

ВЕДОМОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

№ 23

5 мая 2015 года

ТОМ 4

СОДЕРЖАНИЕ

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

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2015 № 23/40-ЗС «О докладе Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2014 году» | 2 |
|---|--|---|

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

1 О докладе Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2014 году

Рассмотрев доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2014 году, руководствуясь статьей 17 Закона Иркутской области от 12 июля 2010 года № 71-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», Законодательное Собрание Иркутской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2014 году к сведению (прилагается).

2. Рекомендовать постоянным комитетам, постоянным комиссиям Законодательного Собрания Иркутской области использовать доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области по вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2014 году в работе.

Председатель
Законодательного Собрания
Л.М. Берлина

г. Иркутск
15.04.2015
№ 23/40-ЗС

Приложение
к постановлению
Законодательного Собрания
Иркутской области
от 15.04.2015
№ 23/40-ЗС

Директор
ФГУ «Иркутский
СНЦ СО РАН»
по волеизъявлению
в Иркутской области



Введение	6
1. Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти региона по защите прав несовершеннолетних в 2014 году	15
2. Анализ обращений к Уполномоченному по правам ребенка в Иркутской области	19
3. Соблюдение прав детей в Иркутской области в отдельных сферах жизнедеятельности.....	31
3.1. Право на жизнь и безопасность.....	31
3.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	65
3.3. Право на отдых и оздоровление.....	84
3.4. Право на образование	89
3.5. Право на социальное обслуживание и пенсионное обеспечение.....	150
3.6. Право ребенка на семью. Профилактика социального сиротства	160
3.7. Право на защиту жилищных прав	194
3.8. Право на получение содержания от родителей, защита имущественных прав	210
3.9. Право на труд и защита трудовых прав	220
3.10. Профилактика безнадзорности и правонарушений.....	230
3.11. Право граждан на предоставление бесплатной юридической помощи.....	254
4. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области и его аппарата	260

4.1. Проекты федеральных законов, рассмотренные Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области в 2014 году.....	268
4.2. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с Законодательным собранием Иркутской области.....	270
4.3. Правовое просвещение.....	280
4.4. Деятельность Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области	285
4.5. Анализ работы представителей Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области в муниципальных образованиях Иркутской области	287
4.6. Развитие института школьных уполномоченных.....	290
4.7. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с общественными объединениями, негосударственными организациями. Мероприятия и акции...	299
Заключение.....	304



Ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первыми получают защиту и помощь.

«Декларация прав ребенка» (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)

Прошло четыре года с момента введения в 2011 году в систему государственных органов Иркутской области должности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области (далее - Уполномоченный). Опыт работы, накопленный за этот период, показал, что новый государственный институт занял в системе защиты прав и законных интересов детей в регионе свое место, и, не подменяя функций иных органов, действующих в системе детства, является значимым дополнительным механизмом в сфере защиты прав ребенка во взаимодействии со всеми заинтересованными ведомствами.

Следует отметить, что спектр проблем, оказавшихся в сфере деятельности Уполномоченного, зачастую оказывается значительно шире, чем у отдельных государственных органов, поскольку охватывает практически все направления жизнедеятельности детей и их потребности. Определенный Законом Иркутской области¹ статус Уполномоченного, позволяет при выявлении ключевых проблемных вопросов в сфере защиты прав ребенка, имеющих межведомственный характер, способствовать объединению усилий различных органов и организаций по их решению, содействовать конструктивному диалогу структур при возникновении межведомственных разногласий.

В 2014 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 был организован 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. Особое внимание было уделено следующим вопросам:

¹ Закон Иркутской области от 12.07.2010 № 71-ОЗ (ред. от 11.12.2014) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 23.06.2010 N 22/15 - ЗС)

- эффективности работы органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- защите прав детей - сирот и лиц из их числа. С этой целью подготовлен специальный Доклад «О положении детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области»;
- защите прав детей с ограниченными возможностями в различных сферах жизнедеятельности;
- развитию эффективной системы информационной безопасности детей;
- развитию института школьных уполномоченных.

