день по-прежнему актуальным остается вопрос о необходимости увеличения числа учреждений, деятельность которых направлена на работу с детьми с ограниченными возможностями. В рамках организации работы по данному направлению в прошедшем году дополнительно начали функционировать 5 отделений сопровождения семей с детьми с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях социального обслуживания (г. Шелехов, Усолье-Сибирское, Тулун, Братск, Усть-Кут). В г. Иркутске на базе двух муниципальных детских садов открыты консультационные пункты для родителей детей с особенностями развития.

Вместе с тем вопрос доступности реабилитационных услуг для семей, имеющих детей-инвалидов остается одним из самых востребованных, особенно в отдаленных сельских территориях области.

Пристальное внимание в 2016 году уделялось Уполномоченным вопросу доступности стационарного социального обслуживания детей-инвалидов. Вопрос поднимался еще в прошедшем 2015 году.

*В связи с обращением гр. П. с жалобой на необоснованное повышение цен на стационарное социальное обслуживание ее несовершеннолетнего ребенка Уполномоченным были посещены областные дома-интернаты для умственно отсталых детей, а также проведен анализ документов, на основании которых несовершеннолетнему предоставлялось социальное обслуживание.*

*Оплата социально-бытовых услуг осуществлялась за счет средств получателя социальных услуг, в связи с чем в адрес министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области Уполномоченным было направлено заключение о необходимости восстановления прав несовершеннолетних при предоставлении социальных услуг в стационарной форме.*

*В данном заключении было указано, что предоставление социальных услуг в форме стационарного обслуживания обусловлено*

*необходимостью поддержания жизнедеятельности получателя социальных услуг в быту.*

*Кроме того, обращено внимание, что в соответствии с частью 1 статьи 31 Федерального закона № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 года «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» социальные услуги в форме социального обслуживания на дому, в полустационарной и стационарной формах социального обслуживания несовершеннолетним детям предоставляются бесплатно.*

*Также Уполномоченным было установлено, что стоимость социально-бытовых услуг законные представители несовершеннолетних оплачивают, исходя из тарифов, утвержденных организацией социального обслуживания. Утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 10 статьи 8 Федерального закона № 442-ФЗ).*

*Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 Порядка утверждения тарифов на социальные услуги, утвержденного приказом министерства от 10 декабря 2014 года № 190-мпр, тарифы на социальные услуги утверждаются министерством на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг.*

*Исходя из изложенного, министерству также было указано, что, возложение обязанностей по установлению подушевого норматива финансирования на поставщиков социальных услуг противоречит Федеральному закону № 442-ФЗ.*

**Следует отметить, что по результатам рассмотрения заключения министерством требования Уполномоченного были удовлетворены в полном объеме, принято решение о бесплатном стационарном социальном обслуживании детей-инвалидов. Также в настоящее время министерством ведется работа по определению подушевых нормативов финансирования.**

По-прежнему актуальным остается вопрос обеспечения детей-инвалидов техническими средствами реабилитации, протезно-ортопедическими изделиями (далее – ТСР). К

сожалению, в прошедшем 2016 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать жалобы о несвоевременности предоставления детям-инвалидам ТСР.

По информации Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования РФ (далее – Фонд социального страхования) указанные ситуации возникают в связи с недобросовестными действиями контрагентов по заключенным государственным контрактам, неисполнением или ненадлежащим исполнением их условий. Имели место случаи поставки товара ненадлежащего качества, неисполнения обязательств по адресной доставке ТСР до получателей, организации пунктов выдачи. Многие проблемные вопросы, связанные с обеспечением получения ТСР детям-инвалидам, связаны с необходимостью внесения изменений в федеральное законодательство и неоднократно инициировались как региональным управлением, так и Уполномоченным на различных площадках федерального уровня.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась г-р Х., жительница г. Братска: «Прошу Вас помочь моему ребенку-инвалиду в части обеспечения ТСР, в том числе абсорбирующим бельем и памперсами. За весь год моему сыну выданы памперсы в количестве 300 штук в феврале 2016 г. (вместо положенных 1095 шт.). Они по факту были меньше заявленного на упаковке размера, и поставщик заменил мне их. Следующая поставка была в июне, они также не соответствовали заявленному размеру, от их получения я отказалась, так как замены у поставщика на этот раз не оказалось. Третий раз нам предложили получить памперсы в конце ноября. Поставленный товар оказался плохого качества, и я была вынуждена вернуть его в филиал Фонда № 9. На мои обращения и жалобы мне отвечают, что я могу приобрести памперсы самостоятельно с последующей компенсацией. Компенсация составляет не более 30% от стоимости, которую я должна буду заплатить. Хочу заметить, что в ИПР для моего ребенка прописано 3 шт. в сутки, их не хватает, и нам в любом случае приходится тратить свои денежные средства. На мои заявления о предоставлении сертификата качества или сертификата соответствия на

товар я не получила ни одного ответа.

Также в своих ответах сотрудники Фонда рекомендуют мне приобрести и другие ТСР, прописанные в ИПР, а именно кресло-коляску, тьютора, аппараты на нижние конечности и туловище. В последнем ответе Фонда в мой адрес сказано, что они не обязаны осуществлять обеспечение инвалидов за истекший срок.

На сегодняшний день мой сын не получил ни одного памперса, которые необходимы ежедневно, а если посмотреть на обеспечение прошлого года, то ждать поставку в лучшем случае, до июня месяца».

Неоднократно по вопросу обеспечения ТСР, абсорбирующим бельем, памперсами детям-инвалидов поступали жалобы и на горячую линию Уполномоченного из Иркутска, Нижнеудинска и других городов:

«Прошло более 3 месяцев с начала года, график обслуживания территорий поставщик надлежащим образом не исполняет, не могу получить памперсы для ребенка...» и т. п.

Благодаря тесному взаимодействию Уполномоченного с Фондом социального страхования большинство вопросов было решено, заявителям предоставлены необходимые технические средства реабилитации.

В связи с недобросовестными действиями контрагентов региональное отделение Фонда социального страхования обращалось в Прокуратуру Иркутской области с просьбой принять меры прокурорского реагирования в отношении виновных организаций. В настоящее время Уполномоченным совместно с региональным отделением Фонда социального страхования прорабатываются совместные предложения по формированию законодательных инициатив на федеральном уровне по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Другая немаловажная проблема – вопрос обеспечения детей-инвалидов санаторно-курортным лечением и проездом к месту лечения и обратно. В адрес Уполномоченного продолжают поступать многочисленные обращения родителей, которые поднимают проблему несвоевременного обеспечения их детей санаторно-курортным лечением.

На основании представленных показателей регионального Фонда социального

страхования ежегодно обеспеченность детей-инвалидов санаторно-курортным лечением составляет чуть более 20% от общего количе-

ства несовершеннолетних указанной категории, состоящих на очереди.

Таблица № 36

Сведения об обеспечении путевками на санаторно-курортное лечение детей-инвалидов (2015-2016 гг.)

	2015	2016
количество детей-инвалидов, имеющих право на получение путевки на санаторно-курортное лечение, состоящих на учете в региональном отделении фонда социального страхования (по состоянию на начало года)	1 347	1 415
общее количество выделенных путевок детям-инвалидам (включая сопровождающих)	554	596
сумма, руб.	14 222 012,40	14 336 911,69
кол-во выделенных путевок детям-инвалидам без учета сопровождающих	279	298

Действующий порядок расчета объема средств федерального бюджета, предназначенных для обеспечения граждан отдельных категорий санаторно-курортным лечением и проездом к месту лечения и обратно, не позволяет обеспечить ежегодное предоставление путевок всем подавшим заявление гражданам либо предоставление в приоритетном порядке путевки гражданину, относящемуся к одной из десяти категорий, установленных Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Между тем приоритетное право интересов детей отражено в Конвенции о правах ребенка, Конституции Российской Федерации.

С предложением о внесении изменений в действующие нормативные правовые акты в части предоставления детям-инвалидам права на первоочередное обеспечение санаторно-курортным лечением Уполномоченный обратилась в адрес Фонда социального страхования Российской Федерации, министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. К сожалению, вопрос не поддержан и требует дальнейшей работы.

Еще одна проблема, которая уже затрагивалась в предыдущих докладах Уполномоченного, – определение способа проезда ребенка-инвалида к месту лечения. Вопрос

становится еще более серьезным, учитывая территориальную удаленность региона от городов Москва, Санкт-Петербург и иных мест расположения федеральных медицинских центров. Транспортировка и сопровождение больного ребенка к месту лечения вызывает большие трудности.

В соответствии с приказом Минсоцразвития России от 29 декабря 2004 года № 328 «Об утверждении порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» авиационным транспортом (экономический класс) граждане вправе воспользоваться, в т. ч. при меньшей стоимости авиаперелета по сравнению со стоимостью проезда железнодорожным транспортом. На практике это право для граждан труднореализуемо из-за отсутствия отработанной схемы взаимодействия регионального Фонда социального страхования с авиакомпаниями, в т. ч. в части проведения конкурсных процедур.

В аппарат Уполномоченного обратилась г-р П. по вопросу организации проезда в г. Калининград (в реабилитационный центр) ее сына, страдающего артрогрипозом. Заявитель представила в региональный Фонд социального страхования документы, подтверждающие стоимость билетов на самолет. По сравнению со стоимостью проезда на поезде цена билетов на авиаперелет оказалась

ниже. Вместе с тем заявитель не смогла воспользоваться своим правом из-за отсутствия своевременно заключенного договора с авиаперевозчиком. В результате, учитывая особенности заболевания ребенка, заявителю пришлось приобрести билет на самолет за счет собственных средств. А компенсации расходов в данном случае не предусмотрено.

Всего в 2016 году данной мерой социальной поддержки воспользовались 77 детей-инвалидов.

Продолжают поступать в адрес Уполномоченного обращения в сфере пенсионного обеспечения несовершеннолетних. В основном эти обращения носят консультативный характер.

Вызывает предмет для обсуждения вопрос об отмене выплаты ЕДВ в случае трудоустройства несовершеннолетних в период летних каникул. В сложившихся обстоятельствах у подростков снижается стимул к трудовой деятельности. Уполномоченный поддержал обращение Законодательного Собрания Приморского края к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с предложением о внесении изменений в федеральное законодательство в части предоставления несовершеннолетним права на получение социальной доплаты к пенсии по случаю потери кормильца при осуществлении ими временной трудовой деятельности.

Таблица № 37

**Сведения о среднем размере и численности детей, получателей пенсии по случаю потери кормильца, инвалидности, чел.**

№	показатели	01.01.2015 г.	01.01.2016 г.	01.01.2017 г.
1	средний размер пенсии по случаю потери кормильца (спк), руб.	6 532,41	6 506,65	6 426,73
2	средняя численность получателей пенсии по случаю потери кормильца	20 097	21 963	22 586
3	средний размер пенсии по инвалидности, руб.	8 649,09	8 817,58	8 827,67
4	численность детей-инвалидов, получателей пенсии по инвалидности	13 020	12 421	12 647
5	численность детей-инвалидов, получателей ежемесячной денежной выплаты (едв)	12 460	12 626	12 626
6	из них получателей государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг в натуральном виде	9 377	9 940	9 940

Другой проблемный вопрос в части пенсионного обеспечения несовершеннолетних, не имеющих в записи акта о рождении сведений о родителях. Они оказались в неравных условиях с детьми у которых родители умерли, или признаны безвестно отсутствующими. Вторые получают пенсию по потере кормильца.

Актуальность темы стала возрастать в связи с введением в действие с 1 января 2010 года статьи 19.1 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния». В соответствии с изменившимися нормами появились дети, в записях акта о рождении которых отсутствуют сведения о родителях.

В адрес Уполномоченного участились обращения законных представителей детей, не имеющих сведений о родителях, с просьбой оказать содействие в защите их прав на получение пенсии по случаю потери кормильца. Первоначально суды первой инстанции в Иркутской области выносили решения с удовлетворением исковых требований, что поддерживалось апелляционной инстанцией. Впоследствии правовая позиция суда апелляционной инстанции изменилась, в связи с чем суды первой инстанции стали рассматривать аналогичные дела с отказом в удовлетворении требований, обосновывая решения тем, что ребенок, не имеющий в записи акта о рождении сведений о родителях, не имеет документов, которые необходимо представить для назначения пенсии по потере кормильца в соответствии с Перечнем документов, утвержденным приказом Минтруда России от 28 ноября 2014 года № 958н (свидетельство о смерти родителей, документы, подтверждающие родственные отношения с умершими родителями, о безвестном отсутствии или признании умершими).

В отсутствие единообразного подхода в правоприменении существующих норм оказать заявителям реальную помощь в формировании правовой позиции в защиту прав конкретного ребенка было сложно.

В целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации Уполномоченный обратился в адрес Председателя Верховного Суда Россий-

ской Федерации с просьбой изучить изложенную проблему.

Верховный суд поддержал позицию Уполномоченного о необходимости обеспечить правовой механизм защиты несовершеннолетних данной категории.

Данный вопрос вызвал беспокойство на территории всех субъектов Российской Федерации, обсуждался на разных уровнях власти. В различных регионах по одной и той же категории дел сложилась разная судебная практика.

Итогом проводимой работы стала законодательная инициатива «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», с которой вышла группа депутатов, членов Совета Федерации. В декабре 2016 года указанный законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

По-прежнему актуальной остается проблема, связанная с мошенническими действиями при использовании средств материнского (семейного) капитала.

По информации отделения Пенсионного фонда РФ по Иркутской области в 2016 году правоохранительными органами проведено 318 мероприятий по проверке сообщений о возможных фактах мошенничества при использовании средств материнского (семейного) капитала. По результатам проведенных проверок возбуждено 62 уголовных дела в отношении 41 владельца сертификата. Выявлено 4 случая перепродажи жилых помещений, приобретенных с использованием средств материнского (семейного) капитала. На основании судебных решений производится возмещение средств по 72 лицам, использовавшим средства материнского (семейного) капитала.

Таблица № 38

**Сведения о выдаче сертификатов и распоряжения средствами материнского (семейного) капитала на территории Иркутской области**

показатель	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2017	
количество выданных сертификатов МСК	16 703	19 751	18 475	
принятые заявления о распоряжении средствами МСК на улучшение жилищных условий без привлечения кредитных (заемных) средств	6 273	6 950	6 510	
принятые заявления о распоряжении средствами МСК на погашение основного долга и уплату процентов по кредиту (займу) на приобретение (строительство) жилья	9 623	12 421	12 647	
принятые заявления о распоряжении средствами МСК на оплату образовательных услуг	747	1 059	1 145	
принятые заявления о распоряжении средствами МСК на формирование накопительной части трудовой пенсии матери	3	7	2	
количество принятых решений об отказе в выдаче государственного сертификата на МСК всего:	122	165	228	
в том числе по причине:	отсутствия права на доп. меры гос. поддержки	22	57	71
	прекращения права на доп. меры гос. поддержки по основаниям ч. 3, 4 и 6 статьи 3 № 256-ФЗ от 29.12.2006	11	23	26
	предоставления недостоверных сведений, в т. ч. сведений об очередности рождения (усыновления) и (или) о гражданстве ребенка, в связи с рождением (усыновлением) которого возникает право на доп. меры государственной поддержки	89	85	131
	прекращения права на доп. меры государственной поддержки в связи с использованием средств материнского (семейного) капитала в полном объеме	0	0	0

В заключение рассматриваемой темы нельзя не затронуть еще один важный аспект, касающийся социального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области. Вопрос о необходимости увеличения размера выплат на содержание подопечных детей. Жалобы опекунов на недостаточность выделяемых средств уже довольно длительное время поступают в различные органы власти, в том числе и в адрес Уполномоченного. Размеры указанных выплат не повышались в Иркутской области более четырех лет. С целью решения проблемы в адрес Губернатора Иркутской области неоднократно в течение года направлялись инициативные письма Уполномоченного о решении указанного вопроса с приложением коллективных писем опекунов из разных территорий области.

В настоящее время Законодательным Собранием Иркутской области рассматривается законопроект об увеличении указанных выплат.

*Учитывая изложенное, предлагается целесообразным рекомендовать:*

- 1. Правительству Иркутской области:**
  - продолжить работу по развитию уч-

*реждений социального обслуживания с учетом обеспечения социальными (реабилитационными) услугами отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, предусмотрев соответствующее финансирование;*

*– рассмотреть возможность увеличения финансирования мероприятий профилактической направленности, предусматривающих работу с семьями, находящимися в социально опасном положении, в рамках подпрограммы «Дети Приангарья» на 2014-2018 годы;*

*– рассмотреть возможность принятия дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий семей с детьми в части организации санаторно-курортного лечения;*

*– обеспечить расходование имущества, принадлежащего детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, находящимся под опекой, (в том числе расходование средств материнского капитала) в строгом соответствии с действующим законодательством и только в интересах детей, с обязательным последующим контролем над совершением сделок.*

## 2.7. Право ребенка на семью



Приоритет семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии закреплен в числе основополагающих принципов семейного права. Право жить и воспитываться в семье, знать своих родителей – одно из важнейших прав ребенка, гарантированных ему международным и российским законодательством. Данная норма пересекается с ответственностью родителей за воспитание и развитие своих детей, заботы об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. Между тем при отсутствии родителей или в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства в соответствии с принципом приоритетного семейного воспитания.

Учитывая масштабы семейного неблагополучия на территории Иркутской области, вопросы профилактики социального сиротст-

ва, защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее по тексту – дети-сироты), продолжают находиться в зоне особого внимания Уполномоченного.

В 2016 году Уполномоченным рассмотрено 400 обращений граждан по вопросам, связанным с нарушением (угрозой нарушения) прав и законных интересов детей-сирот, а также детей, находящихся в социально-опасном положении. Доля граждан и несовершеннолетних, обратившихся к Уполномоченному за защитой прав несовершеннолетних, в сравнении с прошлым годом, выросла на 62%. Вопросы эффективности профилактики социального сиротства и соблюдения прав детей-сирот остаются для региона крайне актуальными.

Характер обращений и круг рассмотренных вопросов, ставших традиционными – о нарушении жилищных, имущественных прав, предоставлении образования, дополнен в 2016 году вопиющими случаями жестокого обращения с детьми, находившимися под опекой или попечительством и выявлением серьезных пробелов межведомственного взаимодействия органов и служб в организации профилактической работы с семьей.

Принятая в 2012 году Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы и разработанные в ее развитие в прошедшие годы нормативные документы (более 50) определили основные задачи государственной политики.

Учитывая, что в 2015 году были приняты новые правила формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях-сиротах, а также вступили в силу новые положения о деятельности организаций для детей-сирот и санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы таких организаций, в 2016 году шел активный процесс накопления практики применения законодательства, которое принципиально изменило подходы и требования к функционированию данных организаций.

Вместе с тем в 2016 году законодательство продолжает активно совершенствоваться. Так, в защиту прав детей-сирот продлен срок действия дополнительных гарантий при приеме в ВУЗ<sup>44</sup>. При успешном прохождении вступительных испытаний, в пределах установленной квоты дети-сироты могут воспользоваться правом приема на обучение до 1 января 2019 года.

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 359-ФЗ уточнил правила предоставления мер социальной поддержки детям-сиротам, расширив категории обучающихся (в т. ч. детям-сиротам, из числа выпускников специальных коррекционных школ). Также уточнено понятие «однократно» и установлено, что предусмотренные дополнительные гарантии по социальной поддержке не будут предоставляться выпускникам организации для детей-сирот, а также выпускникам организации, осуществляющей образовательную деятельность, которым указанные гарантии уже были предоставлены за счет этой организации или иной, где они ранее обучались или воспитывались.

Предусмотрено наделение уполномоченного Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти функциями по утверждению норм и порядка обеспечения за счет средств соответствующего бюджета бесплатным питанием, комплектом одежды, обуви и мягкого инвентаря несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Таким образом, нормы и порядок обеспечения за счет средств регионов лиц, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, должны быть утверждены законами субъектов и (или) нормативными правовыми актами соответствующих органов исполнительной власти. С 29 апреля 2016 года вступило в силу постановление Правительства РФ от 16.04.2016 № 316<sup>45</sup>, в соответствии с которым, детям-сиротам жилое помещение предостав-

<sup>44</sup> Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 165-ФЗ «О внесении изменения в статью 108 Федерального закона «Об образовании в РФ».

<sup>45</sup> Постановление Правительства РФ от 16.04.2016 № 316 «О внесении изменения в пункт 1 типового договора найма жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

ляется с правом оформления регистрации по месту жительства.

Президиумом Верховного Суда РФ от 27 апреля 2016 года обобщена практика рассмотрения в 2015 году областными и районными судами дел об усыновлении детей иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также гражданами РФ, постоянно проживающими за пределами территории РФ.

В обзоре рассмотрены вопросы о возможности усыновления детей отдельно от их братьев и сестер, учета мнения ребенка, а также о возможности усыновителей обеспечить детям-инвалидам полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие.

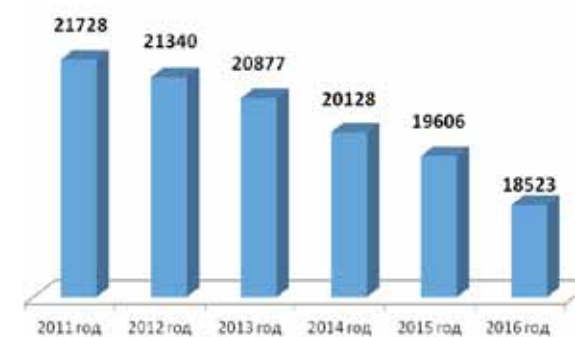
В настоящий период времени продолжается работа по совершенствованию законодательства в сфере профилактики социального сиротства, определены направления деятельности и круг задач.

Вместе с тем новые ориентиры работы требуют и новых критериев оценки деятельности сложившейся системы. Сегодня невозможно рассматривать отдельно проблемы семейного устройства детей-сирот и организацию профилактической работы по преодолению социального сиротства. Какими бы положительными ни были показатели семейного устройства детей-сирот, на первый план выступают проблемы ежегодно выявляемых несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

Эти проблемы становятся взаимосвязанными с точки зрения конечного результата – сокращения числа детей-сирот, проживающих на территории региона.

Рисунок № 19

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



#### Общие сведения о состоянии сиротства в Иркутской области

Количество детского населения в регионе по предварительным данным Иркутскстата на 1 января 2016 года составило 558 902 человека, при этом доля детей-сирот составила 3,3% от общего числа детей, проживающих в регионе, или 18 538 детей.

Доля детей-сирот в общей численности детского населения снизилась в 2016 году на 0,4%. Вместе с тем по численности детей-сирот по итогам 2016 года Иркутская область занимает 1-е место по России. (Свердловская область – 17 921 чел., Кемеровская область – 16634 чел., Московская область – 16 599 чел., Красноярский край – 15 270 чел., Москва – 14 877 чел.)

Из общего количества детей, состоящих на учете в органах опеки и попечительства в 2016 году (22 429 человек):

- 3 217 детей были усыновлены (удочерены) посторонними гражданами, в том числе 856 детей переданы на воспитание иностранным гражданам (уже не являются детьми-сиротами, но состоят на учете в течение 3 лет с момента усыновления);
- 16 528 детей находятся на воспитании в семьях, в том числе:
  - 3 305 человек переданы на безвозмездную форму опеки или попечительства;
  - 12 099 человек переданы на возмездную форму опеки или попечительства по договору о приемной семье;
  - 435 человек находятся на предварительной форме опеки или попечительства;
  - 689 детей и подростков добровольно переданы родителями по заявлению о назначении их ребенку опекуна или попечителя (данная категория детей также состоит на учете в органах опеки и попечительства, но не относится к категории «детей-сирот»);
  - 80 подростков, не достигших возраста 18 лет, обучаются в учреждениях профессионального образования, и их законным представителем являются органы опеки и попечительства;
  - 2 604 несовершеннолетних находятся под надзором в организациях для детей-сирот.

Региональная система организаций для детей-сирот представлена сетью государст-

венных учреждений, подведомственных министерству здравоохранения (дома ребенка), министерству образования (школы-интернаты) и министерству социального развития, опеки и попечительства (социально-реабилитационные центры, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей и др.)

В рамках принятых изменений федерального законодательства Правительство Иркутской области в текущем году осуществляло комплекс мероприятий, связанных с реструктуризацией и реформированием организаций для детей-сирот.

С учетом основных задач государственной политики РФ в сфере поддержки семьи и защиты прав детей-сирот были определены приоритетные направления деятельности:

- реструктуризация сети организаций для детей-сирот с учетом региональных особенностей;
- разукрупнение организаций для детей-сирот, создание в них безопасных, приближенных к «семейным», условий проживания и воспитания;
- использование ресурсов организаций для детей-сирот в деятельности по профилактике социального сиротства, семейному устройству и социальной адаптации, а также развитию системы консультативной и психологической поддержки семьи, находящейся в трудной жизненной ситуации.

Вступившее в силу с 1 сентября 2015 года Постановление Правительства № 481<sup>46</sup> кардинально изменило подходы в воспитании и содержании проживающих в организациях детей-сирот.

Уполномоченный не раз обращала внимание на то обстоятельство, что министерство здравоохранения Иркутской области – единственное ведомство, которое в полной мере реализовало в подведомственных организациях требования изменившегося законодательства о создании условий, приближенных к «семейным». Реализуемый проект раннего вмешательства «Как дома», разработанный на кафедре психологии Санкт-Петербургского университета, позволил улучшить качество жизни малышей и адаптировать детей к

передаче в семьи. Так, на протяжении ряда лет наблюдается положительная динамика семейного устройства детей. Из домов ребенка Иркутской области в 2016 году устроено в семьи 466 детей (в 2015 г. – 405 малышей, в 2014 г. – 336 детей.).

Вместе с тем, количество детей-сирот, находящихся в домах ребенка снижается. И сегодня Постановление № 481 устанавливает, что дети от рождения и до достижения 3 лет помещаются под надзор в медицинские организации только в том случае, если состояние здоровья ребенка требует оказания первичной специализированной медицинской помощи (медицинской реабилитации) в условиях этой организации.

Учитывая наличие квалифицированных кадров домов ребенка, Уполномоченным неоднократно высказывались рекомендации о необходимости создания служб раннего вмешательства на базе домов ребенка, потребность в которых в области огромна.

На сегодня создание единой системы служб ранней помощи для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, включающей медицинскую, реабилитационную, коррекционно-педагогическую помощь ребенку, социально-психологическую и консультативную помощь родителям, является первоочередной задачей, поставленной в рамках реализации Указа Президента РФ от 01 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы».

В развитие положений Национальной стратегии действий в интересах детей, распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2016 года № 1839-р утверждена Концепция развития ранней помощи в РФ на период до 2020 года.

Учитывая современные приоритеты государственной политики по профилактике социального сиротства, в связи с сокращением числа детей-сирот и детей, которые нуждаются во временном помещении в медицинские организации, министерством здравоохранения Иркутской области принято решение о проведении в 2017 году мероприятий по ре-

организации домов ребенка:

- на базе ОГКУЗ «Иркутский областной специализированный дом ребенка № 3» планируется открыть в ОГБУЗ «Иркутский детский хоспис»;
- на базе ОГКУЗ «Слюдянский областной специализированный дом ребенка» – детский противотуберкулезный санаторий;
- на базе ОГКУЗ «Иркутский областной специализированный дом ребенка № 2» – реабилитационный центр (отделение) для детей раннего возраста.

В настоящее время министерством здравоохранения Иркутской области подготовлены дорожные карты по всем трем направлениям реорганизации учреждений, согласно которым Иркутский детский хоспис планируется открыть в сентябре 2017 года, детский противотуберкулезный санаторий – в декабре 2017 года, реабилитационный центр (отделение) для детей раннего возраста – в январе 2018 года.

Одним из приоритетных направлений здравоохранения Иркутской области является необходимость развития комплексной реабилитации и ранней помощи детям, обусловленной созданием комфортной и доброжелательной среды для детей с ограничениями жизнедеятельности, не имеющих статуса «ребенок-инвалид», детей из групп риска.

Внедрение комплексной медицинской реабилитации и ранней помощи востребовано не только у детей-сирот, но и у большинства семей, имеющих детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, так как в области не хватает учреждений, оказывающих услуги комплексной медико-психологической, педагогической, социальной, медицинской реабилитации детям раннего возраста (до 4 лет).

В рамках исполнения законодательства об образовании осуществляется и реформирование специальных коррекционных школ-интернатов, подведомственных министерству образования Иркутской области.

В частности, с целью социализации и ухода от стигматизации детей-сирот законодатель определил, что дети, проживающие в организациях для детей-сирот, получают дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование в близлежащих

дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях.

Ранее в своих докладах Уполномоченный высказывала свою позицию об отсутствии условий пребывания детей-сирот в школах-интернатах. Нарушения были выявлены в части реализации права детей на полноценное развитие, отдых и безопасное пребывание, поскольку повседневная жизнедеятельность воспитанников школ-интернатов, как правило, организована в больших коллективах (класс, группа, спальня). Это нивелирует личностные особенности ребенка и ограничивает его способности к развитию, формирует безответственность и иждивенческий подход к жизни, неспособность в последующем к самостоятельному решению проблем, организации быта, личной жизни. Немаловажно, что отдых организован в тех же помещениях, где проходят занятия.

Как правило, организация работы школ-интернатов характерна для многих учреждений министерства образования.

В настоящее время изменился тип некоторых образовательных организаций, в которых обучались только дети, оставшиеся без попечения родителей, на школу-интернат, в которых на общих основаниях обучаются дети-сироты:

- специальная (коррекционная) школа-интернат с ограниченными возможностями здоровья № 25 г. Братска;
- специальная (коррекционная) школа-интернат с ограниченными возможностями здоровья № 3 г. Иркутска;
- планируется изменение типа организации ГОКУ 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 п. Усть-Уда на общеобразовательную организацию с наличием интерната для детей с ОВЗ, находящихся на попечении родителей (плановая вместимость 84 человека);
- Иркутский кадетский корпус также исключен из организаций для детей-сирот.

Для организации работы по профилактике социального сиротства, а также семьям, находящимся в социально опасном положении, в учреждениях социального обслужива-

<sup>46</sup> Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей».

ния действуют 39 отделений помощи семье и детям, 28 отделений по сопровождению замещающих семей, 9 отделений сопровождения семей с детьми с ограниченными возможностями в учреждениях социального обслуживания.

В 2016 году проведена работа по оптимизации, реорганизации, переименованию, изменению структуры в связи с исключением стационарного отделения несовершеннолетних следующих учреждений социального обслуживания семьи и детей:

1) ОГКУСО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Шелеховского района» реорганизовано путем присоединения к ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, г. Шелехова»;

2) Из структуры ОГБУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения Усть-Удинского района» исключено стационарное отделение;

3) Из структуры ОГБУСО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Нижнеудинского района» исключено стационарное отделение в п. Шумский;

4) Из структуры ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, г. Ангарска» исключено одно стационарное отделение, сокращена плановая наполняемость учреждения.

В 2016 году, впервые в рамках общественного контроля Общественной палатой Иркутской области в 53 организациях для детей-сирот проведен общественный мониторинг по оценке соответствия организаций для детей-сирот требованиям Постановления Правительства РФ от 24 мая 2014 года № 481.

Необходимо подчеркнуть, что визит группы экспертов – это не только способ оценки, но и возможность понять властям на местах и самой организации для детей-сирот, как пойти по пути реализации постановления № 481, а также возможность выявить уникальные инновационные практики для их дальнейшего тиражирования.

Членам Общественной палаты Иркутской области удалось посетить 36 (68%) обозначенных организаций. Учитывая большую протяженность Иркутской области, разбросанность 53 организаций по области, сжатые

сроки проведения общественного мониторинга и ограниченные ресурсы, данный показатель можно считать положительным.

По сведениям Общественной палаты Иркутской области общий рейтинговый балл всех организаций для детей-сирот Иркутской области составил 927,8. Это говорит о том, что более 70% организаций для детей-сирот соответствуют требованиям постановления № 481 на 80% и более. Хотя работа большинства организаций для детей-сирот в целом соответствует постановлению № 481, однако нет ни одной организации, которая полностью бы отвечала требованиям постановления № 481.

Среди общих положительных моментов отмечаются следующие:

– в области значительно активизировалась работа по семейному жизнеустройству детей. Каждая организация ведет активную работу по семейному жизнеустройству воспитанников;

– большинство персонала организаций демонстрирует приверженность работе и искреннюю заботу о детях;

– в большинстве организаций проведено разукрупнение групп детей и закрепление персонала за группами;

– многие организации для детей-сирот пытаются наладить бытовой цикл в группе и создать семейный уют. Организации обеспечены оборудованием, игрушками и т. п. Некоторые дети имеют персональные компьютеры, другие – возможность пользоваться компьютером и Интернетом в специальных классах, и т. д.;

– социализация детей зачастую проходит вне стен организации: дети посещают общегородские кружки, младшие дети во многих организациях ходят в детский сад, организован летний отдых детей и т. п.;

– в области наработан интересный и уникальный опыт жизнеустройства данной категории детей в организациях для детей-сирот.

Одновременно общественный мониторинг показал, что есть существенные проблемы, которые можно объединить в определенные группы.

1. Многие организации расположены в зданиях типовой конструкции (коридорного типа), для их реконструкции по квартирному

типу с целью организации проживания детей по принципу семейного воспитания необходимо выделение дополнительных финансовых средств, поэтому решение указанного вопроса не может быть организовано в оперативном порядке.

2. Приготовление пищи почти во всех организациях осуществляется на специально оборудованных пищеблоках, а прием пищи – не в воспитательных группах, как требует постановление № 481, а в общих столовых, но при этом в организациях проводятся обучающие занятия с детьми навыкам приготовления пищи.

3. В некоторых социальных организациях воспитательные группы сформированы без учета принципа семейного воспитания, дети в группах объединены по половому признаку, группы одновозрастные, а также не организовано совместное проживание братьев/сестер.

4. Отмечена слабая организация работы с кровными родственниками, недостаточное взаимодействие с негосударственными некоммерческими, в том числе общественными и религиозными организациями, благотворительными фондами, а также отдельными гражданами – добровольцами (волонтерами), социально ориентированными некоммерческими организациями, осуществляющими благотворительную, добровольческую деятельность.

5. В ряде случаев отмечена недостаточная информационная открытость организаций, отсутствие сведений об их деятельности в средствах массовой информации, неэффективная работа с населением.

Для устранения выявленных недостатков каждая, охваченная проверкой организация подготовила проект «Дорожной карты», в которую были включены мероприятия по устранению выявленных недостатков.

При осуществлении проверки экспертные группы посетили детские дома-интернаты для умственно-отсталых детей. По выводам экспертных групп, данные учреждения по ряду позиций не соответствуют требованиям постановления № 481.

Так, совместное проживание организовано не для всех детей, имеющих родственные связи. Указанное несоответствие обусловлено наличием психоневрологических

заболеваний у воспитанников организаций данного типа, что не позволяет осуществить их совместное проживание.

Кроме того, тяжелые формы психоневрологических заболеваний воспитанников данных типов учреждений являются препятствием к устройству детей в родные и замещающие семьи.

Во исполнение положений Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в РФ», приказа Министерства образования и науки РФ от 29 декабря 2014 года № 1599 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)», постановления № 481 учреждениями принимаются меры по организации образовательного процесса воспитанников.

В Иркутской области распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой от 17 ноября 2016 года № 75-рзп утвержден План мероприятий по совершенствованию работы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Иркутской области в соответствии с постановлением № 481 (далее – План).

В План внесены мероприятия по устранению недостатков, выявленных мониторингом, в том числе по контролю за обеспечением образования воспитанников, созданием условий, приближенных к семейным.

Группами общественных экспертов в ходе проверки организаций социального обслуживания отмечен положительный опыт их работы, который может быть рекомендован к использованию всем областным организациям, а также организациям иных субъектов РФ.

По итогам 2016 года на территории Иркутской области региональная система организаций для детей-сирот представлена следующей сетью государственных учреждений:

– **17 организаций, подведомственных министерству образования Иркутской области.**

Из них: 14 специальных коррекционных школ-интернатов;

3 общеобразовательные школы-интерната. В их числе уникальное по своему статусу учреждение – школа-интернат для детей-си-



рот и детей, оставшихся без попечения родителей, с углубленным изучением музыки г. Иркутска.

– **8 организаций, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области**, в которых воспитываются дети в возрасте до 4 лет (дома ребенка).

– **43 организации, подведомственные министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области**.

В том числе:

15 центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей;

7 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних;

6 центров социальной помощи семье и детям;

15 комплексных центров социального обслуживания населения, в которых созданы отделения помощи семье и детям.

При этом в 27 организациях социального обслуживания организовано стационарное обслуживание несовершеннолетних.

Особое место в организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних занимает обеспечение гарантий права ребенка жить и воспитываться в семье. Деятельность по защите права ребенка предполагает основные направления:

- профилактика социального сиротства;
- развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Одним из показателей неблагополучия семей на территории региона являются данные о численности выявленных в отчетном году детей-сирот.

Рисунок № 20

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



выявления детей-сирот в 2016 году свидетельствуют о том, что в среднем в день без попечения родителей на территории области остается 5 несовершеннолетних, заботу о которых – содержание, воспитание, защиту прав и интересов – берет на себя государство. По итогам 2016 года Иркутская область занимает пятое место в России по числу выявленных детей (1 815 чел.), лишившихся родительского попечения в силу различных причин. Первое место – Красноярский край (2 118 чел.), Свердловская область (2 055 чел.), Московская область – 1 881 чел., Кемеровская область – 1 836 чел.

Действительно, согласно данным официальной статистики численность выявленных в 2016 году детей-сирот значительно снизилась (в сравнении в 2015 годом на 416 человек). Во многом снижению данных показателей способствовало «совершенствование системы учета детей-сирот» и принятые министерством образования и науки РФ новые правила формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях-сиротах.

Между тем существует ряд определенных противоречий в складывающейся практике выявления и учета детей-сирот, которые могут привести к угрозе нарушения прав несовершеннолетних.

В частности, статья 121 Семейного кодекса РФ не содержит исчерпывающий перечень случаев, при которых ребенок признается органами опеки и попечительства оставшимся без попечения родителей. Что вполне оправдано и объяснимо, поскольку направлено на достижение одной цели – защитить ребенка. Так, на органы опеки и попечительства возлагается ответственность за защиту прав и интересов детей в случаях:

- смерти родителей;
- лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах;
- признания родителей недееспособными;
- болезни родителей;
- длительного отсутствия родителей;
- уклонения родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из образовательных организаций, меди-

цинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или аналогичных организаций;

- при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих

угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию;

- другие случаи отсутствия родительского попечения.

Таблица № 39

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

субъект РФ	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Красноярский край	2 893	3 035	2 585	2 210	2 118
Кемеровская область	2 795	2 797	2 056	1 841	1 836
Иркутская область	2 628	2 308	2 141	2 231	1 815
Республика Бурятия	1 003	968	784	820	1 053
Забайкальский край	1 413	1 155	1 222	935	1 040
Новосибирская область	1 946	1 569	1 252	1 050	1 020
Омская область	1 152	1 115	1 028	942	973
Алтайский край	1 618	1 476	964	999	888
Республика Тыва	931	504	930	936	764
Томская область	672	669	515	538	572
Республика Хакасия	439	336	285	456	453
Республика Алтай	272	212	217	307	288
Российская Федерация	74 724	68 770	61 621	58 156	57 290

Вместе с тем Порядок формирования и ведения банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей<sup>47</sup> устанавливает внесение данных в журнале первичного учета детей, оставшихся без попечения родителей, при наличии вышеперечисленных оснований и подтвержденных документами, свидетельствующими об обстоятельствах утраты (отсутствия) попечения родителей. В том числе решение суда о лишении родительских прав, об ограничении в родительских правах, о признании недееспособным, безвестно отсутствующим, а также решение суда о признании причин не уважительными в случаях не проживания родителя совместно с ребенком более шести месяцев и уклонения от его воспитания и содержания.

Не вызывает сомнений утверждение законодателя о том, что статус ребенка-сироты должен быть подтвержден документально. Ранее Уполномоченный в специальных докладах о положении детей-сирот подчеркивал актуальность данной темы. Были выявлены, в том числе, и злоупотребления со стороны опекунов и попечителей, когда вопросы определения социального статуса длительное время не решались.

Между тем остается открытым вопрос своевременности защиты прав, когда фактически ребенок остается без попечения родителей, например, когда родители уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов своих детей или при создании действиями или бездействием родителей ус-

<sup>47</sup> Приказ Минобрнауки России от 17.02.2015 № 101 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

ловий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а по факту органы опеки и попечительства могут поставить его на первичный учет только после вступления в силу решения суда о лишении или ограничении в родительских правах.

Кто защищает права ребенка и является его законным представителем в тот период, когда готовятся и подаются документы в суд?

Так, в своем письме<sup>48</sup> министерство образования и науки РФ дает разъяснение органам опеки и попечительства о том, что нормы, установленные Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», не подразумевают утрату родительского попечения, например беспризорным или безнадзорным ребенком. Так, согласно статье 5 Федерального закона № 120-ФЗ в отношении безнадзорных или беспризорных несовершеннолетних органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу. Однако реабилитационные мероприятия могут осуществляться от месяца до года.

Вместе с тем основной вопрос, который возникает на практике и требует законодательного регулирования лежит в плоскости законного представительства и четкого определения правовых механизмов защиты прав такого ребенка.

Особый учет детей, нуждающихся в государственной защите, у которых не принято решение о лишении или ограничении родителей родительских прав, а в семье находиться не безопасно, ведется во многих регионах РФ и регулируется актами субъектов.

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

– 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.**

В качестве примера можно привести и следующую ситуацию.

Так, например, в число выявленных детей-сирот не попали двое несовершеннолетних, рожденных матерями, находящимися в местах лишения свободы. Данные нарушения в деятельности органов опеки и попечительства были выявлены при проверке Уполномоченным домов ребенка Иркутской области.