Не первый год Уполномоченным используются новые эффективные технологии для вовлечения в деятельность по профилактике проблем детства наиболее активных представителей гражданского общества посредством их привлечения в реализацию разнообразных социально значимых проектов, например, таких как: «Открытие. Раздвигая границы возможного», «Информационная безопасность детей. Объединяем усилия», «Защита жилищных прав несовершеннолетних».

Большое значение в деятельности Уполномоченного в 2014 году было уделено просветительской работе. В рамках этого издавался ежеквартальный Вестник, проводились лекции и семинары среди различных общественных групп (как среди детей и родителей, так и в профессиональных сообществах), возросла популярность сайта Уполномоченного, ежедневное посещение которого составило более 150 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 представления 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 направления 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 вопро-

сы реализации прав несовершеннолетних в основных сферах их жизнедеятельности в 2014 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 Российской Федерации по Иркутской области, органы местного самоуправления, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации 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

Введение

«Создание условий для роста рождаемости, охрана материнства и детства, укрепление института семьи - это приоритетные социальные задачи в России.

Основная задача государства в этой области - создание условий для устойчивого семейного благополучия. Оно зависит от целого ряда факторов: доходов семьи в первую очередь, жилищных условий, доступности качества образовательных и медицинских услуг, физического и нравственного здоровья детей и взрослых, да и от многих других факторов» ...
Из выступления В.В. Путина на заседании президиума Госсовета, « О государственной политике в сфере семьи, материнства и детства», 14.02.2014 г.

В последние годы в России в целях укрепления семьи как основы государства и формирования условий, при которых семья могла бы чувствовать себя защищенной и уверенной в будущем, продолжилось совершенствование законодательства в сфере защиты детства.

В частности, в 2014 году разработана и принята **Концепция государственной семейной политики в России на период до 2025 года**², основными целями которой являются поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций, повышение качества жизни семей, обеспечение прав их членов в процессе общественного развития.

Итогом реализации Концепции должна стать сформированная к 2025 году система мер, направленных на создание условий для удовлетворения интересов и запросов семей, повышения их экономической независимости, роли в самореализации личности, воспитании новых поколений, укреплении престижа брака и семейного образа жизни.

Культура возведена в ранг национальных приоритетов. Указом Президента Российской Федерации³ утверждены **главные направления государственной культурной политики**.

В том числе, определены стратегические цели государственной культурной политики, ее принципы и задачи в таких областях как воспитание поколений, просвещение; развитие детского и молодежного

² Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 N 1618 - р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года»

³ Указ Президента РФ от 24.12.2014 N 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»

движения; формирования информационной среды, благоприятной для становления личности, в области русского языка, языков народов Российской Федерации, отечественной литературы и др.

В сентябре 2014 года разработана и утверждена Концепция развития дополнительного образования детей⁴.

Определены основные цели и задачи развития дополнительного образования детей, состояние и проблемы в этой сфере, а также основные механизмы и направления развития дополнительного образования детей. Ключевыми целями разработки Концепции являются: обеспечение права каждого ребенка на развитие, личностное самоопределение и самореализацию, расширение возможностей для удовлетворения разнообразных интересов детей, семей с детьми в сфере дополнительного образования.

В связи с присоединением Российской Федерации к **Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей** (Гаага, 25 октября 1980 г.) Федеральным законом от 05.05.2014 № 126 -ФЗ были внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

В том числе, в целях создания в России эффективного механизма розыска детей, на федеральную службу судебных приставов России возложены дополнительные функции, упорядочивающие данную деятельность.

Указанный Федеральный закон внес изменения в **Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации**. Установлены процессуальные особенности рассмотрения и разрешения дел о похищении детей (например, определена подсудность указанных дел одному районному суду в федеральном округе, в котором пребывает ребенок).

Дополнения, внесенные в 2014 году в статью 79 Семейного кодекса Российской Федерации, устанавливают, что при принудительном исполнении решений, связанных с отобранием ребенка и передачей его другому лицу, должны присутствовать не только органы опеки и попечительства и представитель органов внутренних дел, но и в необходимых случаях *детский психолог, врач, педагог, переводчик и иные специалисты*.

В связи с ратификацией **Конвенции о правах инвалидов⁵** законодательно закреплено положение о недопустимости дискриминации граждан по признаку инвалидности.