Органы опеки и попечительства ошибочно посчитали, что мать, отбывающая наказание в местах лишения свободы (или находящаяся в местах содержания под стражей) является законным представителем своего ребенка и может заниматься его воспитанием и защитой его прав и интересов. В развитие статьи 64 Семейного кодекса РФ, устанавливающей обязанность родителей защищать интересы своего ребенка, органы опеки и попечительства заключают с такой мамой соглашение о временном пребывании ребенка в организации для детей-сирот по ее заявлению, и как правило – на срок отбывания наказания. Таким образом, ребенок не учитывается в органах опеки и попечительства как оставшийся без попечения родителей, соответственно не подлежит государственной защите и контролю.

Вместе с тем нормы семейного законодательства устанавливают уважительность причин и период, в течение которого родители на могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, и временно помещают его в дом ребенка, оставаясь при этом его законным представителем.

Возникают резонные вопросы: отбывание наказания матери в местах лишения свободы – это уважительная причина? Кто защищает интересы ребенка, в том числе, жилищные и имущественные, пока мама отбывает наказание за уголовное преступление? Как реализуется право ребенка на воспитание в семье, в негосударственном уч-

реждении, пока мама отбывает свой срок? Кто осуществляет последующий контроль над судьбой ребенка, которого после отбывания наказания в местах лишения свободы мать может забрать из дома ребенка по своему заявлению, без предоставления каких-либо документов о том, в какие условия возвращается ребенок?

Согласно заключенному соглашению заявительница (мать ребенка), как законный представитель несовершеннолетнего, имеет право обратиться в организацию для детей-сирот с письменным заявлением о том, что она хочет забрать ребенка, а организация обязана ей его передать.

В своем ответе Уполномоченному органы опеки высказали опророчивую позицию о том, что передача ребенка законному представителю из организации, в которую был временно помещен ребенок по соглашению (между прочим, трехстороннему, где органы опеки попечительства являются одной из сторон), и расторжение такого соглашения не входит в компетенцию органа опеки и попечительства.

Такая позиция органов опеки и попечительства недопустима и ведет к нарушению (угрозе нарушения) прав несовершеннолетних.

Таким образом, именно на органы опеки и попечительства возложена обязанность:

- выявить ребенка, рожденного у матери, находящейся в местах лишения свободы;
- поставить его на учет как ребенка, оставшегося без попечения родителей;
- обеспечить защиту его прав и интересов;
- исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей выбрать форму устройства;
- осуществлять последующий контроль за условиями содержания, воспитания и образования несовершеннолетнего.

В качестве еще одного примера уклонения от постановки на учет как ребенка, оставшегося без попечения родителей, можно рассмотреть практику работы органов опеки и попечительства в вопросах установления противоречий между родителями и детьми и назначении несовершеннолетним представителя для защиты их прав и интересов.

Так, законодательство наделяет органы опеки и попечительства рядом полномочий,

использование которых имеет принципиальное значение для защиты детей, например, от насилия в семье. К таким полномочиям, прежде всего, относится право органов опеки и попечительства немедленно отобрать ребенка у родителей или других лиц при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью.

Кроме того, статья 64 Семейного кодекса РФ устанавливает, что родители не вправе представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В таких случаях орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей.

Вместе с тем практика работы органов опеки и попечительства со ссылкой на 64 статью Семейного кодекса РФ свидетельствует о неправильном токовании норм при ее правоприменении.

Например, Уполномоченным при проверке организации для детей-сирот выявлена несовершеннолетняя Г., 2006 года рождения, находящаяся под надзором в доме ребенка.

В материалах личного дела, а также в распорядительном акте органа опеки и попечительства указано: мать Ф.И.О., ненадлежащим образом исполняет родительские обязанности, состоянием ребенка в медицинской организации не интересуется, совместно с ребенком не проживает, назначено судебное заседание в городском суде по вопросу ее ограничения в родительских правах. Сведения об отце в свидетельстве о рождении ребенка отсутствуют.

Имея фактические доказательства уклонения матери от воспитания и содержания малолетнего ребенка и отсутствия родительского попечения, органы опеки и попечительства установили противоречия между интересами матери и ребенка и издали акт «О назначении специалиста отдела опеки и попечительства Ф.И.О. законным представителем несовершеннолетней Г.»? и одновременно передают ребенка под надзор в организацию для детей-сирот.

При этом, в соответствии со статьей 155.2 Семейного кодекса РФ, детям, помещенным под надзор в организации для детей-

<sup>48</sup> Письмо Минобра и науки РФ от 02.09.2016 № 07-3765 «О применении норм по выявлению и учету детей, оставшихся без попечения родителей».

**Сведения о выявленных в 2016 году детях-сиротах  
на территории муниципальных образований Иркутской области**

Муниципальные образования	численность детского населения, чел.	численность выявленных детей-сирот, чел.	доля выявленных детей-сирот от численности детского населения	дети, находящиеся в социально-опасном положении
Катангский район	903	7	0,78	49
Жигаловский район	2 505	14	0,56	126
Усолье-Сибирское	17 363	96	0,55	*348+Усольский район
Балаганский район	2 455	13	0,53	30
Казачинско-Ленский район	4 486	23	0,51	60
Черемховский район	8 127	39	0,48	*520+г. Черемхово и г. Свирск
Слюдянский район	10 305	47	0,46	430
Тайшетский район	18 753	85	0,45	226
г. Зима	8 129	35	0,43	128
Тулунский район	6 921	29	0,42	*581 (+ г. Тулун)
Черемхово	13 487	55	0,41	*520+Черемховский район и г. Свирск
Усть-Удинский район	4 212	17	0,40	186
Чунский район	8 700	33	0,38	145
Нижнеудинский район	16 835	63	0,37	204
Братск	48 137	178	0,37	580
Заларинский район	8 588	31	0,36	144
Братский район	12 526	44	0,35	187
Нижнеилимский район	11 687	41	0,35	159
г. Свирск	3 438	12	0,35	*520+г. Черемхово и Черемховский район
Усольский район	12 160	42	0,35	*348 г. Усолье-Сибирское
Куйтунский район	8 305	28	0,34	147
г. Саянск	8 638	29	0,34	46

сирот, опекуны или попечители не назначаются, поскольку исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию детей, а также защите их прав и законных интересов возлагается на эти организации.

Возникает вопрос, а в чем установлены противоречия, в неисполнении родительских обязанностей?

Более того, как было указано выше, к полномочиям органа опеки и попечительства в рамках 64 статьи Семейного кодекса РФ относится назначение «представителя» ребенка для защиты его прав, не «законного представителя».

В рассматриваемом случае несовершеннолетняя должна была быть признана оставшейся без попечения родителей и защита ее прав и интересов должна осуществляться органом опеки и попечительства в силу закона.

Если взглянуть на ситуацию предметно, в разрезе муниципальных образований области, необходимо отметить территории, в которых складывается наиболее неблагоприятная ситуация в сфере профилактики социального сиротства. Речь идет о муниципальных образованиях, в которых доля детей-сирот, выявленных в 2016 году, к численности детского населения значительна.

Например, Катангский район, где численность детского населения составляет 903 ребенка. В текущем году выявлено 7 детей-сирот, что составляет 0,78% от численности детей и подростков района.

При этом в банке данных о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении<sup>49</sup> по Катангскому району состоят 49 несовершеннолетних, проживающих в 28 семьях.

Следует обратить внимание на то, что согласно федеральному законодательству семья, находящаяся в социально опасном положении (далее по тексту – СОП), – семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно вли-

яют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Критичная ситуация в Жигаловском районе (14 выявленных детей-сирот и 126 состоящих в СОП), Балаганском (13 выявленных детей-сирот и 30 состоящих в СОП), Казачинско-Ленском (23 и 60) районах, г. Усолье-Сибирское и районе (138 выявленных детей-сирот и 348 состоящих в СОП).

Черемховский район, Черемхово и г. Свирск (106 выявленных детей-сирот и 520 состоящих в СОП), Слюдянский район (47 и 430), Тайшетский район (85 и 226).

<sup>49</sup> Постановление Правительства Иркутской области от 06.08.2015 № 382-пп (ред. от 16.11.2015) «Об утверждении Положения о банке данных Иркутской области о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении».

Муниципальные образования	численность детского населения, чел.	численность выявленных детей-сирот, чел.	доля выявленных детей-сирот от численности детского населения	дети, находящиеся в социально-опасном положении
Бодайбинский район	4 889	16	0,33	111
Качугский район	4 969	16	0,32	161
Усть-Илимский район	3 509	11	0,31	110
Ангарский район	48 260	148	0,31	438
Осинский район	6 826	19	0,28	63
Ольхонский район	2 609	7	0,27	50
г. Иркутск	128 865	344	0,27	570
Баяндаевский район	3 378	9	0,27	83
г. Тулун	10 892	29	0,27	*518+Тулунский район
Аларский район	6 023	16	0,27	108
Усть-Кутский район	12 602	33	0,26	238
Эхирит-Булагатский район	8 911	23	0,26	94
Иркутский район	25 787	66	0,26	114
г. Усть-Илимск	18 126	45	0,25	*110+ Усть-Илимский район
Зиминский район	3 641	9	0,25	*128+г. Зима
Шелеховский район	14 781	35	0,24	*166 + г. Шелехов
Нукутский район	5 089	11	0,22	98
Боханский район	7 375	11	0,15	69
Киренский район	4 625	5	0,11	117
Мамско-Чуйский район	1 085	1	0,09	30
<b>Итого</b>	<b>558 902</b>	<b>1 815</b>		<b>6 853</b>

\*Сведения представлены в сумме город и район.

76% (1377 чел.) из числа выявленных в 2016 году детей являются оставшимися без попечения родителей в силу ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей. И только 24% – это дети, у которых умерли оба родителя или одинокая мама.

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

По количеству родителей, к которым в 2016 году применена крайняя мера наказания в виде лишения родительских прав, Иркутская область занимает 6-е место после Красноярского края (1340), Свердловской области (1267), Пермского края (1217), Нижегородской области (1194), Московской области (1121).

Вместе с тем численность детского населения данных субъектов РФ значительно превышает детское население Иркутской области.

### Динамика численности родителей, лишенных, ограниченных в родительских правах, в Иркутской области, чел.

показатель	2012	2013	2014	2015	2016
численность родителей, лишенных родительских прав	1396	1190	1184	1087	1111
в отношении детей	1643	1404	1404	1349	1362
численность родителей, ограниченных в родительских правах	166	217	236	255	255
в отношении детей	218	277	300	354	340
численность детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей	80	46	34	82	30

Численность детей, отобранных органами опеки и попечительства при непосредственной угрозе жизни или здоровью, снизилась в сравнении с прошлым годом на 63%. (в 2015 г. – 82 ребенка, в 2016 г. – 30 детей). При этом в 23% случаев (7 детей), отобрание произошло после проведения социально-реабилитационных мероприятий в отношении семьи.

#### По итогам 2016 года:

- 1111 родителей лишено родительских прав в отношении 1362 несовершеннолетних (из них у 63% детей указанной категории лишены родительских прав оба родителя или одинокая мать);

- в 974 случаях основанием для лишения родительских прав послужило уклонение от выполнения родительских обязанностей, в том числе злостное уклонение от уплаты алиментов;

- в 20 случаях злоупотребление родителями своих прав;

- в 59 случаях в связи с отказом без уважительных причин забрать своего ребенка из организаций для детей-сирот;

- в 46 случаях основанием для лишения родительских прав послужило заболевание родителей алкоголизмом или наркоманией;

- в 4 случаях 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 3 случаях родители совершили умышленные преступления против жизни и здоровья своих детей или супруга;

- 255 родителей ограничено в родительских правах в отношении 340 несовершеннолетних (из них у 76,4% детей ограничены в правах оба родителя или одинокая мать);

- в 84 случаях основанием в ограничении родительских прав послужило виновное поведение родителей;

- в 68 случаях ограничение родительских прав имеет бессрочный характер в силу психического расстройства или хронического заболевания родителя.

Из общего числа ежегодно выявляемых детей-сирот 5,1% матерей оставляют своих детей в медицинских учреждениях области.

В целом, в регионе наблюдается положительная динамика отказов от новорожденных, вместе с тем по итогам 2016 года от 93 детей матери отказались в роддомах, из которых 79 детей (85%) передано органами опеки и попечительства на воспитание в семье.

В связи с этим приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства и иных субъектов системы профилактики по защите права ребенка на семью является организация профилактической работы с семьями и детьми (в первую очередь, с семьями, находящимися в социально опасном положении), предусматривающей создание

условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребенку во всех возможных случаях его родной семьи.

В качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органами опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, еще не лишившиеся родительского попечения, находящиеся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, прежде всего дети из семей, где родители не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Указанная работа должна осуществляться в рамках разрабатываемого и утверждаемого органом опеки и попечительства плана меро-

приятий по защите прав и интересов ребенка.

Для решения перечисленных задач в сфере профилактики социального сиротства необходимо четкое взаимодействие органов опеки и всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Одним из показателей социального неблагополучия в регионе является число детей, находящихся в организациях для детей-сирот. В сравнении с прошлыми годами численность детей, находящихся под надзором в организациях для детей-сирот, значительно снизилась и составила в 2016 году 2 604 ребенка.

В течение 5 лет численность детей, проживающих в организациях, удалось снизить практически в 2 раза. Вместе с тем регион занимает лидирующие позиции по численности детей, находящихся в организациях, в Сибирском федеральном округе.

Таблица № 42

**Динамика численности детей, находящихся под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в разрезе Сибирского федерального округа, чел.**

субъект РФ	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Тыва	353	261	201	182	185
Республика Алтай	301	226	226	185	192
Республика Хакасия	295	252	197	198	151
Республика Бурятия	587	607	557	498	475
Томская область	754	683	561	521	485
Омская область	1 438	1 129	811	644	609
Новосибирская область	2 362	1 637	1 207	890	630
Алтайский край	1 977	1 701	1 476	1 337	1071
Забайкальский край	2 740	2 467	2 266	1 841	1602
Кемеровская область	6 134	4 950	3 502	2 503	2184
Красноярский край	3 590	3 340	2 864	2 614	2224
Иркутская область	5 366	4 726	3 939	3 337	2 604
Сибирский федеральный округ	25 897	21 979	17 807	14 750	12412

Наибольшая часть организаций для детей-сирот приходится на областной центр (694 ребенка), г. Саянск и Братск (259 и 255 чел.), Ангарский район (158 чел.), г. Тулун (125 чел.), Тулунский район (72 чел.), Братский район (115 чел.), г. Черемхово (113 чел.), Нижнеудинский и Заларинский районы (103 и 102 чел.), Киренский и Тайшетские районы (93 и 92 чел.), Чунский район (89 чел.), г. Зима (84 чел.).

На территориях 16 муниципальных образований (г. Свирск, Эхирит-Булагатский, Осинский, Ольхонский, Нукутский, Мамско-Чуйский, Качугский, Зиминский, Жигаловский, Боханский, Бодайбинский, Баяндаевский, Балаганский, Аларский, Черемховский, Усть-Удинский) отсутствуют организации для детей-сирот.

Между тем в соответствии с семейным законодательством в случаях, если родители или законные представители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении ребенка, они могут обратиться в органы опеки и попечительства для заключения Соглашения о временном нахождении их ребенка в организации для детей-сирот на определенный срок.

В соглашении, в том числе, предусматриваются: мероприятия по предоставлению семье консультативной, психологической, педагогической, юридической, социальной и иной помощи; устанавливаются обязанности законного представителя ребенка в части его воспитания, посещения и участия в обеспечении содержания ребенка; срок пребывания ребенка в организации для детей-сирот; ответственность сторон за нарушение условий соглашения. Таким образом, определяются границы ответственности каждого из участников Соглашения, обеспечивая права ребенка.

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 организации здравоохранения и социального обслуживания по актам субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. То есть фактически – как находящиеся в социально опасном положении, однако впоследст-

вии переоформлены по заявлениям родителей ввиду трудной жизненной ситуации и уважительности причин. В данном случае речь идет о случаях, когда в рамках выполнения должностных обязанностей сотрудники полиции или иные специалисты (медицинские или социальные работники, педагоги) выявляют ребенка в условиях, опасных для его жизни или в обстановке, представляющей угрозу для нормального развития.

Такие дети нуждаются в защите государственных органов, их помещают в организации 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.

Таким образом, один вопрос, когда ребенок помещается в организацию для детей-сирот по акту субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних – в случае нахождения ребенка в социально опасных условиях, когда родители по неуважительным причинам не выполняют родительские обязанности. И совершенно другой вопрос и организация работы с семьей в случае помещения ребенка по заявлению родителей и наличием уважительных причин, которые должны служить основанием для заключения соответствующего Соглашения о временном помещении ребенка.

Серьезной проблемой, влияющей на организацию эффективной работы с кризисной семьей в случаях, когда дети временно помещены в организацию для детей-сирот, является и отдаленное расположение учреждения, где находится ребенок, от места жительства семьи. Особенно это касается домов ребенка и центров помощи семье и детям.

Так, в дом ребенка города Слюдянка направляют детей в возрасте до 4 лет с отдаленных территорий Иркутской области (Тайшетский, Нижнеудинские районы), что влечет за собой разрыв детско-родительских отношений, поскольку матери не имеют воз-

возможности навещать детей из-за финансовой несостоятельности (например, проезд от г. Слюдянка до г. Тайшета займет 15 часов на поезде).

Вместе с тем временное нахождение ребенка в учреждении 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.

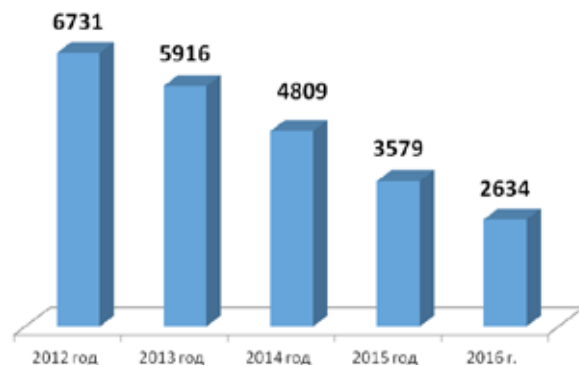
Одним из вариантов решения данной проблемы могло бы стать открытие небольших отделений на 5-10 человек или развитие семейной формы временного устройства ребенка в приемную семью («кризисная семья»), которая должна работать на профессиональной основе. При этом целью работы такой приемной семьи должно быть восстановление детско-родительских отношений в биологической семье, временное воспитание и содержание детей до момента принятия решения о возвращении ребенка в биологическую семью.

Такая форма может успешно работать в территориях, где отсутствуют специализированные учреждения для несовершеннолетних, с целью недопущения разрыва связей ребенка.

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 2016 года, существенно снизилось и составляет 2634 человека.

Рисунок № 21

**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.**



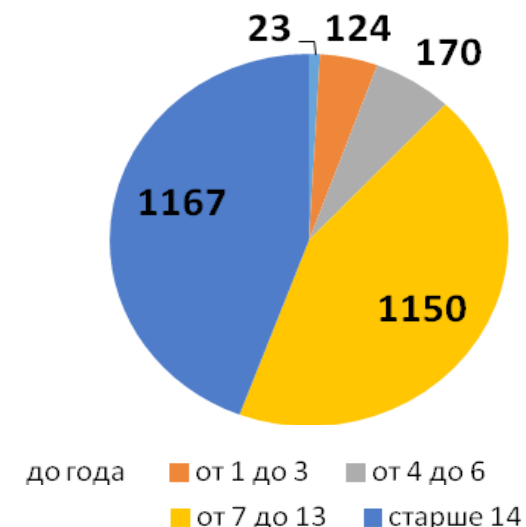
Таким образом, за 5 лет планомерно организованной работы органам опеки и попечительства удалось снизить данные показатели практически в 2,5 раза. По итогам 2016 года регион занимает 3-е место в РФ по числу детей, требующих устройства в семьи (после Иркутской области – Челябинская область (2717 ч.), Красноярский край (2656 ч)).

В 45 регионах России количество детей, состоящих в региональных банках о детях, оставшихся без попечения родителей, не превышает 500 человек, в 22 регионах до 1000 несовершеннолетних, в 12 регионах до 2 ты-

сяч. И в 6 регионах численность детей, требующих семейного устройства, превышает 2 тысячи.

Рисунок № 22

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



**Из общего числа детей, которых необходимо устроить в семьи:**

- 44% (1 167 чел.) – это дети, старше 14 лет; 29% из которых имеют инвалидность; 68% (789 чел.) являются мальчиками;
- 44% (1 150 чел.) – это дети в возрастной категории от 7 до 13 лет; 32% из которых имеют инвалидность; 70% (811 чел.) являются мальчиками;
- 6% (170 чел.) – это дети, в возрастной категории от 4 до 7 лет; 46% из которых имеют инвалидность; 72% (122 чел.) являются мальчиками;
- 5% (124 чел.) – это дети в возрастной категории от одного года до 3 лет; 36% (45) из которых имеют инвалидность; 66% (82 чел.) являются мальчиками.
- 1% (23 ребенка) в возрастной категории до года, не имеющих инвалидности, 57% из которых (13 чел.) являются мальчиками.

**Таким образом, 69% являются мальчиками; 31% имеют инвалидность; 61% детей имеют братьев и сестер.**

• в 2,9% случаев, родители находятся в заключении, соответственно сроки передачи ребенка на воспитание в семью гражданам ограничены сроком отбывания наказаний родителей;

• у 87% детей зарегистрированы заболевания группы «психические расстройства и расстройства поведения»;

• у 34% детей усыновлена IV группа здоровья (дети с хроническими болезнями, врожденными пороками развития в состоянии субкомпенсации) и V группа здоровья (дети с тяжелыми хроническими заболеваниями, тяжелыми врожденными пороками развития в состоянии декомпенсации);

• 42% имеет III группу здоровья и объединяет больных детей с наличием хронических болезней или врожденной патологии в состоянии компенсации, т. е. с редкими, нетяжелыми по характеру течения обострениями хронического заболевания без выраженного нарушения общего самочувствия и поведения).

На конец отчетного года в органах опеки и попечительства зарегистрировано 345 семей, желающих принять на воспитание детей в свои семьи под опеку (попечительство), и 68 семей, желающих усыновить или удочерить ребенка. Это связано с тем, что граждане не смогли подобрать ребенка в связи с определенными требованиями, которые они предъявляют к детям. Например, были готовы принять на воспитание в семью ребенка, имеющего I или II группу здоровья 305 семей из числа кандидатов в опекунов или попечителей и 66 кандидатов в усыновители. 83% имели требования в возрасте несовершеннолетних – до 7 лет, 36% готовы принять в свою семью ребенка в возрасте до 1 года.

Ежегодно органами опеки и попечительства принимаются меры по устройству в семьи граждан более двух тысяч несовершеннолетних. В частности, по итогам 2016 года устроено 2 498 детей-сирот (аналогичный период прошлого года – 2539 чел.) Традиционно самой востребованной формой устройства является опека (попечительство), что составляет 97% от общего числа детей, устроенных в семьи.

Таблица № 43

**Динамика численности детей, находящихся под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в разрезе Сибирского федерального округа, чел.**

показатель	2012	2013	2014	2015	2016
численность детей, устроенных на безвозмездную форму опеки (попечительства)	879	688	583	400	329
численность детей, устроенных в приемную семью	991	1 206	1 822	2 061	2 096
итого устроено под опеку и попечительство	1 870	1 894	2 405	2 461	2 425
усыновлено всего	112 (5,6%)	110 (5,4%)	89 (3,5%)	78 (3%)	73 (3%)
иностранцами гражданами	77	53	31	33	22
российскими гражданами	35	57	58	45	51
итого устроено	1 982	2 004	2 494	2 539	2 498

59,5% детей, переданных под опеку (попечительство) в 2016 году, являются детьми старше 7 лет, 25% – в возрасте от 3 до 7 лет, 9,5% от 1 года до 3 лет, 6% – это дети до года.

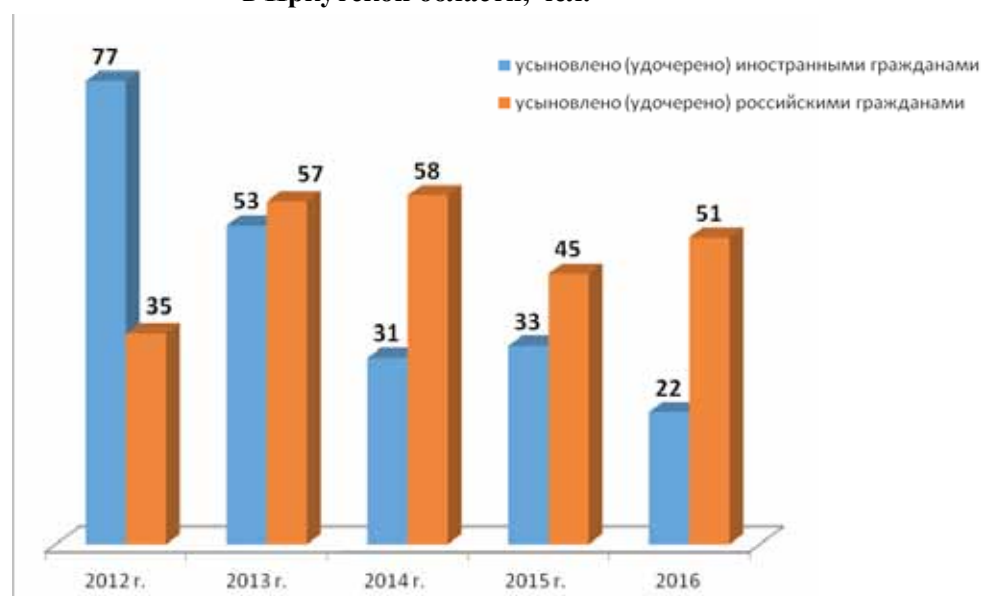
По итогам 2016 года численность детей-инвалидов, переданных на воспитание в семьи, составила 64 ребенка (в 2015 г. – 75 чел.,

в 2014 г. – 54 ребенка, в 2013 г. – 54 ребенка).

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

Рисунок № 23

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



С 2013 года впервые разница между российским и международным усыновлением увеличилась в пользу российского усыновления. В текущем году 70% из общего числа усыновленных (удочеренных) детей устрое-

ны в семьи российских граждан.

Основной процент детей, усыновленных иностранными гражданами в 2016 г., как и в прошлом, составляют такие страны, как Испания и Италия.

Таблица № 44

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

	2012	2013	2014	2015	2016
численность усыновленных детей	112	110	89	78	73
гражданами РФ	35	57	58	45	51
иностранцами гражданами, в том числе:	77	53	31	33	22
Канада	4	3	0	0	0
Италия	14	9	8	16	17
Испания	29	21	14	10	5
Франция	20	12	3	2	0
Германия	2	0	0	0	0
Великобритания	0	0	1	0	0
Швеция	2	2	0	0	0
Израиль	6	6	2	4	0
Мальта	0	0	0	1	0
Бельгия	0	0	3	0	0

Федеральным законом от 02.07.2013 № 167-ФЗ введена норма, согласно которой в случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами, пособие выплачивается в размере 100 000 рублей на каждого такого ребенка.

На 1 февраля 2016 года размер пособия на таких детей с учетом индексации составляет 118 529, 25 рублей.

Кроме того, сегодня в регионе Законом Иркутской области от 3 ноября 2011 года № 102-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» гражданам РФ, проживающим на территории Иркутской области, усыновившим (удочерившим) детей из числа детей-сирот, состоящих на учете в органах

опеки и попечительства Иркутской области, предоставляется единовременная выплата в размере 100,0 тыс. рублей.

Отметим, что условием реализации меры поддержки является дата вступления в законную силу решения суда об усыновлении (удочерении), которая должна быть не ранее 1 января 2011 года.

В 2016 году данной мерой социальной поддержки воспользовалось 135 детей, расходы составили 13 521,70 тыс. руб. (в 2014 году выплата предоставлена на 96 усыновленных детей, расходы областного бюджета составили 9 630,4 тыс. руб., в 2015 году на 119 детей израсходовано 11 921,7 тыс. руб.).

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 коэффициента к заработной плате, установленно-го федеральным законодательством.

В 2016 году расходы областного бюджета составили 54 822,20 (тыс. руб.), 932 ребенка воспользовались данным правом.

Таким образом, 29% семей, усыновив-

ших 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 2014 г. – 729 усыновленных (удочеренных) детей, на которых выплачиваются денежные средства, в 2015 – 847, в 2016 – 932.

В целом по России в 23 субъектах РФ граждане, усыновившие (удочерившие) детей-сирот, получают денежные средства на их содержание.

Таблица № 45

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

субъект РФ	2016-2017
Российская Федерация	17 676
Московская область	6 382
Москва	3 502
Ханты-Мансийский автономный округ	2 362
Белгородская область	965
Иркутская область	932
Астраханская область	876
Республика Северная Осетия-Алания	524
Тульская область	515
Воронежская область	503
Алтайский край	473
Курская область	231
Нижегородская область	145
Калужская область	103
Ненецкий автономный округ	63
Липецкая область	54
Удмуртская Республика	28
Волгоградская область	4
Республика Саха (Якутия)	4
Еврейская автономная область	3
Республика Башкортостан	3

субъект РФ	2016-2017
Ленинградская область	2
Брянская область	1
Магаданская область	1

Усыновление как приоритетная форма воспитания детей-сирот играет особую роль в механизме системы обеспечения прав и интересов детей и 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 отноше-

нию к усыновляемым детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению.

В среднем, процент детей, переданных на усыновление (удочерение), от общего числа устроенных в семьи в последние годы не превышает 3%. (2012 г.- 5, 6%, 2013 г – 5,4%, 2014 г. – 3,5%, 2015 г. – 3%, 2016 г. – 3%).

Вместе тем в настоящее время 85% детей-сирот охвачены семейными формами устройства.

Таблица № 46

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

	2012	2013	2014	2015	2016
всего детей, находящихся под опекой или попечительством, в том числе	14 849	15 234	15 922	16 584	1 652
число детей, находящихся на безвозмездной форме опеки или попечительства	7 306	6 062	5 116	4 091	3 305
число детей, находящихся в приемной семье	7 079	8 416	10 038	11 433	12 099
число детей, добровольно переданных родителями по заявлению о назначении их ребенку опекуна (попечителя)	373	441	501	604	689
число детей, переданных под предварительную опеку (попечительство)	91	315	267	456	435

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 осуществле-

ние контроля за качеством последующего оказания медицинской помощи таким категориям детей признана приоритетным направлением в защите их прав. По сведениям министерства здравоохранения Иркутской области, в 2016 году завершили диспансери-



зацию 18 175 детей (100,1%).

По итогам проведенной диспансеризации детей-сирот распределение по группам здоровья выглядит следующим образом: 1 группа – 13,1%, 2 группа – 52,7%, 3 группа – 23,9%, 4 группа – 6,5%, 5 группа – 3,8% (в 2015 году: 1 группа – 12,8%, 2 группа – 51,1%, 3 группа – 25,3%, 4 группа – 7,1%, 5 группа – 3,7%).

Показатель общей заболеваемости детей в возрасте от 0 до 17 лет составляет 2 151,5 на 1 000 (в 2015 году – 2160,4 на 1000), впервые выявленной заболеваемости – 1181,4 на 1 000 (в 2015 году – 762,9 на 1000). Впервые взято на диспансерное наблюдение 19% детей.

Определена структура и показатели общей заболеваемости у детей в возрасте от 0 до 17 лет: на 1-м месте – болезни органов пищеварения (390,6 на 1 000), на 2-м месте – **болезни глаза и его придаточного аппарата (329,0 на 1 000)**, на 3-м месте – психические расстройства и расстройства поведения (332,4 на 1 000), на 3-м месте – **болезни глаза и его придаточного аппарата (326,5 на 1000)**, на 4-м месте – болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани (271,8 на 1 000), на 5-м месте – болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (243,3 на 1 000).

По итогам диспансеризации в проведении дополнительного обследования нуждались 5 539 детей (30,5%), в санаторно-курортном лечении и медицинской реабилитации 3 032 ребенка (16,7%).

Впервые выявлено 6 человек, нуждающихся в оказании высокотехнологичной медицинской помощи, из них пяти детям помощь оказана в течение 2016 года, на 2017 год – запланировано этапное лечение одному ребенку.

В 2014 и 2016 году Уполномоченным были подготовлены специальные доклады, посвященные положению детей-сирот на территории Иркутской области.

Следует отметить, что министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области проводится большая и планомерная работа, в том числе по исполнению рекомендаций, озвученных Уполномоченным.

Учитывая развернутый анализ подготовленных докладов и разработанных рекомен-

даций, остановимся на наиболее проблемных вопросах, рассмотренных Уполномоченным в 2016 году.

#### Возврат подопечных из семей

Учитывая то обстоятельство, что опекуны или попечители могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей по их просьбе (641 заявление за 2016 г.) без представления и выяснения латентных причин отказа, вопросы ответственности попечителей по принятым решениям о возврате ребенка остаются открытыми. Зачастую органы опеки и попечительства владеют информацией о действительных причинах отказа от ребенка (например, когда фактически не справляются с воспитанием ребенка), вместе с тем доказать виновность такого поведения и ненадлежащего выполнения обязанностей достаточно сложно.

Статистические данные по итогам 2016 года свидетельствуют о серьезных проблемах в сфере вторичного сиротства. Основными причинами являются неэффективная организация сопровождения опекунских семей и неоказание им своевременной помощи, изначальная неготовность приемных родителей к решению трудностей, которые могут появиться в связи с принятием ребенка на воспитание, сложность в установлении корыстных мотивов отдельных кандидатов в замещающие родители.

Число отмененных решений о передаче ребенка на воспитание в семью в динамике за 5 лет значительно выросло. В 2016 году 714 подопечных детей были возвращены из семьи, при этом их доля составила 4,3% от общей численности подопечных, состоящих на учете в органах опеки и попечительства. В сравнении с 2013 годом данный показатель вырос практически в 3 раза (1,8% от общей численности).

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

субъект РФ	2012	2013	2014	2015	2016
отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью	443 (3%)	269 (1,8%)	286 (1,8%)	541 (3,3%)	714 (4,3%)
в связи с ненадлежащим выполнением усыновителями, опекунами, попечителями обязанностей по воспитанию детей	33	33	41	36	66
по причине жестокого обращения	0	3	3	0	2
по инициативе опекунов и попечителей	410	228	239	483	641
по инициативе опекунов и попечителей, прошедших подготовку	0	24	47	71	102

В 2016 году 139 детей-сирот, находящихся под опекой и попечительством в семьях граждан, были помещены в организации социального обслуживания по заявлению их попечителей в связи трудной жизненной ситуацией, которую не удалось разрешить без отрыва ребенка от семьи. 35 детей и подростков помещались в организации социального обслуживания по личному заявлению ребенка. Умерло 13 подопечных, двое из которых погибли в результате суицида (г. Братск, Тулунский район). Зарегистрировано 8 суицидальных попыток из числа подопечных несовершеннолетних (Бодайбинский район – 1, Тайшетский район – 2, Черемховский район – 1, г. Нижнеудинск – 1, г. Братск – 1, г. Иркутск – 2).

При этом растет и доля детей, возвращенных органами опеки и попечительства в связи

с ненадлежащим выполнением опекунами, попечителями, приемными обязанностями по воспитанию детей. Их число также выросло практически в 2 раза и составило 66 несовершеннолетних (9,2%), 0,3% (2 отмены) по причине жестокого обращения с детьми.

В 66% случаев отмены решений о передаче детей на воспитание в семьи замещающие родители являлись своим подопечным родственниками, в 34% случаев – посторонними гражданами.

Численность приемных родителей, с которыми досрочно расторгнуты договоры по инициативе органа опеки и попечительства по причине возникновения в приемной семье неблагоприятных условий для содержания, воспитания и образования ребенка, в динамике за 5 лет выросла в 3 раза и составила 27 случаев.

Таблица № 48

**Численность приемных родителей, с которыми досрочно расторгнуты договоры по инициативе органа опеки и попечительства, чел.**

субъект РФ	2012	2013	2014	2015	2016
Сибирский федеральный округ	42	72	68	93	131
Томская область	6	15	6	28	48
Иркутская область	7	11	6	16	27
Республика Алтай	2	4	5	2	12
Кемеровская область	12	16	13	17	10
Красноярский край	1	7	3	6	8
Забайкальский край	1	2	5	3	6
Алтайский край	4	2	3	8	5
Новосибирская область	6	4	6	6	5
Омская область	2	0	7	4	3
Республика Бурятия	0	8	2	1	3
Республика Хакасия	1	1	12	0	3
Республика Тыва	0	2	0	2	1

По численности усыновителей, опекунов и попечителей, в том числе приемных родителей, привлеченных к уголовной ответственности за совершение преступлений в отношении детей, принятых ими на воспитание в семью, Иркутская область среди Сибирского федерального округа занимает опять же первые позиции. Так, по итогам 2015 года доля замещающих родителей Иркутской об-

ласти составила 42% от общей численности попечителей в Сибирском федеральном округе. В 2016 году привлечены к уголовной ответственности за совершение преступлений в отношении подопечных 11 граждан. Из них 1 случай, который повлек за собой причинение вреда здоровью. В отношении 2 несовершеннолетних причинен вред по вине усыновителей, опекунов и попечителей.

Таблица № 49

**Динамика численности приемных родителей, привлеченных к уголовной ответственности, за совершение преступлений в отношении детей, принятых ими на воспитание, чел.**

субъект РФ	2012	2013	2014	2015	2016
Сибирский федеральный округ	11	25	19	36	24
Иркутская область	2	3	5	15	11

Ярким примером жесткого обращения и игнорирования элементарных потребностей маленького ребенка в любви и ласке является случай, попавший в поле зрения Уполномоченного в сентябре 2016 года.

Так, в приемной семье гражданки Н., не работающей и проживающей в Усольском районе, находятся на воспитании 4 несовершеннолетних детей: 13 лет, двое детей 3 лет и 4-летний мальчик К. Для объектив-

ности отметим, что гражданка К. прошла школу приемных родителей, ее семья состояла на социальном сопровождении в Центре помощи семье и детям, оставшимся без попечения родителей.

По информации областного органа опеки и попечительства гражданка Н. по своему личному заявлению поместила ребенка в социально-реабилитационный центр.

При приеме ребенка специалисты учреждения социального обслуживания, увидев, в каком состоянии находился ребенок, направили его в городскую детскую больницу, где медики установили диагноз: синдром жесткого обращения с ребенком, множественные ушибы, ссадины головы, шеи, туловища, конечностей. Гематома лба слева. Дефицит массы тела.

По версии попечителя ребенок имеет психическое заболевание, у него произошел приступ, во время которого он сам нанес себе телесные повреждения.

За день до написания «заявления»

При проведении проверки условий жизни подопечного установлено:

«Семья из шести человек, проживает в деревянном доме с печным отоплением, без удобств. Дом состоит из одной комнаты, перегороденной перегородкой. Состояние родителей на момент посещения: отсутствовали. Из беседы с продавцом магазина, который расположен рядом, родители часто посещают магазин, покупают в основном хлеб, молоко, пиво».

Из характеристики лечебного учреждения, в котором ребенку оказывали помощь. В течение пребывания ребенка в медицинской организации признаков психического отклонения в поведении ребенка не выявлено. Мальчик общительный, хорошо идет на контакт со взрослыми и детьми, адекватно реагирует на замечания медицинского персонала. Негативных реакций в виде крайнего нервного возбуждения не проявлял. Вечером, после госпитализации, был момент беспокойства ребенка при попытке медицинского персонала подмыть ребенка: заплакал, говорил «кипятки, кипятки». Успокоился когда ему дали потрогать воду. Ночь спал спокойно. Обращает внимание тот факт, что ребенок постоянно просит есть.

Из заключения эксперта

Обстоятельства дела:

У малолетнего обнаружены следующие телесные повреждения: ссадина на носу (со слов опекуна малолетний бился головой о ковер и содрал кожу на носу). Синяки на спине (со слов опекуна мальчик во время истерик падает на пол, на котором могут лежать мелкие игрушки, возможно, синяки от этого), повреждения на губах (со слов опекуна мальчик постоянно кусает губы до крови, поэтому все губы в укусах и шрамах, в порывах истерики руками разрывает себе рот), синяк на левой щеке (со слов опекуна укусила младшая дочь), ссадина на голове (со слов опекуна мальчик бился головой о стену), гематома на правой щеке (опекун пояснить не может), синяк в ушной раковине (со слов опекуна мальчик играл и ударился об обогреватель), отсутствует ноготь на большом пальце ноги (со слов опекуна ударял ногу об обогреватель, ноготь почернел, а потом сошел), ссадины на шее (со слов опекуна мальчик сам себя царапает), на локте (со слов опекуна и в 2013 году упал с комода на руку, ходил с лангетом). Синяки на грудной клетке (пояснить опекун не может), гематома на лбу (со слов опекуна она ударила мальчика по затылку. Он упал и ударился лбом об угол комода). На ногтевых пластинах (со слов опекуна грызет ногти и пальцы до крови).

Данные объективного осмотра: на правой ушной раковине (1), в левой лобно-височной области овальный грязно-зеленовато-фиолетовый кровоподтек (1) 7x5,5 см; в левой щечной области (3) аналогичных кровоподтека, размерами по 1,5x1,0 см, под ногтевыми пластинками 1-5 пальцах левой кисти и правой кисти овальные буро-фиолетовые кровоподтеки от 0,2x0,3 см до 0,5x0,3 см. На задней поверхности левого локтевого сустава (2), на левой передне-боковой поверхности грудной клетки (1) – овальные грязно-фиолетовые кровоподтеки по 2x1,3 см. На правой верхней конечности гипсовый лангет.