В том числе, расширены полномочия и обязанности российских органов власти в области обеспечения доступной среды и необходимой инфраструктуры для инвалидов.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 04.09.2014 N 1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей»

⁵ Федеральный закон от 01.12.2014 N 419 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов»

Для учета сведений об инвалидах, в том числе о детях - инвалидах, а также о производимых инвалиду денежных выплатах и иных мерах социальной защиты в Российской Федерации будет создан Федеральный реестр инвалидов.

Законом установлены положения, направленные на обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, объектам культуры и связи, общему имуществу в многоквартирных домах, а также на обеспечение их реабилитации и абилитации.

Обновлены критерии установления групп инвалидности для категории «ребенок - инвалид»⁶

Установлена новая классификация, используемая при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан соответствующими федеральными государственными учреждениями, для определения основных видов стойких расстройств функций организма человека, обусловленных заболеваниями, последствиями травм или дефектами, и степени их выраженности.

Расширен перечень категорий лиц - участников программы «**Жилье для российской семьи**» в рамках госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». (В него включены инвалиды и семьи, имеющие детей - инвалидов).

В 2014 - 2017 г.г. предполагается ввести в эксплуатацию не менее 25 млн. кв. м общей площади жилья эконом - класса. Такие объекты подлежат передаче (продаже) участникам программы по цене, не превышающей максимальной из величин: 30 тыс. рублей или 80 процентов рыночной стоимости за 1 кв. метр площади.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 28 января 2014 г. № 1⁷ разъяснил основные вопросы, возникающие на практике в связи с применением законодательства, регулирующего труд трех наиболее уязвимых категорий работников: женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних.

Федеральным законом от 31.12.2014 № 489 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены поправки, касающиеся **применения ограничений на занятие педагогической и иной деятельностью с участием несовершеннолетних.**

В частности, для лиц, имевших судимость за совершение отдель-

⁶ Приказ Минтруда России от 29.09.2014 N 664н «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы»

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.01.2014 N 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» // «Российская газета», N 27, 07.02.2014.

ных преступлений небольшой и средней тяжести, вводится возможность допуска к педагогической, предпринимательской или иной трудовой деятельности с участием несовершеннолетних по решению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Определены критерии принятия такого решения.

В целях защиты интересов детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стимулирования мер по их жизнеустройству, внесены существенные изменения в ряд федеральных законов и подзаконных актов, касающихся государственной защиты указанных категорий детей.

Акты Правительства Российской Федерации **по вопросам устройства в семьи детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**⁸, приведены в соответствие с законодательством. Цель поправок - облегчить и простимулировать устройство детей в российские семьи.

В частности:

- исключено требование о соответствии жилья потенциального усыновителя санитарным и техническим правилам и нормам;
- освобождены от необходимости проходить спецподготовку лица, желающие усыновить ребенка, которые являются или были опекунами (попечителями) и не отстранялись от этих обязанностей. Также не надо проходить подготовку желающим стать опекунами (попечителями), если они являются или были усыновителями и в отношении которых усыновление не было отменено;
- увеличен срок временной передачи ребенка в семью;
- органам опеки поручено информировать потенциальных приемных родителей и опекунов о детях, оставшихся без попечения, и правилах их устройства в семьи, помогать в подготовке необходимых документов;
- сокращен срок выдачи органом опеки и попечительства заключений о возможности граждан быть усыновителями или опекунами;
- более жестким стал контроль за условиями жизни и воспитания усыновленных детей. Контрольные обследования проводятся чаще;
- прописан порядок осуществления органами опеки и попечительства контроля за условиями жизни и воспитания детей, помещённых под надзор в организации для детей - сирот;
- упрощена система отчетности опекунов и попечителей. Они избавлены от представления документов, подтверждающих про-

⁸ Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. N 93 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам устройства детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи»

изведенные за счет средств подопечного расходы на питание, предметы первой необходимости и прочие мелкие бытовые нужды;

- ужесточены требования к иностранным приемным семьям. Запрещено передавать детей из России иностранцам, состоящим в однополном браке, а также одиноким гражданам государств, в которых такие браки разрешены;
- увеличен срок, по истечении которого возможна передача детей на усыновление иностранцами. Он составляет не 6, а 12 месяцев после поступления сведений о ребенке в федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей;
- подготовка опекунов из числа иностранных граждан ведется на платной основе.