Мальчик доставлен сотрудниками реабилитационного центра. Опекун отказывается от ребенка по причине наличия множественных экхимозов, ссадин на голове, туловище, конечностях. Состояние средней тяжести, сознание ясное, ссадины разной

степени давности округлой и линейной формы на лице, туловище (груди, спине) левом плече, правой руке, бедрах. На лбу, слева и виске гематома от 12x8 см в диаметре с переходом на верхнее веко левого глаза, на левой скуловой области экхимозы до 0.5 см в диаметре, на слизистой губ ссадина под инфицированной корочкой, на носу (кончике, крыльях) осаднение, ногтевая пластина на 1 пальце левой стопы отсутствует. Дыхание везикулярное, при опросе мальчика отвечает что «бил папа». Мальчик постоянно просит есть. Живот мягкий б\б. Диагноз: синдром жестокого обращения с ребенком. Множественные ушибы, ссадины, головы (лица, волосистой части головы, шеи, туловища, конечностей, гематома лба слева дефицит массы тела). Консультация осмотра детского хирурга. Жалобы от мальчика на боли в области правого локтевого сустава. Лок-но: правый локтевой сустав деформирован за счет увеличения в размерах латерального надмыщелка, разгибание в суставе ограничено. Пальпация и движения умеренно болезненные. На р\снимке правого локтевого сустава чрезмыщелковый перелом правой плечевой кости. В правой височной области гематома сине-зеленого цвета в стадии лизиса. В межлопаточной области послеоперационный номотрофический рубец, телесного цвета 2,0x1,0 см. в поясничной области послеоперационный нормотрофический рубец телесного цвета 2,0x1,0 см. Заключение: закрытый консолидирующий чрезмыщелковый перелом правой плечевой кости. Гипсовая иммобилизация правого локтевого сустава. Диагноз: ссадины и гематомы на правой ушной раковине и на лбу.

Из характеристики ребенка из социально-реабилитационного центра.

За время проживания в центре проявил себя как активный, общительный, приветливый, доверчивый, самостоятельный, своенравный ребенок. Отстает в психическом и физическом развитии. Со сверстниками находит общий язык, охотно играет с ними, проявляет заботу и сочувствие. На просьбу поделиться сладостями или игрушкой реагирует позитивно, проявляет щедрость, не жадничает. Открытой агрессии не проявляет, но может за себя постоять. В данное время чувствует себя уверенно твердо, эмо-

циональный фон стабилен.

Учитывая доводы опекуна о неменяемости ребенка, несовершеннолетний был помещен в психиатрическую больницу для проведения обследования, по результатам которого каких-либо серьезных отклонений в развитии ребенка, требующих кардинального лечения, не выявлено.

К сожалению, учитывая все вышеперечисленное, органы опеки и попечительства не нашли оснований не только для отстранения опекуна от исполнения своих обязанностей в связи с его виновным поведением (в ее семье остались проживать еще трое несовершеннолетних детей-сирот), но и оснований для проведения служебной проверки в отношении органов опеки и попечительства.

Рассматривая фотографии мальчика, возникает вопрос: что же тогда входит в понятие жестокое обращение с ребенком? Какие действия необходимо совершить опекуну, чтобы орган опеки и попечительства все же разглядел основания для его отстранения и принятия мер в защиту прав ребенка?

Нередки случаи, когда Уполномоченный, рассматривая обращения попечителей с жалобой на те или иные органы или структуры, выявляет факты фактически ненадлежащих условий жизни детей и подростков, переданных под опеку или попечительство. Возникает вопрос целесообразности передачи ребенка в семью и соблюдение его прав и интересов.

В частности, спорными с точки зрения соблюдения прав детей-сирот являются вопросы передачи детей-инвалидов с тяжелыми заболеваниями в семьи граждан, проживающих в отдаленных сельских территориях Иркутской области, в которых, в принципе, не может быть даже фельдшерского пункта. Настораживает и тот факт, что некоторые опекунские семьи «специализируются» на детях-инвалидах, занимаясь воспитанием сразу нескольких детей с ограниченными возможностями здоровья. Целесообразность скопления в одной семье детей с тяжелыми видами отклонений весьма спорна, кроме того, накладывает огромную нагрузку как психологическую, так и физическую на попечителей.

Например, в аппарат Уполномоченного обратились две приемные семьи (опекуны,

близкие родственники), проживающие фактически совместно в одном большом доме в сельской местности. Один из опекунов воспитывает троих несовершеннолетних детей-инвалидов. Другой опекун является многолетней мамой, имеющей на воспитании пятерых малолетних собственных детей. При этом семья состоит на учете как малообеспеченная и нуждается в поддержке государства. При этом органы опеки и попечительства рассматривают вопросы о передаче в данную семью на воспитание еще 4 приемных детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих в своем анамнезе тягостные диагнозы. Фактически, общее количество детей в их семьях составляет 12 человек. Насколько целесообразно такое устройство ребенка? Чьи интересы при этом учтены?

Данный факт подтверждает поспешность решения кандидатов в замещающие родители взять на воспитание ребенка с особыми потребностями, а также, возможно, присутствующие материальные мотивы.

На начало года в регионе было зарегистрировано 7 796 приемных семей, в которых на воспитании находилось 12 009 детей и подростков.

При этом 224 приемные семьи воспитывают 5 и более детей (без учета родных);

595 приемных семей воспитывают 3-4 детей-сирот (без родных);

6 977 семей воспитывают 1-2 детей, без учета родных.

Законом Иркутской области от 7 декабря 2009 года № 92/58-оз «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области» установлена выплата вознаграждения, причитающаяся приемным родителям, размер которого увеличивается на 25% на каждого за каждого принятого на воспитание в приемную семью ребенка, не достигшего трехлетнего возраста, ребенка с ограниченными возможностями здоровья либо ребенка-инвалида.

Особую озабоченность вызывают случаи передачи детей-сирот гражданам трудоспособного возраста, которые, в принципе, не работают. В последнее время очень остро стоит вопрос об ответственности со стороны граждан, которые принимают детей-сирот в свои семьи и отказываются от них впоследствии.

Например, на 1 февраля 2016 года размер единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью с учетом индексации составил 15 512,65 рублей и 118,5 тысячи – при усыновлении детей-инвалидов, детей старше 7 лет, братьев и (или) сестер. При этом ответственности за отказ от ребенка по различным «уважительным» причинам и возвращение его в детское учреждение, не предусмотрено. В этой связи по итогам заседания Координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, Президентом РФ было дано поручение о разработке механизма возврата в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ сумм единовременных пособий, выплачиваемых из соответствующих бюджетов при устройстве ребенка в семью, в случаях отмены опеки или попечительства. По заявлению министра образования и науки РФ в 17 регионах такие механизмы возврата денежных средств уже существуют.

Кроме того, Уполномоченным были выявлены случаи, когда попечители, назначенные органом опеки и попечительства по акту о предварительной опеке и попечительству, совместно с ребенком, достигшим 14 лет, снимали денежные сбережения, находящиеся на вкладе ребенка, и месяца через два возвращали обратно в государственное учреждение.

Следует отметить, что из числа замещающих родителей, в отношении которых решения о передаче в их семью детей отменены, только 31% замещающих семей состояли на сопровождении в отделениях сопровождения замещающих семей, 20% замещающими родителями пройдено обучение в Школах приемных родителей. В 80% случаев замещающие родители являются близкими родственниками своим подопечным либо действующими опекунами (попечителями), приемными родителями, ранее не проходившими специальную подготовку в школе приемных родителей.

Преобладающий возраст детей-сирот на период отменены решения о передаче ребенка на воспитание в замещающие семьи в 57 % случаев варьируется от 10 до 18 лет, (4 % – до 3 лет; 20 % – от до 7 лет; 19 % – от 7 до 10 лет).

Представляется целесообразным для выявления причин возврата и его профилактики

вести развернутый анализ обстоятельств отказа от каждого конкретного ребенка.

Как правило, дети и подростки, подвергнутые вторичному сиротству, возвращаются в организации для детей-сирот со стойким набором выработанных негативных качеств: педагогическая запущенность, склонность к бродяжничеству, нежелание учиться. Возвращенные дети разочарованы и нуждаются в специальной помощи, шансов да и желания снова обрести семью практически нет, поскольку вновь становятся игрушкой в руках взрослых людей страшно для детской психики.

*В рамках мероприятий по реорганизации ГОКУ Иркутской области для детей-сирот «Школа-интернат № 7 г. Ангарска» в поле зрения Уполномоченного попала судьба четырнадцатилетнего мальчика Р., 2002 года рождения. Основные проблемы были связаны с нежеланием учиться, определенным противоправным поведением и нежеланием мальчика переезжать в другую организацию.*

*При исследовании причин и условий, которые способствовали сложившемуся положению дел, выяснилось. Ребенок попал в школу-интернат г. Ангарска в связи со смертью его родителей и до 2015 года находился на воспитании в детском учреждении. При этом характеризовался педагогами как «общительный, контактный мальчик, который участвует во всех коллективных мероприятиях, любит спортивные игры, хорошо поет и танцует».*

*В дальнейшем в 13-летнем возрасте был передан под опеку гражданам, у которых находился на воспитании в течение 7 месяцев. Перед новогодними праздниками 2015 года, по заявлению опекуна в связи с не сложившимися отношениями, семья опекуна от ребенка отказывается.*

*В тот же день ребенку находят другую приемную семью, в которой он смог прожить лишь 2 месяца. Снова отказ опекуна. Учреждение временного пребывания, и снова школа-интернат № 7 г. Ангарска, но уже с отрицательной характеристикой, постановкой на учет в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и полным недоверием к миру.*

*При этом из личного дела подростка невозможно понять, а в каких условиях он про-*

*живал в семье опекунов? В чем собственно не сошлись характерами? Что послужило отказом от ребенка, какие причины? Какую работу и кто проводил с несовершеннолетним по его реабилитации? Между тем причины демонстративного поведения кроются в пережитых ранее моментах, неразрешенных конфликтах и банальных обидах.*

*Как и прежде сегодня мы подбираем ребенка под опекуна – под его требования к возрасту, полу, родственным отношениям ребенка. Вместе с тем, если бы при передаче мальчика руководствовались его интересами и оценивали способность или неспособность опекунов заниматься его воспитанием, может быть ему и не пришлось бы за 2 года самого сложного подросткового периода поменять 5 мест пребывания (школа-интернат – первая приемная семья – вторая приемная семья – реабилитационный центр, школа-интернат).*

Среди основных причин, приведших приемных родителей к отказу, специалисты называют отсутствие надлежащей системы сопровождения таких семей и слабую подготовку людей, решившихся воспитывать ребенка. В большей степени тревогу вызывают опекуны-родственники: когда бабушка или дедушка берет на воспитание ребенка 5-7 лет после того, как отец и мать лишают родительских прав, а через некоторое время, в период подросткового возраста, не могут справиться с ребенком. Поскольку разница в возрасте становится значительной, найти общий язык с подростком не удается.

Хочется подчеркнуть, 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, предстоящих передаче.

Будет ли качественным процесс передачи, если у специалистов, сопровождающих ребенка, не было времени дать объективную оценку:

Сложились ли взаимоотношения между кандидатом в опекуны и ребенком, 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 ребенка, 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.

**Нельзя не отметить и выявленные в ходе работы Уполномоченного вопиющие случаи нарушения прав детей, проживающих в организациях для детей-сирот. Прежде всего они касаются реализации права детей на полноценное развитие, отдых и досуг, обеспечение безопасности детей.**

Особую озабоченность вызывают специальные коррекционные школы-интернаты для детей-сирот. Они, к сожалению, больше работают на изоляцию детей, нежели на их социализацию. Это связано с тем, что типовые здания таких школ не приспособлены к созданию обстановки, приближенной к «домашней». Повседневная жизнедеятельность детей организована в больших коллективах (класс, группа, спальня). Зачастую отдых и все свободное время организовано в тех же помещениях, в которых обучаются дети.

Кроме того, в 2016 году Уполномоченным были выявлены факты разрушения ранее выстроенной системы работы организации для детей-сирот в связи с приходом нового руководителя и непониманием целей и задач такого учреждения.

*Так, при проверке ОГКУСО «Центр по-*

*мощи детям, оставшимся без попечения родителей, Правобережного округа г. Иркутска» было выявлено, что в связи с приходом нового руководителя в организации начался процесс разрушения семейных традиций, которые ранее были сформированы в организации.*

*Организация работы данного учреждения и условия проживания в ней ранее соответствовали требованиям Постановления Правительства РФ от 24 мая 2014 года № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей». Семейные группы были сформированы по квартирному принципу с наличием кухни, в которых имелось все необходимое для приготовления пищи и выполнения важнейшей функции учреждения – социализации детей и подготовки к самостоятельной жизни.*

*На момент проверки Уполномоченным семейные кухни ликвидированы, в кухонных гарнитурах находятся книги и бумаги. Имеющаяся комната социально-бытовой адаптации практически не используется педагогическим персоналом.*

*Семейные группы расформированы по половому признаку (отдельное проживание мальчиков и девочек, без учета родственных связей). В нарушение требований Постановления № 481 при наличии укомплектованного штата специалистов, на 40 воспитанников организации индивидуальные планы развития и жизнеустройства детей на момент проверки не утверждены, проекты разработанных планов носят формальный характер, поскольку дублируются и не учитывают индивидуальные потребности конкретного ребенка. Выявлены негласные запреты на посещение организации бывшими выпускниками.*

Открытым остается и вопрос материально-технического обеспечения организаций для детей-сирот. Как правило, в своем большинстве здания требуют капитального ремонта, мебель находится в неудовлетворительном состоянии и имеет большой износ (школы-интернаты г. Черемхово, Нижнеудинска, п. Квиток и др.)

**– в части устройства детей-сирот и разлучения братьев и сестер.** Уполномочен-

ным неоднократно ставился вопрос о соблюдении прав детей-сирот на семейное воспитание и общение с родственниками, в том числе с братьями и сестрами. Действующее законодательство запрещает разъединение братьев и сестер, которые проживали совместно до их устройства в организации, а также осведомленных друг о друге и о своем родстве.

Действительно, органами опеки и попечительства в настоящее время принимаются определенные меры, вместе с тем Уполномоченный систематически выявляет подобные нарушения, когда устройство ребенка осуществляется без учета обеспечения возможности совместного пребывания братьев и сестер, общения детей с родственниками, родителями, которым разрешены контакты с детьми, другими значимыми взрослыми.

Ярким примером могут служить выявленные в 2016 году 2 случая разлучения близнецов в г. Черемхово.

Известно, что психологическая связь близнецов, чрезвычайно сильна. Это узы не менее прочные, чем те, что связывают мать и ребенка. Жизнь малышей начинается в тесном соседстве друг с другом, и далее – день за днем – они ни на минуту не разлучаются. Вместе с тем, для близнецов все меняется, если они попадают в статус «детей-сирот» и их дальнейшая судьба зависит от ведомственной разобщенности чиновников.

В частности, несовершеннолетние близнецы Рома и Маша 2006 года рождения были выявлены в 2011 году в г. Черемхово как оставшиеся без попечения родителей в связи с тем, что их мама (вдова) решением городского суда лишена родительских прав. Брат с сестрой являлись воспитанниками ОГОУ «Детский дом для детей с ограниченными возможностями здоровья г. Черемхово».

В нарушение норм действующего законодательства в августе 2014 года, по распоряжению органа опеки и попечительства и путевки министерства образования Иркутской области в связи с тем, что девочка должна была учиться по адаптированной программе, приняты решения о разъединении близнецов.

Так, мальчик был переведен в «Школу-интернат № 7 г. Ангарска», а сестра-близнец направлена в государственное общеобразова-

тельное казенное учреждение Иркутской области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Специальная (коррекционная) школа-интернат № 6 г. Зима». Впоследствии девочка передана под опеку посторонним гражданам. При попытке воссоединить брата и сестру опекун отказалась принять и мальчика в свою семью. Возникает вопрос о противоречиях между интересами ребенка и опекуном. Чьи интересы она соблюдает, зная, что у девочки существует брат, находящийся в государственном учреждении.

Ровно такая же ситуация в этом же учреждении и в этом же году сложилась с близнецами Мариной и Кириллом 2007 года рождения, которые были выявлены в 2008 году в г. Ангарске как оставшиеся без попечения родителей в связи с тем, что одинокая мать несовершеннолетних решением городского суда лишена родительских прав.

Действуя по отработанной схеме, девочку поместили в «Школу-интернат № 7 г. Ангарска», а брат-близнец направлен в государственное общеобразовательное казенное учреждение Иркутской области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Специальная (коррекционная) школа-интернат г. Саянска».

Настораживает тот факт, что направления детей были выданы в организации, подведомственные министерству образования Иркутской области. Что мешало чиновникам принять меры к устройству детей-близнецов в одно учреждение или организовать обучение по соответствующим программам, ведь Закон об образовании действует с 2012 года. Немаловажной является и позиция органов опеки и попечительства в защите прав и интересов детей.

– **в части обеспечения реализации гарантий доступности качественного образования для детей-сирот и их поддержки на всех уровнях образования.**

Сегодня Национальной стратегией действий в интересах детей предоставление качественного образования в контексте создания системы постинтернатного сопровождения выпускников учреждений для детей-сирот и лиц из их числа для их социализации в обществе представляется наиболее актуальной.

По итогам 2016 года из 441 выпускника

организаций для детей-сирот 45,3% обучались по адаптированным общеобразовательным программам для детей с легкой умственной отсталостью и получившим при окончании школы свидетельство об обучении.

К сожалению, ни один выпускник 2016 года не продолжил обучение в учреждении высшего профессионального образования. По существу это связано с тем, что количество детей-сирот, окончивших 11 классов в 2016 году, составило 7 человек, из которых двое продолжили обучение по программам профессионального обучения, один трудоустроен, и трое не сдали с первого раза государственные экзамены и итоговую аттестацию и продолжили обучение в организациях среднего профессионального образования.

Из выпускников 9 класса продолжили свое обучение в 10 классах лишь 8 человек.

Зачастую уровень знаний воспитанников из числа детей-сирот, обучающихся в г. Иркутске в муниципальных школах по основной общеобразовательной программе, очень низкий. Например, в школах № 46, 8 г. Иркутска 90% детей-сирот к 9 классу согласно протоколам медико-педагогической комиссии сдают экзамен в облегченной форме как дети с ограниченными возможностями здоровья.

Одной из наиболее актуальных задач в сфере защиты прав детей-сирот 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.

До настоящего времени актуальным является разработка и внедрение программы подготовки воспитанников учреждений для детей-сирот к самостоятельной жизни по окончании пребывания в них, а также внедрение технологии «социальных лифтов» в системе образования и при трудоустройстве.

К сожалению, приходится констатировать, что по итогам 2015 и 2016 годов в Иркутской области не в полной мере уделяется внимание данной проблематике.

Созданные министерством образования четыре центра постинтернатной адаптации выпускников на базе учреждений средне-

го 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.

**По итогам 2016 года не реализованы ключевые направления:**

**1. 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».**

**2. 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.**

**3. 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.**

**4. 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. Актуальная проблема, с которой сталкиваются выпускники детских домов и школ-интернатов – неумение распоряжаться собственными средствами. Вся система воспитания ребенка в сиротском учреждении, в том числе нахождение на полном государственном обеспечении, приводит к полной неготовности детей к самостоятельной жизни. Ранее Постановлением Правительства РФ

от 20.06.1992 № 409 «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» администрации детских домов и школ-интернатов всех типов специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органов социальной защиты населения по согласованию с советом учреждения было предоставлено право определять размер выплаты денежных средств детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на их личные расходы. В настоящее время такой нормы закона нет. Как можно научиться распоряжаться деньгами ребенка, который никогда не имел возможности самостоятельно решить, что ему необходимо купить, более того не имеет возможности даже спланировать свой бюджет. К сожалению, не используется даже имеющаяся возможность научить распоряжаться денежными средствами тех детей, которые имеют денежные сбережения и могут использовать их на личные нужды.

Актуальными остаются вопросы сопровождения детей-инвалидов, в том числе 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 не раз 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.

– в части обеспечения безопасности детей-сирот одной из наиболее острых проблем, попавших в поле зрения Уполномоченного, является криминогенная обстановка, сложившаяся в некоторых организациях для детей-сирот, а также вокруг выпускников из числа детей-сирот, обучающихся в учреждениях профессионального образования.

*Так, например, в областном государственном образовательном казенном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, школе-интернате № 7 г. Ангарска в 2016 году находилось на воспитании 92 ребенка. При этом в зарегистрированных самовольных уходах числилось 210 воспитанников. В отношении руководителя организации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних воспитанников составлено 9 протоколов. Кроме того, школа-интернат № 7 не подтвердила соответствие образовательной деятельности по основным образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, в связи с чем не аккредитована.*

Тревожная тенденция количества самовольных уходах несовершеннолетних из организаций для детей-сирот стабильно наблюдается сегодня в некоторых организациях.

По данным Главного Управления МВД России по Иркутской области в течение 2016 года зарегистрировано 2 559 несовершеннолетних, допустивших самовольные ухода, из которых 49 % (1 255 человек – это воспитанники организаций для детей-сирот).

Учреждения министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области самовольно покинул 531 несовершеннолетний (п.г. – 788, – 32 %). Наибольшим количеством уходах отмечены ЦПД на ул. Крымская г. Иркутска – 60 уходах, ЦПД по Ленинскому району г. Иркутска – 60, центр помощи детям «Гармония» г. Черемхово – 34 уходах, центр социальной реабилитации несовершеннолетних в п. Чунский – 30, ЦПД г. Ангарска – 28.

Из учреждений министерства образо-

вания Иркутской области ушло 678 детей и подростков (п.г. – 803, – 15 %). Больше число уходах зарегистрировано в школе-интернате № 7 г. Ангарска – 210, школе-интернате № 1 г. Ангарска – 59, школе-интернате № 11 в п. Лесогорский Чунского района – 37, школе – интернате № 2 г. Черемхово – 14, ПУ № 39 Зиминского района – 14, ПУ № 48 г. Нижнеудинска – 23, Тулунский аграрный техникум – 31.

В период самовольных уходах подростками совершено 19 (п. г. – 46) преступлений: 15 краж, 4 угона АМТ. По территориям: Иркутск – 10 (кражи – 9, угоны – 1); г. Братск – 3 (угоны); Братский район – 1 (кража), г. Ангарск – 1 (кража), п. За-лари – 2 (кражи), г. Слюдянка – 1 (кража), Усольский район – 1 (кража).

18 преступлений совершены воспитанниками детских учреждений, 1 – несовершеннолетним, ушедшим из дома.

В периоды самовольных уходах подростками совершены 11 правонарушений, связанных с употреблением спиртных напитков (ст. 20.21 КоАП), 90 % – воспитанниками государственных учреждений г. Иркутска.

По состоянию на конец 2016 года в розыске остаются 22 воспитанника организаций для детей-сирот.

Настораживает пораженность воспитанников сиротских организаций криминальной культурой. Показатели криминальной активности детей-сирот стимулируют рост преступности, поскольку данная группа является самой незащищенной. Психологическая неготовность противостоять и отсутствие рядом близких людей делает детей-сирот легкой добычей.

Кроме того, в текущем году Уполномоченным были выявлены вопиющие случаи мошеннических действий в отношении подростков детей-сирот, как правило, обучающихся в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области.

В частности, мошеннические действия в отношении несовершеннолетних, имеющих денежные накопления от начисления пенсии по случаю потери кормильца или пенсии по инвалидности совершались путем манипуляций с детьми и предоставления поддель-

ных документов в органы ЗАГС о снижении брачного возраста. При этом фиктивный брак заключали не только несовершеннолетние девочки (поскольку причиной заключения брака, как правило, служит беременность), но и несовершеннолетние мальчики.

Так, ребенком в РФ признается лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия). В соответствии с семейным законодательством лица, вступившие в брак до достижения ими возраста 18 лет, приобретают гражданскую дееспособность в полном объеме со дня государственной регистрации заключения брака. Дееспособность сохраняется у этих лиц и в случае расторжения брака до достижения совершеннолетия.

Таким образом, в результате приобретения гражданской дееспособности в полном объеме несовершеннолетний, сирота, зарегистрировав брак в 16 лет, получает возможность распоряжаться своим имуществом, в том числе денежными накоплениями и собственностью, которые впоследствии отбирались группой лиц.

Выявив данные случаи, Уполномоченным совместно с органами полиции, Следственным управлением СК РФ по Иркутской области, министерством социального развития, опеки и попечительства были приняты соответствующие меры в защиту прав и законных интересов детей-сирот. Проведенная органами опеки и попечительства сверка детей данной категории выявила, что за 2015 год и 9 месяцев 2016 года на территории Иркутской области гражданские браки были заключены с 72 несовершеннолетними детьми-сиротами. При этом имеются основания полагать, что в ряде случаев несовершеннолетними подопечными заключены фиктивные браки с целью обналичивания и распоряжения денежными средствами, находящимися на их счетах.

Зачастую законные представители, их попечители были не осведомлены о том, что подопечный вступил в брак, поскольку проживали отдельно в связи с тем, они обучались в профессиональных организациях.

Следует учесть, что Семейным кодексом РФ предусмотрена норма, согласно которой при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по

их просьбе разрешить вступить в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет. Вместе с тем в рамках действующего законодательства для получения разрешения на вступление в брак до достижения брачного возраста согласие законных представителей либо органов опеки и попечительства не требуется.

Кроме того, в случае обращения подопечных несовершеннолетних в органы местного самоуправления за получением разрешения процедура уведомления органов опеки и попечительства нормативно не закреплена, вследствие чего уполномоченные органы не всегда располагают возможностью своевременно принять меры к предотвращению регистрации фиктивных браков и злоупотреблению со стороны третьих лиц в части завладения и распоряжения денежными средствами и имуществом несовершеннолетних.

После регистрации брака несовершеннолетними подопечными дальнейший контроль за условиями их жизни, соблюдением опекунами прав и законных интересов подопечных, обеспечением сохранности их имущества органами опеки попечительства уже не осуществляется ввиду приобретения подопечными гражданской дееспособности вследствие снижения брачного возраста. Вместе с тем, учитывая фиктивность заключенных браков, ответственность за защиту прав и интересов детей-сирот возлагается на органы опеки и попечительства, в том числе обратиться в суд с исковыми требованиями о признании заключения браков недействительными.

Учитывая выявленные пробелы в законодательстве, Уполномоченный подготовил предложения для внесения изменений в статью 13 Семейного кодекса РФ.

На группу лиц, занимавшихся мошенническими действиями, заведено уголовное дело, ведется расследование.

Показатели качества работы в профилактике социального сиротства зависят от многих факторов, но не в последнюю очередь от кадровых, финансовых и организационных ресурсов обеспечения этой деятельности.

Следует отметить, что орган опеки и попечительства является ключевым в системе профилактики социального сиротства и именно от решений, принимаемых в указанной сфере, зависит благополучие отдельных

категорий семей, а также многих детских судеб.

Выполняя в рамках действующего законодательства более 120 государственных функций, специалисты органов опеки более 56 государственных полномочий реализуют в условиях персонального риска и личной ответственности за принятие управленческих решений. Отобрание ребенка из семьи, принятие решение о целесообразности лишения родительских прав, передача на воспитание в приемную семью и многое другое требует от специалиста органов опеки глубокой профессиональной компетентности, высоких моральных и душевных качеств, и самое главное, осознания ответственности при выборе решения, напрямую влияющего на дальнейшую историю жизненного пути ребенка. Это и отличает специалиста органов опеки от иных категорий государственных служащих.

В 2016 году в 7 межрайонных управлениях министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, имеющих в своей структуре территориальные отделы в каждом муниципальном образовании, работало 382 сотрудника органов опеки, включая вспомогательный персонал.

В зоне персональной ответственности и контроля специалистов органов опеки в настоящее время находится 18 538 детей, находящихся на воспитании в приемных семьях и организациях для детей-сирот, не считая более 3 200 усыновленных детей (состоящих на учете 3 года после вынесения судебного решения об усыновлении), 4776 недееспособных взрослых и 153 пожилых гражданина, находящихся под патронажем. Только реализуя одну государственную функцию по надзору за указанными категориями, ежегодно проводятся:

– более 45 тысяч плановых (обязательных) выездных проверок условий жизни подопечных, соблюдения опекунами их прав и законных интересов, обеспечения сохранности их имущества;

– не менее 6 тысяч проверок жилых помещений, сохраняемых за детьми-сиротами.

Следует отметить, что исполняя только вышеперечисленные задачи из общего массива обязанностей в сфере защиты прав детей, специалисты органов опеки испытывают

сильнейшие эмоциональные нагрузки, более иных специалистов государственной службы подвержены риску профессионального выгорания, зачастую находятся в атмосфере неприятия и агрессии, угрозы физической расправы со стороны лиц, злоупотребляющих родительскими правами, и при этом не обладают никакими привилегиями и дополнительными гарантиями при выполнении профессиональных обязанностей. Детей приходится забирать из семей, где родители находятся в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, в очагах распространения инфекционных заболеваний, страдают психическими расстройствами, в выходные и праздничные дни, в вечернее и ночное время.

Постоянное реформирование органов опеки на территории региона (перевод из одной системы в другую, реорганизация внутри ведомства, более 4 раз за 8 лет) не могли не ослабить указанную сферу и при этом сохранить положительную динамику отдельных показателей, обеспечивая ежегодно спасение более двух тысяч детей на территории области.

Ответственность, которая возложена на данную службу, должна быть подкреплена и соответствующими кадровыми, финансовыми и материально-техническими возможностями.

**Учитывая, что данные вопросы напрямую влияют на состояние дел в сфере профилактики сиротства на территории региона, Уполномоченный по правам ребенка обратилась с соответствующим обращением в адрес Губернатора Иркутской области.**

**В целях повышения качества деятельности региональной системы органов опеки и попечительства по выполнению возложенных на них государственных задач по защите прав детей, необходимо:**

**1. Рассмотреть возможность законодательного установления нормативной штатной численности органов опеки и попечительства на территории Иркутской области;**

**2. Принять возможные меры (организационные, материально-технические) по созданию надлежащих условий в территориальных управлениях опеки и попечитель-**

**ства для качественного выполнения установленных государственных полномочий;**

**3. Рассмотреть возможность установления дополнительных социальных гарантий для специалистов органов опеки и попечительства, включая возможные меры материального стимулирования.**

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

– обеспечить ведение системного мониторинга по анализу причин отказов от подопечных граждан;

– продолжить развитие региональной сети отделений, сопровождающих приемные семьи и оказывающих им различные виды услуг;

– рассмотреть возможность развития формы временного семейного устройства детей-сирот (профессионально-замещающая семья), целью работы, которой должно служить восстановление детско-родительских отношений в биологической семье, и временное воспитание и содержание;

– обеспечить наблюдение (контроль 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;

– усилить защиту прав и законных интересов детей, находящихся на воспитании в семьях граждан;

– повышать уровень квалификации специалистов, которые работают с замещающими семьями, включая специалистов органов опеки и попечительства;

– целесообразно рекомендовать близким родственникам детей, желающим принять в свои семьи детей-сирот, а также действующим опекунам (попечителям), приемным родителям, ранее не проходившим специальную подготовку, пройти обучение в Школах приемных родителей;

– с целью развития социального партнерства в решении вопросов адаптации и социализации воспитанников государственных организаций для детей-сирот, обеспечить развитие всесторонних связей с раз-

личными общественными, волонтерскими организациями региона посредством заключения Соглашений и планирования совместной работы;

– принять все необходимые (всевозможные) меры по недопущению фактов разведения 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, содействуя родителям в восстановлении родительских прав;

– анализировать причины ухода ребенка из учреждения (при каждом случае ухода с принятием последующих адекватных (не

формальных) мер по их недопущению в дальнейшем;

– обеспечить контроль за проведением надлежащей профориентационной работы с детьми, готовящимися стать выпускниками интернатных и социальных учреждений;

– разработать и принять закон Иркутской области «О постинтернатном сопровождении выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в Иркутской области».

– разработать механизм взаимодействия всех заинтересованных служб по постинтернатному сопровождению лиц с ограниченными возможностями после выпуска из учреждений, обеспечению надлежащего профессионального содействия в защите прав;

– принять меры к развитию служб 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.

## 2.8. Право на защиту жилищных прав

### 2.8.1. Защита жилищных прав детей и семей с детьми



Учитывая, что в соответствии с Конституцией РФ и общими принципами жилищного законодательства обязательства публичных органов власти заботиться о жилищных проблемах граждан ограничены лишь несколькими льготными категориями, из них: ветераны Великой Отечественной войны; дети-сироты; наниматели ветхого и аварийного фонда, любая законодательная инициатива социального характера, направленная на улучшение жилищных условий, заслуживает внимания.

Одной из таких мер, установленных Законом Иркутской области от 17.12.2008 г. № 107-ОЗ «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», лиц из числа де-

тей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», является компенсация расходов, понесенных в связи с ремонтом жилых помещений лицами данной категории в возрасте до 19 лет, являющихся единственными собственниками жилых помещений.

По сообщению министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, в 2016 году за получением такого рода компенсации обратилось 8 человек, 7 из которых выплачена компенсация в сумме 523, 8 тыс. руб. Одному из обратившихся было отказано в соответствии с п.п.1 и п.п.5 п. 14 Положения о Порядке предоставления данной компенсации, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 16 февраля 2012 г. № 40-пп, т.к. среди собственников жилого помещения были лица, не относящиеся к категории лиц из числа детей-сирот.

В 2015 году была выплачена компенсации 17 лицам на общую сумму 1456,1 тысяч рублей.

Незначительными являются и показатели по предоставлению жилых помещений детям-инвалидам в порядке Федерального закона от 24 ноября 1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ», согласно которому улучшения своего положения ожидают дети-инвалиды, принятые на учет до 1 января 2005 г. Согласно данным министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, динамика реализации данного Закона такова: в 2009 году социальные выплаты на строительство или приобретение жилых помещений получили 14 семей, воспитывающих детей-инвалидов, в 2010 – 18; 2011 – 14; 2012 – 3; 2013 – 5; 2014 – 5.

С 2015 года сумма денежных средств, предусмотренная в федеральном бюджете на эти цели, была увеличена, вследствие чего социальные выплаты получили в 2015 году 10 семей, в 2016–12. В списке ожиданий уже более 10 лет остается еще 185 семей.

Поскольку после введения в действие Жилищного кодекса РФ с 1 марта 2005 года, такая категория лиц, как дети-инвалиды, перестала быть безусловно льготной, вопрос обеспечения их жильем в полной мере зависит от социальной политики муниципального образования, в котором эти граждане прожи-

вают.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» такие вопросы, как обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, относит к вопросам местного значения. Вместе с тем при планировании бюджетов и определении приоритетных задач, органы местного самоуправления самостоятельны, и обязать их установить более широкий перечень льгот, чем то, что предусмотрено федеральным законодательством, не представляется возможным. Поэтому и остаются дети-инвалиды в плане жилищных гарантий крайне незащищенными. И только те, кто страдает заболеванием, включенным в Перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 № 378, как заболевание, при котором невозможно совместное проживание, вправе надеяться на получение социального жилья.

В соответствии с ч. 3 ст. 49 Жилищного кодекса РФ субъект РФ может самостоятельно установить категории граждан, которым жилые помещения будут предоставляться за счет средств областного бюджета. К сожалению, Иркутская область такой инициативой не отмечена.

Попыткой помочь решить жилищные проблемы многодетным семьям, молодым специалистам, работникам областных государственных учреждений, государственных гражданских служащих предоставлением финансовой поддержки в виде социальной выплаты (50% от расчетной стоимости жилого помещения многодетным семьям и 15 % – остальным категориям) явилась ведомственная целевая программа «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Иркутской области на 2014–2020 годы», утвержденная приказом министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области от 23 октября 2013 года № 60-мпр. По итогам реализации программы в 2014 году было предоставлено 76 социальных выплат на 49,9 млн рублей, в том числе 13 многодетным семьям.



С 2015 года программа не реализуется, хотя и не утратила силу. Поскольку объем финансирования ежегодно уточняется законом Иркутской области «Об областном бюджете», с 2015 года финансовые средства данным законом не предусматриваются. Помощь отдельным категориям граждан стала декоративной.

**В этой связи представляется важным рекомендовать Правительству Иркутской области:**

– реанимировать ведомственную целевую программу «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Иркутской области на 2014-2020 годы», поддерживая тем самым в условиях кризиса хотя бы часть нуждающихся многодетных семей Иркутской области.

Процесс переселения из ветхого и аварийного жилья стал для граждан более понятен и приемлем. Об этом свидетельствует снижение числа обращений, поступающих в адрес Уполномоченного и характер вопросов, поставленных в данных обращениях.

В течение года на рассмотрении находилось 21 обращение (всего 1,4%), связанное с этой темой, подавляющее большинство из которых выражало желание получить взамен аварийного не равнозначное по площади новое жилое помещение, а несколько жилых помещений, с расчетом на каждую семью, проживающую в одной квартире. По данным фактам нарушения прав граждан не установлено, каждому из них дано разъяснение применения статьи 89 Жилищного кодекса РФ и цели данной государственной программы - не улучшение жилищных условий в плане обеспечения каждого площадью по норме предоставления, а замена аварийного объекта на равнозначное по площади, но технически пригодное для проживания.

Вместе с тем три обращения (от жителей г. Братска, г. Бирюсинска и г. Черемхово) обозначили новую проблему – бездействие соответствующих органов местного самоуправления. В обоих случаях у граждан имеются документы об аварийном состоянии жилых помещений, между тем их из года в год не включают в программу переселения, не обозначая даже перспективу.

Для того, чтобы привлечь внимание органов местного самоуправления на эти ава-

рийные ситуации и получить официальные разъяснения причин их игнорирования, гражданам рекомендовано письменно обратиться с заявлениями о предоставлении иного жилого помещения вне очереди, в соответствии с п.1 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ. В случае получения отказа обратиться в суд с исковыми требованиями об обязанности муниципального образования предоставить жилое помещение.

При этом каждому следует учитывать, что для такого требования необходимо, чтобы гражданин был признан малоимущим, нуждающимся в получении жилья, поставлен на соответствующий учет. В отношении же жилого помещения должно быть представлено заключение компетентных органов о том, что единственное жилое помещение не пригодно для проживания, ремонту, реконструкции не подлежит.

*И одно из обращений, а именно, жительницы г. Шелехова гр. Х., одиноко воспитывающей двух малолетних детей, выявило принципиально неверную правовую позицию администрации г. Шелехова, которая при переселении данной семьи из аварийного жилого помещения предложила жилое помещение, равное 18,5 кв. м. Администрация не учла, что при переселении не нанимателей, а собственников жилых помещений, в соответствии со ст. 32 Жилищного кодекса РФ, им должен быть предложен размер возмещения в денежной сумме. А при согласии собственника – жилое помещение с зачетом причитающейся суммы.*

*Также администрацией необоснованно не учитывалось, что семья Х. на законных основаниях пользуется жилой площадью 31,2 кв. м. 18,5 кв. м жилой площади принадлежит на праве единоличной собственности, а 12,7 кв. м – на праве общей долевой собственности как доля помещений в коммунальной квартире, используемых для обслуживания более одной комнаты (ст. 41 Жилищного кодекса РФ).*

*Следовательно, в предлагаемый в порядке ст. 32 ЖК РФ размер возмещения за жилое помещение должна быть включена рыночная стоимость не только жилого помещения, но и рыночная стоимость общего имущества, который в полном объеме засчитывается и*

*при согласии Х. на получение иного жилого помещения вместо получения денежного размера возмещения.*

*Полгода потребовалось, чтобы администрация города приняла данную правовую позицию, внесла дополнения в программу, предусматривающие возможность выплаты и денежных средств. 2017 год семья Х. встретила в новой квартире, отвечающей требованиям законодательства.*

Одним из способов улучшения жилищных условий является обеспечение граждан земельным участком для индивидуального жилищного строительства. Действующий в течение 6 лет Закон Иркутской области от 12 марта 2009 г. № 8-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» предусматривал в равной степени право как семьи, воспитывающей трех и более детей, так и семьи, воспитывающей ребенка (детей)-инвалида получить земельный участок в собственность бесплатно.

Вступивший в силу, вместо Закона № 8-ОЗ, с января 2016 года Закон Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – Закон № 146-ОЗ) изменил порядок предостав-

ления земельных участков семьям, воспитывающим детей-инвалидов, предусмотрев их право получения земли в собственность после того, как на предварительно арендованном участке будет построен дом.

Следует отметить, что в течение 2016 года обращений, связанных с данным нововведением, от лиц данной категории не поступало.

По сообщению министерства имущественных отношений Иркутской области, которое является органом, уполномоченным на предоставление земельных участков, собственность на которые не разграничена, а также органом, который в целях мониторинга достижения целевых показателей социально-экономического развития РФ, определенных в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 № 600, запрашивает и обобщает для Минстроя России информацию о предоставлении на безвозмездной основе земельных участков и жилых помещений семьям, имеющим трех и более детей, у органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области ежеквартально с 2013 года, ситуация по реализации Закона № 146-ОЗ следующая:

Рисунок № 24

Количество семей, имеющих трех и более детей, получивших земельные участки в 2016 году



Согласно информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области численность многодетных семей на территории Иркутской области, которым предоставляются меры социальной поддержки в соответствии с Законом Иркутской области от 23.10.2006 № 63-ОЗ «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей» по состоянию на 30.12.2016 составляет 30 350 семей.

Согласно представленной муниципальными органами власти Иркутской области информации, в 2016 году многодетным семьям предоставлено 563 земельных участка, из них 111 – Правительством Иркутской области в том числе:

- на территории г. Иркутска 35 земельных участков;
- на территории Иркутского района 61 земельный участок;
- на федеральных землях, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству Иркутской области, расположенных на территории Иркутского района в с. Оек, – 15 земельных участков.

В связи с вступлением в силу Закона № 146-ОЗ, помимо многодетных семей на земельный учет с 2016 года могут быть приняты граждане иных льготных категорий (например, молодые семьи, ветераны боевых действий, работники учреждений, реабилитированные и т.д.), установленных данным законом.

Кроме того, очередь граждан, имеющих трех и более детей, ведение которой до 01.03.2015 осуществлялось администрацией Иркутского районного муниципального образования, органами местного самоуправления городских и сельских поселений Иркутского района, а также документация по ведению данной очереди в 1 квартале 2016 года была передана Правительству Иркутской области.