Разработано Положение о деятельности организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей⁹.

Устанавливается безусловный **приоритет семейных форм устройства** детей, оставшихся без попечения родителей. Устройство ребенка в организацию для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, признается временной мерой, на период до их устройства на воспитание в семьи граждан.

В целях реализации права жить и воспитываться в семье организацией для детей - сирот составляется **индивидуальный план развития и жизнеустройства ребенка**, который утверждается соответствующим актом органа опеки и попечительства и пересматривается не реже одного раза в полгода.

В целях реализации Плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, министерством образования Российской Федерации разработаны методические рекомендации по реструктуризации и реформированию организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и совершенствованию сети служб сопровождения замещающих семей¹⁰.

Установлен **новый порядок проведения медицинского освидетельствования граждан, намеревающихся усыновить (удочерить), взять под опеку (попечительство), в приемную или патронатную семью**

⁹ Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 N 481 «О деятельности организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»

¹⁰ Письмо Минобрнауки России от 01.09.2014 N ВК - 1850/07 «О реструктуризации и реформировании организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и совершенствовании сети служб сопровождения замещающих семей»

детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹¹.

Статьей 65 Семейного кодекса Российской Федерации Родителям гарантировано предоставление родителям или лицам их заменяющим (в том числе опекунам и попечителям) при осуществлении родительских прав оказание содействия в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической и социальной помощи. При этом условия и порядок оказания содействия в предоставлении указанной помощи определяются Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442 - ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2015 года

Утвержден **новый порядок формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей**¹². Это обусловлено принятием законодательных поправок, направленных на стимулирование устройства таких детей в семьи.

Федеральным законом от 04.11.2014 № 333 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствующих субъектов» внесены изменения в том числе, в часть 3 статьи 19 Федерального закона от 24 апреля 2008 года N 48 - ФЗ «Об опеке и попечительстве».

В частности, с 1 января 2015 года предусматривается возможность зачисления денежных средств детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на счета открытые в банках, участвующих в системе страхования вкладов физических лиц.

Состояние и тенденции преступности несовершеннолетних - один из важнейших индикаторов развития общества. Нравственная картина общества определяется его отношением к детям, а борьба с преступностью не становится эффективнее при ориентации законодательства на карательные процедуры. Согласно ст. 19 Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 году и ратифицированной в 1990 году Российской Федерацией, объектом особого внимания государства должны стать права и законные интересы несовершеннолетних, попавших в сферу уголовного судопроизводства.

С целью реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, распоряжением Правительства РФ от 30.07.2014 N 1430 - р утверждена **Концепция развития до 2017 года сети служб медиации** в целях реализации восстановительного право-

¹¹ Приказ Минздрава России от 18.06.2014 N 290н «Об утверждении Порядка медицинского освидетельствования граждан, намеревающихся усыновить (удочерить), взять под опеку (попечительство), в приемную или патронатную семью детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также формы заключения о результатах медицинского освидетельствования таких граждан»

¹² Приказ Министерства образования и науки РФ от 21 февраля 2014 г. N 136 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей»

судия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации.

Концепция определяет основные цели, задачи и направления действий по созданию сети служб медиации, организации их работы, подготовке кадров, внедрению с их помощью медиативной и восстановительной практики в работу с детьми и подростками, вовлечению всех государственных и общественных институтов, участвующих в воспитании и формировании личности - от семьи до высшей школы, включая органы и организации, привлекаемые в случаях, когда имеет место правонарушение, а также меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в сфере обеспечения защиты прав и интересов детей.

Вступил в силу Федеральный закон от 24.11.2014 № 371 - ФЗ, направленный на совершенствование действующего **уголовного и уголовно-исполнительного законодательства в отношении несовершеннолетних.**

Ранее Федеральным законом от 27.12.2009 № 377 - ФЗ арест уже был исключен из видов наказаний, назначаемых несовершеннолетним. Поправками в Уголовный кодекс РФ установлено, что арест не назначается лицам, не достигшим к моменту вынесения судом приговора 18 лет.

Постановлением Пленума Верховного суда разъяснен порядок применения норм Уголовного кодекса Российской Федерации о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности¹³.