580 многодетных семей приняты по учету от администрации Иркутского района: 173 многодетных семьи приняты из Максимовского, Никольского, Листвянского, Мамонского, Усть-Балейского, Дзержинского, Карлукского, Марковского муниципальных образований.

Таблица № 50

**Количество граждан, состоящих на земельном учете в министерстве имущественных отношений Иркутской области, по состоянию на 31.12.2016 г., чел.**

муниципальное образование	количество граждан, состоящих на земельном учете	
	всего	в том числе многодетные семьи
Усть-Кудинское МО	30	9
Голоустненское МО	13	5
Листвянское МО	63	27
Ширяевское МО	16	11
Усть-Балейское МО	6	6
Большереченское МО	95	22
Оекское МО	71	32
Смоленское МО	30	23
Дзержинское МО	34	23
Уриковское МО	78	45
Карлукское МО	132	61

муниципальное образование	количество граждан, состоящих на земельном учете	
	всего	в том числе многодетные семьи
Максимовское МО	50	38
Хомутовское МО	218	173
Ушаковское МО	95	68
Молодежное МО	92	73
Марковское МО	249	163
Мамонское МО	215	147
Гороховское МО	3	3
Никольское МО	30	15
Сосновоборское МО	8	1
Ревякинское МО	11	3
г. Иркутск	3055	2950
на федеральные земли, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству Иркутской области	2354	2354
<b>ИТОГО</b>	<b>6948</b>	<b>6252</b>

Предоставление земельных участков в соответствии с Законом № 146-ОЗ осуществляется только в порядке очередности и по месту жительства гражданина.

Следует отметить, что в отличие от предыдущих лет в 2016 году в адрес Уполномоченного от имени многодетных семей не поступало жалоб, связанных с необоснованным отказом в предоставлении земельного участка или отказом в постановке на учет, что свидетельствует о доступном и понятном для граждан порядке реализации вышеуказанного Закона.

Поступившие 5 обращений, связанных с вопросами предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, нарушений прав не выявили.

Так, от семьи П., проживающей в г. Вихоревка Братского района, поступило обращение с просьбой оказать содействие в получении смежного с их домовладением земельного участка, со ссылкой на то, что в семье имеется ребенок-инвалид. В ходе разрешения данного обращения было уста-

новлено, что семья П. имеет в собственности земельный участок площадью 1822 кв. м, на котором возведен дом более 100 кв. м. Семья не состоит на учете в качестве нуждающейся в получении жилья (что является обязательным условием для получения земельного участка семьей, воспитывающей ребенка-инвалида). Более того, обращение к Уполномоченному имело место после того, как администрация г. Вихоревка предъявило требование гр. П. о сносе самовольно возведенного на своем участке и частично – на смежном, двухэтажного строения неопределенного назначения. В данном случае у заявителей отсутствовало субъективное право на меры социальной поддержки в соответствии с Законом № 146-ОЗ.

При схожих обстоятельствах поступило обращение от жителя г. Слюдянки Р., который также просил содействовать предоставлению смежного с их домовладением земельного участка. В ходе рассмотрения обращения установлено, что семья, как многодетная, состоит в качестве нуждающейся

ся в получении жилья, включена в список на получение земельного участка. Отказ в предоставлении соседнего земельного участка был вызван тем, что заявителем не был представлен весь пакет необходимых для рассмотрения по существу вопроса документов, что было подтверждено и результатами прокурорской проверки, куда гр. Р. обратился после получения ответа о необходимости представить все документы.

Вместе с тем было установлено, что семья Р., получив разрешение на реконструкцию ветхого дома, построила дом площадью более 90 кв. м, до настоящего времени право собственности на который не зарегистрировано. Официальный ввод нового дома в эксплуатацию и регистрация права собственности влечет переоценку данной семьи на нуждаемость в получении жилого помещения. Несмотря на то, что данный признак не имеет значения для многодетных семей, каждому заявителю следует учитывать, что при реализации любой из мер социальной поддержки необходимо соблюдать процедуру обращения в компетентный орган и необходимость представления всех предусмотренных законом документов.

Обращение жительницы г. Усть-Илимска гр. Щ., получившей земельный участок в границах населенного пункта п. Стеглянка Ангарского городского округа, хотя и не выявило нарушения прав многодетной семьи, однако обозначило вопрос, затрагивающий интересы всех лиц, имеющих право на получение земельных участков в порядке Закона №146-ОЗ – это обеспечение предоставляемых земельных участков необходимой инфраструктурой.

По данному вопросу министерство имущественных отношений Иркутской области разьясняет следующее.

В соответствии с п. 2 ст. 9 Закона № 146-ОЗ при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительства и ремонта автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории

осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

В соответствии с пунктами 4, 5 части 1 статьи 14, пунктами 4, 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, строительства дорог местного значения относится к полномочиям соответствующего муниципального образования.

В соответствии с пунктом 5 статьи 26 Градостроительного кодекса РФ реализация генерального плана поселения, генерального плана городского округа осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными местной администрацией поселения, местной администрацией городского округа и реализуемыми за счет средств местного бюджета, или нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа, или в установленном местной администрацией поселения, местной администрацией городского округа порядке решениями главных распорядителей средств местного бюджета, программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программами комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов и (при наличии) инвестиционными программами организаций коммунального комплекса.

Обеспечение социальной инженерной инфраструктурой начинается с предоставления земельных участков под размещение соответствующих объектов. Предоставление земельных участков для этих целей осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, территорий общего пользования, красных линий, которые разрабатываются и

утверждаются органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

До начала выделения земельных участков многодетным семьям министерство имущественных отношений Иркутской области информирует органы местного самоуправления о предстоящем предоставлении участков и просит предусмотреть в программах комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, а также иных муниципальных программах мероприятия и средства на строительство объектов инфраструктуры в границах отводимых территорий.

Вопрос об обеспечении земельных участков, предоставляемых Правительством Иркутской области, рассматривается на заседаниях Земельной комиссии при Губернаторе Иркутской области с участием представителей органов местного самоуправления, при необходимости, с участием представителей ОАО «Иркутская электросетевая компания».

По итогам заседаний даются рекомендации органам местного самоуправления муниципальных образований о необходимости предусмотреть в генеральных планах, проектах планировок, правилах землепользования и застройки территорий зоны, предусматривающие строительство ЛЭП для подключения земельных участков к электрическим сетям, предусмотреть в муниципальных программах средства на строительство дорог.

Проводились неоднократные совещания с ОАО «Иркутская электросетевая компания», по результатам которых строительство дополнительных воздушных линий электропередач к земельным участкам, расположенным на федеральных землях, для многодетных семей включены в инвестпрограмму ОАО «ИЭСК» как приоритетные объекты 2017 года.

Таким образом, вопросы обеспечения земельных участков, предоставляемых Правительством Иркутской области многодетным семьям, социальной, инженерной и транспортной инфраструктурой стоят на оперативном контроле в министерстве имущественных отношений Иркутской области.

**В связи с изложенным, Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправ-**

**ления Иркутской области:**

*– ответственное отношение к вопросам создания объектов инфраструктуры и обеспечение доступности не только к участкам, выделяемым из муниципальных земель, но и выделяемым льготным категориям граждан Правительством Иркутской области на территории соответствующих муниципальных образований.*

В ходе рассмотрения обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, в 2016 году выявились системные нарушения прав подопечных, требующие немедленного реагирования и исключения из практики органов опеки и попечительства Иркутской области.

Так, Уполномоченным была выявлена семья А., проживающая в Усольском районе, воспитывающая 10 приемных детей. В июне 2015 года в управлении министерства социального развития опеки и попечительства по г. Усолье-Сибирское и Усольскому району опекун получила разрешение на снятие денежных средств опекаемой Анастасии Б., 2008 года рождения, в сумме 400 000 рублей, взамен которых опекун обязывалась выделить ей  $\frac{1}{4}$  доли жилого дома и земельного участка, принадлежащих ей и ее мужу.

Данное распоряжение государственно-го органа исполнительной власти заведомо противоречит положениям части 3 статьи 37 Гражданского кодекса РФ, запрещающим сделки между опекунами и подопечными, за исключением безвозмездной передачи в дар или пользование. Юридически был оформлен договор дарения, для заключения которого не требовалось использовать денежные средства ребенка. Фактически состоялся договор купли-продажи, т.к. деньги переданы опекуну. Совершение данной притворной сделки стало возможным вследствие того, что органом опеки и попечительства выдано разрешение «**О выделении денежных средств**» без определения порядка использования, что позволило опекуну распорядиться ими по своему усмотрению. Кроме того, исполнение опекунами своих обязательств не было проконтролировано, вследствие чего ребенку была оформлена только  $\frac{1}{8}$  доля.

Благодаря своевременному выявлению нарушенного права опекаемого ребенка и на-

правленному в адрес министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области заключению, ребенку была дополнительно передана в собственность 1/8 доли жилого помещения и земельного участка.

Семья Г., проживающая в г. Братске, в апреле 2014 года получила разрешение органа опеки и попечительства по г. Братску на снятие денежных средств опекаемой Юлии А., 2009 года рождения, в сумме 350 000 рублей для приобретения 1/2 доли в однокомнатной квартире, площадью 29 кв. м. Сособственниками ребенка явились члены семьи опекуна в составе 4 человек, которые должны были оставшуюся часть стоимости квартиры оплатить за счет средств материнского капитала. Впоследствии Пенсионный фонд РФ отказал в таком порядке распоряжения материнским капиталом. Сособственники не имели возможности оплатить полную стоимость квартиры, в связи с чем по иску продавца с покупателей солидарно взыскан долг и взыскание обращено на приобретенную квартиру как предмет залога. Поскольку первоначальная цена квартиры определена судом в размере 636 800 рублей, 426 000 рублей из которых будет выплачено продавцу, разница от реализации имущества не обеспечивала Юлии возврат законно принадлежащих ей денежных средств в сумме 350 000 рублей.

Такое положение стало возможным вследствие того, что специалисты органа опеки и попечительства в г. Братске нарушили не только ч. 3 ст. 37 ГК РФ, но и положения статей 16, 17 Федерального закона от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в совокупности со ст. 244 Гражданского кодекса РФ.

В адрес министерства социального развития, опеки и попечительства было направлено заключение Уполномоченного о проверке законности выдаваемых территориальными органами опеки и попечительства не только по вышеуказанным случаям, но и по всем такого рода заявлениям, в целях исключить в будущем нарушение имущественных прав опекаемых.

По результатам рассмотрения заключения и проведения служебного расследова-

ния право опекаемой было восстановлено. Опекун изыскала средства для погашения долга перед продавцом квартиры. Квартира была оформлена в собственность опекуна и опекаемой, которой в результате сделки была приобретена 1/2 доля квартиры, по стоимости эквивалентная сумме снятых денежных средств со счета ребенка.

Несмотря на то, что ч. 2 ст. 17 Закона № 48-ФЗ допускает возможность наличия совместной собственности опекуна и опекаемого, основания для возникновения совместной собственности не могут возникнуть на стадии правоотношений «опекун – опекаемый». Эти основания могли возникнуть из факта наследования опекуном (попечителем) и опекаемым одного объекта прав, в силу супружеских отношений, вследствие членства в едином крестьянском дворе и т. п.

Однако породить совместную собственность после установления правоотношений по опеке между этими лицами запрещает совокупность положений ч. 3 ст. 37 ГК РФ и ч. 3 ст. 16 Закона № 48-ФЗ, согласно которой возможность опекуна пользоваться имуществом опекаемого всегда временная, т. к. орган опеки и попечительства вправе досрочно прекратить пользование имуществом подопечного при неисполнении или ненадлежащем исполнении опекуном или попечителем своих обязанностей, а также при существенном нарушении опекуном или попечителем имущественных прав и интересов подопечного. Эти правила распространяются на все виды имущества. В отношении же жилых помещений запрет выдавать разрешения на приобретение одного объекта в совместную собственность опекаемого, опекуна и, тем более, членов семьи опекуна, усиливают положения ч. 4 ст. 16 Закона № 48-ФЗ, согласно которым опекун может пользоваться жилой площадью опекаемого только в исключительных случаях, например, при удаленности места своего проживания.

Кроме того, по правилам ч. 3 ст. 16 Закона № 48-ФЗ безвозмездное пользование опекуном имуществом подопечного в своих интересах допускается вместо выплаты вознаграждения, предусмотренного ч. 2 данной статьи.

К сожалению, выдавая разрешения на приобретение части (долей) жилых помещений в совместную собственность с опекунами, органы опеки и попечительства эти обстоятельства не учитывают, равно, как и не оценивают последствия конкретной сделки в аспекте полного обеспечения жилищных прав подопечного, в том числе и после достижения им совершеннолетия.

Разрешения выдаются на приобретение долей в жилых помещениях, в которых невозможно впоследствии выделить долю опекаемого в натуре. Кроме того, размер этих долей менее нормы предоставления жилой площади, установленной в муниципалитетах, что по достижении 14 лет является основанием для включения этих детей в список нуждающихся в получении новых жилых помещений.

При выдаче разрешений специалистами органа опеки и попечительства не обсуждается и не оценивается возможность исполнения опекуном иных условий сделки.

Так, запрет Пенсионного фонда РФ семье Г. использовать материнский капитал основан на положениях ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», согласно которому, средства материнского капитала могут быть использованы на приобретение жилого помещения только с участием членов этой семьи. Данное положение в полной мере корреспондируется с запретом, предусмотренным ч. 3 ст. 37 ГК РФ. Тем не менее, органом опеки и попечительства выдано разрешение на совер-

шение заведомо незаконной сделки.

И, если право Анастасии Б. удалось восстановить последующей процедурой уточнения, что дает ей относительные гарантии по достижении совершеннолетия не остаться без жилого помещения, то в ситуации опекунов Г., проживающих в г. Братске, право опекаемой Юлии А. на возврат принадлежащих ей денежных средств, возможно только путем взыскания в порядке статей 13 и 1069 Гражданского кодекса РФ денежных средств из областного бюджета в качестве возмещения ущерба, причиненного незаконным ненормативным актом органа исполнительной власти субъекта.

Последствия такого рода решений влекут дополнительное бремя расходов из средств областного бюджета, за счет которых опекаемым выплачиваются пенсии и пособия, использованные на приобретение имущества в интересах опекунов, а впоследствии и жилые помещения, предоставляемые после достижения 18-летнего возраста лицам из числа детей-сирот.

Согласно ответу министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по результатам рассмотрения обоснованности всех замечаний признана, приняты меры, направленные на исключение фактов выдачи разрешений на распоряжение денежными средствами опекаемых на цели, не отвечающие их интересам, не обеспечивающие в полной мере их право на достойный уровень жизни и в будущем.

## 2.8.2. Обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями

Все большее количество детей, выявляемых в качестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеют к этому моменту права на какое-либо жилое помещение по причине отсутствия такового у их родителей, как правило, социально неблагополучных, ведущих аморальный образ жизни.

В связи с этим список детей, попадающих под опеку государства и нуждающихся в

получении жилого помещения, из года в год только увеличивается. По сведениям министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, по состоянию на 31.12.2016 г. на учете состоит 12 452 лица. Данный показатель на начало 2016 года составлял 11 711 чел. Если анализировать эту проблему на примере одного года, то количеству увеличению на 741 человек можно и не придавать серьезного значения.

Между тем, если проанализировать этот процесс в динамике хотя бы за 4 истекших года, то прослеживается серьезное нарастание проблемы. Так, на фоне снижения общего числа детей-сирот с 20 877 в 2013 году до 18 538 в 2016 году удельный вес числа детей, которым Иркутская область обязана предоставить жилые помещения, возрос с 52,9 % (11 053 нуждающихся из 20 877 общего числа) до 67,2 % (12 452 из 18 538).

Учитывая, что на строительство одной квартиры требуется в среднем полтора миллиона рублей, численное увеличение списка нуждающихся в получении бесплатного жилья за истекшие 4 года на 1399 лиц увеличивает расходные обязательства областного бюджета более чем на 2 миллиарда рублей. Процесс этот будет только нарастать.

Ситуация усугубляется тем, что в числе нуждающихся увеличивается количество лиц, достигших совершеннолетия, т. е. тех лиц, которые уже должны были получить жилые помещения несколько лет назад.

Следует подчеркнуть, что пополнение списка на 741 нуждающегося, в 365 случаях произошло вследствие установления факта невозможности возвращения в ранее занимаемое жилое помещение. В 2013 году таких фактов было установлено 253, в 2014 году – 438, в 2015 – 343.

Следует согласиться, что имеют место объективные основания, по которым невозможно вселиться в ранее занимаемое жилое помещение, например, проживание в нем на законных основаниях лиц, лишенных родительских прав. Однако заявления по такого рода основаниям в 2016 году на рассмотрение не поступали. Но при этом 338 фактов установлено в связи с тем, что норма жилого помещения, приходящаяся на 1 человека менее нормы предоставления, установленной в муниципальном образовании, а 27 фактов – в связи с тем, что жилое помещение за период нахождения гражданина под опекой государства, пришло в состояние, не пригодное для проживания.

Статистика фактов, установленных по причине непригодности, ранее занимаемого жилого помещения для проживания, вскрывает бездействие законных представителей, органов опеки и попечительства и собственни-

ков жилья Иркутской области в организации контроля за сохранностью жилых помещений, в которых сохраняется жилищное право детей-сирот.

В соответствии с ч. 2 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» органы исполнительной власти субъектов РФ обязаны осуществлять контроль за использованием жилых помещений и (или) распоряжением жилыми помещениями, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма, либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния этих жилых помещений.

Таким образом, функции субъекта РФ по контролю за сохранностью жилых помещений состоят не только в проверке наличия объекта недвижимости на прежнем месте, но и проверке законности проживающих в нем лиц, своевременности реагирования на факты незаконного проживания, на факты приведения помещения в непригодное для проживания состояние, нецелевого использования, контроль за проведением текущего и капитального ремонта, а также региональное правовое регулирование по освобождению детей-сирот от оплаты за коммунальные услуги в период государственной опеки.

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 января 2014 № 40-пп и распоряжение министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области «О проведении мониторинга деятельности территориальных подразделений (управлений) министерства», не обеспечивают проведение реальных мероприятий по контролю за тем, кто проживает в жилых помещениях, кто заботится об их санитарном и техническом состоянии, на что Уполномоченным неоднократно обращалось внимание в предыдущих докладах.

Ситуация в действительности не меняет-

ся, а число фактов, когда ребенку по достижении совершеннолетия некуда вернуться, возрастает.

Так, например, в соответствии с постановлением мэра муниципального образования «город Черемхово» от 24.05.2005 № 354 Владимир Н. 2003 года рождения и его сестра Елена Н. 2004 года рождения, получили социальный статус детей, оставшихся без попечения родителей. Пунктом 1.1 этого же постановления за ними закреплено жилое помещение в г. Черемхово. Дети определены в государственные воспитательные учреждения, где и находятся до настоящего времени, а вышеуказанная квартира предоставлена на условиях договора социального найма многодетной семье Л. В 2007 году жилое помещение передано им в собственность по договору приватизации. При этом мэром г. Черемхово 15.06.2007 детям Н. выдано гарантийное письмо о возвращении равнозначной квартиры взамен ранее занимаемой. До настоящего времени жилое помещение детям не предоставлено.

При данных обстоятельствах грубо нарушаются жилищные и имущественные права несовершеннолетних Н., однако законные представители детей, органы опеки и попечительства не предпринимают никаких мер к их защите и восстановлению.

В соответствии со ст. 2 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ», в случаях утраты попечения родителей, если в жилом помещении остались проживать исключительно несовершеннолетние, жилое помещение органом опеки и попечительства должно быть в течение трех месяцев оформлено на основании договора передачи жилого помещения в собственность детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

В 2007 году, на момент предоставления жилого помещения в собственность семье Л., органы местного самоуправления являлись и органом опеки и попечительства. В рамках этих полномочий мэром города жилое помещение должно было быть передано в собственность детей Н. Наличие в собственности жилого помещения при реальном проживании в государственном учреждении должно было обеспечить детям Н. не только

гарантии по возвращению в жилое помещение, где они ранее проживали, но и получение дохода от сдачи жилья в наем, что должно было обеспечить им и определенную материальную поддержку.

Данная ситуация стала публичной только благодаря тому, что Владимиру Н. предстоял перевод в иное государственное учреждение и необходимо было привести документы в порядок. До 2016 года орган опеки и попечительства не реагировал на то, что само по себе гарантийное письмо без его реального исполнения в течение 9 лет нарушает жилищные и имущественные права детей и обрекает их по достижении совершеннолетия на судебные тяжбы.

В настоящее время Владимир воспитывается на территории Тулунского района, а Елена – Усольского района. Для восстановления их прав потребовалось вмешательство Уполномоченного, который в адрес мэра г. Черемхово направил заключение с предложением предоставить Н. жилое помещение из муниципального жилищного фонда взамен ранее занимаемого, а в адрес соответствующих органов опеки и попечительства – письма с разъяснениями, какие действия законные представители детей должны безотлагательно совершить, чтобы процесс получения жилья закончился положительно.

К сожалению, социальные педагоги организаций для детей-сирот, исполняя обязанность по контролю за сохранностью жилого помещения, делая ежегодные запросы от имени руководителей государственных учреждений в соответствующие органы опеки и попечительства, зачастую довольствуются ответами, из года в год повторяющимися сведения о том, что жилое помещение по-прежнему находится на месте. Орган опеки и попечительства позволяет себе указать в акте, что установить, кто проживает в квартире невозможно, т. к. квартира закрыта. Такого рода акты, без какой либо правовой оценки подшиваются в личное дело воспитанников. К этому и сводится деятельность по контролю за сохранностью жилого помещения.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение неравнодушной гражданки – соседки детей семьи Г, оставшихся без попечения родителей, которая указывала на

то, что в жилом помещении, находящемся в пос. Мишелевка Усольского района, право на которое сохраняют дети Г., являющиеся воспитанниками государственных учреждений, проживают посторонние лица, жильцы постоянно меняются, приводя жилое помещение в состояние, непригодное для проживания.

Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области было дано поручение проверить данные доводы.

Согласно полученной информации, в результате внеплановых проверок, проведенных 26 января и 10 февраля 2016 г., установлено, что в настоящее время в жилом помещении никто не проживает, система отопления исправна, имеется необходимость проведения ремонта. Ключи от квартиры находятся у техника-смотрителя службы жилищно-коммунального хозяйства ООО «Коммунальные услуги». До этого времени, действительно, ни один акт о проверке сохранности не содержал сведений, кто же в квартире проживает, т. к. специалист органа опеки и попечительства ни разу в помещение не входила, несмотря на то, что факт проживания был общеизвестен.

Валерия Г. находится под опекой физического лица, Кирилл Г. воспитывается в государственном учреждении. Обязанность заботиться о сохранности имущества подопечных возложена на их опекунов, которые могут в интересах детей заключить в отношении имущества подопечных договор доверительного управления, договор найма жилого помещения. Однако в связи с удаленностью нахождения, испытывают затруднения в поиске нанимателей.

После вмешательства Уполномоченного и министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области органом опеки и попечительства по Усольскому району направлены ходатайства мэру Усольского района и главе Мишелевского муниципального образования об оказании содействия в поиске добросовестных нанимателей. Информация об этом направлена в СМИ.

При рассмотрении обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, а также при ознакомлении с личными делами воспитанников государственных учреждений в

ходе инспекционных проверок установлено, что при обращении в органы опеки и попечительства с заявлением об установлении факта невозможности возвращения в ранее занимаемое помещение выдается распорядительный документ о принятом решении. При этом распоряжение органов опеки и попечительства по результатам рассмотрения заявлений не содержит изложения фактических данных, установленных органом опеки и попечительства, анализа этих обстоятельств и причин, по которым принято правовое решение по установлению того или иного факта.

Так, если заявитель обращается со ссылкой на то, что в имеющемся жилом помещении доля жилой площади, приходящаяся на него составляет 13 кв.м, (а недостаточный размер общей площади – одно из оснований для установления факта по п.3 ч.1 ст.3 Закона Иркутской области № 164-ОЗ), то, отказывая в удовлетворении заявления, орган опеки и попечительства должен был привести не только ссылку на закон, но и мотивы, по которым отказано.

Например, такие фактические данные, как общая площадь жилого помещения, число лиц, имеющих право на данное жилое помещение, норма предоставления, установленная в конкретном муниципальном образовании, чем подтверждены эти обстоятельства, а также причины, по которым доводы заявителя не приняты во внимание. Или: заявитель ошибочно принимает во внимание размер жилой части помещения вместо общей, либо ошибочно принимает в расчет право лица, включенного в ордер, но умершего к моменту рассмотрения вопроса, либо приходящаяся на него доля общей площади соответствует норме предоставления, установленной в этом муниципальном образовании.

Поскольку распоряжение органа опеки и попечительства по своей сути является ненормативным правовым актом, порождающим или прекращающим права для конкретных лиц, они должны быть не только законны, но и обоснованы, т. е. должны быть мотивированы, прозрачны по объему информации и понятны по содержанию.

Поскольку такой подход к оформлению распоряжений является системным, затрагивает права не только неопределенного круга

лиц, но и интересы Иркутской области, в целях исключения произвольного применения законодательства и предоставленной компетенции должностными лицами территориальных управлений, Уполномоченным в адрес министра социального развития, опеки и попечительства Иркутской области было направлено предложение о разработке типового проекта распоряжения «Об установлении факта невозможности возвращения в ранее занимаемое жилое помещение», обратив внимание на необходимость отражения всех фактических обстоятельств и представленных документов, при установлении факта по любому из оснований, предусмотренных частью 1 статьи 3 Закона Иркутской области № 164-ОЗ.

По результатам рассмотрения данного предложения ситуация изменилась. И, хотя текст распоряжения по-прежнему содержит лишь ссылки на нормативные акты, которыми руководствуется орган опеки и попечительства при рассмотрении данного вопроса, и итоговое решение, одновременно с официальным текстом распоряжения, заявителю вручается письмо, в котором и излагаются фактические обстоятельства, принятые во внимание, а также причины отказа.

Представляется, что при таких обстоятельствах права граждан на полное, всестороннее рассмотрение их обращений, на получение информации и на обжалование решений органов исполнительной власти соблюдены.

Как отмечалось выше, в 2016 году из 365 установленных фактов невозможности возвращения в ранее занимаемое помещение 338 фактов было установлено по причине того, что норма жилого помещения, приходящаяся на 1 человека, менее учетной нормы предоставления жилого помещения, установленной в муниципальном образовании.

Из года в год практически 90% фактов устанавливается по основаниям, предусмотренным п. 3 ч.1 ст. 3 Закона Иркутской области № 164-ОЗ. Кроме того, нередки случаи, когда лицо принимается на учет нуждающихся уже после того, как до достижения 23-летнего возраста он производит отчуждение принадлежащей ему доли жилой площади в пользу третьих лиц.

При анализе этих фактов усматривается нарушение принципа социальной справедливости и принципа соблюдения разумного баланса между частными и общественными интересами.

Так, по общим правилам Жилищного кодекса РФ, в соответствии с п.7 и п. 8 статьи 57 при определении общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма гражданину, имеющему в собственности жилое помещение, учитывается площадь жилого помещения, находящегося у него в собственности.

При предоставлении гражданину жилого помещения по договору социального найма учитываются действия и гражданско-правовые сделки с жилыми помещениями, совершение которых привело к уменьшению размера занимаемых жилых помещений или их отчуждению.

Последствиями этого является отказ в постановке гражданина на учет в качестве нуждающегося в течение, как минимум, пяти лет.

Поскольку Федеральный закон № 159-ФЗ таких особенностей не содержит, субъект РФ обязан предоставлять всем без исключения новое жилое помещение одинаковой площади (в Иркутской области – не менее 33 кв.м). При этом у нанимателя (лица из числа детей-сирот) сохраняется право и на ранее занимаемое жилое помещение, нередко по площади, близкой к норме предоставления.

Например: в государственном учреждении проживают три брата, оставшихся без попечения родителей. Они являются собственниками либо пользователями 2-комнатной квартиры, общей площадью 42 кв.м в г. Иркутске. Учетная норма в г. Иркутске 15 кв. м. Таким образом, на каждого ребенка, в нашем случае приходится менее учетной нормы жилья, а именно по 12 кв. м. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона Иркутской области № 164-ОЗ каждый из них имеет право обратиться с заявлением в орган опеки и попечительства об установлении факта невозможности возвращения в ранее занимаемое помещение по причине того, что норма жилого помещения, приходящаяся на 1 человека, менее учетной нормы предоставления жилого помещения, установленной в г. Иркутске. Оснований от-

казать в установлении данного факта нет. В результате отсутствия правового механизма все три брата будут поставлены на учет как лица, имеющие право на получение жилых помещений на условиях договора специализированного жилищного фонда, а при достижении 18-летнего возраста им государство должно предоставить каждому жилое помещение в г. Иркутске площадью не менее 33 кв. м. При этом правовой статус 2-комнатной квартиры не меняется, она остается в их собственности либо пользовании.

*В этой связи представляется важным рекомендовать министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области проработать данный вопрос и сформировать законодательную инициативу о внесении соответствующих изменений в ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ. Это будет отвечать принципу социальной справедливости по отношению ко всем лицам данной категории и способствовать увеличению финансовой возможности Иркутской области по обеспечению большего числа лиц из числа детей-сирот новыми жилыми помещениями.*

До настоящего времени не закрыт окончательно вопрос исполнения обязательств перед лицами, имеющими право на получение жилых помещений на условиях договора социального найма. Так, из списка в 11 053 лица на 2013 год таковых было 60 %, из них 3 435 достигли 18-летнего возраста, а 3 275 – 23-летнего.

Потеряв надежду на благоприятный и скорый исход, они обратились в суд, и ситуация, когда к исполнению в 2013 году было предъявлено 1183 судебных решения о немедленном предоставлении жилых помещений, не исчерпана до конца и в настоящее время. Так, по сообщению министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, на январь 2017 года остаются неисполненными 20 судебных решений. Объем финансовых средств, предусмотренных в областном бюджете на данные цели в 2016 году, составил 89 148,3 тыс. рублей, для приобретения 84 жилых помещений, что позволило бы исполнить оставшиеся судебные решения 2012, 2013 годов в полном объеме.

Однако в течение года успели приобре-

сти только 64 квартиры, а на строительство 20 – заключить контракты.

Анализ причин и оценка бездействия органов исполнительной власти Иркутской области с 2006 до 2013 года, приведшие к такой ситуации, отмечались в предыдущих докладах Уполномоченного, и приведение в настоящем докладе анализа мер по устранению последствий преследует цель показать, насколько медленно и малоэффективно работает государственный механизм, а также в целях исключения обстоятельств, вследствие которых Иркутская область вновь демонстрирует систематическое и массовое нарушение жилищных прав лиц данной категории. Об этом свидетельствуют данные списка нуждающихся на 01.01.2017 года, в котором из 12 452 лиц 5 007 уже достигли 18-летнего возраста (40 %), а 3 574 – уже и 23-летнего (29%).

Несмотря на то, что с 2013 года министерством имущественных отношений Иркутской области, органом, уполномоченным на строительство специализированного жилищного фонда и на предоставление жилых помещений гражданам эта деятельность осуществляется в рабочем режиме и нет оснований для вывода о бездействии, в целом же эта деятельность заслуживает критической оценки.

Основная причина этому – крайне незначительное финансирование. Факт увеличения с 239 миллионов в 2011 году до 927 миллионов в 2013 году общей суммы расходов на данный вид обязательств позволял надеяться на то, что Правительством Иркутской области изменено отношение к жилищным проблемам лиц из числа детей-сирот и взят курс на планомерное увеличение финансирования в целях войти в рабочий режим обеспечения их жильем. Однако этого не случилось. Предусмотренный объем финансирования обеспечил строительство 17 жилых помещений в 2013 году и 1 000 – в 2014 году. С 2015 года вновь наблюдается значительное снижение – построено 745 жилых помещений, в 2016 – только 662.

И это при том, что, как указано выше, в списке нуждающихся 8 581 гражданам (69%) уже негде жить, т. к. они достигли совершеннолетия и покинули государственные учреждения. По данным министерства имущест-

венных отношений Иркутской области, по состоянию на 31.12.2016 г. в список на получение жилых помещений, согласно личным заявлениям, включено 5 193 лица.

При вышеуказанных темпах финансирования и строительства специализированного жилищного фонда, с учетом ежегодно увеличивающегося списка за счет новых выпускников, перспектива рабочего, текущего режима обеспечения жилыми помещениями лиц данной категории не прослеживается.

Безусловно, общий финансовый кризис, который переживает страна в целом, сказывается и на финансовых возможностях Иркутской области. Однако, несмотря на это, при обсуждении приоритетности социально значимых обязательств субъекта РФ и планировании бюджета следует принимать во внимание объективные статистические данные, свидетельствующие о нарастании именно этой проблемы.

Следующим обстоятельством, обращающим на себя внимание, как нарушающее права граждан, является то, что строительство жилых помещений специализированного жилищного фонда осуществлялось в 2016 году только на территории 16 муниципальных образований из 42. Увеличение в 2014 году до 27 территорий, на которых удалось осуществлять строительство, отмечалось ранее как положительная динамика в деятельности министерства имущественных отношений Иркутской области. Сокращение неохваченных строительством территорий до 8 в 2015 году свидетельствовало о положительной динамике и позволяло надеяться на полное устранение препятствий в будущем.

Однако существенное сокращение территорий в 2016 году свидетельствует о серьезных препятствиях в осуществлении строительства в будущем на территории всей области и массовых нарушениях прав граждан, ожидающих получения жилых помещений по месту своего проживания.

Частично проблема была снята после внесения изменений в Закон Иркутской области от 28 декабря 2012 № 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», позволяющих с согласия нанимателя, предоставлять ему жилое помещение в ином муниципальном образовании. Таким образом в 2015 году удалось обеспечить 138 лиц, ожидающих получения жилья в Усть-Кутском, Бодайбинском, Казачинско-Ленском, Киренском, Мамско-Чуйском районах, где жилые помещения не строились с 2013 года.

Между тем нынешнее положение ставит под угрозу право уже тысяч граждан, состоящих на учете на получение жилья в территориях, где у них уже сложились социальные, семейные связи, определены трудовые отношения. Нельзя допустить, чтобы предоставленная частью 3 статьи 2 Закона Иркутской области от 28 декабря 2012 № 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» право гражданина дать согласие на получение жилого помещения в другом населенном пункте превратилось для него в вынужденную и единственную возможность когда-либо получить жилье.

При таких обстоятельствах усматривается необходимость обсуждения, поиска и нормативного закрепления дополнительных механизмов обеспечения жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот, как то: возможность приобретения жилых помещений на вторичном рынке.

На сокращение территорий для строительства, безусловно, влияют экономические, финансовые, организационные факторы, в частности, недостаточность предельной суммы финансирования жилых помещений, наличие свободных для этого земельных участков, необходимость нормативного взаимодействия по этим вопросам с органами местного самоуправления и зависимость от их волеизъявления.

Следует учитывать, что решение всего спектра возникающих вопросов не всегда находится в исключительной компетенции министерства имущественных отношений Иркутской области. Кроме того, данный орган исполнительной власти не имеет на территориях муниципальных образований своих подразделений, что затрудняет оперативность

и эффективность взаимодействия с органами местного самоуправления.

Разрешение возникающих в рабочем порядке трудностей управленческого, экономического, правового характера не всегда находятся в компетенции министерства имущественных отношений Иркутской области. Формат рабочих совещаний с привлечением заинтересованных лиц и органов – прокуратуры Иркутской области, Уполномоченных по правам ребенка и человека, министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области – позволяет лишь обозначить проблемы, обсудить, но не решает их окончательно.

В связи с этим Уполномоченным в адрес Правительства Иркутской области направлено письмо о целесообразности создания при Председателе Правительства Иркутской области постоянно действующей межведомственной группы (комиссии, совета) по защите жилищных и имущественных прав детей-сирот, лиц из их числа с целью выработки эффективных мер по реализации Закона № 164-ОЗ и его совершенствованию.

Одной из первоочередных задач в совершенствовании регионального законодательства, является нормативно-правовое урегулирование вопроса о том, где гражданин имеет право получить жилье и корреспондирующая этому праву обязанность уполномоченного органа исполнительной власти предоставить жилое помещение в месте, гарантированном законом.

В разряд первоочередных этот вопрос был выведен в связи с управленческим решением министерства имущественных отношений Иркутской области без изменения законодательства и предварительного извещения граждан, состоящих на учете, в декабре 2016 года изменить порядок ведения списка лиц на получение жилых помещений.

С момента вступления в силу Закона № 164-ОЗ в январе 2013 года, министерство имущественных отношений Иркутской области, ориентируясь на право гражданина, закрепленное в статье 2 данного Закона, получить жилое помещение по месту своего жительства, а также на порядок ведения министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области списка

нуждающихся в получении жилых помещений в разрезе муниципальных образований, закрепленный в статье 4 данного Закона, список на получение жилых помещений стало формировать также в разрезе муниципальных образований, учитывая документ, представленный заявителем, подтверждающий место его жительства на момент подачи заявления. Каждому заявителю, в соответствии со ст. 6 Закона № 164-ОЗ, по результатам рассмотрения заявления направлялось уведомление с указанием учетного номера и даты включения в список по конкретному муниципальному образованию.

С учетом складывающихся показателей о нуждаемости жилья в том или иной муниципальном образовании решался и вопрос заключения договоров на строительство жилых помещений. Для граждан данный порядок учета их прав и интересов был понятен и приемлем.

Вместе с тем, в части 3 статьи 6 Закона № 164-ОЗ имеется норма по порядку формирования списка, в которой указано: «Орган по управлению имуществом формирует список на предоставление жилых помещений в хронологической последовательности исходя из даты обращения лиц. Прокуратурой Иркутской области министерству было указано на необходимость вести список в хронологической последовательности, в связи с чем уполномоченный орган сформировал единый список по Иркутской области, исходя из даты подачи заявлений, без учета места жительства заявителей, о чем направил соответствующие уведомления. Такое решение привело к тому, что гражданин, состоящий по Ангарскому муниципальному образованию под учетным номером 15, был перенесен в общий список под номером 1 695 и без четкой перспективы, что в будущем жилье ему будет предоставлено в г. Ангарске.

Данное решение вызвало острое социальное напряжение и породило массовые жалобы во всевозможные инстанции, включая Уполномоченного и Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ.

Обсуждение данного вопроса в рабочем порядке с привлечением заинтересованных лиц, в том числе и прокуратуры Иркутской области, выявило недостатки юридической

техники в изложении Закона № 164-ОЗ, необходимость срочного обсуждения изменений и дополнений данного Закона, с учетом его первоначальной концепции.

Безусловно, право граждан, обратившихся с заявлениями в один день, должны быть соблюдены в равной степени, но не предложением гражданину, который всю жизнь прожил в г. Усть-Куте, получить квартиру, например, в Заларинском районе, только потому, что в Усть-Куте не ведется строительство.

К глубокому анализу ситуации и экономическому расчету механизмов реализации исполнения обязывают и поручения Президента РФ, данные органам исполнительной власти субъектов РФ 3 февраля 2017 года.

**Обобщая проблемные вопросы в соблюдении жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа, представляется крайне важным рекомендовать Правительству Иркутской области:**

– *увеличить финансирование на исполнение жилищных обязательств перед лицами из числа детей-сирот. Ежегодные расходы планировать с учетом нарастающей динамики нуждающихся лиц;*

– *рассмотреть вопрос совершенствования механизмов обеспечения жильем помещениями лиц из числа детей-сирот, в том числе о возможности предоставления им жилых помещений по выбранному ими месту жительства;*

– *принять меры к обеспечению наличия специализированного жилищного фонда для данной категории лиц на территории всех муниципальных образований уровня город (район), в том числе с использованием возможности приобретения жилья на вторичном рынке;*

– *создать при первом заместителе Губернатора – Председателем Правительства Иркутской области постоянно действующую межведомственную комиссию для оперативного решения вопросов создания специализированного жилищного фонда на территории всей области, совершенствования законодательства и обеспечения сохранности жилых помещений, в которых дети-сироты имеют законное право пользования либо собственности.*

## 2.9. Право на получение содержания от родителей. Защита имущественных прав несовершеннолетних

*Главная школа воспитания детей – это взаимоотношения мужа и жены, отца и матери.*  
Василий Сухомлинский

В соответствии с Семейным кодексом РФ родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей и нетрудоспособных совершеннолетних детей, нуждающихся в помощи. «Дети бывшими не бывают». Обычно обязанность по содержанию детей исполняется родителями без принуждения со стороны государства и судебных приставов. При этом родители самостоятельно определяют порядок и размер содержания детей.

Однако, как показывает статистика, в обществе неизменно сохраняется группа лиц, которая не только не проявляет добровольности, но и предпринимает меры к уклонению от исполнения данных обязательств. В таких случаях, безусловно, заинтересованная

сторона прибегает к мерам государственного принуждения через судебные решения и исполнительные действия судебных приставов-исполнителей.

Следует отметить, что Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области работе по взысканию алиментов уделено особое внимание. Помимо выполнения задач, предусмотренных законом, руководством Службы реализуется серьезный комплекс мер по профилактике неуплаты алиментов, повышению родительской ответственности в тесном сотрудничестве с региональными властями, общественными организациями и Уполномоченным.

Согласно данным Управления Феде-



ральной службы судебных приставов по Иркутской области, в течение 2016 года в подразделениях Управления находилось 48 752 исполнительных производства (далее ИП) о взыскании алиментов, что на 604 (1,25%) ИП больше, чем в 2015 году – 48 148. В целом, данный показатель из года в год относительно стабилен: 2014 год – 48,4 тыс., 2013 год – 49,3.

За отчетный период на исполнение поступило 17 913 исполнительных документов (далее – ИД) о взыскании алиментных платежей, из них 2198 (12,2 %) предъявлены повторно, а 4892 (27,6 %) возвращены в связи с увольнением должников по месту трудоустройства и по которым необходимо повторное совершение исполнительских действий, применение мер принудительного исполнения.

Общее поступление увеличилось по сравнению с прошлым годом на 946 (5,5 %). При этом окончено исполнение по 19 225 ИП, или 39,4 % от общего количества ИП данной категории, находившихся на исполнении, что на 1 965 ИП, или 18 % больше, чем в 2015 году (17 260), что свидетельствует о более активной работе судебных приставов-исполнителей.

10 719 копий исполнительных производств направлены в организации для производства удержаний из заработной платы, что позволило снизить остаток неоконченных ИП до 29 495 ИП с 30 865 в прошлом аналогичном периоде.

Вместе с тем, несмотря на снижение остатка, показатель в 29 495 ИП говорит о том, что это и есть самые проблемные должники и их количество из года в год практически неизменно.

Только по 705 из них (2,3 %) исполнение требований должниками осуществляется добровольно с сокращающейся суммой задолженности и по 166 (0,5 %) – добровольно, при отсутствии задолженности.

По остальным исполнительным производствам проводятся следующие мероприятия:

6 896 (23,3 %) – мероприятия, направленные на привлечение должников к уголовной ответственности;

6 814 (23 %) – вынесены постановления об обращении взыскания на заработную пла-

ту и иные доходы должников, сумма задолженности по которым не может быть погашена в течение 2-3 месяцев без принятия иных мер принудительного исполнения;

5 529 (18,7 %) – задолженности, по которым должниками осуществляются незначительные выплаты, несоизмеримые с общим размером задолженности;

2 538 (8,6 %) – должники объявлены в розыск;

1995 (6,7 %) – должники привлечены к уголовной ответственности;

1 426 (4,8 %) – находятся на исполнении по иным основаниям;

1 064 (3,6 %) – приостановлены по иным основаниям, за исключением объявления должника в розыск;

1 042 (3,5 %) – находится на исполнении менее 2 месяцев;

365 (1,2 %), – имеется задолженность после достижения ребенком возраста совершеннолетия.

Причинами нахождения на остатке значительного количества неоконченных ИП, по которым должники не приступили к выполнению обязательств по выплате алиментных платежей, а также наличия больших сумм задолженности по ИП о взыскании алиментов, находящимся на остатке, являются:

– высокий уровень безработицы, который в Иркутской области составляет 9,3% (по РФ 5,8%), и связанная с ней низкая платежеспособность должников;

– высокая средняя заработная плата по России, на основании которой рассчитывается задолженность по алиментам в период отсутствия доходов у должника (по РФ – 35 405 рублей);

– проведение судебными приставами-исполнителями индексации задолженности по алиментам;

– асоциальный образ жизни лиц, обязанных по решению суда выплачивать алименты; отсутствие материальной возможности оплачивать задолженность по алиментам.

В целях планомерного снижения остатка ИП, по которым должники не приступили к выполнению обязательств по выплате алиментных платежей, Управлением принимаются следующие организационные меры:

– ежедневный мониторинг базы данных

АИС ФССП России на предмет установления количества окончанных ИП о взыскании алиментов;

– ежемесячное направление оперативных данных по снижению/приросту остатка ИП о взыскании алиментов в структурные подразделения Управления;

– ежемесячное установление плана окончания ИП о взыскании алиментов каждому отделу судебных приставов Управления, в соответствии с ожидаемым остатком в ЦА ФССП России;

– ежемесячное установление плана работы по сокращению остатка ИП о взыскании алиментов;

– результаты работы структурных подразделений Управления по снижению остатка ИП о взыскании алиментов и достижению установленных индикаторных показателей поставлено в Управлении на еженедельный контроль с ежемесячным заслушиванием начальников отделов – старших судебных приставов, СПИ групп по алиментам при руководителе Управления – главном судебном приставе Иркутской области.

Данные меры действительно способствовали снижению остатка почти 2 000 исполнительных производств, что является существенным показателем, учитывая, что за каждым из них – интересы несовершеннолетнего ребенка.

В целях оказания содействия в трудоустройстве должников, обязанных уплачивать алименты, Управлением ФССП по Иркутской области и министерством труда и занятости Иркутской области 30 июня 2015 заключено соглашение, вследствие чего 2 843 должникам выданы направления в службу занятости населения для решения вопроса о трудоустройстве.

Отделами судебных приставов Управления ежеквартально проводятся сверки с районными центрами занятости по количеству должников, получивших направления в ЦЗН, количеству обратившихся должников, поставленных на учет и трудоустроенных.

Значительные трудности при постановке на учет должников, ведущих асоциальный образ жизни, связаны с отсутствием у них постоянного места жительства, документов, удостоверяющих личность, трудовых книжек.

В соответствии с распоряжением Управления в отделах судебных приставов ведутся реестры предприятий, находящихся на подведомственной территории, производящих удержание алиментов из заработной платы должников. В целях осуществления контроля за исполнением требований ИД о взыскании алиментов СПИ проводятся проверки бухгалтерий организаций в соответствии с утвержденными начальниками отделов – старшими судебными приставами планами. При поступлении заявлений от взыскателей проводятся дополнительные проверки.

За 12 месяцев 2016 года проведено 10 328 проверок бухгалтерий организаций, из которых по окончанным исполнительным производствам – 5 722 проверки, по исполнительным производствам, находящимся на исполнении – 4 606 проверок.

Несмотря на внушительный показатель проведенных проверок, при соотнесении его с периодом в 12 месяцев и с учетом подразделений УФССП, осуществляющих деятельность в 42 муниципальных образованиях, представляется, что такого рода проверок все-таки проводится недостаточно. И в отдельных случаях их не инициируют даже поступающие от взыскателей жалобы.

*Так, с июня 2014 года не получала алименты гр. П., проживающая в г. Свирске, с должника гр. Б., проживающего в г. Иркутске по ул. Баумана.*

*В феврале 2015 года взыскатель обратилась непосредственно в ОСП Ленинского района, указав, что алименты не получает, а пристав-исполнитель бездействует.*

*Постановлением старшего судебного пристава Ленинского ОСП от 04.03.2015 в удовлетворении жалобы гр. П. было отказано, с указанием на то, что исполнительные действия по установлению места проживания, работы и имущества должника проводились. Вместе с тем вследствие отрицательных результатов этих действий, готовились документы об объявлении розыска.*

*Не получая алименты еще год, гр. П. обратилась за содействием к Уполномоченному, после вмешательства которого в июле 2016 года было установлено, что два года назад, 14.08.2014 было вынесено постановление об удержании алиментов из заработ-*

ной платы должника и направлено в ООО «Востоксибмонтаж». 14.05.2015 судебным приставом-исполнителем в Общество был направлен запрос о ходе исполнения, который остался без ответа. После выезда на место установлено, что по указанному в документах адресу ООО «Востоксибмонтаж» отсутствует.

Возникают вопросы о том, почему ход исполнения Обществом не был проверен при поступлении первой жалобы гр. П. в марте 2015 года? Почему только в июне 2016 года объявлен розыск двух автомашин гр. Б., наличие которых установлено еще в 2014 году? На чем основаны выводы старшего судебного пристава-исполнителя Ленинского ОСП в постановлении от 04.03.2015?

Согласно информации Управления в практику судебных приставов-исполнителей введены регулярные сверки с работодателями, производящими удержания алиментов из заработной платы должников на предмет погашения задолженности. При установлении фактов погашения задолженности принимаются меры к окончанию исполнительных производств о взыскании алиментов на основании п. 8 ч. 1 ст. 47 Закона.

Безусловно, такого рода систематическая деятельность повлияла, в том числе, и на увеличение общего числа окончанных производств.

Вместе с тем, в погоне за показателем, имеют место и случаи неосновательного окончания исполнительных производств.

Так, по результатам проверки деятельности судебного пристава-исполнителя Усольского ОСП по исполнению судебного решения о взыскании алиментов с гр. К., имеющего доход в виде пенсии, проведенной прокуратурой Иркутской области по просьбе Уполномоченного, установлено, что в рамках исполнительного производства о взыскании алиментов, определенных в долях к доходу должника, судебный пристав рассчитал задолженность в сумме 14 772,42 рубля (исходя из размера пенсии по инвалидности с 28.03.2013). После погашения данного долга судебный пристав вынес постановление об окончании исполнительного производства 10.07.2014, в то время как в ОСП поступило судебное решение, согласно которому, вме-

сто  $\frac{1}{4}$  доли от дохода должника, алименты изменены на твердую денежную сумму начиная с 29.10.2013. Таким образом, к моменту окончания исполнительного производства 10.07.2014 г. у гр. К. имелась задолженность в сумме 103 245, 36 рублей, и оснований для окончания исполнительного производства в связи с погашением задолженности не имелось.

По результатам проверки прокурором г. Усолье-Сибирское в адрес Главного судебного пристава Иркутской области внесено представление.

Факт неосновательного окончания исполнительного производства был выявлен при рассмотрении жалобы гр. Б., проживающей в г. Орел, на содержание которой и были определены алименты. 26.02.2016 гр. Б. достигла совершеннолетия, в связи с чем исполнительное производство было окончено. Исполнительный документ возвращен взыскателю, в то время как задолженность по алиментам составила на момент окончания 841 924,59 руб.

В течение года в адрес Уполномоченного поступило 56 обращений, связанных с вопросами взыскания алиментов.

По характеру изложенных доводов и существа просьб заявителей можно выделить несколько «болевых» тем.

Так, в каждом пятом содержалась просьба оказать содействие в лишении родительских прав второго родителя по основаниям уклонения от уплаты алиментов и выражалось недовольство, что суды отказываются признавать это обстоятельство достаточным и отказывают в удовлетворении исковых требований.

Такая же часть обращений содержала доводы о сокрытии должниками всех видов доходов, занижении размера заработной платы.

Примерно треть обращений зарегистрированы как жалобы на уклонение конкретного должника от уплаты алиментов, что говорит о понимании этой группой заявителей причин, по которым они не получают алименты (наличие вины самого должника).

В остальных случаях обращения содержали доводы «о бездействии судебных приставов-исполнителей», что говорит о том, что заявители априори считают виновными су-

дебных приставов-исполнителей, хотя причинами неполучения алиментов в большинстве случаев являются опять-таки виновные действия должников.

Вышеприведенные статистические данные свидетельствуют о том, что более чем в половине исполнительных производств, находящихся на остатке, должники ведут себя виновно, скрывая место жительства, место работы, увольняясь по поступлении исполнительного документа по месту работы, представляя фиктивные документы о реальных доходах.

К сожалению, правовые рычаги воздействия на такого рода правонарушителей, малоэффективны.

Всего за 2016 год по ст. 157 УК РФ возбуждено 1 321 уголовное дело. 623 уголовных дела окончены вынесением обвинительного приговора, прекращено судом 444 уголовных дела.

Большое число прекращенных уголовных дел вызвано тем, что вследствие изменений законодательства, вступивших в силу с 15 июля 2016 г., неуплата родителем без уважительной причины алиментов считается преступлением лишь в том случае, если такая «неуплата» произведена неоднократно.

При этом, согласно примечанию 1 к данной статье, деяние будет считаться совершенным неоднократно, если оно совершено лицами, подвергнутыми административному наказанию по ч.1 ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В результате все уголовные дела по неуплате алиментов, возбужденные до 15 июля 2016 года и не рассмотренные по существу до этой даты, были прекращены на том основании, что все эти злостные неплательщики алиментов не привлекались ранее к административной ответственности.

В период с 15.07.2016 по 31.12.2016 в структурные подразделения Управления поступило еще 90 заявлений о привлечении должников к уголовной ответственности, по которым было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с декриминализацией состава.

При этом в указанный период, активизи-

ровалась работа по возбуждению административных производств.

В течение второго полугодия 2016 года возбуждено и направлено в суд 1139 дел об административных правонарушениях в соответствии со ст. 5.35.1 КоАП РФ 1 083 из которых рассмотрено по существу со следующим результатом:

- по 1 004 должникам назначены обязательные работы;
- по 53 должникам назначен административный арест;
- 17 должникам вменен административный штраф;
- 8 прекращено за отсутствием состава правонарушения.
- 45 дел возвращены судом на доработку;
- по 11 судом не принято решение на конец отчетного периода.

Со дня вступления в силу федеральных законов о частичной декриминализации состава ст. 157 УК РФ и введении административной ответственности по ст. 5.35 КоАП РФ судебными приставами внесено 52 рапорта об обнаружении признаков состава преступления в соответствии со ст. 157 УК РФ, т. е. уже с признаками повторности, по которым в дальнейшем возбуждены уголовные дела.

Деятельность по составлению материалов для административной ответственности вместо уголовной в отношении злостных неплательщиков алиментов, по существу, для судебных приставов-исполнителей является новым видом деятельности. Отсутствует сложившаяся единая практика рассмотрения административных дел этой категории и в судах. Первый опыт взаимодействия проанализирован Управлением ФССП по ИО, который выявил ряд проблем, как то:

- отложение рассмотрения протоколов об АП, предусмотренном ст. 5.35.1 КоАП РФ, в связи с загруженностью судьи;
- направление заверенных копий в структурные подразделения Управления постановлений об отбывании должником обязательных работ, вступивших в законную силу для исполнения, а не оригинал. В связи с чем судебными приставами-исполнителями принимается решение об отказе в возбуждении исполнительного производства по обязательным работам;

– некоторыми мировыми судьями г. Иркутска не рассматриваются протоколы об АП, предусмотренном ст. 5.35.1 КоАП РФ, по причине того, что не опрошен потерпевший, в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ;

– мировым судьей одного из судебного участков Октябрьского района г. Иркутска отказано в рассмотрении административного дела без предварительного согласования. При попытке судебных приставов согласовать рассмотрение заранее судья отказала в приеме;

– мировым судьей судебного участка Кировского района г. Иркутска отказано в рассмотрении административного дела по ст. 5.35.1 КоАП РФ в связи с тем, что на базе Управления должен быть проведен семинар. Только после проведения указанного семинара судья будет принимать к рассмотрению административные дела;

– мировыми судьями Ленинского района г. Иркутска не рассмотрено ни одного административного дела по причине того, что за период, предшествовавший 15.07.2016, должник не может быть привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ; 20.09.2016 имел место отказ в рассмотрении административного дела по причине того, что не опрошен потерпевший, в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ, в то время как судье предоставлена телефонограмма потерпевшего (взыскатель проживает в г. Хабаровске), но судьей все равно принято решение об отказе в рассмотрении административного дела;

– мировые судебные участки Свердловского района г. Иркутска определили 2 дня на рассмотрение административных дел от Службы (понедельник до обеда, четверг после обеда). В иное время протоколы об АП не рассматриваются.

С положительной стороны Управление ФССП по Иркутской области отмечает взаимодействие с мировыми судьями судебных участков Иркутского района, где административные материалы от судебных приставов-исполнителей принимаются в порядке живой очереди и без отказов по формальным обстоятельствам.

Данный анализ показал, что деятельность по привлечению злостных неплательщиков к административной, а в последующем

и к уголовной ответственности, требует новых навыков и знаний как со стороны судебных приставов-исполнителей, составляющих первичные документы о возбуждающих дела, так и со стороны мировых судей, несмотря на то, что данная категория дел увеличила их нагрузку.

В этой связи представляется важным рекомендовать Управлению ФССП по Иркутской области продолжить проведение совместных мероприятий с Управлением судебного департамента в Иркутской области по обобщению возникших проблем и исключению обстоятельств, препятствующих своевременному привлечению злостных должников к административной и уголовной ответственности.

В целом 2016 год в деятельности Управления ФССП по Иркутской области отмечается повышением контроля за деятельностью подразделений, введением на постоянной основе ряда мониторинговых и проверочных мероприятий, которые способствуют качеству работы районных ОСП (выезды, проверки, совещания, оперативный обмен информацией между судебными приставами групп по алиментам и зональным куратором по алиментам в Viber, где происходит обмен опытом и обсуждаются рабочие моменты).

В целях повышения уровня правосознания должников по алиментам Управлением на постоянной основе проводится работа по правовому просвещению как должников, так и взыскателей по алиментам посредством:

– участия сотрудников Управления в семинарах министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области (правовое консультирование сотрудников детских образовательных учреждений);

– горячих телефонных линий, дней открытых дверей по вопросам взыскания алиментов с разъяснением действующего законодательства по взысканию алиментов как взыскателям, так и должникам;

– размещения просветительских материалов в СМИ о последствиях неуплаты алиментов;

– онлайн-консультаций по алиментам в рамках онлайн-конференций на сайтах г. Иркутска и области.

В газете «Восточно-Сибирская правда»

1 января 2016 введена отдельная рубрика по взысканию алиментных платежей, в которой освещаются яркие примеры взыскания задолженности по алиментам, опыт сотрудников Управления по взысканию алиментов, истории из жизни должников и взыскателей, примеры воссоединения семей при помощи судебных приставов-исполнителей и т. д.

В мае и ноябре 2016 года в студии газеты «Аргументы и факты» состоялась совместная пресс-конференция Уполномоченного и руководителя Управления ФССП по Иркутской области со СМИ по вопросам, касающимся алиментов, определения порядка общения с детьми, отобранию детей и определению места жительства ребенка, а также предоставления жилья детям-сиротам.

Совокупность управленческих решений, направленных на повышение и оперативности и качества работы по исполнительным документам о взыскании алиментов, позволила не только снизить остаток неоконченных производств, но и количество выявленных нарушений.

Так, количество актов прокурорского реагирования снизилось с 35 в 2015 году до 17 в 2016. Предостережения прокуратуры о недопустимости нарушения закона в структурные подразделения Управления не вносились.

По результатам рассмотрения внесенных прокуратурой актов в 15 случаях они признаны обоснованными, в 2 случаях – обоснованными частично.

Несмотря на положительную динамику в работе Управления ФССП по Иркутской области и его подразделений, необходимо стремиться к полному исключению волокиты, фактов бездействия и нарушений законов, поскольку за каждым исполнительным производством о взыскании алиментов – ребенок, для многих из которых алиментное содержание является единственным источником материального обеспечения, так необходимого, чтобы ребенок был, как минимум, сыт и одет.

При разрешении обращения Вадима М., являющегося лицом из числа детей-сирот, Уполномоченным установлено следующее.

С 22.12.2003 в возрасте 5 лет, Вадим был определен в детское государственное учреждение как ребенок, оставшийся без попечения родителей. Обязанности опекуна были

возложены на администрацию детского государственного учреждения.

В соответствии с решением Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 13.04.2004 он должен был получать от матери алименты, однако за весь период нахождения под опекой государства алименты на его счет ни разу не поступали.

18.01.2016 Вадим достиг совершеннолетия, в связи с чем органом опеки и попечительства по г. Ангарску при выдаче документов из личного дела было сообщено, что его мать – Юлия М. умерла в декабре 2005 года.

Получив 20.01.2016 г. в Службе ЗАГС свидетельство о смерти матери, он обратился в Управление Пенсионного фонда РФ в Ангарском МО, где была назначена социальная пенсия по потере кормильца в размере 11 445, 84 руб., но только с 19 февраля 2016.

Обращаясь в адрес Уполномоченного, Вадим задает вопрос о том, кто виноват в том, что в течение 10 лет (с 1 января 2006 до 1 февраля 2016) он не получал ни алименты, ни пенсию по потере кормильца.

Истребованные Уполномоченным документы показали, что право Вадима на получение пенсии по потере кормильца, возникшее со дня смерти матери 15.12.2005, нарушено по вине нескольких государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Так, ГОКУ «Школа-интернат № 7 г. Ангарска», воспитанником которой он являлся с 29.04.2004 по 08.10.2014, не выполнила обязанности по защите имущественных прав ребенка, не проявив никакого интереса к причинам, по которым не поступают алименты.

Согласно сведениям Управления ФССП по Иркутской области исполнительное производство о взыскании алиментов было возбуждено 16.03.2005 и окончено 27.10.2011. Сведения об этом в личном деле отсутствовали.

Таким образом, ни одного документа из ОСП в адрес госучреждения направлено не было, а школа-интернат не беспокоила судебного пристава-исполнителя своими запросами о судьбе исполнительного документа.

Согласно материалам исполнительного производства исполнение происходило следующим образом:

Исполнительное производство впервые было возбуждено 13.04.2004 и окончено 29.06.2004 вследствие направления исполнительного листа по известному тогда месту работы Юлии М. Взыскание не производилось, исполнительный лист был утерян. Повторно исполнительное производство было возбуждено 24.02.2005 г. (по сведениям органа опеки) или 16 марта 2005 (по сведениям УФССП). 01.07.2005 г. вынесено постановление о розыске должника, которое, по сообщению УФССП по ИО, направлено в адрес Ангарского ГОВД. До 2009 года, в течение четырех лет, судебный пристав-исполнитель не интересовался результатами розыска. И только по запросу в феврале 2009 г. судебному приставу-исполнителю Куйбышевского ОСП поступила информация о том, что постановление о розыске Юлии М. в УВД г. Ангарска отсутствует.

Спустя 4 месяца 22.06.2009 постановление о розыске направлено другому адресату – в ОВД по Куйбышевскому району. Материалы исполнительного производства не содержат сведений, что постановление действительно поступило в Куйбышевский ОВД, а также сведений о том, каковы результаты розыска. Таким образом, действия по объявлению розыска были формальными, реально никто розыском Юлии М. не занимался и не контролировал. В противном случае факт ее смерти был бы установлен своевременно.

Между тем, 27.10.2011, спустя 6 лет, без каких либо данных о результатах розыска, судебный пристав-исполнитель принимает решение об окончании исполнительного производства по пп. 3 ч.1 ст. 46 ФЗ № 229 (если невозможно установить местонахождение должника, его имущества либо получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях, за исключением случаев, когда настоящим Федеральным законом предусмотрен розыск должника или его имущества).

По данному основанию окончить исполнительное производство о взыскании алиментов нельзя, т. к. в соответствии с ч. 3 ст. 65 ФЗ № 229 по своей инициативе или заявлению взыскателя судебный пристав объяв-

ляет розыск по исполнительному производству, содержащему требования о взыскании алиментов. Кроме того, по утверждению министерства образования Иркутской области, исполнительный лист и копия постановления об окончании исполнительного производства в школу-интернат в 2011 году или позднее не поступали.

Таким образом, подтверждения тому, что зафиксированное в постановлении процессуальное действие в виде объявления розыска должника было реальным, нет. Постановление судебного пристава-исполнителя от 27.10.2011 является заведомо незаконным. Очевидно, что длительное бездействие судебного пристава-исполнителя и незаконное окончание исполнительного производства находятся в причинно-следственной связи с наступившими для Вадима последствиями имущественного характера, поскольку именно розыскные мероприятия (запросы о месте нахождения должника в местах лишения свободы, медицинских учреждениях, установление возможной смерти, смены фамилии, места жительства и т. д.) должны были своевременно выявить факт смерти Юлии М.

Кроме того, своевременное извещение взыскателя о всех процессуальных мероприятиях в рамках исполнительного производства могли бы подвигнуть школу-интернат к более раннему запросу в службу ЗАГС или оспорить окончание производства.

К сожалению, данные факты выявлены только в 2016 году, и, по сообщению Управления ФССП по ИО, судебные приставы-исполнители, причастные к вышеизложенному порядку исполнения, уже уволены, в связи с чем и некого привлечь к дисциплинарной ответственности. Однако допущенные нарушения настолько существенны для отдельно взятого человека, лишившегося вследствие этого материальной основы, что один только факт такого рода может перечеркнуть все положительные достижения.

*В целях исключения фактов необоснованного окончания исполнительных производств со ссылкой на невозможность установления места нахождения должника, по требованиям, по которым согласно ст. 65 Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» судебный пристав-исполни-*

*тель обязан объявить розыск, Уполномоченный считает необходимым рекомендовать Управлению ФССП по Иркутской области:*

*– провести анализ применения ст. 46*

*Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» структурными подразделениями Управления ФССП по Иркутской области.*

## 2.10. Право на общение с отдельно проживающим родителем, родственниками

Закон гарантирует ребенку право на общение со своими родителями в случае их раздельного проживания, и даже в случае их проживания в разных государствах. Но кто же это право ребенку обеспечит? Самый правильный ответ – родители, поскольку они являются его законными представителями, на которых возлагается защита прав и интересов детей.

При этом закон защищает и родительские права. Так, в соответствии с частью 1 статьи 63 СК РФ родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей. Если же родитель проживает отдельно от ребенка, семейное законодательство гарантирует ему право на общение с ребенком, участие в его воспитании и решении вопросов получения ребенком образования.

Итак, законодательных гарантий много, механизмов же их защиты может быть недостаточно, как только обстоятельства сталкивают амбиции разводящихся супругов, забывающих про права и интересы ребенка.

Из года в год в адрес Уполномоченного поступают обращения от одного из родителей с просьбой помочь в розыске ребенка, которого второй супруг (супруга) после распада семейных отношений увез(ла) за пределы области и адрес пребывания неизвестен. Просьбы такого рода поступают и от бабушек, дедушек.

В отдельных из них указывается, что обращались с просьбами о розыске в органы полиции, но там отказываются принимать заявления, ссылаясь на гражданско-правовые отношения. В отдельных случаях сообщают, что органы полиции разыскали второго родителя и ребенка, но сообщать их адрес отказываются, ссылаясь на запрет второго родителя, либо на законодательство о персональных данных. И только в отдельных слу-

чаях заявители говорят, что в полиции им сообщили адрес.

Несмотря на то, что такого рода обращений немного, поступают они регулярно, что свидетельствует о том, что в подавляющем большинстве такого рода случаев один из родителей не может защитить не только права ребенка, в отношении которого не лишен родительских прав, но и свои права.

Аналогичные обращения вызывают беспокойство и со стороны органов полиции, в связи с чем в первой половине 2016 года ГУ МВД России по Иркутской области был инициирован вопрос о подготовке информационных буклетов, направленных на повышение родительской ответственности. При этом инициатива была обоснована следующими статистическими сведениями.

Ежегодно в органы внутренних дел Иркутской области поступает от 300 до 450 обращений в сфере нарушения прав несовершеннолетних на равное общение с обоими родителями. В 2015 году должностными лицами ОВД области рассмотрено 327 подобных обращений. В каждом втором случае по таким фактам заявителям даны разъяснения о целесообразности установления в судебных органах порядка общения с ребенком, в 83 случаях виновные родители привлечены к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.35 КоАП РФ за нарушение прав и интересов несовершеннолетних, выразившееся в лишении их права на общение со вторым родителем и близкими родственниками, либо намеренное сокрытие места нахождения детей. С начала 2016 года получено 76 сообщений по данной тематике, к административной ответственности привлечены 19 граждан.

Данный механизм ответственности применим, как правило, в случаях, когда адрес места проживания родителя, препятствующий

шего общению, известен. Озабоченность же вызывает та часть обращений, когда адрес второго родителя и ребенка неизвестен, в силу чего заявитель не может реализовать свое право на установление порядка общения с ребенком в судебном порядке, поскольку без указания адреса ответчика исковое заявление в суд не принимается по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ. В такого рода случаях всем заявителям рекомендуется обратиться в органы полиции с заявлениями о розыске ребенка и второго ребенка для восстановления родственных связей.

Согласно информации, полученной из ГУ МВД России по Иркутской области, в 2016 году в территориальные органы областного управления поступило 26 заявлений с просьбой установить место нахождения ребенка. При этом основания для розыска были различны.

Так, в одном случае (Нижнеилимский район) мать и ребенок ушли в лес за грибами и заблудились (найжены).

Основанием 5 заявлений (г. Братск, Братский район, Боханский район, Шелеховский район, г. Черемхово) стали ссоры родителей и уход одного из родителей из дома с детьми.

В одном случае (Усть-Илимский район) мать из-за распития спиртных напитков несвоевременно вернулась домой с ребенком.

В 9 случаях (Тайшетский, Нижнеудинский районы, г. Иркутск и г. Ангарск) основанием для подачи заявления явились факты взятия ребенка вторым родителем ребенка без разрешения родителя, с которым определено его место проживания.

В 10 случаях (Боханский, Братский районы, г. Иркутск, г. Ангарск) основанием подачи заявлений послужила потеря родственных связей, намеренное сокрытие адреса места жительства ребенка от второго родителя. По одному из них место жительства ребенка, которого увез отец, не установлено.

Место жительства остальных детей установлено, однако в 3 случаях родитель заявил о нежелании сообщать второму родителю место жительства, ссылаясь на то, что общение причиняет нравственный вред ребенку.

Анализируя вышеприведенные статистические данные (поступление от 300 до 450 в год на данную тематику и только 10 заявле-

ний расценены как заявления о розыске), следует убеждение, что по тем заявлениям, где даны разъяснения о необходимости обращения в суд для определения порядка общения, родители воспринимают как отказ в помощи о розыске или возврате ребенка.

Вместе с тем, несмотря на утверждения ГУ МВД России по Иркутской области о том, что отказов в приеме заявлений о розыске не было, вызывает озабоченность вопрос квалификации собственно проблемы и просьбы заявителя, которые оцениваются должностным лицом органов МВД.

Правовой оценки требуют ситуации, когда по воле второго родителя сотрудники органов полиции не сообщают заявителю адрес места проживания ребенка, ссылаясь на нежелание второго родителя либо на законодательство о персональных данных. Между тем, если заявитель не лишен родительских прав, он обладает равными правами на участие в воспитании своего ребенка, является его законным представителем. Кроме того, в приоритете должны быть интересы ребенка, которому, как указано выше, законом гарантировано право на общение с обоими родителями.

Проблемы с обеспечением равного права на общение с ребенком имеют место и на стадии исполнения судебных решений.

Согласно данным Управления Федеральной службы судебных приставов в Иркутской области, в 2016 году на исполнении в структурных подразделениях Управления находилось 12 исполнительных производств об отобрании или передаче ребенка. Из них окончено производством 11, в том числе 5 – фактическим исполнением; 5 – возвращено без исполнения по требованию органа или должностного лица, выдавшего исполнительный документ, либо взыскателя; по 1 – исполнение прекращено судом.

Кроме того, имелись на исполнении 5 исполнительных производств об определении места жительства ребенка. Все окончены: 2 фактическим исполнением; 2 – возвращены без исполнения по требованию органа или должностного лица, выдавшего документ, либо взыскателя; по 1 – исполнение прекращено судом.

Наибольшее количество составляли ис-

полнительные документы об определении порядка общения с ребенком. Всего окончено 142 исполнительных производства, из них: 110 фактическим исполнением; 24 – возвращены без исполнения по требованию органа или должностного лица, выдавшего исполнительный документ, либо взыскателя; 7 – возвращены в соответствии с п. 2,3,6 ст. 46 Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»; по 1 – исполнение прекращено судом.

При анализе данной статистики обращают на себя внимание 31 факт возвращения исполнительных документов по заявлению органа, выдавшего исполнительный документ, либо самого взыскателя, а также 7 фактов возвращения по ст. 46 Закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», поскольку для возвращения использованы основания, предусмотренные пунктами 2,3 и 6, а это по сути – невозможность исполнения из-за неизвестности места нахождения должника.

Между тем в соответствии со ст. 65 Закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» если совершенные исполнительные действия, предусмотренные настоящим Федеральным законом, не позволили установить местонахождение ребенка, должен быть объявлен его исполнительный розыск независимо от наличия заявления взыскателя.

Однако за 2016 год в Управлении в производстве находилось только 1 розыскное дело по розыску ребенка по исполнительно-

му документу, содержащему требования об определении порядка общения с ребенком и участия в его воспитании.

*В рамках исполнительных производств установлено, что отец забрал своего несовершеннолетнего ребенка и скрылся с ним в неизвестном направлении. На основании заявления матери ребенка было заведено розыскное дело.*

*В ходе проведения розыскных мероприятий, при содействии сотрудников УГИБДД МВД России по Иркутской области, был отслежен маршрут движения отца на личном автомобиле, а также установлено, что разыскиваемый ребенок увезен в г. Анапа Краснодарского края. Незамедлительно были уведомлены органы опеки и попечительства Иркутской области и Краснодарского края. В Анапский ГОСП Краснодарского края было направлено розыскное задание. Ребенок возвращен к матери.*

Таким образом, проведенный мониторинг выявил наиболее проблемные вопросы в порядке обеспечения права ребенка на общение с обоими родителями. Сложившегося правового механизма и однозначного пути их решения нет. Обозначенные вопросы требуют аналитического обсуждения всеми правоприменительными органами. В связи с чем в 2017 году Уполномоченным планируется в целях поиска доступного для граждан путей решения провести совместные мероприятия по указанным вопросам.

## 2.11. Право на труд

***Тот, кто с детства знает, что труд есть закон жизни, кто смолоду понял, что хлеб добывается только в поте лица, тот способен к подвигу, потому что в нужный день и час у него найдутся воля его выполнить и силы для этого.***

*Жюль Верн*

Право человека на труд является одним из жизненно важных, а способы его реализации в значительной степени характеризуют уровень развития общества. Социально-экономические преобразования в обществе, развитие рыночных отношений, многообразие форм собственности существенно расширили возможности трудоустройства. Однако свободный выбор работника заниматься опреде-

ленным видом деятельности должен коррелироваться с интересами работодателя в создании вида деятельности и желании приять этого работника.

Как правило, везде требуются работники «высококвалифицированные», «со стажем по специальности», «с опытом работы». Этими свойствами не могут обладать несовершеннолетние.

Следовательно, необходимы правовые гарантии для данной социальной группы, которые позволили бы им получить работу не только в целях получения заработка, но и дали бы возможность на практическом опыте делать выбор специализации своей будущей трудовой деятельности.

Такие правовые гарантии несовершеннолетним обеспечивают:

– статья 37 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»;

– статья 11 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»;

– Закон Иркутской области от 6 марта 2014 года № 22-03 «О квотировании рабочих мест для несовершеннолетних» (далее – Закон № 22-03)

– в рамках которого работодатели с численностью более 100 человек обязаны квотировать рабочие места для несовершеннолетних граждан в размере 1% к среднесписочной численности работников.

Анализ действия Закона № 22-03 в течение не полных трех лет свидетельствует об определенных положительных результатах, а именно:

– количество организаций, квотирующих рабочие места для трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 16 до 18 лет, увеличилось с 853 в 2014 году до 870 в 2016 году;

– численность несовершеннолетних, работающих на квотируемых рабочих местах, возросла с 46 человек или 1,7% в мае 2014 года до 253 человек или 15% на 1 января 2017 года;

– количество работодателей, не выполняющих квоту, снизилось с 817 организаций (84%) на 1 мая 2014 года до 435 организаций (50%) на 1 января 2017 года;

– количество работодателей, не предоставляющих в органы занятости населения информацию о выполнении квоты, сократилось с 326 организаций (34 %) на 1 мая 2014 года до 11 организаций (1 %) на 1 января 2017 года;

– заявленная в органы занятости работодателями потребность для трудоустройства несовершеннолетних в счет квот увеличилась со 111 вакансий на 1 мая 2014 года до 724 вакансий на 1 января 2017 года.

Для улучшения показателей министерством труда и занятости Иркутской области для организаций и предпринимателей разработаны Методические рекомендации по квотированию рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 16 до 18 лет.

В летний период 2016 года численность работающих составляла 455 человек (27 %) за счет трудоустройства на квотируемые рабочие места несовершеннолетних граждан, обучающихся в образовательных организациях.

Трудоустройство несовершеннолетних осуществлялось в организациях сферы здравоохранения и предоставления социальных услуг, электроэнергетики, теплоэнергетики, транспорта и связи, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, на квотируемые рабочие места, не требующие специальных знаний и специальной подготовки (подсобный рабочий, дворник, уборщик производственных и служебных помещений, оператор бюро информации, оператор ЭВМ, курьер, санитарка (мойщица), слесарь по контролю за измерительными приборами и другие). Случаев необоснованного отказа работодателей в трудоустройстве несовершеннолетних граждан на квотируемые рабочие места установлено не было.

В течение года Закон № 22-03 совершенствовался с учетом опыта его применения с 2014 года, а именно, были внесены следующие поправки и дополнения:

– Законом Иркутской области от 1 ноября 2016 года № 86-03 предусмотрено исключение из среднесписочной численности работников при исчислении квоты рабочих мест, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда или результатам специальной оценки условий труда, а также работников, для замещения должностей которых законодательством установлен особый порядок;

– Законом Иркутской области от 3 ноября 2016 года № 89-03 закреплены положения

об обязанности квотировать рабочие места для подростков не только организациями, но и индивидуальными предпринимателями, а также об установленной законодательством ответственности за неисполнение работодателями обязанностей, предусмотренных Законом № 22-03.

В целях устранения правового пробела принят Закон Иркутской области от 20 декабря 2016 года № 120-03 «Об административной ответственности за нарушение законодательства Иркутской области о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних в Иркутской области», устанавливающий административную ответственность за неисполнение организациями и индивидуальными предпринимателями обязанности по созданию или выделению рабочих мест для несовершеннолетних. Закон вступит в силу с 1 января 2018 года.

Мероприятия по содействию в трудоустройстве несовершеннолетних осуществляются министерством в рамках ведомственной целевой программы «Содействие занятости населения Иркутской области» на 2014-2020 годы, благодаря которой в 2016 году в Центры занятости населения обратился 14 691 несовершеннолетний гражданин, из которых 13 764 человека составили учащиеся, желающие трудоустроиться в свободное от учебы время, 927 человек – из числа незанятого населения (в 2015 году – 13 303 человека, из них 12 406 учащихся и 897 незанятых; в 2014 году – 14 374 человека, из них 13 408 учащихся и 966 незанятых).

Из общего количества обратившихся трудоустроено 13 469 человек или 92 % (в 2015 году – 12206 – 92 %, в 2014 году – 13194 – 92 %), в том числе по категориям:

– дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей – 296 человек, из них 292 учащихся и 3 незанятых гражданина (в 2015 году – 2 297, в 2014 году – 504);

– дети-инвалиды – 2 человека, из них 1 учащийся и 1 незанятый гражданин (в 2015 году – 5, в 2014 году – 10);

– подростки, состоящие на профилактическом учете, – 759 человек, из них 724 учащихся и 35 незанятых граждан (в 2015 году – 531, в 2014 году – 679).

Из 13 764 учащихся были трудоустроены

13 258 человек, в том числе 13 154 – в рамках мероприятия «Организация временной занятости несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время».

При этом особое внимание уделялось трудоустройству подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации. Из общего количества трудоустроенных на временные работы 9 423 подростка относились к данной категории.

Трудоустройство подростков осуществлялось по профессиям, не наносящим вреда здоровью и не мешающим процессу обучения: подсобный рабочий, курьер, санитар, мойщица посуды, помощник продавца, помощник инструктора, системный администратор и другие. С участием подростков выполнялись следующие виды работ: проведение посильных ремонтных и строительных работ, работы по озеленению территорий, работа в школьной библиотеке, сельскохозяйственные работы, оказание социально значимых услуг ветеранам Великой Отечественной войны, благоустройство пришкольных территорий и мемориалов воинской славы и другие.

На реализацию мероприятий по организации временной занятости несовершеннолетних граждан в свободное от учебы время в 2016 году из средств областного бюджета было израсходовано 20,3 млн рублей.

В рамках муниципальных целевых программ по организации отдыха и летней занятости детей и подростков, по организации временного трудоустройства местными бюджетами городов и районов Иркутской области в 2016 году затрачены финансовые средства в размере 21,0 млн рублей.

Вместе с тем, несмотря на положительную динамику в применении Закона № 22-03 в плане квотирования, активизацию деятельности по временному трудоустройству подростков, остается проблемным вопрос их конкурентоспособности на рынке труда.

В направлении повышения конкурентоспособности совместным приказом министерства труда и занятости, министерства образования, министерства по молодежной политике и министерством сельского хозяйства Иркутской области от 2 августа 2016 года № 85-ипр, 11-мпр, 111-мпр, 55-мпр утверждена Концепция развития системы сопровожде-

ния профессионального самоопределения детей и молодежи Иркутской области до 2020 года.

В рамках мероприятий, предусмотренных Концепцией, в течение 2016 года услуги по профориентации получили 8 486 несовершеннолетних граждан, в том числе 747 человек из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 623 подростка, состоящих на профилактическом учете. Проведены: декада мероприятий «Выбирая профессию» для учащихся 9-11 классов и их родителей в 42 общеобразовательных организациях и информационная акция «Сегодня выпускник – завтра студент» для 500 выпускников школ из 15 отдаленных территорий Иркутской области.

С привлечением работодателей региона в рамках мероприятия по профессиональной ориентации «Профессии моего города (района)» организованы посещения выпускников более 50 предприятий: МУП «Иркутскгорэлектротранс», Иркутский авиационный завод, СХ ОАО «Белореченское» и другие.

Такие мероприятия, как участие во Всероссийской акции «Неделя без турникетов», организация выставок образовательных услуг «Знания. Профессия. Карьера», «Выбери профессию», информационные лекции: «Трудоустройство несовершеннолетних граждан», «Служба занятости – выпускнику! Государственные услуги, оказываемые службой занятости», «25 востребованных перспективных профессий в Иркутской области», деловая игра «Профориентационный КВН», безусловно, направлены на обеспечение взаимодействия между работодателями и образовательной системой Иркутской области, ознакомление учащихся и студентов с предприятиями, профессиями, востребованными на современном производстве, реальными условиями труда, перспективами трудоустройства.