В 2014 году вступили в силу поправки¹⁴, внесенные в Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации. Так, в качестве представителя несовершеннолетнего, не достигшего 16 лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности, по ходатайству его законного представителя должен привлекаться адвокат (на бесплатной основе). Делается видеозапись (киносъемка) допроса, очной ставки, опознания, проверки показаний, в которых участвует несовершеннолетний потерпевший или свидетель, если он или его законный представитель не возражает против этого. Ограничена продолжительность таких следственных действий. Уточнен порядок привлечения педагога (психолога).

Ужесточена уголовная ответственность за неоднократную розничную продажу алкоголя несовершеннолетним.¹⁵

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.12.2014 N 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности»

¹⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 432 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве»

¹⁵ Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. N 529 - ФЗ «О внесении изменений в статью 151.1 Уго-

Штраф составляет для граждан от 30 тыс. до 50 тыс. руб. Неоднократное совершение указанного деяния влечет уже уголовную ответственность. В Уголовном кодексе РФ установлен минимальный размер штрафа за данное преступление в размере 50 тыс. руб. или 3 - месячной зарплаты осужденного.

Минобрнауки России разработаны рекомендации по обеспечению информационной безопасности детей при пользовании Интернетом в образовательных учреждениях.¹⁶

В соответствии с данными рекомендациями региональные и местные органы образования, а также образовательные организации будут реализовывать систему организационно-административных мероприятий по ограничению доступа учеников к информации, не соответствующей задачам образования, а также информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Определена классификация видов такой информации.

Утверждены правила проведения ежегодных медосмотров школьников и студентов в целях раннего выявления употребления ими наркотиков.¹⁷

С 10 января 2015 года такие профилактические медосмотры проводятся в отношении обучающихся, достигших возраста 13 лет, врачом психиатром - наркологом на основании поименных списков обучающихся, утверждаемых руководителем образовательной организации. Для проведения медосмотра требуется информированное добровольное согласие в письменной форме обучающегося, достигшего возраста 15 лет, либо одного из родителей обучающегося, не достигшего возраста 15 лет. Данные лица вправе отказаться от проведения медосмотра.

В заключении хочется отметить, что необходимость совершенствования законодательства в сфере защиты семьи и детства обусловлена реализацией в России масштабного проекта – «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы». Кроме того, ратификация Россией ряда международных Конвенций по защите прав и интересов детей требует приведения национального законодательства в соответствие с положениями такого рода международно-правовых актов.

Во исполнение положений стратегии при Координационном совете при Президенте Российской Федерации создана рабочая группа, занимающаяся разработкой Концепции совершенствования семейного за-

ловного кодекса Российской Федерации»

¹⁶ Письмо Минобрнауки России от 28.04.2014 N ДЛ - 115/03 «О направлении методических материалов для обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов сети Интернет»

¹⁷ Приказ Минздрава России от 06.10.2014 N 581н «О Порядке проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ»

конодательства. На сегодня определены следующие цели совершенствования семейного законодательства:

1. Создание системы семейного законодательства, основанного на принципах гармонизации частных и публичных интересов;
2. Приведение семейного законодательства в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах ребенка и других международно-правовых актов;
3. Признание традиционных семейных ценностей как основного вектора государственной семейной политики;
4. Создание системы семейно-правовых гарантий прав ребенка при раздельном проживании его родителей;
5. Изменение системы мер семейно-правовой ответственности родителей, оснований, порядка и правовых последствий их применения;
6. Реформирование деятельности органов опеки и попечительства по обеспечению прав и интересов детей, как воспитываемых в семье, так и оставшихся без попечения родителей;
7. Совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей устройство детей на воспитание в семью, в том числе на профессиональной основе;
8. Разработка системы семейно-правовых гарантий обеспечения прав субъектов договора о суррогатном материнстве, а также ребенка, рожденного суррогатной матерью;
9. Укрепление нравственных начал семейно-правового регулирования.

1. Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти региона по защите прав несовершеннолетних в 2014 году

Внимание органов государственной власти к решению ключевых задач в сфере детства на территории региона позволило достичь положительных результатов по снижению уровня социального сиротства, преступности несовершеннолетних, снижению дефицита мест в дошкольных учреждениях, обеспечить стабильность развития социальной инфраструктуры для детей и семей, формированию доступной среды для детей с ограниченными возможностями.