*Поскольку Концепция принята с перспективой до 2020 года, Уполномоченный рекомендует:*

*министерству образования Иркутской области, министерству труда и занятости Иркутской области, министерству по молодежной политике Иркутской области, министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:*

*– продумать долгосрочные мероприятия, направленные на профессиональную ориентацию детей-инвалидов, организовать вовлечение работодателей региона в целях дальнейшего трудоустройства лиц с ограниченными возможностями.*

**Как показывает вышеприведенная статистика, в течение года были трудоустроены только 2 инвалида, из них 1 учащийся и 1 незанятый гражданин (в 2015 году – 5, в 2014 году – 10).**

Помощь в трудоустройстве лицам из числа детей-сирот оказывается подведомственными учреждениями министерства труда и занятости Иркутской области в рамках «Концепции создания системы адаптации и сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области», утвержденной распоряжением Правительством Иркутской области от 25 января 2013 года № 12-рп. План по организации работы по постинтернатному сопровождению, реализуемый с 2015 года, преследует цели:

– оказание квалифицированной консультативной помощи специалистам организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по вопросам трудоустройства и направления на профессиональное обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также организация и проведение семинаров, совещаний;

– осуществление межведомственного взаимодействия по вопросам сопровождения и постинтернатной адаптации (с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с органами опеки, с учреждениями здравоохранения, образования, а также общественными организациями и объединениями);

– содействие в оказании своевременной помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в решении вопросов трудоустройства;

– организация и проведение занятий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по формированию социальной, правовой грамотности, психологической устойчивости.

В 2016 году в рамках реализации Плана:

• заключены соглашения о сотрудниче-

стве с 43 учреждениями, осуществляющими деятельность в сфере социальной адаптации и сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

• проведена профориентационная диагностика, практические занятия и тренинги – для 448 человек;

• экскурсии в Центры занятости населения городов и районов Иркутской области с целью социальной адаптации на рынке труда, знакомства с технологиями поиска работы – для 322 человек;

• профориентационные экскурсии на предприятия (организации, учреждения) – для 204 человек;

• встречи специалистов-мастеров для проведения с воспитанниками встреч на темы: «Мой путь в профессию», «Моя профессия самая лучшая, почему?» – для 388 человек;

• беседы, лекции по информированию воспитанников о ситуации на рынке труда, в части востребованности трудовых ресурсов – для 670 человек;

• занятия по социальной адаптации на рынке труда, по обучению навыкам самопрезентации, самостоятельного поиска работы и подготовке резюме – для 434 человек;

• консультации по вопросам трудового законодательства, законодательства о занятости, в том числе с использованием возможностей мобильных центров занятости – для 386 человек.

Для лиц данной категории министерством труда и занятости Иркутской области подготовлен тематический информационный буклет в количестве 6 700 экземпляров для распространения подведомственными учреждениями среди целевой аудитории.

Данные мероприятия действительно необходимо проводить в системе, чтобы не только всесторонне информировать, но и на практике знакомить детей-сирот со спецификой разных профессий. **Однако вышеприведенная статистика свидетельствует о том, что число лиц данной категории, реально трудоустроенных (причем на временные работы) снизилось до 296 (в 2015 г. – 297, в 2014 г. – 504). Всего за период реализации Закона № 22-03 (с апреля 2014 года) было трудоустроено 794 подростка, в том числе**

**по направлению органов занятости – 368 человек.**

**Среди детей-сирот и лиц из их числа наблюдается снижение личной заинтересованности в трудоустройстве. Предпосылками этому являются следующие обстоятельства:**

– при временном трудоустройстве лицам, получающим социальную пенсию по потере кормильца, прекращают начислять социальную доплату к данной пенсии (при этом размер заработка, который они могут получить при летнем трудоустройстве незначителен,кратно ниже размера доплаты);

– собственно факт трудоустройства (даже на период летних каникул) лишает их в будущем, по получении профессионального образования, статуса лица, впервые ищущего работу, вследствие чего они лишаются гарантий, предусмотренных ст. 9 Федерального закона № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на получение в течение 6 месяцев пособия по безработице в размере уровня средней заработной платы по субъекту РФ;

– высокий размер данного пособия по безработице не стимулирует выпускника на постоянное трудоустройство, где ему, как молодому специалисту, не имеющему опыта работы, предлагают заработную плату,кратно меньше этого размера.

По сообщению министерства труда и занятости Иркутской области, размер заработной платы подростков составлял от 6,5 тыс. рублей до 12,5 тыс. рублей в месяц, в то время как размер средней заработной платы, сложившейся на территории Иркутской области в 2016 году составлял уже 35 698,3 руб.

Кроме того, на снижение заинтересованности в трудоустройстве влияют и нарушения трудового законодательства, допускаемые работодателями в отношении несовершеннолетних.

Так, несмотря на то, что Государственная инспекция труда в Иркутской области отмечает некоторое снижение выявленных нарушений (с 98 случаев в 2014 году до 65 в 2016 году), в то же время характеризует их как вопиющие.

Данной инспекцией в 2016 году прове-

дено 15 тематических проверок на предмет соблюдения работодателями требований законодательства об охране труда лиц, моложе 18 лет. В результате проверок, проведенных в организациях промышленности, строительства, транспорта и связи было установлено, что более 150 работников в возрасте до восемнадцати лет, из которых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работали 39 человек, в условиях повышенного шума, ультра и инфразвука – 12, повышенной загазованности воздуха рабочей зоны – 7, запыленности – 6, тяжелым физическим трудом было занято 5 несовершеннолетних. Зачастую работодатели нарушают нормы о проведении обязательного медицинского осмотра при заключении трудового договора с работником в возрасте до 18 лет. Также многие работодатели не соблюдают сокращенную продолжительность рабочего времени для работников моложе 18 лет. В некоторых случаях работодатели заключают договоры о полной материальной ответственности с работниками моложе 18 лет, что запрещено законом.

За выявленные нарушения 10 должностных лиц были привлечены к административной ответственности в виде административных штрафов на общую сумму 43 тысячи рублей.

Благодаря совместным усилиям надзора и контроля со стороны Государственной инспекции труда и работодателей в 2016 году не допущено случаев производственного травматизма среди несовершеннолетних работников.

Представляется, что повышению мотивации несовершеннолетних, в том числе и детей-сирот, к трудоустройству как временному, так и постоянному мог бы быть механизм, учитывающий следующие факторы:

- ответственное и справедливое отношение работодателей к труду несовершеннолетних;

- выплата пенсии по потере кормильца в полном объеме при временном трудоустройстве (соответствующее законодательное предложение в Государственную Думу ФС РФ направлено Законодательным Собранием Приморского края);

- гарантии сохранения в течение 6 месяцев общего дохода не ниже среднего заработка по субъекту при постоянном трудоу-

стройстве, но из двух источников: заработной платы, предложенной работодателем, и доплаты из государственного бюджета до уровня среднего заработка;

- исключение факта временной занятости в каникулярные периоды как основания к отказу в признании лица, впервые ищущего работу (при получении профессионального образования).

Гражданам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет, ищущим работу впервые и зарегистрированным в органах занятости населения в качестве безработного, в соответствии пунктом 5 статьи 9 Федерального Закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» выплачивается пособие по безработице в течение 6 месяцев в размере уровня средней заработной платы, сложившегося в субъекте РФ.

В 2016 году гарантированные государством социальные выплаты в виде пособия по безработице получили 609 человек, сумма выплат составила 84,8 млн рублей.

Вместе с тем продолжают иметь место отказы в назначении и выплате данного пособия на срок 6 месяцев, если имела место временная трудовая занятость в свободное от учебы время в период обучения в образовательной организации. Поскольку Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации занимает такую позицию, что впервые ищущим работу может быть гражданин, который нигде и никогда не работал, исполнительные органы власти по вопросам трудоустройства в субъектах РФ официально ею и руководствуются, назначая пособие в размере среднего по субъекту РФ в такого рода случаях только тем, кто смог защитить свое право в судебном порядке.

Для устранения такого рода нарушений усматривается необходимость законодательного урегулирования на федеральном уровне правового понятия «впервые ищущий работу» и законодательного указания на исключение факта временной занятости в каникулярные периоды как основания к отказу в признании лица, впервые ищущего работу (по получении профессионального образования).

## 2.12. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

*Гораздо легче предупреждать преступления, нежели их наказывать.*  
*Екатерина Вторая*

Вопросы профилактики преступности несовершеннолетних, анализ причин и условий ее формирующих, организация индивидуальной профилактической работы с подростками-правонарушителями, профилактика социального сиротства являются основными в деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории региона.

Комплекс мер, реализуемый всеми субъектами, позволяет говорить о снижении негативных тенденций как в сфере преступности несовершеннолетних, так и в сфере профилактики социального сиротства. Между тем в рамках анализа данных, представленных правоохранительными органами и иными субъектами системы профилактики правонарушений, следует отметить ряд серьезных проблем, представляющих новые тенденции (угрозы), требующие формирования новых подходов к организации работы по профилактике преступности несовершеннолетних и социального сиротства, принятия дополнительных мер по стабилизации ситуации в данной сфере. К ним относятся рост криминальной субкультуры среди несовершеннолетних, числа лиц, употребляющих наркотические вещества, значительный удельный вес несовершеннолетних, совершающих преступления из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стабильно высокое число групповых и повторных преступлений, преступлений в сфере информационной безопасности.

### Анализ преступности несовершеннолетних

В 2016 году несовершеннолетними и при их соучастии на территории региона совершено 1 605 преступлений. Всего участниками преступлений стали 1 667 человек. Снижение подростковой преступности составило 17,5 % (2015 год – 1 946 преступлений).

По итогам года:

- на 20 % (с 419 до 335) снизилось число тяжких, особо тяжких преступлений;

- на 40,2 % (с 368 до 220) – снизилось число преступлений, совершенных ранее судимыми подростками;

- на 28,2 % (с 486 до 349) – произошло снижение преступлений, совершенных в ночное время;

- на 18,4 % (с 1048 до 855) – совершенных в общественных местах;

- на 19,3 % (с 285 до 230) уменьшилось число преступлений, совершенных несовершеннолетними в состоянии алкогольного опьянения;

- на 16,5 % (с 654 до 546) – совершенных в группе. Число несовершеннолетних участников групп составило 688 человек.

Уровень подростковой преступности снизился в 23 территориях региона (Иркутске, Ангарске, Братске, Усолье-Сибирском, Саянске, Усть-Илимском, Усольском, Боханском, Усть-Удинском, Нижнеилимском, Тайшетском, Чунском, Черемховском, Аларском, Нукутском, Балаганском, Куйтунском, Тулунском, Нижнеудинском, Казачинско-Ленском, Жигаловском, Катангском, Мамско-Чуйском районах).

Вместе с тем в 9 территориях области отмечается рост подростковой преступности (МО МВД России «Эхирит-Булагатский» (+20,7 %), «Качугский» (+21,1 %), «Киренский» (+13,8 %), ОМВД России по Шелеховскому (+10,3 %) и Слюдянскому (+75 %) районам, ОП д. г. Зима МО МВД «Зиминский» (+3,8 %), ОП д. п. Залари МО МВД «Заларинский» (+53,3 %), ОП д. г. Усть-Кут МО МВД России «Усть-Кутский»).

Лидирующее место (79 %, 1 268 преступлений) в структуре подростковой преступности составляют преступления против собственности.

За прошедший период несовершеннолетними совершено 32 преступления отно-



сящихся к категории особо тяжких (-40,7 %; 2015 г. – 54). В их перечне 7 убийств (-36,4 %; 2015 г. – 11), 15 фактов (-34,8 %; 2015 г. – 23) причинения тяжких телесных повреждений со смертельным исходом, 5 изнасилований. 245 подростков совершили преступления в состоянии алкогольного опьянения, 25 несовершеннолетних совершили преступления в состоянии наркотического опьянения. Число лиц указанной категории по сравнению с прошлым годом увеличилось более чем в 2 раза (2015 г. – 12).

Из общего числа преступлений практически каждое третье совершено в группе (34 % или 546 преступлений), чуть больше половины из этих групп смешанные, в составе со взрослыми лицами (289 преступлений).

На долю обучающихся пришлось 68,2 % (1 138) преступных посягательств, на долю незанятых подростков – 28,3 %, студентов, работающих – 3,5 %.

Всего в отделы полиции за совершение различных правонарушений в 2016 году доставлено 13 658 несовершеннолетних (в том числе 113 – жители иных субъектов РФ, 38 – жителей стран-государств СНГ), из них:

- до 13 лет – 3 587 детей;
- 14-15 лет – 4 324 чел.;
- 16-17 лет – 5 747 подростков.

Из общего числа доставленных несовершеннолетних обучаются в образовательных организациях – 8 076 (школьники), учреждениях среднего профессионального образования – 3 199, ВУЗах – 59, работающих – 198, не занятых учебой или работой – 1 918. Практически каждый третий из доставленных детей проживает в неполных семьях, 1 256 чел. не имеют образования.

Особое беспокойство вызывает число доставленных из числа несовершеннолетних, относящихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них:

- проживают с опекунами, попечителями – 729 детей;
- в государственных учреждениях – 1 140 чел.

На 1 января 2017 на профилактических учетах в органах полиции состоят 5 020 несовершеннолетних, из них до 13 лет – 1 360, 14-15 лет – 1 629, 16-17 лет – 3 578 чел. Под

опекой и попечительством из общего числа состоящих находятся 283 чел., из государственных учреждений – 208. В составе 410 групп антиобщественной направленности находится на профилактическом учете 987 несовершеннолетних.

### Преступность несовершеннолетних на объектах транспорта

В 2016 году на объектах транспортной инфраструктуры Иркутской области, обслуживаемых транспортной полицией Восточной Сибири, несовершеннолетними совершено 15 преступлений (2015 год – 27), что составило 2,0 % в общем числе противозаконных деяний. К уголовной ответственности привлечено 13 жителей Иркутской области, не достигших совершеннолетия (2015 год – 24).

Структуру подростковой преступности составили два значительных блока противоправных деяний: 36,0 % – преступления против собственности (6 фактов); 36,0 % – преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических веществ (6).

В числе преступлений против собственности преобладают кражи сотовых телефонов (43,0 %), хищение личных вещей и материально-технических ценностей предприятий (29,0 %). Преступления, квалифицированные по ст. 228 УК РФ, во всех случаях касаются перевозки растительной массы дикорастущей конопли из мест ее произрастания для собственного изготовления и употребления.



4 преступления несовершеннолетних, или 30,8 %, носят групповой характер (2015 год – 9, или 33,3 %), при этом в состав 3 из 4 преступных групп входили взрослые лица.

2 противоправных деяния (15,4 %) совершены подростками под воздействием наркотических веществ (2015 год – 9, или 33,3 %), деяний в состоянии алкогольного опьянения совершено не было (2015 год – 1).

Все преступления совершены подростками в дневное время.

К категории тяжких отнесено 6 подростковых преступлений, или 46,2 % (2015 год – 4, 14,8 %).

Особо тяжких, а также преступлений против жизни и здоровья со стороны несовершеннолетних в 2016 году в зоне обслуживания Управления не зарегистрировано.

Подавляющее большинство несовершеннолетних лиц, привлеченных к уголовной ответственности, являются местными жителями (84,6 %). Все обучаются в общеобразовательных учреждениях области: в средних профессиональных училищах (61,5 %); в средних общеобразовательных школах – (38,5 %); воспитываются во внешне благополучных, не состоящих на учете семьях (92,3 %).

В разрезе муниципалитетов, на территории которых расположены обслуживаемые объекты транспорта, беспокойство вызывает оперативная обстановка по линии несовершеннолетних в Усть-Кутском районе.

Помимо преступлений, в зоне оперативной ответственности Управления выявлено 3 общественно-опасных деяния, совершенных лицами, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности (2015 год – 3); и 1026 административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними в целом (2015 год – 1284). В числе последних традиционно преобладают нарушения, составляющие правонарушения на транспорте – 79,8 % (2015 год – 75,2 %), из них 35 деяний, непосредственно влияющих на безопасную работу железнодорожного транспорта. Большая часть таких правонарушений пришла на наложение посторонних предметов на рельсы (16 или 45,7 %); 9 фактов (25,7 %) – составило битье стекол в поездах; 10 фактов (28,6 %) – разборудование сооружений и устройств сигнализации или связи.

### Анализ ситуации по совершению общественно опасных деяний несовершеннолетними, не достигшими возраста уголовной ответственности

*Нет детей неспособных, трудных, злых, – есть те, кого в раннем возрасте неправильно воспитали, не дали достаточное количество любви.*

*В.А. Сухомлинский*

В рамках работы по ранней профилактике противоправных деяний со стороны несовершеннолетних, выявлено 839 общественно опасных деяний (2015 г. – 915), в совершении которых приняли участие 936 подростков, не достигших возраста привлечения к уголовной ответственности (-10,0%, п. г.–1040).

Две трети общественно опасных деяний (636) совершены несовершеннолетними в возрасте до 14 лет. Из общего числа «несубъектов» 113 – совершили общественно опасные деяния повторно, 117 (15,6 %) общественно опасных деяний – групповые.

В 2016 г. особо тяжких преступлений, а также противоправных деяний в состоянии наркотического, токсического опьянения не допущено.

Основная часть детей указанной категории являются обучающимися (95,2 %, или 891).

Каждое третье общественно опасное деяние (48,1 %) – подростковые общественно опасные деяния против личности. Наибольшая их часть (97,2 %, или 351) связаны с причинением несовершеннолетними телесных повреждений, не повлекших вреда здоровью.

334 (44,5 %) общественно опасные деяния носят имущественный характер, их сокращение составило 7,3 % (2015 г. – 371), из которых 260 – кражи личного имущества граждан (иные по составам: мошенничество – 5, грабежи – 30, вымогательства – 4, повреждение имущества – 45).

В целях профилактики совершения повторных общественно опасных деяний несовершеннолетними, не достигшими возраста уголовной ответственности, подразделениями по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России по Иркутской области на районном уровне направлено 119 (п.г. – 130) ходатайств в суд для решения вопроса

о помещении лиц, совершивших общественно опасные деяния, в Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП). Удовлетворено 88 (73,0 %) от числа направленных (уровень п.г.).

Анализ контингента находившихся в Центре подростков показал, что 105 помещенных, или 90,5 % – лица мужского пола, 11, или 9,5 % – девочки. Основная масса помещенных в ЦВСНП лиц относится к возрастной категории 12-15 лет – 85 чел. Практически одинаковое количество составили подростки младшей (от 8 до 11 лет) и старшей (с 16 до 17 лет) категорий – 15 и 16 человек соответственно.

Пятая часть от общего числа помещенных (24 чел., или 20,6 %) – лица, оставшиеся без попечения родителей и проживающие в госучреждениях и у опекунов (п.г. – 21). В неполных семьях проживают 40 подростков или третья часть от общего числа воспитанников ЦВСНП (п.г. – 97). Каждый пятый несовершеннолетний (24 из 116) помещен в ЦВСНП за совершение двух и более противоправных деяний.

Согласно данным статистического отчета о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, за 2016 год в муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав поступило 1062 материала в отношении несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности. Принято реше-

ние о направлении в ЦВСНП в отношении 78 человек, удовлетворено 57.

Территориальными ПДН У(О)МВД и комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав области подготовлено 55 ходатайств для решения вопроса о помещении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебные заведения закрытого типа. По удовлетворенным ходатайствам помещено в спецшколы и спецучилища 19 несовершеннолетних.

Согласно данным статистического отчета о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в 2016 году муниципальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав решение о направлении в спецшколы и спецучилища в отношении 34 человек, удовлетворено 15.

Разница в данных КДН и ЗП и органов полиции по помещению несовершеннолетних в ЦВСНП и спецучреждения закрытого типа требует проведения соответствующей сверки между указанными ведомствами и понимания того, все ли подростки, направляемые в указанные учреждения рассматриваются на заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и если нет, то почему?



### Административная практика по линии несовершеннолетних

*Хулиган, сознательный нарушитель дисциплины не рождается внезапно. Его создают годы черствости, равнодушия и бессердечности взрослых.*

*В.А. Сухомлинский*

В целом, сотрудниками органов внутренних дел области в 2016 году составлено 3 813 административных протоколов по линии несовершеннолетних. В том числе:

- 13 чел. за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконное приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (ст. 6.8 КоАП);
- 81 чел. за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП);
- 103 чел. – мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ);
- 541 чел. – потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом (ч.1 ст. 20.20 КоАП);
- 25 чел. – потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспорте общего пользования, а также в других общественных местах (ч. 2 ст. 20.20 КоАП);
- 644 чел. – появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП).

В 933 случаях за употребление несовершеннолетними в возрасте до 16 лет алкогольной продукции к административной ответственности привлечены их законные представители (ст. 20.22 КоАП РФ, п.г. – 804).

Выявлено 264 лица, вовлекающих несовершеннолетних в употребление алкогольных и спиртосодержащих напитков (ст. 6.10 КоАП РФ, п.г. – 216). В рамках проверок объектов торговли установлено 366 фактов розничной продажи несовершеннолетним алкогольной продукции (ст. 14.16.2.1 КоАП РФ, п.г. – 197).

Согласно статистическим данным количество протоколов об административных правонарушениях, поступивших в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, остается стабильно высоким. В 2016 году в комиссии поступило на несовершеннолетних 2 835 протоколов, из них каждый 5 протокол или 511 рассмотрены заочно, в том числе повторно 59 протоколов. Между тем очевидно, что заочное рассмотрение административных протоколов в отношении несовершеннолетних не может являться эффективным инструментом профилактической работы с подростками-правонарушителями.

В течение 2016 года Уполномоченным продолжен анализ практики рассмотрения дел об административных правонарушениях комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, по результатам которого установлено, что на всех этапах и стадиях административного производства, от возбуждения дела об административном правонарушении и до исполнения постановлений о назначении административного наказания или прекращения административного производства, значительно возросли объем и сложность процессуальных действий, совершение которых требует от должностных лиц, занимающихся правоприменительной практикой, знания норм не только административного права, но и других его отраслей.

Анализ практики рассмотрения дел об административных правонарушениях приводит к тому, что значительная часть дел рассматривается КДН и ЗП формально. При вынесении постановлений об административном правонарушении комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав должным образом не уделяется внимание событию, а также составу административного правонарушения, что влечет незаконность вынесенного постановления, а также нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Вместе с тем указанные недостатки в соответствии со статьей 29.1 КоАП РФ должны выявляться уже на стадии подготовки рассмотрения дела об административном правонарушении.

Практически при рассмотрении дел об административных правонарушениях КДН и ЗП не выясняются обстоятельства, смягчаю-

щие, отягчающие административную ответственность, характер и размер причиненного административного правонарушения.

Следует отметить, что количество протоколов, возвращенных комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, составило 515, вернулось после доработки – 357. Количество вынесенных определений о прекращении административного производства составило 2 037, из них в связи отсутствием события административного правонарушения – 46, в связи с отсутствием состава административного правонарушения – 699, в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности – 1 195.

Как правило, при таком объеме рассматриваемых протоколов организовать эффективную работу достаточно сложно.

Исходя из полномочий КДН и ЗП, очевидно, что в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях первостепенное значение имеет изучение личности несовершеннолетнего, причин и условий, способствовавших совершению им противоправных деяний, и принятие мер по организации индивидуальной профилактической работы с правонарушителем.

Думается, что назрела необходимость изменения существующих подходов в реализации административной практики, повышения эффективности в данном направлении со стороны всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Дополнительными инструментами профилактического воздействия на подростков-правонарушителей, совершивших административные взыскания, особенно в отношении тех несовершеннолетних, дела на которых рассмотрены заочно, могут быть:

– поручение образовательному учреждению по проведению профилактической работы с подростком по месту учебы (в зависимости от вида правонарушения);

– направление в адрес подростка и его родителей профилактических материалов или личное их вручение на заседании комиссии.

Следует отметить серьезную профилактическую работу всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, направленную на формирование законопослушного поведе-

ния детей и подростков, пропаганду здорового образа жизни, организацию и проведение общепрофилактической деятельности, развитие системы дополнительной занятости детей.

Между тем выстраивание индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним, основы основ в деятельности каждого субъекта, по-прежнему вызывает трудности в работе специалистов. Задачи по работе с подростком планируются и реализуются в зависимости от ресурсов субъекта, его видения ситуации.

Нормой становится ситуация, когда в отношении подростков, совершивших правонарушение, утверждены абсолютно одинаковые планы работ вне зависимости от семейной ситуации подростка, его возраста, имеющихся зависимостей, состояния здоровья, характерных особенностей и т. д.

Как правило, при анализе ситуации с подростком, имеющим трудности в обучении, проблемы с поведением, испытывающим дискомфорт, например, в стенах образовательной организации, представленные материалы о проведенной работе не содержат сведения о мероприятиях индивидуализированного характера, нет скоординированности действий специалистов разных служб (психолога, социального педагога, классного руководителя), присутствует правовая неграмотность в принятии решений, касающихся организации работы с проблемным подростком.

Несмотря на большую работу ведомств по повышению квалификации специалистов различного профиля, качество указанной работы оставляет желать лучшего. Ориентиром в оценке воспитательной работы должен стать, в том числе, и результат работы с детьми «группы риска», состоящими на различных видах профилактического учета.

Встречающиеся в практике работы Уполномоченного случаи по защите прав детей указанной категории зачастую свидетельствуют о формальном подходе субъектов к организации индивидуальной работы с подростком и семьей, позднем выявлении проблем ребенка, часто целенаправленной деятельности по «избавлению» от него (вывод из стен школы), предвзятом отношении, перекладыванию всей ответственности только

на родителей. Основными инструментами в работе являются: беседы, наблюдение и констатация событий, привлечение к ответственности, использование влияния родительской общности.

Учитывая вышеизложенное, деятельность по повышению качества индивидуальной профилактической работы, объективная дача оценки указанной деятельности должны стать ориентиром для всех субъектов системы профилактики.

*К Уполномоченному обратилась мать обучающегося 5 класса одной из школ г. Иркутска с просьбой оказать помощь в урегулировании конфликтной ситуации в школе. Изучив ситуацию, Уполномоченный пришел к выводу о наличии вопиющих фактов нарушения прав ребенка при получении образования. На протяжении 4 лет администрацией школы и педагогическим коллективом не предпринималось никаких мер по оказанию надлежащей психолого-педагогической помощи ребенку начальных классов, который остро нуждался в ней, а также не проводилась работа с учениками класса и их родителями, направленная на сплочение коллектива. Наоборот, были созданы условия, при которых возник серьезный конфликт ребенка с учениками, их родителями и педагогами. В конце первого полугодия второго класса до конца учебного года Владимир был неправомерно переведен на индивидуальное обучение. При этом учебный план программы обучения 2 класса начальной школы был составлен с нарушением (три дня в неделю по три урока). На протяжении нескольких лет ребенок не получал психолого-педагогическую помощь и коррекцию, необходимую ему по состоянию здоровья. Рекомендации врача, данные ребенку, не выполнялись. Все это привело к бесконтрольному поведению ребенка в классе и школе – драки и оскорбления учеников, нарушение порядка и устава школы и т. д. Администрацией школы к разрешению конфликта были привлечены родители детей. До их сведения была доведена информация о состоянии здоровья ребенка. Стали поступать коллективные заявления родителей об исключении ребенка из школы, разбирательства матери на родительских собраниях, в присутствии классного руководителя. Подключившись к*

*решению проблемы, Уполномоченный сумел убедить маму ребенка обратиться к специалистам по оказанию ребенку психологической помощи и коррекции поведения, выявлению причин плохого поведения. Конечно работа, с ребенком должна была начаться в более раннем возрасте, но думается, что и сейчас еще можно надеяться на положительный результат.*

Требует пристального внимания скоординированная организация работы всех субъектов системы профилактики с отдельными категориями подростков-правонарушителей. Следует отметить слабую работу комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по использованию ресурсов ЦВСНП, взаимодействия с судебными органами по указанному направлению. Не налажено и эффективное сотрудничество с органами здравоохранения по организации работы с подростками, употребляющими наркотические и психоактивные вещества.

В комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав до сих пор отсутствует единый региональный программный комплекс, позволяющий отследить систему ведения учета различных категорий семей и детей, рассматриваемых на заседаниях комиссии. Статистический учет ведется специалистами комиссии вручную, он не единообразен.

В век глобальной информатизации делопроизводства становится непонятным, как можно организовать работу с подростком и родителями на надлежащем уровне, если основное время работы специалистов занимает оформление документов в соответствии с требованиями законодательства.

Большой упор в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав сегодня направлен на профилактику семейного неблагополучия. Безусловно, отсутствие надлежащего надзора за детьми, проблемы в их воспитании чаще всего являются причинами и совершения преступлений со стороны подростков. Между тем многих проблем можно было бы избежать, если бы в школах на ранних стадиях проявления проблем в поведении ребенка оперативно отработывались вопросы социально-педагогического сопровождения обучающегося до

наступления правовых последствий девиантного поведения. Изучение отдельных ситуаций, связанных с нарушением законопослушного поведения ребенка, выявляет издержки в организации воспитательной работы в образовательных учреждениях. Драки, проблемы с обучением, «социальные исключения» в отношении отдельных детей зачастую служат причинами затяжного конфликта ребенка со школой и ухода на «улицу». Представляется крайне важным в условиях агрессивной информационной среды, часто уклонения родителей от воспитания собственного ребенка, иногда отсутствия желания родителей взаимодействовать с общественными институтами по решению проблем ребенка, особое внимание уделять надлежащей организации комплексного сопровождения малыша еще в начальном звене школы.

#### Анализ преступности в отношении несовершеннолетних

По итогам анализа, проведенного ГУ МВД России по Иркутской области, в прошедшем году зарегистрировано 2 182 преступления, совершенных в отношении несовершен-

нолетних, расследовано 1 813 уголовных дел, в том числе 261 – по тяжким, особо тяжким составам.

Потерпевшими по уголовным делам признаны 2 236 детей, из них:

- 36 – в возрасте от 0 до 1 года;
- 1 250 – от 1 до 13;
- 950 – от 14 до 17 лет.

К уголовной ответственности за преступления в отношении детей привлечены 1 415 человек.

Четверть всех совершенных преступлений – против жизни и здоровья несовершеннолетних, включая побои, легкий, средний и тяжкий вред здоровью, факты истязаний, угрозы убийством, причинение смерти.

По данным Следственного управления СК России по Иркутской области (далее – СУ СК) количество детей, погибших от преступных посягательств в 2016 году, составило 50 человек.

Каждое седьмое преступление допущено в сфере половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних – 54,6 % уголовных дел, возбужденных СУ СК.

Каждое восьмое преступление совершено в отношении личного имущества детей.

Таблица № 51

#### Сведения о видах преступлений и их количестве, совершенных в отношении несовершеннолетних на территории Иркутской области (2015-2016 гг.).

показатели	2015 г.	2016 г.
общее количество преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, из них:	2 998	2 182
против жизни и здоровья детей	566	457
против свободы, чести и достоинства личности	5	2
против половой неприкосновенности и половой свободы личности	209	258
против семьи и несовершеннолетних	1 005	610
против собственности	266	229
против нравственности	4	17
количество несовершеннолетних потерпевших	3 274	2 236

Несмотря на сокращение количественных показателей, представленных в таблице в сравнении с 2015 годом, статистические данные свидетельствуют о наличии серьезной проблемы, связанной с жестокостью и насилием над детьми в семье.

Среди лиц, привлеченных к ответственности за преступления в отношении несовершеннолетних, практически каждый второй – родитель (законный представитель) – 693 человека.

- 136 зарегистрированных преступлений в семьях – против личности, жизни и здоровья детей, из них:
- 1 – убийство по неосторожности (ст. 109 УК РФ);
- 7 – оставление детей в опасности (ст. 125 УК РФ);
- 2 – истязание (ст. 117 УК РФ);
- 23 – угрозы убийством (119 УК РФ);
- 103 – ст. 116, 115, 118 УК РФ.

20 преступлений, или 2,9% от совершенных родителями преступных деяний – факты жестокого обращения с детьми, предусмотренные ст. 156 УК РФ.

9 преступлений, или 1,3 % от преступлений, совершенных в семьях, – посягательства на половую неприкосновенность и половую свободу личности, допущенные родственниками или членами семей, 7 из них – совершенны отцами, 2 других – родственниками.

Благодаря совместной работе органов полиции, СУ СК с региональной службой межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению с детьми, созданной на базе Центра психолого-медико-социального сопровождения в г. Иркутске, ситуация с сексуальным насилием стала менее латентной, что позволило выявлять дополнительные эпизоды совершения таких преступлений в отношении детей.

Более 80 % преступлений родителей и треть от всех преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, составляют деяния, предусмотренные ст. 157 УК РФ (неуплата алиментов), их количество составило 564.

Ранее судимыми допущено 472 (26 % от расследованных) преступления в отношении несовершеннолетних.

В 162 случаях (8,9 % от расследованных)

фигурантами преступлений в отношении детей стали сами несовершеннолетние.

Среди актуальных причин, способствовавших преступлениям в отношении несовершеннолетних, необходимо особо обозначить:

– факторы семейного неблагополучия либо родительской беспечности; до 70 % преступлений в отношении детей происходит в семьях «группы риска», имеющих на иждивении несовершеннолетних детей;

– незанятость трудоспособного родительского населения, и как следствие, развитие в семьях социально-негативных привычек;

– высокий уровень агрессии в обществе в целом, в том числе, в подростковой среде;

– недостаточный объем объектов социальной инфраструктуры, социально-психологических служб (как правило, находятся при учреждениях социальной защиты и осуществляют деятельность «по запросу»);

– незначительное число психологов (в том числе квалифицированных) в общеобразовательных учреждениях (60 % от общего числа учреждений);

– формализованный подход к вовлечению детей «группы риска» в систему дополнительного образования;

– незначительное число доступных детям из малообеспеченных семей спортивных объектов (до 70 % спортивных учреждений принимают детей в «престижные» секции на возмездной основе);

– деформация нравственных устоев населения, наличие у преступников корыстных мотивов при совершении противоправных деяний в отношении детей как наиболее незащищенной категории граждан.

Одна из немаловажных причин преступности в регионе, учитывая значительную концентрацию учреждений пенитенциарной системы (26 исправительных колоний и следственных изоляторов), издержки в организации работы по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы либо принудительных мест пребывания граждан.

Криминогенная ситуация, связанная с несовершеннолетними в Иркутской области, остается сложной. Скорейшее разрешение существующих проблем зависит не только от правоохранительных органов, но и от регио-

нальных органов исполнительной власти.

Так, в ходе расследования уголовных дел по факту смерти детей, находившихся в Черемховском интернате, а также серьезных нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних воспитанников Усольского кадетского корпуса, выявлены существенные недостатки в деятельности областных социальных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся как в ведомстве министерства образования, так и министерства социально-го развития, опеки и попечительства, также подобные недостатки имеются и в ряде медицинских учреждений Иркутской области.

К сожалению, вынуждены констатировать, что сегодня в интернатных учреждениях встречаются все формы жестокого обращения с детьми: отсутствует необходимый надзор, вследствие чего дети становятся жертвами преступлений. Воспитанники страдают от физического, эмоционального насилия, подвергаются экономической эксплуатации.

Особую тревогу вызывает тот факт, что сегодня дети становятся жертвами значительной части сексуальных преступлений, и все

чаще эти преступления совершаются дома.

В сложившихся условиях, учитывая значительное число «неблагополучного» населения региона, необходимо уделять большое внимание профилактике преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, исключить формальный подход к исследованию причин и условий, способствующих их совершению, активно взаимодействовать в данном направлении всем заинтересованным органам и учреждениям. Необходимо отметить, что в регионе разработан Комплексный План по профилактике правонарушений несовершеннолетних, однако государственной межведомственной программы с соответствующим финансированием не разработано.

*Учитывая вышеизложенное, предлагается целесообразным рекомендовать Правительству Иркутской области разработать и принять государственную региональную межведомственную программу по профилактике правонарушений несовершеннолетних либо включить указанный блок мероприятий в Программу «Дети Приангарья», обеспечив соответствующим финансированием.*

## 2.13. Профилактика наркомании несовершеннолетних

*Нельзя врачевать тело, не врачую души.  
Сократ*

Ежегодно Уполномоченный в своих докладах уделяет особое внимание проблеме распространения наркомании среди несовершеннолетних.

Дети, подростки, студенты являются теми социальными группами населения, которые в большей степени подвергаются влиянию, вовлечению в употребление наркотических и психотропных веществ.

Согласно статистике, представленной в «Докладе о наркоситуации в Иркутской области в 2016 году», уровень наркопотребительства в сравнении с другими регионами Сибирского федерального округа, в целом по Российской Федерации, остается одним из самых высоких, что формирует высокий спрос

на наркотические средства и делает регион привлекательным для организаторов наркобизнеса.

По данным министерства здравоохранения Иркутской области по итогам 2016 года в регионе зарегистрировано 8 549 больных с синдромом зависимости от наркотических средств, что составило 354,3 человек в расчете на 100 тыс. населения.

Таблица № 52

**Динамика больных с синдромом зависимости от наркотических средств в сравнении с показателями. Сибирского федерального округа и Российской Федерации в целом, на 100 тысяч населения**

	Иркутская область	СФО	РФ
2006 год	536,1	415	246
2007 год	502,1	410	251
2008 год	529	409	252
2009 год	500,8	394	251
2010 год	487,9	374	246
2011 год	485	343	237
2012 год	470,8	322	232
2013 год	421,7	303,3	226,7
2014 год	417,9	288,3	220,0
2015 год	384,9	273,2	213,2

Среди зарегистрированных больных, страдающих употреблением наркотических веществ, 3,7 % – детско-подростковое население.

В 2016 году отмечено увеличение количества лиц, употребляющих наркотические вещества, поставленных на учет в возрасте от 0 до 14 лет на 0,3 % и в возрасте 15-17 лет – на 0,9 %.

Ниже приведены данные о количестве несовершеннолетних, состоящих на наркологическом учете в учреждениях здравоохранения Иркутской области в связи с употреблением ПАВ, а также сведения о результатах социально-психологического тестирования учащихся школ и профессиональных учебных заведений области, подтвердивших употребление наркотических веществ.

Таблица № 53

**Сведения о несовершеннолетних, состоящих на наркологическом учете в учреждениях здравоохранения Иркутской области в связи с заболеваниями, связанными с употреблением ПАВ**

	2014	2015	2016
число детей, состоящих на наркологическом учете в учреждениях здравоохранения в связи с заболеваниями, связанными с употреблением ПАВ:			
наркомания	24	23	32
токсикомания	24	16	11
пагубное употребление наркотиков	213	288	181
пагубное употребление ПАВ	77	59	27
Итого:	538	386	251

Таблица № 54

**Сведения об обучающихся, подтвердивших употребление наркотических веществ в рамках проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего профессионального образования**

тип образовательной организации	количество обучающихся, подтвердивших факт употребления наркотических веществ (человек)	% от общего количества подлежащих тестированию	% от общего числа принявших участие
муниципальные общеобразовательные организации	272	0,27 %	0,42 %
образовательные организации для детей, нуждающихся в государственной поддержке	33	1,34 %	1,71 %
профессиональные образовательные организации	290	1,08 %	2,12 %
итого	595	0,46 %	0,7 %

Рост обучающихся, состоящих на учете за употребление психоактивных веществ, отмечен в муниципальных образованиях: город Иркутск, город Бодайбо и район, Куйтунский, Качугский, Усть-Кутский, Усольский, Черемховский районы.

Если сделать сводный анализ несовершеннолетних, употребляющих (замеченных) по данным различных министерств и ведомств, то наблюдается следующая картина.

Таблица № 55

**Сведения о количестве несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете, употребляющих наркотические и психоактивные вещества**

	2016 г.
в органах здравоохранения	251
в органах образования (по результатам тестирования)	595
в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел	191
в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав	118

Значительное расхождение данных профилактических учетов различных структур в очередной раз демонстрирует латентность реальной картины по выявлению и учету лиц, употребляющих наркотические и психотропные вещества. Указанная ситуация влияет, соответственно, и на организацию профилактической работы с

данной категорией несовершеннолетних.

Так, представителями аппарата Уполномоченного в рамках проверок организации антинаркотической работы в муниципальных образованиях Иркутской области в составе межведомственной рабочей группы были выявлены следующие факты.

МО «Шелеховский район». По данным

КДН и ЗП в Шелеховском районе на учете по употреблению ПАВ на момент проверки (апрель 2016 года) состояло 4 несовершеннолетних.

По данным ПДН отдела МВД России по Шелеховскому району – на учете 5 несовершеннолетних, еще по двум подросткам решается вопрос о постановке на учет.

По данным антинаркотической комиссии Шелеховского района на начало 2016 года на учете по употреблению ПАВ состояло 19 подростков. К концу апреля 2016 года количество несовершеннолетних снизилось до 4 человек. Часть подростков была снята в связи с достижением совершеннолетия, часть – в связи с исправлением либо отсутствием рецидива. Регламент (порядок, основания) по снятию подростков с учета не представлен.

Так, двое несовершеннолетних, И. и С., 2000 года рождения, были сняты с учета в связи с тем, что в течение определенного времени в поле зрения КДН и ЗП в Шелеховском районе, ПДН отдела МВД России по Шелеховскому району с употреблением ПАВ не попадали. При этом на учете в КДН и ЗП в Шелеховском районе ребята состоят как правонарушители (за нарушение комендантского часа, самовольные уходы и т. д.).

При изучении ситуации было установлено, что данные подростки до сентября 2015 года обучались в одной из общеобразовательных школ г. Шелехова по коррекционной программе VIII вида. В начале учебного 2015 года класс, в котором обучались несовершеннолетние, был расформирован по причине малого количества учеников. Оставшейся части обучающихся были предложены места в 9-м общеобразовательном классе. Вопрос об адаптации подростков, их возможности обучения в общеобразовательном классе не рассматривался. Родители несовершеннолетних И. и С. написали заявление о переводе детей на семейную форму обучения. Подростки на основании поданных заявлений в начале учебного 2015-2016 года были отчислены из школы.

В сентябре 2016 года администрацией школы с матерью И. был заключен договор о прохождении промежуточных и итоговых аттестаций. Информацией о наличии (отсутствии) у И. задолженности по промежу-

точным аттестациям администрация школы не представила.

По обучению С. информации не представлено вообще никакой. Никто не смог пояснить, где в настоящее время обучается и чем занимается С. Связь с семьей подростка никто не поддерживал.

Пояснить, каким образом родители (законные представители) организовали учебный процесс и обучение своим детям администрация школы, КДН и ЗП в Шелеховском районе не смогли.