В области ежегодно реализуется план мероприятий региональной Стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, начата разработка концепции семейной политики в Иркутской области до 2025 года. Расходы консолидированного бюджета Иркутской области на социальную сферу в 2014 году составили 96,5 млрд. рублей или 70% всего бюджета. В 2014 году на финансирование 19 государственных программ региона направлено 109, 1 млн. рублей. В 2014 году на территории региона (в г.г. Ангарске, Братске, Шелехове) начата реализация программы «Жилье для российской семьи», планируется ввести в эксплуатацию 76 тыс. кв. метров жилья экономического класса. С целью снижения дефицита мест в дошкольных учреждениях построено 35 новых детских садов, в 23 садах выполнен капитальный ремонт. Всего в прошедшем году введено в эксплуатацию 8 объектов образования, здравоохранения и спорта.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442 - ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», вступившем в силу с 1 января 2015 года принят закон Иркутской области, регулирующий отдельные вопросы социального обслуживания граждан в Иркутской области¹⁸.

Утвержден перечень социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-трудовых, социально-правовых и иных услуг, которые предоставляются получателям социальных услуг с учетом их индивидуальных потребностей. Указаны обстоятельства, при наличии которых гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании.

Законом Иркутской области от 10.07.2014 № 91 - 03 «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» урегулированы отдельные вопросы образования в Иркутской области.

В частности, определено, что организацией оказания первичной

¹⁸ Закон Иркутской области от 01.12.2014 № 144 - 03 «Об отдельных вопросах социального обслуживания граждан в Иркутской области»

медико-санитарной помощи обучающимся в государственных и муниципальных образовательных организациях Иркутской области, прохождения ими периодических медицинских осмотров и диспансеризации осуществляет уполномоченный Правительством Иркутской области исполнительный орган государственной власти Иркутской области в сфере здравоохранения.

Также Законом определены:

- порядок организации образовательного процесса в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенных на территории Иркутской области¹⁹;
- порядок приема на обучение по образовательным программам основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения;
- порядок получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья;
- дополнительные меры по реализации права на образование для детей, нуждающихся в длительном лечении, детей - инвалидов;
- порядок выплаты компенсации части платы, взимаемой с родителей (законных представителей), за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в образовательных организациях.

В целях защиты прав несовершеннолетних распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 29 сентября 2014 года № 62-рзп разработан и утвержден План по реализации мер, направленных на совершенствование деятельности по оказанию помощи детям и подросткам в случаях жестокого обращения с ними в Иркутской области. В рамках указанного Плана предусмотрено решение следующих задач:

- Нормативно-правовое обеспечение и совершенствование механизмов межведомственной координации в сфере профилактики семейного неблагополучия, социального сиротства, жестокого обращения с детьми и подростками и оказания помощи детям и подросткам, подвергшимся жестокому обращению;

¹⁹ Приказ министерства образования Иркутской области от 03.09.2014 N 100 - мпр «Об установлении Порядка организации предоставления начального общего, основного общего, среднего общего образования в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенных на территории Иркутской области»

- Внедрение и развитие инновационных форм профилактической работы с семьями и детьми по предотвращению жестокого обращения с ребенком;
- Методическое обеспечение работы специалистов в сфере профилактики жестокого обращения с детьми и реабилитации детей, подвергшихся жестокому обращению;
- Информационное обеспечение противодействия жестокому обращению с детьми, укрепления семейных ценностей, формирования активной гражданской позиции населения в отношении прав детей;
- Разработка системы показателей оценки деятельности органов государственной власти Иркутской области, органов местного самоуправления и организаций, оказывающих помощь детям и подросткам, подвергшимся жестокому обращению.

В рамках решения задач по защите прав инвалидов, в том числе детей и лиц с ограниченными возможностями, распоряжением первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 30 мая 2014 г. №31 - рзп, утвержден Комплекс мер по обеспечению социализации инвалидов Иркутской области на 2014 - 2015 годы, предусматривающий создание условий по обеспечению доступности услуг для инвалидов в сфере здравоохранения, образования, содействие в их трудоустройстве и обеспечение дополнительных видов реабилитационных услуг.

Распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 5 ноября 2014 года № 69 - рзп разработан и реализуется Комплексный план мероприятий по профессиональной ориентации в Иркутской области на 2014 - 2015 годы.

Выполнение намеченных задач, реализация направлений региональной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы позволяют говорить о существенных структурных изменениях в социально-экономической ситуации на территории области, в том числе в сфере защиты детства.

Между тем, следует обозначить ряд проблемных вопросов, требующих принятия дополнительного комплекса мер, направленных на улучшение положения семей с детьми на территории области, обеспечение защиты прав несовершеннолетних во всех сферах жизнедеятельности. В зоне пристального внимания, требующего активизации деятельности всех органов власти и общественных организаций, должны быть определены как приоритетные: вопросы по снижению уровня социального сиротства на территории региона, росту рождаемости, снижению числа гибели детей от внешних причин, снижению показателей детской инвалидности и развитию условий по созданию доступной среды для указанной категории детей, повышению уровня качества образования и развитию социальной инфраструктуры для детей и молодежи, обеспечению равнодоступности социальных, медицинских, образо-

вательных и иных видов услуг для всего детского населения региона.

Выявленные в ходе работы Уполномоченного проблемы по обеспечению прав детей в отдельных сферах жизнедеятельности в 2014 году и рекомендации по их решению отражены в последующих разделах Доклада.

2. Анализ обращений к Уполномоченному по правам ребенка в Иркутской области

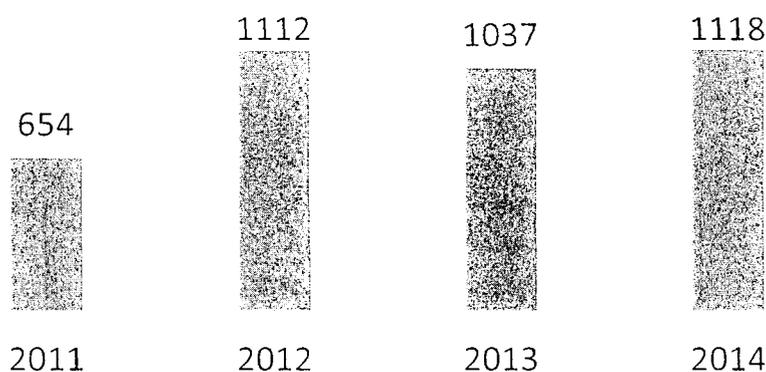
*Легче создавать законы, чем следовать им.
Наполеон I*

Исходя из понимания того, что права ребенка превращаются в реальную ценность не только тогда, когда они гарантированы, но и когда реализуются и защищены, особое место в работе Уполномоченного занимает выполнение задачи - восстановление нарушенных прав ребенка, обеспечение защиты прав и законных интересов детей на территории Иркутской области.

Основным источником информации о нарушении прав и законных интересов детей являются жалобы и обращения. Они поступают в виде писем, электронных сообщений, обращений по телефону и на личных приемах.

Диаграмма № 1

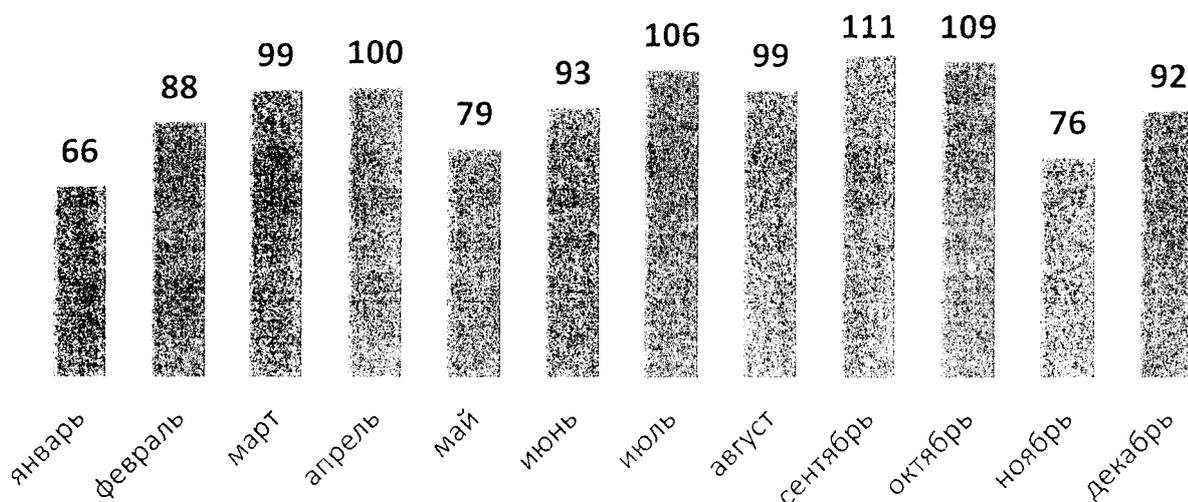
Динамика поступления обращений в 2011 - 2014 годах, ед.