Фактически подростков никто не контролировал, ими не интересовался. При этом постановления КДН и ЗП в Шелеховском районе направляются в СОШ для проведения профилактической работы. Результаты этой работы администрация школы представила.

МО «Балаганский район». На момент проверки на учете в органах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних муниципального образования в связи с употреблением наркотических веществ состоял 1 несовершеннолетний, являющийся учащимся техникума.

Согласно изученным материалам подросток поставлен на профилактический учет в 2014 году. В 2015 году он передан под опеку. Опекун проживает в одном из сельских поселений Балаганского района. Несовершеннолетний постоянно пропускал учебные занятия, нарушал правила проживания в общежитии, длительное время находился в розыске. Вместе с тем за прошедший период на заседании КДН и ЗП рассматривался всего один раз.

Результаты проверки органов опеки и попечительства свидетельствуют о том, что специалисты не владеют актуальной информацией о проблемах подростка.

Аналогичная ситуация отмечена и в отношении ряда других подопечных. Соответственно, должных мер по исправлению ситуации своевременно не принимается.

МО «Баяндаевский район», «Качугский район», «Заларинский район». Несмотря на представленную общепрофилактическую работу субъектов профилактики наркомании на территории муниципальных образований, на момент проверки на диспансерном уче-

те лиц, входящих в возрастную категорию 20-39 лет (возраст, когда большинство граждан проживают в браке и имеют детей), с зависимостью от наркотических и психотропных веществ состояло около 100 чел. (по каждому из указанных муниципальных образований), однако статистика свидетельствует об отсутствии в районах семей с детьми, состоящих на различных видах профилактического учета в связи с употреблением родителями наркотических средств и психотропных веществ.

**МО «город Братск».** С ноября 2014 года на учете в Падунской КДН и ЗП №1 г. Братска состоит семья гр. В., воспитывающая дочь, 2010 года рождения. Гр.В. употребляет наркотические вещества. По приговору суда осуждена по ч.3 ст. 30, п. б ч. 2 ст. 228.1 УК РФ, приговорена к 5 годам лишения свободы с отсрочкой исполнения наказания до 14-летнего возраста дочери. В начале апреля 2016 года замечена в употреблении наркотиков (анализы подтвердили употребление героина), составлен протокол о привлечении к административной ответственности. На

момент проверки (спустя месяц) ребенок продолжает жить с матерью, несмотря на потребление наркотиков, невыполнение родительских обязанностей и нарушение условий приговора.

**Напряженными остаются показатели острого отравления наркотиками и смертности в связи с отравлением ПАВ.**

Значительное число отравлений регистрируется в связи с увеличивающимся количеством потребителей курительных смесей.

В 2016 году зарегистрировано 47 случаев отравления курительными смесями, из них, 7 детей, 10 подростков, 30 взрослых.

В прошедшем году от отравлений, связанных с наркотическими средствами и психотропными веществами, в Иркутской области умерли 71 человек, или 2,94 на 100 тысяч населения.

Среди детей до 14 лет в 2016 году зарегистрировано 23 случая острых отравлений наркотическими веществами, среди подростков 15-17 лет – 32 случая. 1 несовершеннолетний в результате отравления погиб (г. Иркутск).

Таблица № 56

**Острые отравления наркотиками среди детей и подростков, случаи**

	2012	2013	2014	2015	2016
дети до 14 лет	3	8	18	30	23
подростки 15-17 лет	7	23	45	75	32

Хотелось бы отметить, что официальная статистика показателей острых отравлений не отражает полной картины существующей проблемы на сегодняшний день. Так согласно поступившим в аппарат Уполномоченного оперативным сводкам ГУ МВД по Иркутской области о происшествиях с несовершеннолетними за 2016 год получена информация о 23 случаях отравления несовершеннолетних неустановленным веществом, в результате которых пострадали 25 несовершеннолетних.

**Между тем, несмотря на то, что согласно официальным данным в результате отравления наркотическим веществом погиб всего один подросток из г. Иркутска, у Уполномоченного присутствуют серьезные**

**сомнения в объективности указанной статистики.**

Согласно полученной информации (оперативная сводка ГУВД и материалы СУ СК РФ) в августе 2016 года зафиксирован случай смерти несовершеннолетнего А., 2000 года рождения, в Усть-Кутском районе области в результате отравления неустановленным веществом. В соответствии с материалами расследования несовершеннолетний А., находясь в гостях у бабушки, с другом в течение длительного времени употребляли наркотическое вещество (масло конопли). В результате один из подростков умер. По данным СМЭ причина смерти указана не связанная с отравлением, между тем у второго под-

ростка данные об употреблении наркотического вещества подтвердились, и он был поставлен на учет.

Также в оперативной сводке за февраль 2016 года сообщается о факте смерти одиннадцатиклассника Б. из г. Ангарска, который, находясь в гостях у друга, обнаружен без признаков жизни в ванной комнате. С места происшествия изъята часть пластиковой бутылки с веществом бурого цвета. Со слов друга А. установлено, что Б. пришел к

нему в гости, принес с собой наркотическое вещество под названием «Мята», которое он приобрел через интернет-магазин. Согласно судебно-медицинскому исследованию смерть подростка наступила в результате острой сердечной недостаточности.

В целом по области «общая заболеваемость наркоманией и обращаемость лиц, употребляющих наркотики с вредными последствиями», оценивается как предкризисная.

Рисунок № 25

**Динамика числа потребителей наркотиков в Иркутской области за 2006-2016 годы, на 100 тыс. населения**



Очень высока и криминальная активность среди лиц, злоупотребляющих наркотиками и другими ПАВ.

Из 3813 несовершеннолетних, привлеченных в 2016 году к административной ответственности за совершение различных правонарушений, 1304 – за нарушения антиалкогольного и антинаркотического законодательства.

В два раза в сравнении с предыдущим годом увеличилось количество преступлений несовершеннолетних в состоянии наркотического опьянения.

В прошедшем году в области допущены

64 преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и их прекурсоров (+3,2 % в сравнении с прошлым годом), 12 из них связаны со сбытом наркотических средств. Увеличилась доля несовершеннолетних (на 4,6 % в сравнении с прошлым годом) в совершении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Участниками данных преступлений стали 68 подростков, из них:

- 43 чел. – учащиеся образовательных организаций;
- 3 чел. – студенты;
- 22 – иные категории.

Таблица № 57

**Сведения ГУ МВД России по Иркутской области  
о несовершеннолетних участниках преступлений, связанных  
с незаконным оборотом наркотических средств и их прекурсоров**

Количество несовершеннолетних участников преступлений (в рамках оконченных уголовных дел)				
2012	2013	2014	2015	2016
68	57	62	65	68

**В целом, из оборота у несовершеннолетних либо по месту их проживания изъято более 103 килограмма наркотических средств.**

В отчетном году выявлен факт вовлечения несовершеннолетних в употребление наркотических веществ с возбуждением уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 230 УК РФ. Уголовное дело прекращено на основании ч. 2 ст. 24 УПК РФ: лицо, совершившее деяние, не достигло возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

*Несовершеннолетний С., 2003 г. р., житель Ленинского района г. Иркутска, путем выемки «закладок» доставал наркотические средства, неоднократно приносил в школу, угощал учащихся. В возбуждении уголовного дела по ст. 230 УК РФ отказано на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, ч. 3 ст. 27 УПК РФ, в связи с недостижением возраста привлечения к уголовной ответственности. По решению Ленинского суда г. Иркутска подросток помещен в ЦВСНП на 30 суток.*

Сложившаяся обстановка свидетельствует о необходимости принятия серьезных, неотложных мер как оперативными подразделениями региона, так и субъектами системы профилактики, общественными объединениями, родительской общественностью по выявлению несовершеннолетних, употребляющих наркотические вещества и проведению с ними дальнейшей профилактической работы.

Благодаря проводимым мероприятиям в рамках подпрограммы Иркутской области «Комплексные меры злоупотребления наркотическими средствами, токсическими и психотропными веществами» на 2014-2020 годы государственной программы «Молодежная

политика» на 2014-2020 годы, ситуация меняется, но сдвиги незначительные. К сожалению, достать наркотик на сегодняшний день не составляет большого труда даже школьнику.

Наиболее доступными местами распространения наркотических средств в регионе являются места массового досуга молодежи и сеть Интернет.

По результатам анализа источников приобретения несовершеннолетними наркотических средств, проведенного ГУ МВД по Иркутской области, 11,3 % – приобрели синтетические наркотики бесконтактным способом посредством Интернет-ресурса с использованием электронных платежных систем, 88,7 % самостоятельно заготовили растительное сырье и (или) приготовили в домашних условиях.

В результате мониторинга сети Интернет в 2016 году волонтерами регионального антинаркотического движения выявлено 44 сайта, содержащих информацию о способах изготовления и приобретения наркотических средств.

Сотрудниками Управления по контролю за оборотом наркотиков ГУ МВД России по Иркутской области выявлено 14 сайтов, с помощью которых распространялась информация о возможности приобретения наркотических веществ. Сведения об Интернет-ресурсах направлены в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций для прекращения доступа к ним. В результате проведения оперативно-розыскных мероприятий, по 7 сайтам установлены лица, причастные к распространению синтетических наркотиков на территории Иркутской области. За про-

шедший год правоохранительными органами Иркутской области с профилактической целью проверено более 900 клубов, баров, дискотек, 49 мест, отведенных для курения кальяна.

С учетом анализа оперативной обстановки по линии несовершеннолетних, результатов мониторинга тестирования учащихся, статистических данных органов здравоохранения, образования, молодежной политики, управления Роспотребнадзора по Иркутской области ситуация складывается сложная.

Чтобы правильно найти пути выхода из нее, необходимо прежде всего исследовать причины и уже с их учетом выстраивать дальнейшую работу.

По данным социологического исследования, проведенного в 2016 году, большинство опрошенных считают, что главной причиной распространения наркомании является вседозволенность: количество респондентов, выбравших данный ответ, составило 52,3%. 45 % опрошенных причиной распространения наркомании в регионе считают «неудовлетворенность жизнью, социальное неблагополучие», 31,7% – «излишнюю свободу, беззаботность молодежи».

Таким образом, отсутствие нравственных ориентиров влияет на увеличение количества молодых людей, активно ищущих наркотические вещества с целью изменить свое состояние сознания.

Согласно анализу ГУ МВД по Иркутской области в качестве причин совершения пре-

ступлений, связанных с потреблением психоактивных веществ либо в сфере незаконного оборота наркотических средств, обозначены, прежде всего, наличие социально негативных привычек в семьях правонарушителей (порядка 48 % проживают в условиях семейного неблагополучия), незрелость мышления и неумение противостоять соблазну (до 30 %), влияние сверстников, имеющих данные социально-негативные привычки (53 %).

Уполномоченным неоднократно в ежегодных докладах был высказан ряд рекомендаций по улучшению ситуации в данной сфере.

В частности, хотелось бы остановиться на вопросах доступности медицинских услуг и необходимости создания условий для раздельного оказания наркологической помощи совершеннолетним и несовершеннолетним лицам, больным наркоманией.

На сегодня специализированную стационарную наркологическую помощь несовершеннолетние могут получить лишь в 5 областных учреждениях здравоохранения: ОГБУЗ «Иркутский областной психоневрологический диспансер» (15 коек), ОГБУЗ «Усть-Илимский областной психоневрологический диспансер» (2 койки), ОГБУЗ «Братский областной психоневрологический диспансер» (10 коек). Также медицинская помощь оказывается в ОГБУЗ «Усольская областная психоневрологическая больница», ОГБУЗ «Тулунский областной психоневрологический диспансер».

Таблица № 58

**Состояние оказания наркологической помощи детям в Иркутской области**

	2014	2015	2016
Количество медицинских организаций, в которых организовано оказание наркологической помощи несовершеннолетним:*	36	36	36
в т. ч. стационарной	4	4	5

\* Амбулаторная наркологическая помощь несовершеннолетним пациентам оказывается в медицинских организациях врачами психиатрами-наркологами; кабинеты для амбулаторного приема несовершеннолетних находятся в медицинских организациях второго уровня.



*До настоящего времени на территории области так и не создана эффективная система помощи наркозависимым несовершеннолетним, не приняты меры к развитию наркологической службы, ее доступности в различных районах региона, не создан и реабилитационный центр для несовершеннолетних лиц, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества.*

**На решение указанных вопросов влияет и реальное отсутствие четких статистических показателей в указанной сфере, разница в цифрах у уполномоченных органов, латентный характер проблемы.**

В этой связи особенно остро встает проблема перед сотрудниками специализированных учреждений для несовершеннолетних, на сегодняшний день не владеющих специфическими, профессиональными в данном направлении методами работы с указанной категорией детей.

Следует уделить особое внимание пресечению распространения синтетических наркотических средств и психоактивных веществ, в том числе в развлекательных заведениях, местах массового досуга, отдыха молодежи, студенческих общежитиях. Эффективность профилактического антинаркотического направления значительно возрастает при участии в данной работе представителей родительской общественности.

Безусловно, необходимо постоянно актуализировать знания родителей о современных психоактивных веществах и признаках их употребления, информировать об угрозе, которую несут интернет-ресурсы для их детей.

К сожалению, нередко родители детей с проблемами опасаются огласки, когда ребенок экспериментирует с наркотиками или находится в группе риска. Это приводит к скрыванию информации в семье и школе, чтобы не нести последствий.

Активное включение учащихся, студентов в волонтерскую деятельность по профилактике негативных явлений способствует, с одной стороны, развитию у молодежи социальной активности, с другой, референтность мнения сверстников и значимость общения в молодежной среде усиливает эффективность работы.

Одна из острых проблем – отсутствие профессионального обучения специалистов и повышения их знаний. Сегодня ВУЗы не готовят специалистов в данной области. Поэтому необходима организация обучения профессиональных групп (педагогов, сотрудников полиции, школьных психологов, социальных работников) для организации необходимой помощи подросткам, родителям и молодежи.

Есть большие вопросы и по освидетельствованию подростков, документированию правонарушений, связанных с употреблением несовершеннолетними ПАВ.

**Учитывая высокую социальную значимость и необходимость принятия незамедлительных мер в сфере противодействия распространению социально-негативных привычек среди несовершеннолетних, рекомендуем:**

*– разработать межведомственный порядок взаимодействия субъектов системы профилактики по организации работы с несовершеннолетними, употребляющими ПАВ, наркозависимыми родителями, имеющими детей;*

*– активизировать работу в рамках решения вопроса об открытии специализированного центра для несовершеннолетних лиц, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества, – стационарного отделения с круглосуточным временем пребывания, отделения медико-социальной реабилитации для наркозависимых несовершеннолетних на базе учреждения здравоохранения;*

*– разработать механизм совершенствования системы организации проведения медицинского осмотра учащихся, с учетом сложившейся наркоситуации на территории в целях раннего выявления употребления ПАВ;*

*– актуализировать порядок передачи информации между региональными оперативными и профилактическими службами ГУ МВД о несовершеннолетних наркозависимых потребителях, наркозависимых родителях несовершеннолетних с целью выявления фактов их вовлечения в незаконный оборот наркотиков, предотвращения антиобщественных связей, совершения ими противоправных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотиков;*

*– усилить работу соответствующих ведомств по выявлению фактов пропаганды и рекламы наркотических средств и психотропных веществ, в том числе по выявлению интернет-сайтов, содержащих сведения о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, о способах и местах культивирования наркосодержащих растений, с последующим направлением обращений в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций для блокировки данных ресурсов;*

*– проработать вопрос повышения квалификации сотрудников специализированных учреждений для несовершеннолетних по программе «Социальная реабилитация и ресоциализация лиц, употребляющих психоактивные и психотропные вещества»;*

*– организовать проведение широкомасштабной просветительской кампании среди несовершеннолетних и молодежи различных категорий, родительской общественности по выявлению и предупреждению фактов вовлечения несовершеннолетних (в том числе рекламы занятости и зарабатывания денежных средств) в сферу незаконного оборота наркотиков (работа курьером);*

*– обеспечить организацию работы по продвижению на федеральном законодательном уровне инициативы о наделении комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав правом возлагать обязанность на законного представителя;*

*– обеспечить несовершеннолетнему диагностику, лечение, медицинскую и социальную реабилитацию в связи с употреблением ПАВ.*

## 2.14. Право граждан на предоставление бесплатной юридической помощи

*Все люди по своей природе равны.  
Т. Гоббс*

Анализ числа обращений граждан в динамике свидетельствует, что за четыре года действия Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Закона Иркутской области от 6 ноября 2012 года № 105-ОЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области» данная мера социальной поддержки становится доступнее, что подтверждается все более возрастающим количеством обращений.

Так, в 2014 году такого рода помощь получили около 35 000 человек, в 2015 году – 152 160, а в 2016 году уже 312 440 человек. Отмечается значительное увеличение обращений граждан ко всем участникам системы оказания бесплатной юридической помощи. Например, государственными органами исполнительной власти Иркутской области в 2014 году помощь оказана 18 666 гражданам, в 2015 – 76 989, в 2016 – 88 238. Уполномоченным по правам ребенка: 2014 год – 792, 2015 год – 1 425 и 2016 год – 1 460 гражданам.

За истекший период становление систе-

мы оказания бесплатной правовой помощи в Иркутской области состоялось. Упразднение в 2015 году министерства юстиции Иркутской области, являвшегося органом, уполномоченным в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, не сказалось на динамике собственно процессов этого вида деятельности благодаря сложившемуся опыту каждого из участников системы. Новый орган исполнительной власти – агентство по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, в рабочем режиме продолжило деятельность по организации обеспечения такого рода помощи населению области и в координационном, и в законодательном направлениях.

Шагом, способствовавшим расширению гарантий для граждан и увеличению числа обращений, явилась законодательная инициатива по внесению в феврале 2016 года в статью 9 Закона Иркутской области № 105-ОЗ, дополнительного случая, по которому

льготные категории граждан могут получать правовую помощь бесплатно, а именно, при «определении порядка осуществления родительских прав и защите родительских прав в судебном порядке, определении места жительства детей, лишении родительских прав».

Анализ характера обращений показывает, что в исполнительные органы государственной власти и подведомственные им учреждения граждане обращаются по вопросам реализации социальных прав (трудовых, жилищных, земельных, охраны здоровья) и за предоставлением мер социальной поддер-

жки. Данные обращения, как правило, разрешаются устными правовыми консультациями и в отдельных случаях – практической помощью в виде составления соответствующего заявления.

Кроме того, эффективной правовой помощью являются информационные стенды в учреждениях, подготовленные перечни необходимых документов, памятки по льготам и алгоритму действий для определенных категорий граждан, готовые образцы заявлений в органы исполнительной власти.

Таблица № 59

**Сведения об оказании гражданам бесплатной юридической помощи участниками государственной системы юридической помощи**

наименование участника государственной системы юридической помощи	количество обращений граждан	количество консультаций в устной форме	количество консультаций в письменной форме	представительство интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах и организациях	количество составленных документов правового характера
Органы исполнительной власти	88 765	88 238	24 968	859	8 864
ГАУ «Иркутский областной многофункциональный центр предоставления государственных муниципальных услуг»	208 879	208 879	0	0	0
ОГКУ «Государственное юридическое бюро по Иркутской области»	7 615	6 704	0	78	875
Органы управления территориального фонда обязательного медицинского страхования	1 381	1 291	80	0	0
Адвокатская палата Иркутской области	1 097	831	69	40	235
Уполномоченный по правам человека в Иркутской области	2 390	1 120	1 280	0	0
Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области	1 460	693	767	0	87
Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Иркутской области	853	577	243	101	0
<b>ИТОГО</b>	<b>312 440</b>	<b>279 826</b>	<b>27 406</b>	<b>1 078</b>	<b>10 061</b>

Как следует из вышеприведенной таблицы, в 89,6 % случаях граждане получили устные правовые консультации и в 8,8 % случаях – письменные. Следует отметить, что оформление письменных консультаций с выдачей гражданину необходимого, в том числе и нормативного материала, увеличилось на 3 056 случаев (показатель прошлого года – 24 350).

Учитывая, что составление процессуальных документов для обращения в органы исполнительной власти, а тем более в суд, требует специальных юридических познаний и для большинства граждан являются платными услугами, такую форму правовой помощи, как составление процессуальных документов, оказанную бесплатно в 10 061 случаях, следует отметить как наиболее эффективную и материально ощутимую такими категориями, как малоимущие граждане, многодетные семьи, лица из числа детей-сирот.

Именно эти категории граждан наиболее часто обращаются за помощью в адрес Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по правам человека, к специалистам Государственного юридического бюро по Иркутской области и адвокатам – участникам системы бесплатной помощи в такого рода ситуациях, когда в административном порядке реализовать свое право не могут (ввиду отсутствия правоустанавливающих документов, необоснованного отказа органа исполнительной власти и по иным причинам), т. е. в ситуации, когда требуется правовая помощь уже не в реализации права, а в его защите.

Так, специалистами Госюрбюро и адвокатами в течение года оказана бесплатная юридическая помощь 8 641 гражданину, в том числе:

- детям-инвалидам и их законным представителям – 141;
- детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, их законным представителям – 308;
- лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (от 18 до 23 лет) – 161;
- гражданам, имеющим трех и более детей в возрасте до 18 лет – 390;
- одиноким родителям, воспитывающим несовершеннолетних детей, – 797.

Полномочия по оказанию такого рода

юридической помощи, как судебное сопровождение, Федеральный закон № 324-ФЗ и Закон Иркутской области № 105-ОЗ возлагают на специалистов Государственного юридического бюро Иркутской области, адвокатов Адвокатской палаты Иркутской области, являющихся участниками системы оказания бесплатной правовой помощи, и в рамках предоставленной компетенции – на Уполномоченных по правам человека и предпринимателей, органы исполнительной власти субъекта.

Как следует из вышеприведенной таблицы, уполномоченные на то органы и учреждения использовали такую возможность в 1078 случаях, что в абсолютном выражении не превышает показатель прошлого года – 1 110.

При этом наибольшая активность в этом направлении использована Уполномоченным по правам предпринимателей – 101 случай. Общее снижение числа судебных сопровождений граждан наблюдается как в Госюрбюро – с 90 случаев до 78, так и в Адвокатской палате – со 125 до 40.

В целом, наблюдается снижение уровня участия профессиональных адвокатов в системе оказания бесплатной помощи. Так, первоначальный список из 73 адвокатов, включившихся в систему оказания бесплатной правовой помощи в 2013 году, увеличился в 2015 г. до 119, что привело к значительному увеличению общего объема оказанной гражданам помощи – 1 728 случаев.

По состоянию же на 1 января 2017 года (данные размещены на официальном сайте Адвокатской палаты) участниками системы оказания бесплатной помощи являются только 15 адвокатов, осуществляющих прием в г. Иркутске. В результате, по итогам 2016 года число случаев бесплатной правовой помощи снизилось до 1 097, а количество сопровождаемых граждан в суд – до 40.

Вместе с тем, согласно сводному отчету агентства по обеспечению деятельности мировых судей, жалоб на отказ в предоставлении бесплатной правовой помощи не поступало.

Исходя из соотношения численности штата (11 специалистов) и организационных возможностей (4 филиала в области), наиболее активной является деятельность Государ-

ственного юридического бюро Иркутской области.

Кроме того, что бесплатная помощь оказана 7 615 гражданам, 875 из которых составлены процессуальные документы, специалисты Бюро регулярно выезжают для оказания бесплатной правовой помощи к лицам с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям и их представителям. Так, в течение года осуществлено 9 выездов в Иркутское региональное отделение Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих», 14 выездов – в Иркутское региональное отделение Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество инвалидов».

Всего мероприятий, направленных на улучшение и расширение оказания бесплатной юридической помощи специалистами Государственного юридического бюро осуществлено 79, в том числе – участие в совместных с министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, министерством образования Иркутской области выездах в Центры помощи детям, школы-интернаты, в Ярмарке летних вакансий и т. п.

В истекшем году все участники системы оказания бесплатной юридической помощи в Иркутской области приняли участие в проведении дней бесплатной помощи, объявленные Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» – 24 июня и 23 сентября 2016 г., а также в проведении Всероссийского дня правовой помощи детям – 18 ноября 2016 г., в ходе проведения которого юридическая помощь была оказана 4 794 гражданам, организована работа 282 консультационных пункта, проведено 453 мероприятия в учебных заведениях области, детских дошкольных учреждениях, специальных учебно-воспитательных учреждениях и учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, встречи с родителями и воспитателями.

Агентством по обеспечению деятельности мировых судей подготовлены и переданы в министерство образования Иркутской области лекционные материалы для школьников на темы: «Я – гражданин России», «Ответственность педагогических работников».

Кроме того, представители всех участников системы приняли участие в проведении научно-практической конференции по проблеме оказания бесплатной правовой помощи, организованной 26 апреля 2016 г. Всероссийским государственным университетом юстиции и в проведении круглого стола «Бесплатная юридическая помощь инвалидам: проблемы и перспективы», организованном ОГКУ «Государственное юридическое бюро 11 мая 2016 года.

Следует отметить, что в истекшем году агентством организована и проведена активная и доступная для населения работа по информированию о возможности получения бесплатной юридической помощи. В средствах массовой информации размещено 72 материала: в печати – 57, на радио – 2, на сайтах – 13. В автобусах, трамваях и троллейбусах размещены соответствующие объявления. На главной странице официального портала Правительства Иркутской области обеспечено размещение баннера «Бесплатная юридическая помощь» с информацией о порядке, случаях и категориях граждан, имеющих право на получение данной меры социальной поддержки.

Удачным является решение о размещении информации об оказании бесплатной юридической помощи специалистами Госюрбюро и адвокатами в помещениях учреждений «Иркутский областной многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», куда ежедневно обращаются десятки и сотни граждан.

В целом, анализ деятельности каждого из участников системы в этом направлении и обобщенные данные статистики свидетельствуют о том, что становление системы оказания бесплатной юридической помощи в Иркутской области состоялось, население области имеет доступ к информации о возможном получении юридической помощи бесплатно и при необходимости – получает ее.

Вместе тем, несмотря на отсутствие жалоб по отказам в предоставлении бесплатной юридической помощи, следует учитывать, что территориально помощь организована не во всех муниципальных образованиях, с связи с чем гражданам для ее получения, приходится выезжать за пределы места проживания. В

то же время специалисты Государственного юридического бюро вынуждены систематически организовывать выездные приемы по территории Иркутской области.

*При таких обстоятельствах представляется важным рекомендовать Пра-*

*вительству Иркутской области:*

*– рассмотреть вопрос об увеличении секторов Государственного юридического бюро с учреждением их в г. Братске, г. Байкальске и п. Усть-Ордынский.*

### 3. Основные направления деятельности уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области и его аппарата

2016 год стал завершающим годом первого пятилетнего срока деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области Семеновы Светланы Николаевны.

За данный период Уполномоченным было решено немало задач, но основной результат проявился в развитии в Иркутской области независимой системы защиты прав и законных интересов ребенка, с помощью которой жители Иркутской области получили возможность влиять на ситуацию в системе государственных органов и органов местного самоуправления, реализующих полномочия в сфере детства, в том числе путем изложения Уполномоченному в обращениях своих проблем, которые впоследствии находили свое решение в управленческих и даже законодательных актах. Благодаря созданной в Иркутской области модели детского правозащитного института, Уполномоченный вовлекает в диалог всех тех, от кого может зависеть решение проблемы, кто может оказать посильную помощь и при этом сохранить неформальную, доверительную атмосферу общения, отсутствие которой нередко мешает в работе исполнительным органам государственной власти. В такой ситуации и представители общественности и рядовые граждане охотнее идут на контакт и выражают открыто все, что у них «наболело».

Показателем активной работы Уполномоченного является его работа в составе коллегиальных органах различных уровней органов власти, в том числе:

– комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области;

– комиссии по отбору проектов социально ориентированных некоммерческих организаций, поступивших на конкурс «Губернское собрание общественности в Иркутской области»;

– антинаркотической комиссии в Иркутской области;

– экспертном совете при ГУ Иркутское региональное отделение Фонда социального страхования РФ;

– координационном совещании по обеспечению правопорядка в Иркутской области;

– областной комиссии по организации летнего отдыха и оздоровления детей;

– аккредитационной коллегии службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области;

– коллегиях, проводимых Главным управлением МВД РФ по Иркутской области, Следственным управлением Следственного комитета РФ по Иркутской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области и др.

Успешно реализуются такие эффектив-



ные механизмы реагирования на нарушения прав и законных интересов детей, как доклады и заключения Уполномоченного.

В соответствии с пунктом 4 статьи 17 Закона Иркутской области от 12 июля 2010 г. № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», одной из ключевых задач Уполномоченного является изучение ситуации по отдельным вопросам соблюдения прав ребенка, по результатам которого, а также в случае грубого и (или) массового нарушения прав ребенка, готовятся специальные доклады, в которых предлагаются меры по восстановлению нарушенных прав детей и по предотвращению их повторения. За шесть лет было подготовлено 6 ежегодных и 4 специальных доклада, более 130 заключений.

Только в 2016 году Уполномоченным подготовлено два специальных доклада «Право ребенка на семью» и «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области».

Актуальность выбранных тем очевидна. Анализу состояния дел и проблемным вопросам в региональной системе профилактики социального сиротства и был посвящен специальный доклад «Право ребенка на семью». При подготовке доклада был проведен мониторинг эффективности работы ведомств (органов опеки и попечительства, школ, медицинских учреждений, отделений сопровождения замещающих семей и т. д.) по профилактике возвратов детей из замещающих семей. По всем обсуждаемым в докладе вопросам Уполномоченным были даны рекомендации соответствующим ведомствам и службам.

Специальный доклад «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» был посвящен проблемам качества образования, доступности дополнительного образования, дошкольного образования в Иркутской области, реализации прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на получение образования, а также в целом дана оценка имеющимся в регионе социальным рискам и угрозам в сфере образования. Большое внимание было уделено проблемным вопросам в системе общего образования, повышению эффективности процесса воспитания, в т. ч. правового, духовно-нравственного и патриотического, системе

подготовки подростков к последующему процессу получения ими профессий, востребованных российским государством и обществом.

Все доклады в обязательном порядке направлялись в адрес Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Законодательного Собрания Иркутской области, а заключения Уполномоченного – в адрес заинтересованных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (с содержанием докладов можно ознакомиться на сайте [www.irdeti.ru](http://www.irdeti.ru)).

Деятельность Уполномоченного в сфере защиты прав и законных интересов детей регулярно освещается на официальном сайте <http://irdeti.ru>, разработанном в соответствии с требованиями, предъявляемыми к сайтам государственных органов власти.

На страницах интернет-ресурса представлены разделы, касающиеся вопросов деятельности детского омбудсмена, его задач и полномочий, порядка обращения граждан; работы Экспертного совета Уполномоченного, заключения по результатам инспекционных проверок, в целях правового просвещения граждан размещены методические материалы и тематические брошюры по различным направлениям, выпуски журнала «Вестник Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», другая полезная информация. На сайте также опубликованы федеральные и региональные нормативные правовые документы в области защиты прав и законных интересов детей.

Оперативная информация, связанная с деятельностью Уполномоченного, публикуется в новостном разделе сайта. Здесь рассказывается о текущей работе Уполномоченного, публикуются комментарии по острым ситуациям, возникающим в регионе, рассказывается о проектах аппарата Уполномоченного и законодательных инициативах. В 2016 году в новостном разделе сайта было опубликовано около 200 материалов.

В 2016 году были проведены работы по обновлению информационного портала омбудсмена. Кроме обновленного дизайна, на новом портале сделан акцент на контактной информации омбудсмена, работе виртуальной приемной, иначе подан новостной блок.

Деятельность Уполномоченного невозможна без тесного сотрудничества и взаимодействия со средствами массовой информации. Прежде всего, речь идет о комментариях, специальных интервью, выступлениях по наиболее важным и актуальным вопросам в области защиты прав и законных интересов детей, проживающих на территории Иркутской области. Это позволяет подробно и объективно освещать деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области, делиться актуальной информацией с населением региона.

Наиболее значимыми в 2016 году стали выступления омбудсмена в СМИ по дорожно-транспортному травматизму, профилактике жестокого обращения с детьми, школьным конфликтам. Совместно с фондом «Ювента» Уполномоченным в октябре проведен круглый стол по теме школьных конфликтов. Его результатом стали десятки выступлений в печатных и электронных средствах массовой информации. Сюжеты по данной теме прошли в новостных программах на телеканалах АС Байкал ТВ, ИГТРК, РЕН ТВ, АИСТ. Аналитические статьи опубликованы в газете «Пятница», «Копейка». Активное участие в освещении социально важной темы приняли и информационные агентства региона.

Совместно с газетой «Аргументы и факты» в редакции прошла презентация проекта «Наставник» благотворительного фонда «Дети Байкала». На баблплощадке «АиФ» состоялась прямая линия Службы судебных приставов и омбудсмена по вопросам взимания алиментов. Постоянно обсуждались темы информационной безопасности детей и подростков, сдачи единого государственного экзамена и вопросов, возникающих вокруг



него.

В течение года Уполномоченный принимала активное участие в пресс-конференциях и прямых эфирах на радио и телевидении. Подробно освещались законодательные инициативы Уполномоченного о реализации прав детей-инвалидов на бесплатный проезд в клиники областного значения, восстановление права детей-сирот на выплату единовременного пособия и обеспечение одеждой при выпуске из учебного заведения и другие. Не остались без внимания СМИ инициативы Уполномоченного по поводу детского питания в школах и детских садах области; внеочередного предоставления санаторно-курортного лечения детям-инвалидам; обеспечения детей, страдающих сахарным диабетом тест-полосками; пенсионного обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей. Для решения этих вопросов Уполномоченным были направлены обращения в адрес Губернатора Иркутской области, председателя Фонда социального страхования РФ, министра здравоохранения РФ, Верховный Суд РФ.

Активно освещалось участие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области в праздновании Всемирного дня ребенка, сбор школьных принадлежностей для детских исправительных учреждений, сбор книг и игрушек для детских учреждений Иркутской области, создание в Иркутске центра паллиативной помощи детям, изготовление по инициативе омбудсмена кресел-трансформеров для отделения детской онкологии, Байкальский детский форум и многие другие темы.

Нередко средства массовой информации становятся полноправными защитниками и помощниками Уполномоченного. Совместная работа помогает находить поддержку в сложных ситуациях, когда, например, нужна экстренная помощь. Так, благодаря активной поддержке СМИ, была оказана помощь юным иркутянам Матвею Басаргину и Сенику Аюпяну, которые получили тяжелые травмы в ДТП. Для помощи мальчикам были мобилизованы информационные ресурсы многих СМИ области, в результате чего для пострадавших детей были собраны денежные средства, медицинские изделия и препараты, технические средства.

Развивая и поддерживая тему взаимодействия с жителями области и со средствами массовой информации в 2016 году зарегистрированы страницы омбудсмена в социальных сетях: Facebook и «ВКонтакте».

В целях создания эффективных рычагов воздействия на негативные проявления в отношении детей налажено тесное оперативное взаимодействие с правоохранительными органами и, в первую очередь, со Следственным управлением СК РФ по Иркутской области, ГУ МВД России по Иркутской области, ГУФСИН по Иркутской области и прокуратурой Иркутской области, что позволило оперативно и эффективно реагировать на любые факты жестокого обращения с детьми, особенно в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью несовершеннолетних.

Эффективно ведется работа по проведению акций, в том числе благотворительных.

На протяжении четырех лет действует проект Уполномоченного «ОТКРЫТИЕ. Раздвигая границы возможного», основная цель которого воспитать толерантное отношение и уважение к детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями здоровья, помочь их социализации в обществе. Сегодня, благодаря поддержке неравнодушного коллектива ПАО «Иркутскэнерго» под руководством Генерального директора Олега Причко проект живет и развивается. В трех городах области Иркутске и Слюдянке по выходным дням ребята ждут в группах, где с ними занимаются квалифицированные педагоги. В г. Ангарске группы работают четыре дня в неделю, с понедельника по четверг. Дети имеют возможность практически ежедневно посещать уроки и обучаться социально-бытовым навыкам. Родители это время могут посвятить себе. Понимая потребность в таких занятиях, а также просьбы родителей, в планах открыть такие группы в других городах области.

Созданы и совершенствуются элементы института Уполномоченного: это и Экспертный совет при Уполномоченном, в состав которого включены представители социальной и юридической науки из ведущих вузов Иркутска, и представители Уполномоченного в муниципальных образованиях Иркутской области; это и повышающаяся с каждым годом эффективность работы Аппарата Упол-

номоченного.

Взаимодействие Уполномоченного с членами Экспертного совета осуществлялось по разным направлениям:

- проведение совместных мероприятий (научно-практические конференции, форумы);

- участие в мероприятиях по правовому просвещению, в том числе участие в двух всероссийских днях правовой помощи детям – 26 июня под эгидой Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и 20 ноября – под эгидой Министерства юстиции РФ;

- участие в подготовке и выпуске печатной просветительской литературы и совместное обсуждение правовых проблем, имеющих, как правило, системный характер.

*Так, в течение года на совместных заседаниях были обсуждены следующие спорные вопросы:*

- *передача ребенка под опеку. В свете последних изменений семейного законодательства проверка на соответствие личности требованиям, обозначенным в статье 127 Семейного кодекса РФ, осуществляется только в отношении самого кандидата в опекуны. В то же время ребенок фактически попадает в семью, где реально проживают лица, не соответствующие требованиям, предъявляемым к опекунам (ранее судимые, отстраненные от опекуна за виновное поведение и пр.) Речь, как правило, идет о сожителях или родственниках, которые юридически не могут быть отнесены к членам семьи нанимателя (собственника) жилого помещения в силу закона, но фактически таковыми являются и могут быть признаны членами семьи в судебном порядке (но только по иску заинтересованного лица).*

*Цель обсуждения – поиск возможных вариантов по предотвращению такого рода ситуаций, возможность законодательной инициативы либо новых управленческих решений;*

- *снижение брачного возраста. В последнее время наметилась тенденция на злоупотребления законодательной возможностью снижения брачного возраста. За разрешением на вступление в брак с 16-летнего возраста обращаются не только беременные*

*девочки, но и мальчики. Особенно это касается несовершеннолетних из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у которых по окончании пребывания в госучреждении имеется определенные денежные накопления. Есть и факты представления в органы ЗАГС фиктивных разрешений от имени органа местного самоуправления.*

*Цель обсуждения – поиск вариантов по изменению процедуры получения разрешения, усиление контроля государственных органов в выявлении действительной воли и объективных обстоятельств вступления в ранний брак, оформление законодательной инициативы;*

- *алиментные отношения. Возможность законодательной инициативы об изменении обязательств родителей по выплате алиментов на содержание своего ребенка до 23-летнего возраста, при условии обучения на очной форме в образовательной организации, по аналогии с обязательствами по возмещению вреда в связи с потерей кормильца;*

- *участие несовершеннолетних в заключении соглашений по уплате алиментов. В соответствии со статьями 80 и 99 Семейного кодекса РФ родители могут заключить соглашение об уплате алиментов, которое заключается между лицом, обязанным уплачивать алименты, и их получателем, а при недееспособности лица, обязанного уплачивать алименты, и (или) получателя алиментов – между законными представителями этих лиц. Не полностью дееспособные лица заключают соглашение об уплате алиментов с согласия их законных представителей. Допустимо (либо требуется) участие несовершеннолетнего, достигшего возраста 14 лет, в согласовании условий и подписании соглашения между родителями об уплате алиментов. Цель обсуждения – установить наличие нарушений прав несовершеннолетних.*

В отчетном году Уполномоченный и сотрудники аппарата активно принимали участие в конференциях, форумах, совещаниях, «круглых столах», заседаниях, семинарах, публичных акциях и других мероприятиях муниципального, регионального, российского и международного уровней. Самостоятельно проведено более 30 «круглых столов», тема-

тических совещаний, рабочих групп и семинаров различной тематической направленности, среди них:

- проведение рабочих встреч с руководителями и социальными педагогами социальных и образовательных организаций Иркутской области, в том числе организаций профтехобразования по вопросам защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- подготовка и проведение в рамках «Недели безопасного Рунета» «не-круглого стола» на тему «Информационная безопасность детей и подростков?»;

- проведение рабочих встреч по вопросам предоставления социальных услуг детям-инвалидам в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ»;

- проведение круглого стола «Оказание наркологической и психиатрической помощи несовершеннолетним в Иркутской области»;

- по вопросам неблагоприятной криминальной обстановки, в образовательных организациях, подведомственных министерству образования Иркутской области и департаменту образования администрации г. Иркутска, организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подведомственных министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области;

- по вопросам оказания психиатрической и наркологической помощи в Иркутской области, создания условий для реабилитации несовершеннолетних наркозависимых;

- межрегиональная конференция на тему: «Деформация правосознания несовершеннолетних под влиянием криминальной субкультуры: механизмы и способы коррекции и предупреждения преступного поведения»;

- региональная конференция «Защита прав детей: объединяем усилия. Межнациональное и межконфессиональное сотрудничество в семье и школе».

В 2016 году Уполномоченный и специалисты аппарата приняли участие в международных, межрегиональных и общероссийских мероприятиях:

- российско-американской конференции по теме: «Дети в неблагоприятной ситуации», в рамках которой состоятся семинары, мастер-классы и тренинги для врачей-педиатров, неонатологов, медицинских психологов и психиатров, социальных работников;
- VII Байкальском детском Форуме «Безопасность глазами детей»;
- всероссийском семинаре-совещании для руководителей органов опеки и попечительства совместно с директорами организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Четвертого всероссийского съезда руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (г. Москва);
- съезде Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ (г. Ростов-на Дону), на котором обсуждались вопросы защиты прав несовершеннолетних пациентов: задачи,

проблемы и перспективы их решения;

- I Азиатско-Тихоокеанском Саммите социальных работников «Социальная ответственность: пути достижения социального благополучия общества»;
- всероссийском совещании Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ на тему: «Совершенствование деятельности института Уполномоченных по правам ребенка в России: проблемы, задачи и перспективы» (г. Москва);
- круглом столе на тему: «Реализация мер по профилактике отказов от новорожденных детей и сопровождению беременных женщин, находящихся в трудной жизненной ситуации», проводимом комитетом по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы РФ;
- участие и работа в жюри конкурса «Почетная семья».

### 3.1. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с Законодательным Собранием Иркутской области

Мониторинг регионального законодательства и правоприменительной практики является одним из приоритетных направлений в деятельности Уполномоченного.

В 2016 году Уполномоченным было принято участие в 31 заседании Законодательного Собрания Иркутской области, подготовлено 25 заключений на проекты законов Иркутской области, в порядке законодательной инициативы внесено 2 проекта закона.

Совместно с комитетом социально-культурного законодательства Законодательного Собрания Иркутской области, а также с исполнительными органами государственной власти Иркутской области активно велась работа по обеспечению соблюдения прав несовершеннолетних в сфере образования.

В предыдущих докладах Уполномоченного неоднократно были обозначены проблемы, касающиеся прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа (далее – дети-сироты) при прохождении профессионального обуче-

ния вне освоения образовательных программ среднего общего образования, среднего профессионального образования, в том числе отсутствие у указанной категории лиц права на полное государственное обеспечение.

В данном направлении в 2016 году работа была завершена и внесены соответствующие изменения в Закон Иркутской области от 10 июля 2014 года № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области», а также Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 107-оз «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области».

Внесенные изменения позволили детям-сиротам получить профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих и профессиональное обучение по программам переподготовки рабочих и служащих (далее – программы подготовки) за

счет бюджетных ассигнований бюджета Иркутской области, а также предоставили право детям-сиротам, обучающимся по указанным образовательным программам, на полное государственное обеспечение.

Наряду с полным государственным обеспечением также были предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки детей-сирот, обучающихся по программам подготовки, такие как:

- 1) назначение ежемесячной академической выплаты и (или) ежемесячной социальной выплаты;
- 2) выплата пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, а также заработной платы, начисленной в период производственного обучения и производственной практики;
- 3) обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, единовременным денежным пособием получателей дополнительных мер социальной поддержки – выпускников образовательных организаций;
- 4) обеспечение бесплатного проезда на городском, пригородном, в сельской местности – на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также один раз в год к месту жительства и обратно, к месту учебы.

Вместе с тем проблемным вопросом, требующим решения в региональной системе профессионального образования, является отсутствие возможности получения за счет средств областного бюджета профессионального обучения несовершеннолетними не освоившими образовательные программы основного общего образования.

Лица, не прошедшие итоговой аттестации или получившие на итоговой аттестации неудовлетворительные результаты, а также лица, освоившие часть образовательной программы и (или) отчисленные из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в силу действующего законодательства в сфере образования не могут быть допущены к освоению образовательных программ среднего профессионального образования, среднего общего образования, поскольку не считаются освоившими образовательные программы основного общего или среднего общего образования.

При этом возможности получения бесплатного профессионального обучения вне пределов освоения образовательной программы среднего общего образования, образовательных программ среднего профессионального образования действующим законодательством не предусмотрено.

Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, получение профессии является одним из основных и неотъемлемых условий успешной социализации детей, обеспечения их полноценного участия в жизни общества, эффективной самореализации в различных видах профессиональной и социальной деятельности.

Кроме того, согласно ключевым принципам, сформированным как основы реализации государственной политики в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761, в РФ должны создаваться условия для формирования достойной жизненной перспективы для каждого ребенка, его образования, воспитания и социализации, максимально возможной самореализации в социально позитивных видах деятельности.

С целью возможности бесплатного получения профессионального обучения несовершеннолетними, не освоившими программы основного общего образования, в ноябре 2016 года в Законодательное Собрание Иркутской области Уполномоченным внесен проект закона о внесении изменений в Закон Иркутской области от 10 июля 2014 года № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области».

Поскольку в соответствии с частью 5 статьи 66 Закона об образовании основное общее образование является обязательным уровнем образования, проектом закона предусмотрено, что допуск к освоению профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих лиц, не освоивших программы основного общего образования, осуществляется при условии их обучения по основным общеобразовательным программам.

Данная инициатива Уполномоченного была поддержана Законодательным Собра-

нием Иркутской области, законопроект был принят в первом чтении.

В процессе работы над проектами законов Иркутской области, направленных Законодательным Собранием Иркутской области с целью дачи соответствующего заключения, позиция Уполномоченного была обозначена в ряде соответствующих поправок.

Так, при рассмотрении проекта закона Иркутской области о внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах образования» было установлено, что в соответствии с частью 5 статьи 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее – закон об образовании) в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) предоставляется компенсация. При этом субъекту РФ дано право при предоставлении компенсации устанавливать критерии нуждаемости.

В целях реализации данного права, указанным проектом закона в качестве критерия нуждаемости для получения родителями компенсации части родительской платы предлагалось определить среднедушевой доход семьи, который не должен превышать величину прожиточного минимума, установленную в целом по Иркутской области на душу населения.

Вместе с тем в условиях снижения дохо-

дов населения, в том числе семей, имеющих детей, компенсация является существенной материальной поддержкой воспитания и обучения детей, посещающих дошкольные образовательные организации. Учитывая данное обстоятельство, Уполномоченным в Законодательное Собрание Иркутской области была внесена поправка, предлагающая увеличить величину прожиточного минимума, как критерия нуждаемости, до двукратного размера в целях недопущения роста социальной напряженности, которая была одобрена.

В настоящее время ведется работа еще над одной из законодательных инициатив Уполномоченного – проектом закона Иркутской области «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области», предусматривающим создание на территории Иркутской области городских комиссий в городах, имеющих районное административно-территориальное деление (г. Иркутск, г. Братск), с целью координации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом на территории городского округа.

По мнению Уполномоченного принятие указанного проекта закона позволит повысить эффективность профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории одних из самых крупных городов Иркутской области Иркутска и Братска.

Серьезное внимание в деятельности Уполномоченного было уделено вопросам правового просвещения населения, в том числе повышению уровня информированности людей о правах детей и способах их защиты.

Работа была организована по следующим направлениям:

1. Для встреч с главами и мэрами городов и районов, руководителями служб системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществлено более 10 выездов Уполномоченного и специалистов аппарата в муниципальные образования области: г. Братск и Братский район,

г. Тайшет и Тайшетский район, г. Саянск, г. Бодайбо, Боханский район, Мамско-Чуйский район, Эхирит-Булагатский район, Заларинский район, Усть-Удинский район, Иркутский район и др. В рамках командировок организованы приемы граждан по личным вопросам защиты прав и интересов детей.

– международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы трудового права: теория и практика» в Российском государственном Университете правосудия;

– научно-практической конференции «Проблемы оказания бесплатной юридической помощи» в Иркутском филиале Все-



2. Участие в учебно-методических семинарах сотрудников Следственного управления Следственного комитета РФ по Иркутской области по вопросам: «Профилактика социального сиротства, выявление и работа со случаем»; социальных педагогов организаций для детей-сирот, специалистов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, директоров образовательных учреждений и др. Всего специалистами аппарата принято участие более чем в 24 семинарах.

3. За 2016 год было организовано и проведено более 40 лекций и бесед с детьми по правовому просвещению по темам: «Права ребенка и формы его правовой защиты», «Защита имущественных и жилищных прав несовершеннолетних», «Бесконфликтное общение». Регулярным стало проведение встреч и бесед в Ангарской воспитательной колонии и СИЗО-1 ГУФСИН России по Иркутской области.

4. Выступления Уполномоченного и специалистов аппарата с докладами на правозащитную тему:

российского государственного Университета юстиции;

– круглом столе «Бесплатная юридическая помощь инвалидам. Проблемы и перспективы» в ОГКУ «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» и др.

5. Подготовка печатных материалов по актуальным вопросам соблюдения прав детей, методических рекомендаций и информационных справочников правового характера:

- брошюра «В помощь родителю особого ребенка»;
- брошюра «Некоторые советы воспитателю дошкольного учреждения»;
- брошюра «Если ваш ребенок...»;
- брошюра «Жилищные права несовершеннолетних детей»;
- брошюра «Семейная медиация»;
- брошюра «Порядок реализации жилищных прав детей-сирот».

Выпуск и распространение официального печатного издания «Вестник Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области (далее – Вестник).

### 3.2. Правовое просвещение



В 2016 году было издано 2 номера Вестника с аналитическими материалами, статьями и интервью с должностными лицами региональных и федеральных органов власти, органов местного самоуправления, представителей научной общественности и общественных организаций.

Номера журнала, как правило, носят тематический характер и рассказывают о соблюдении прав юных жителей Приангарья в различных сферах жизни:

– «Право ребенка на имя», номер посвящен вопросам регистрации рождения ребенка в особых случаях: при рождении от суррогатной матери и в случае, если ребенка нашли или подкинули; изложена позиция Конституционного Суда РФ по данным вопросам и многое другое;

– «Обеспечение прав особенного ребенка», который посвящен правам детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов. В данном выпуске журнала была размещена правовая информация о тонкостях законодательства в рассматриваемой сфере, предложен алгоритм конкретных действий, представлен опыт работы с детьми-инвалидами в целом по региону и в отдельных муниципальных образованиях.

Вся печатная продукция направляется в муниципальные образования области, в территориальные подразделения федеральных органов государственной власти по Иркутской области, исполнительные органы власти Иркутской области, в учреждения социальной защиты населения, здравоохранения, образования, библиотеки, общественные организации, предоставляется гражданам на личных приемах.

Ежегодно, в ноябре, Уполномоченный проводит Неделю правовых знаний, приуроченную к празднованию Международного дня детей. В прошедшем году, с 14 по 18 ноября, Уполномоченный, сотрудники аппарата и члены Экспертного совета при Уполномоченном побывали в учебных организациях, государственных и муниципальных учреждениях, встретились с учащимися, педагогами, провели мероприятия не только по правовому просвещению несовершеннолетних в форме лекций, бесед, интерактивных опросов, но и мероприятия по оказанию правовой помощи

родителям и законным представителям детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся коррекционных образовательных учреждений г. Иркутска.

Всем участникам мероприятий были предложены методические рекомендации по применению норм жилищного, гражданского и гражданского процессуального законодательства.

В 2016 году была продолжена работа по заключению соглашений о сотрудничестве: со Следственным управлением Следственного комитета РФ по Иркутской области; с Иркутским областным советом женщин; с ГУ МЧС России по Иркутской области. Работа в рамках подписанных соглашений будет способствовать оказанию взаимной консультативной помощи по вопросам обеспечения основных гарантий государственной защиты детей, особенно если они находятся в трудной жизненной ситуации, проведении совместных мероприятий.

За время действия Федерального закона № 324-ФЗ от 21 ноября 2011 года «О бесплатной юридической помощи в РФ», согласно которому уполномоченные по правам ребенка включены в государственную систему оказания такого рода помощи, работа в этом направлении не только активизировалась, но и расширилась по формам и способам.

Бесплатная юридическая помощь силами специалистов аппарата Уполномоченного по правам ребенка оказывалась путем устных и письменных правовых консультаций. В отдельных случаях для заявителей были подготовлены процессуальные документы в виде заявлений, ходатайств, исковых заявлений, жалоб (апелляционных, кассационных), с которыми заявители могли обратиться в органы исполнительной власти и судебные инстанции. Всего в 2016 году было подготовлено 87 процессуальных документов. Наиболее часто встречающиеся ситуации, в которых Уполномоченный и специалисты аппарата оказывали правовую помощь гражданам:

С просьбой оказать бесплатную юридическую помощь обращались законные представители детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, столкнувшиеся с проблемами в реализации жилищных прав опекаемых, а также собственно лица из числа

детей-сирот, имеющие препятствия в реализации своих социальных прав из-за отсутствия жилья и регистрации по месту жительства. В такого рода случаях для них оформлялись заявления «Об установлении юридического факта – наличия места жительства по месту жительства в муниципальном образовании», предъявив которые в суд, заявители смогли получить судебные решения, заменяющие им сведения о регистрации по месту жительства, оформляемые органами миграционного контроля.

Довольно распространенной ситуацией являются требования управляющих компаний, предъявляемые к опекунам, о погашении задолженности по коммунальным платежам за счет средств детей, образовавшейся в период непроживания изъятого из семьи ребенка, по долгам их «нерадивых» родителей и иных родственников. С такими же требованиями сталкиваются и достигшие совершеннолетия лица из числа детей-сирот, возвратившиеся в жилое помещение, в котором сохранялось их право на дальнейшее проживание. До момента погашения долгов управляющие компании чинят препятствия в регистрации лиц по месту жительства, выдачи им справок «с места жительства», необходимых при трудоустройстве, реализации прав на меры социальной поддержки, а то и препятствия в приватизации жилого помещения. Типичным примером позиции управляющих компаний, отказывающихся в перерасчете долга, а также муниципальных образований, не практикующих применений ч. 4 ст. 69 Жилищного кодекса РФ о заключении договора социального найма на условиях раздельной ответственности нанимателей, если они уже не являются членами одной семьи, служит следующая ситуация.

Так, нанимателями жилого помещения, расположенного в Свердловском районе г. Иркутска на условиях договора социального найма до 26 мая 2015 г. являлись: Л. Наталья, 1974 года рождения (мать); М. Кирилл 2000 г.р. – сын (с 2007 года под опекой у гр. М.Г.В.); и Л. Владимир 2013 г.р. – сын (с 2014 года под опекой у гр. А.Е.С.).

26 мая 2015 г. мать детей умерла. Поскольку нанимателями остались только несовершеннолетние дети, опекуны были обязаны оформить жилое помещение в их собствен-

ность в порядке приватизации. Однако на этом пути опекуны столкнулись с отказом в оформлении любых документов до тех пор, пока не будет погашен долг по коммунальным платежам, скопившийся за несколько лет. Более того, в квартире было отключено электроснабжение, что сделало невозможным и собственно проживание.

В этой ситуации опекунам в порядке оказания бесплатной правовой помощи была сформирована правовая позиция, которая позволила в итоге защитить права несовершеннолетних.

Так, на первоначальном этапе необходимо было убедить управляющую компанию в необоснованности ее требований погасить долг, образовавшийся за период проживания Л. Натальи, лишенной родительских прав, за счет собственных средств несовершеннолетних граждан, которые членами ее семьи не являлись. Необходимо было убедить и муниципальное образование, как собственника жилого помещения и наймодателя по договору социального найма, разделить материальную ответственность детей, учитывая, что они проживают в разных семьях.

В этих целях для опекунов были подготовлены соответствующие заявления с такого рода обоснованием:

«...в соответствии со ст. 148 Семейного кодекса РФ и ст. 71 Жилищного кодекса РФ дети сохраняют право пользования данным жилым помещением притом, что в качестве членов единой семьи в вышеуказанном составе не проживали.

До совершеннолетия дети будут проживать в разных семьях, и ответственность за соблюдение их прав и обязанностей будут нести разные опекуны.

В соответствии с ч. 4 ст. 69 Жилищного кодекса РФ если гражданин перестал быть членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, но продолжает проживать в занимаемом жилом помещении, он самостоятельно отвечает по своим обязательствам, вытекающим из соответствующего договора социального найма.

На основании изложенного просим разделить ответственность каждого из нанимателей и произвести перерасчет за-



долженности с учетом положений раздела 8 постановления Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах», а именно:

– снизить размер задолженности, исключив из общей суммы задолженность, образовавшуюся до 1 июля 2013 года в сумме 97 731, 88 (пропущен срок исковой давности, установленный ст. 196 ГК РФ);

– из суммы долга, образовавшегося с 1 июля 2013 г. до 1 июня 2015, исключить 1/3 долю матери, которую управляющая компания не взыскала при ее жизни (законных оснований возложить долг на детей нет, т. к. наследники могут отвечать за долги наследодателя только в пределах принятого наследства, что в данном случае отсутствует);

– из суммы задолженности, приходящейся на доли детей за период с 1 июля 2013 г. до 1 июня 2015 г., а также задолженности, начисленной с 1 июня 2015 г. (после смерти матери), исключить начисления за коммунальные услуги, которые реально не были поставлены – холодное и горячее водоснабжение, водоотведение (за исключением общедомовых нужд).

После проведенного перерасчета просим выдать расчет долга, приходящийся на каждого из детей, который мы готовы погасить».

Получив отказ и от администрации города, и от управляющей компании, мотивированный тем, что члены семьи нанимателя в соответствии со ст. 69 ЖК РФ отвечают солидарно по обязательствам, вытекающим из договора социального найма, опекуны обратились в суд.

Для обращения в суд им была оказана бесплатная правовая помощь в составлении искового заявления, которое, кроме вышеуказанных правовых доводов о праве каждого ребенка заплатить только свою часть долга, были приведены и доводы о несостоятельности позиции управляющей компании, исходившей из того, что нанимателей этой квартиры можно рассматривать как членов одной семьи и применять к ним солидарную ответственность. В декабре 2016 г. исковое

заявление было удовлетворено, дети освобождены от материальной ответственности оплачивать долг умершей матери.

В данном случае заслуживает внимания ответственная позиция опекунов, которые, несмотря на большие временные и организационные затраты, не отступили. К сожалению, нередки случаи, когда, несмотря на уже подготовленное обоснование, оформленное в помощь заявление, гражданин пускает ситуацию на самотек, не обращаясь самостоятельно в административном или судебном порядке. Как, правило, такую позицию занимают лица из числа детей-сирот, достигшие совершеннолетия.

Учитывая, что российское законодательство, как и ранее – советское, содержит запрет на разглашение тайны усыновления (удочерения), под страхом уголовной ответственности должностные лица, располагающие соответствующими документами, отказывают в предоставлении информации любому гражданину, даже если затрагиваются его личные интересы.

В истекшем году специалистами аппарата Уполномоченного совместно с одним из управлений по опеке и попечительству Иркутской области оказывалась бесплатная юридическая помощь совершеннолетнему гражданину Н., который очень хотел узнать историю своего рождения и последующего усыновления, однако при обращении в отделение ЗАГСа по месту жительства получил отказ в предоставлении каких-либо сведений, связанных с биологическим происхождением.

При выборе способа правовой защиты учитывались следующие обстоятельства: поскольку изначально нет сведений, в каком отделении ЗАГСа хранятся документы о регистрации акта рождения и акта усыновления (ребенок мог быть привезен из другой области), обжалование отказа районного отделения ЗАГСа по месту настоящего проживания заявителя может не привести к желаемому результату в получении сведений.

Основываясь на нормах международного права и правовой позиции, сформированной Конституционным Судом РФ относительно возможностей гражданина в реализации своих конституционных прав, обеспечивающих поддержание баланса конституционно защи-

щаемых ценностей, а также прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений, гражданину Н. было подготовлено исковое заявление, обоснованное таким образом:

«...в Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года закреплено право знать, насколько это возможно, своих родителей (пункт 1 статьи 7), а его право на семейные связи признается наряду с гражданством и именем, в качестве элемента права на сохранение своей индивидуальности (пункт 1 статьи 8). Конституция РФ (статьи 21, 24, 26) предусматривает право личности на получение от государственных органов информации, затрагивающей его права и свободы, право знать о своем происхождении.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 31 марта 2011 года № 3-П, право на свободу информации, если этим правом затрагиваются права личности, гарантированные ст. 23, 24 Конституции РФ, осуществляется как ограничивающее указанные права личности и ограничение которых требует наличия предусмотренных законом оснований и (или) допускается только по судебному решению.

Как я указывал выше, о факте усыновления мне известно, раскрытие информации о моих биологических родственниках не препятствует созданию нормальной семейной обстановки, не причинит мне нравственных страданий, поскольку я являюсь совершеннолетним и полагаю, имею право на получение информации о родственниках.

Информация об усыновлении также необходима для выяснения генетической истории семьи и выявления биологических связей, составляющих важную часть идентичности человека (диагностика наследственных заболеваний, предотвращения браков с близкими родственниками).

Соответственно, юридическая возможность предоставления усыновленному лицу информации, касающейся его усыновления, при отсутствии высказанной его усыновителями при жизни воли на раскрытие тайны усыновления не может рассматриваться как не имеющая необходимого конституционного обоснования».

С учетом изложенного исковое требование было сформулировано не просто о праве на получение актовой записи о рождении (где и указаны биологические родители), а о праве гражданина Н. на получение информации о своем происхождении и о близких родственниках.

Признание в судебном порядке за гражданином Н. такого права может обеспечить ему получение сведений в любом отделении службы ЗАГС на территории РФ.

В целях формирования правовой позиции в интересах неопределенного круга лиц из числа детей-сирот, сталкивающихся с проблемой, постановки лиц из числа детей-сирот на учет нуждающихся в получении жилья можно привести в качестве примера случай с Даниилом П., относящимся к категории лиц из числа детей-сирот, проживающего в г. Тулуне.

Орган опеки и попечительства отказал Даниилу в постановке на учет нуждающихся в получении жилья, т. к. у него имеется закрепленное жилое помещение. Даниил составил заявление в суд о признании незаконным полученного отказа и, обратившись в аппарат Уполномоченного по правам ребенка, просил проверить, правильно ли он составил заявление.

В порядке оказания бесплатной правовой помощи Даниилу была предложена дополнительная мотивировка своего требования, которая помогла ему в последующем доказать, что, несмотря на наличие документа о закрепленном жилом помещении, он является нуждающимся в получении жилого помещения.

Требование обосновано следующей правовой позицией: «...в соответствии со ст. 8 Федерального закона № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа» и ст. 2 Закона Иркутской области № 164-ОЗ «О порядке предоставления детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений в Иркутской области» нуждающимся, в получении жилья, подлежащими включению в Список являются лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без по-

печения родителей, у которых нет ни права собственности, ни права пользования на условиях договора социального найма. Я этими признаками обладаю. За мной закрепили жилье, в котором изначально у меня не было права пользования.

И, если до 2013 года такое юридическое действие, как «закрепление жилого помещения» имело правовое значение для постановки на учет, то в связи с изменениями законодательства с 2013 г. сам по себе факт наличия решения органа опеки о закреплении жилого помещения утратил правовое значение, не является основанием для отказа в постановке на учет в качестве нуждающегося. По действующему законодательству основание к отказу во включении в список является лишь НАЛИЧИЕ ПРАВА (права собственности либо права пользования на условиях договора социального найма).

Письмом Минобрнауки России от 08.04.2014 № ВК-615/07 в органы опеки и попечительства направлены «Методические рекомендации по внедрению эффективного механизма обеспечения жильем помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно пункту 2.2. которых: «Основания признания граждан указанной категории нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам найма специализированного жилого помещения, определяются в Федеральном законе № 159-ФЗ (ч. 1, ч. 4 ст. 8) посредством:

- признаков отсутствия у граждан жилых помещений на соответствующем праве;
- обстоятельств, при которых проживание граждан в ранее занимаемых на соответствующем праве жилых помещениях признается невозможным.

Гражданин считается нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору найма специализированного жилого помещения, если:

1) не является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения;

2) является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения, но его проживание в занимаемом жилом помещении признается невозможным.

Видами прав на жилое помещение, которые означают обеспеченность постоянным жильем детей-сирот и лиц из их числа и исключают предоставление им иных жилых помещений по договорам специализированного найма, являются:

– право собственности, когда лицо указанной категории является собственником жилого помещения;

– право пользования жилым помещением по договору социального найма в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя.

Если указанные лица не имеют жилого помещения в собственности (в т. ч. доли в праве общей собственности на жилое помещение), в пользовании по договору социального найма (в качестве нанимателя или члена семьи нанимателя), они в любом случае должны признаваться нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма специализированного жилого помещения.

Пользование жилым помещением на каком-либо ином праве, кроме права собственности и права пользования по договору социального найма (в качестве нанимателя или члена его семьи), не считается обеспечением гражданина указанной категории жильем помещением».

Благодаря оказанию правовой помощи и выбранной позиции, Даниил был поставлен на учет нуждающихся в получении жилья.

### 3.3. Анализ работы представителей Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области в муниципальных образованиях Иркутской области

В соответствии со статьей 21 Закона Иркутской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» Уполномоченный вправе назначать своих представителей в муниципальных образованиях Иркутской области. В 2012 году разработан порядок назначения, организации и деятельности представителей Уполномоченного в муниципальных образованиях Иркутской области. В 2013 году был назначен первый представитель Уполномоченного в муниципальном образовании «город Черемхово», который плодотворно работает на протяжении 3 лет. Несмотря на то, что ежегодно в своих докладах Уполномоченный обращает внимание глав городских и сельских поселений области на необходимость введения в их территориях должности представителя Уполномоченного в целях обеспечения, защиты, восстановления прав и законных интересов несовершеннолетних, оказания содействия Уполномоченному в осуществлении его деятельности, институт представителей Уполномоченного во многих муниципальных образованиях, к сожалению, так и не получил своего развития.

За этот период прекратили свою работу представители Уполномоченного в Черемховском районном муниципальном образовании, муниципальных образованиях «Тулунский

район», «Баяндаевский район». Основной причиной прекращения работы представителей Уполномоченного является то, что деятельность их осуществляется на добровольной основе и общественных началах. По опыту работы в этом направлении установлено, что там, где есть заинтересованность и поддержка местной администрации, как в г. Черемхово, представитель Уполномоченного работает стабильно.

В начале 2016 года по рекомендации мэра Тайшетского района был назначен представитель Уполномоченного в муниципальном образовании «Тайшетский район». Представителю Уполномоченного администрацией района были созданы условия для эффективной работы. Специалист был принят на работу в администрацию Тайшетского района, введен в работу комиссий, рабочих групп, созданных при администрации и занимающихся вопросами детства. К сожалению, после выборов в сентябре 2016 года, с приходом нового мэра, представитель Уполномоченного был уволен и соответственно исключен из работы коллегиальных органов. Несмотря на эти трудности, полномочия у представителя Уполномоченного остались и он продолжил свою работу.

Таблица № 60

**Всего представителями Уполномоченного в муниципальном образовании «город Черемхово» и муниципальном образовании «Тайшетский район» в 2016 году рассмотрено 97 обращений, из них:**

характер обращений	г. Черемхово	Тайшетский район
на нарушения прав несовершеннолетних в образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания, учреждениях здравоохранения	16	17
на нарушения жилищных прав несовершеннолетних	4	7

характер обращений	г. Черемхово	Тайшетский район
на нарушения прав несовершеннолетних на общение с родителями, отдельно проживающим родителем, другими родственниками; споры об определении места жительства ребенка; о лишении, ограничении, восстановлении в родительских правах	3	5
на нарушения имущественных прав несовершеннолетних (в том числе алиментные обязательства)	2	0
на нарушения прав несовершеннолетних на социальное обеспечение, в т. ч. на выплату различных пособий	4	2
на нарушения прав несовершеннолетних на получение дошкольного образования	2	1
на нарушения прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья	1	1
на нарушения прав несовершеннолетних в сфере опеки и попечительства	0	5
на нарушения прав несовершеннолетних в связи с социальным неблагополучием в семье, жестоким обращением	19	21
на действия (бездействия) должностных лиц органов власти, учреждений, организаций	4	7
просьбы об оказании правовой помощи	11	4
Итого обращений	66	70

За период 2016 года представителями Уполномоченного в муниципальных образованиях проведено более 40 проверок в образовательных и медицинских организациях, организациях социального обслуживания несовершеннолетних, организациях отдыха и оздоровления детей, семьях состоящих на профилактических учетах; принято участие более чем в 30 заседаниях (совещаниях) по вопросам защиты прав детей в муниципальных органах власти, в том числе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; осуществлено 27 посещений семей, в том числе приемных и находящихся в социально опасном положении; принималось участие в организации и проведении круглых столов, семинаров, дискуссионных площадок.

Как и в предыдущие годы основная

причина обращений граждан – это правовые консультации, просьбы разъяснить способы и средства защиты прав ребенка, оказать помощь в урегулировании конфликтных ситуаций. Анализ обращений к представителям Уполномоченного в муниципальных образованиях показал, что чаще всего в защиту прав несовершеннолетних обращаются их родители или иные родственники. Процент обращения самих детей пока остается достаточно низким. Поэтому задача обеспечения возможности и доступности каждому ребенку обратиться в защиту своих прав независимо от взрослых является актуальной. Один из путей решения этой задачи – популяризация деятельности Уполномоченного среди населения муниципального образования, в школах и иных детских организациях.

### 3.4. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с общественными объединениями, негосударственными организациями. Мероприятия и акции



В 2016 году Уполномоченный продолжил активное сотрудничество с общественными, благотворительными организациями и фондами, работающими на территории области, которые направляют свои усилия на помощь детям и семьям, проживающим в регионе.

Наиболее активное взаимодействие осуществлялось с Молодежным фондом правозащитников «Ювента», АНО «Иркутский центр образовательных и медиационных технологий», АНО «Социально-методический центр «Содействие», ООО «Первая Иркутская служба медиации», организациями родителей детей-инвалидов, Иркутским областным советом женщин, Детским Фондом и др.

В начале 2016 года Уполномоченный совместно с НО «Иркутский Молодежный фонд правозащитников «Ювента», Следственным Управлением Следственного Комитета РФ по Иркутской области, Общественной палатой Иркутской области провели круглый стол «Основы медиации и медиативные тех-

нологии в профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов». Круглый стол был организован в рамках проекта «Полицейский. Крепкая семья – успешная работа!», поддержанного «Губернским собранием общественности Иркутской области».

Иркутская область на протяжении уже более пяти лет является передовым регионом в части внедрения медиации и медиативных технологий в работу с несовершеннолетними и семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении. Наш регион первый рассмотрел вопрос о необходимости обучения сотрудников правоохранительных органов навыкам использования основ медиации и медиативных технологий. Медиация и медиативные технологии должны служить основой для профилактической работы с несовершеннолетними и их семьями, чтобы сделать ее более эффективной и результативной. Вместе с тем

основы медиации и медиативные технологии важны не только для тех людей, с которыми работают сотрудники правоохранительных органов, но и для самих сотрудников. Эффективное разрешение конфликтов дает им возможность более эффективно выполнять свои функции, а также предупредить эмоциональное выгорание.

В 2016 году АНО ДПО «Иркутский межрегиональный центр образовательных и медиационных технологий» при поддержке Уполномоченного продолжил обучение сотрудников различных субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по образовательным программам курсов повышения квалификации с выдачей удостоверения о повышении квалификации установленного образца. За 2016 год по данным программам обучено свыше 100 сотрудников субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Применению медиативных технологий в работе с несовершеннолетними обучались сотрудники ПДН, КДН и ЗП, отделов образования, школ и социальных учреждений. Обучены также сотрудники Ангарской воспитательной колонии и Иркутского кадетского корпуса. 20 молодых специалистов Следственного комитета прошли курсы повышения квалификации по программе «Медиативные технологии в профессиональной деятельности».

Отдельно нужно отметить 25 профессиональных медиаторов из различных районов области, обученных центром по программе повышения квалификации «Медиация. Базовый курс». Обученными сотрудниками из Усольского района успешно реализуется модель внедрения муниципальной службы медиации.

Директор АНО ДПО Иркутского межрегионального центра образовательных и медиационных технологий Садовникова М.Н. в 2016 году вошла в новый состав общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка РФ, продолжив работу по работе с детьми с девиантным поведением. Садовникова М.Н. также вошла в общественный совет ФГОУ ВПО «Федерального Института Медиации» по развитию восстановительного правосудия.

Уполномоченный и специалисты аппарата уже много лет сотрудничают с Иркутским Молодежным фондом правозащитников «Ювента». Фондом разработано множество тренингов по развитию навыков конструктивного взаимодействия для детей и подростков, ведется просветительская работа по повышению родительской компетенции, ведется индивидуальная работа с детьми, преступившими Закон, включающая разработку маршрутов ресоциализации, психологическую, социальную и медиативную помощь. В течение 17 лет проводится работа с осужденными несовершеннолетними, находящимися в Ангарской воспитательной колонии. Научить подростков конструктивно разрешать конфликты со сверстниками и взрослыми – это первый шаг в профилактике преступности несовершеннолетних и их дальнейшей ресоциализации. В 2016 году участие в тренингах приняло свыше 60 воспитанников Ангарской воспитательной колонии. Также в Ангарской воспитательной колонии проведены процедуры медиации и психологическое консультирование. Тренинги по обучению медиативным технологиям прошли для подростков в Иркутском кадетском корпусе, всего участие приняли 50 кадетов. Психологами Фонда по направлениям от Уполномоченного, специалистов КДН и ЗП, подразделений по делам несовершеннолетних и органов опеки и попечительства проведено около 193 консультаций несовершеннолетних, родителей, а также замещающих семей. В Фонде также разрабатываются и реализуются индивидуальные маршруты интеграции для несовершеннолетних, которые включают в себя комплекс мероприятий для преодоления девиантных проявлений у подростков, а также разрешения ряда психологических и социальных трудностей.

Специалистами Фонда «Ювента» разработаны две технологии медиативных решений «Лестница в будущее» (выявление причин и профилактика рецидивов девиантных проявлений) и «Люция» (применение медиативных технологий Школьными службами медиации через игровые технологии). Технологии «Лестница в будущее» обучены 15 специалистов, работающих с детьми в самых разных территориях Иркутской области.

Активно продолжается работа с замеща-

ющими семьями из отдаленных территорий Иркутской области – проведены тренинги в Усть-Илимском, Тайшетском и Черемховском районах, где приняли участие и обучились медиативным технологиям свыше 40 родителей и 45 детей из замещающих семей.

На проводимой Федеральным институтом медиации при поддержке Национальной организации медиаторов 10 ноября 2016 года научно-практической конференции «Правосудие. Медиация. Социальная справедливость» был представлен опыт Иркутской области в области внедрения медиации и медиативных технологий, который был признан как наиболее успешная модель.

В течение 2016 года Уполномоченный принимал участие в работе открытых партнерских площадок «Круг помощи. Качество услуг. Доступная среда», организатором которых выступило Иркутское региональное отделение Фонда социального страхования. Главные задачи этого мероприятия – улучшение работы и взаимодействия Фонда, органов местного самоуправления и общественных организаций на территории Иркутской области; обустройство доступной среды, улучшение качества услуг. Открытые площадки проходили на базе Усть-Ордынского, Тулунского и Усолье-Сибирского филиалов Фонда. К участию были приглашены мэры муниципальных образований и представители общественных организаций инвалидов Иркутской области.

Участники мероприятия познакомились со специальным оборудованием, приобретенным по программе «Доступная среда», которое значительно облегчает жизнь посетителям с ограниченными возможностями, провели высокоинформативный круглый стол и определили наиболее эффективные пути дальнейшего взаимодействия.

В октябре 2016 года по инициативе Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области совместно с Институтом развития образования Иркутской состоялся круглый стол на тему: «Обучение детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов».

В работе круглого стола приняли участие более 100 специалистов профессионального сообщества из городов Иркутска, Ангарска,

Братска, Саянска, Шелехова, Усолье-Сибирского. В том числе в работе круглого стола участвовали представители Службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области, Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области, ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области, министерства образования Иркутской области, специалисты управлений образованием муниципальных образований региона, руководители и заместители руководителей специальных коррекционных образовательных организаций, представители областной и территориальных психолого-медико-педагогических комиссий, общественных организаций и родительской общественности.

По результатам визита к Уполномоченному специалистам польской ассоциации помощи детям «Путь» из г. Белостока, который состоялся осенью 2016 года, опыт польских специалистов будут использовать для помощи наркозависимым подросткам в Иркутской области.

За время своего пребывания в Иркутске гости побывали в нескольких реабилитационных центрах, совместно с областным «Центром профилактики наркомании» провели обучающий семинар для специалистов учреждений социальной сферы. На встрече с Уполномоченным гости поделились впечатлениями о своем визите и наметили пути дальнейшего сотрудничества. В России употребление наркотических веществ – правонарушение, в Польше такая зависимость – заболевание. В этом принципиальная разница. К заболевшим отношение совсем другое. Часто за помощью к врачу ребенка приводят сами родители, которые рано замечают возникшие проблемы. Первичную терапию проходит вся семья. Если этого не сделать, убеждены специалисты, высока вероятность ремиссии заболевания. Своевременно оказанная психологическая и психотерапевтическая помощь позволяет достичь хороших результатов. Из 8 тысяч подростков, прошедших через центр реабилитации в течение года, только 7 доходят до острой стадии и нуждаются в стационарном лечении. По мнению Уполномоченного, проблема наркозависимости среди подрост-

ков в Иркутской области не менее актуальна, при этом система оказания помощи подросткам, имеющим проблемы с наркотиками, не сформирована. Число несовершеннолетних наркоманов растет. Корректной статистики по данной проблеме в Иркутской области нет. С установленным диагнозом на учете в наркологической службе состоит только 20 подростков, более 500 несовершеннолетних, эпизодически употребляющих наркотики, находятся на контроле в комиссиях по делам несовершеннолетних. Уполномоченный и специалисты польской ассоциации договорились о сотрудничестве иркутского и польского центров реабилитации, методической помощи и онлайн-обучении специалистов.

К Всемирному Дню ребенка, который традиционно отмечается 20 ноября, специалисты аппарата Уполномоченного по правам ребенка в ноябре 2016 года организовали благотворительный праздник для детей, находящихся на длительном лечении в онкологическом отделении Иркутской государственной областной детской клинической больницы. К сотрудничеству пригласили отзывчивых людей, которые бы смогли внести свой вклад в организацию детского праздника. В рамках проведения данного мероприятия аппарат Уполномоченного оказали содействие в проведении праздника ООО «Кондитерская фабрика «Ангара», студия аэродизайна «Арт-латекс», аниматоры из праздничных агентств «Не волнуйся, мама» и «Мастер праздник».

В преддверие дня принятия Конвенции о правах ребенка Уполномоченный предложил органам управления в сфере образования муниципальных образований провести в муниципальных дошкольных образовательных организациях мероприятия, посвященные этому событию. В их адрес были направлены рекомендации по проведению занятий, направленных на ознакомление дошкольников с их правами и обязанностями. В результате 28 муниципальных образований области поддержали инициативу Уполномоченного, были проведены уроки с детьми более чем в 230 детских садах. За креативный подход к организации мероприятий по правовому просвещению дошкольников особо активные участники были отмечены благодарственными письмами Уполномоченного.

Конструктивное взаимодействие института Уполномоченного по правам ребенка с органами местного самоуправления обуславливает становление позитивного социального опыта и воспитание гражданственности у детского населения Иркутской области.

Деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области предполагает тесное взаимодействие с организациями различных форм собственности, в том числе и с общественными.

В октябре 2016 года аппарат Уполномоченного по правам ребенка проводил благотворительную акцию по сбору художественной, развивающей и познавательной литературы для различных детских организаций Иркутской области. На инициативу Уполномоченного откликнулось много неравнодушных людей – в результате было собрано большое количество книг, настольных игр и игрушек. Все собранные издания были переданы несовершеннолетним в областные государственные учреждения, пенитенциарные учреждения, а также в благотворительный фонд «ОберегЪ» и кризисный центр для женщин «Мария».

В преддверии наступления новогодних праздников Уполномоченный и специалисты аппарата, при поддержке ООО «ТД Краскондитер», ПАО «Иркутскэнерго», предоставили сладкие подарки детям-инвалидам, обучающимся в группах выходного дня проекта «Открытие. Раздвигая границы возможного», детям, находящимся в трудной жизненной ситуации и несовершеннолетним, находящимся в СИЗО-1 и ЦВСНП г. Иркутска.

## Заключение

Анализ ситуации в регионе по обеспечению прав и законных интересов детей позволяет оценить в целом обстановку в Иркутской области как положительно развивающуюся. Проблемы, связанные с нарушениями прав и законных интересов ребенка, на которых в докладе Уполномоченный заострил свое внимание, большей частью имеют затяжной характер. Их решение связано с необходимостью принятия со стороны государства и органов местного самоуправления комплексных системных мер, которые требуют не только немалых финансовых вложений, но и осознания необходимости их принятия.

Отрадно констатировать тот факт, что сегодня в вопросах выбора вариантов решения насущных проблем органы государственной власти Иркутской области идут на активное сотрудничество с гражданским обществом. К сожалению, нередко и само общество, в лице его основной ячейки – семьи, не всегда реализует свою главную функцию, которая заключается в воспитании достойной смены старшему поколению, в обеспечении должной защиты жизни и здоровья своих детей.

В рамках имеющихся полномочий Уполномоченный рекомендует государственным органам и органам местного самоуправления Иркутской области в 2017 году сосредоточить усилия на решении вопросов охраны прав детей и их законных интересов по следующим направлениям:

- содействие в повышении эффективности межведомственного взаимодействия и сотрудничества с институтами гражданского общества, и в первую очередь – с семьей, общественными организациями и СМИ;
- развитие системы доступности различных услуг для детей и семей, проживающих в отдаленных территориях региона;
- повышение эффективности и оперативности межведомственного взаимодействия в работе всех органов и организаций, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, при координирующей и организующей роли муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- развитие социального партнерства в решении вопросов помощи детям-инвалидам, создание региональной системы пожизненного сопровождения людей с инвалидностью;

- разработка новых механизмов оказания различных видов социальной помощи семьям с несовершеннолетними детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, путем предоставления срочных социальных услуг в ситуациях, требующих оперативного реагирования, с использованием инструментов, определенных Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан» и региональным законодательством;

- жесткий контроль за соблюдением государственных гарантий обеспечения прав ребенка на жизнь и охрану здоровья;

- разработка и внедрение технологий, включающих механизмы раннего выявления жестокого обращения и насилия в отношении ребенка;

- разработка и принятие более решительных действенных мер по обеспечению информационной безопасности детей;

- обеспечение соблюдения прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в т. ч. развитие постинтернатного сопровождения выпускников детских учреждений.

В завершение настоящего доклада будет уместным привести слова, сказанные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ: «Смысл всей нашей политики – это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры».

Если каждый из нас на своем месте будет делать то, что необходимо, руководствуясь своей совестью и законом, то многие проблемы найдут свое решение, невзирая на любые финансово-экономические трудности.

Нам есть над чем работать...