В 2014 году Уполномоченному поступило 1118 обращений, в том числе:

- письменных - 675, включая 356 по электронной почте;
- устных обращений на личных приемах и по «телефону доверия» - 216 и 227 соответственно.

Динамика поступлений обращений в течение 2014 года, ед.



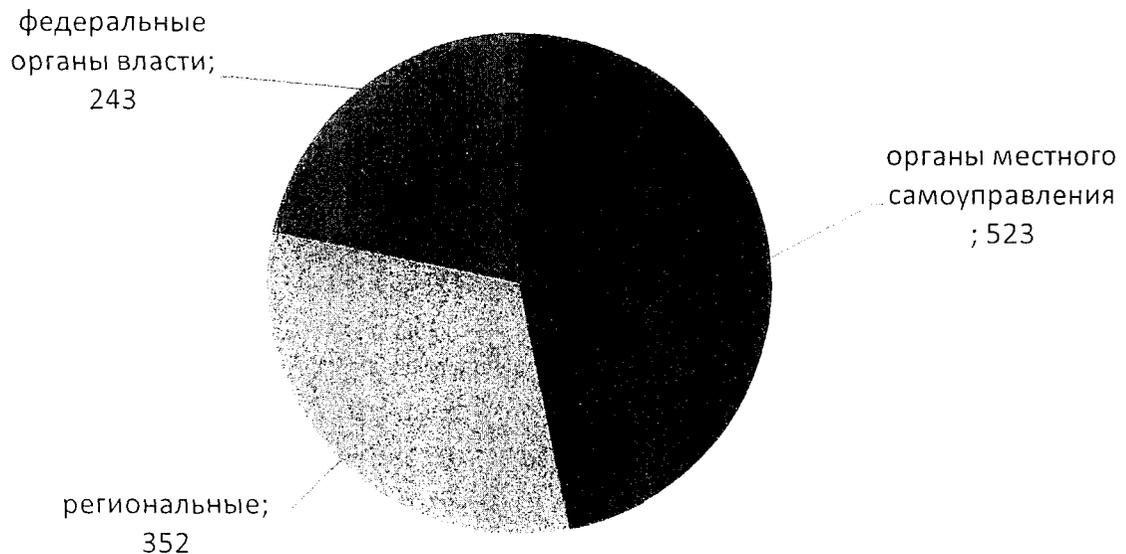
В 2014 году к Уполномоченному обратилось 18 граждан Украины, временно прибывших на территорию Иркутской области. Основные просьбы касались обеспечения жизненно необходимыми вещами, получения детьми образования, медицинской помощи, а также просьб об оказании содействия в возвращении семьи обратно на родину либо в другой регион Российской Федерации, к родственникам.

География адресантов, направивших письменные обращения, как и в прошлые годы, остается неизменной. Основное количество обращений поступило из областного центра - 487 обращений или почти каждое третье обращение, из г. Братска поступило-62 обращения; из г. Ангарска - 68 обращений; из г. Усолье - Сибирского-27 обращений; из г. Черемхово-19 обращений; г.Тулуна - 23 обращения.

Из общего количества обращений к Уполномоченному 54 обращения принадлежит жителям Иркутского района; из Братского района - 34 обращения; Тайшетского района 26 обращений. Остальные обращения равномерно распределились между жителями Усольского, Тулунского, Зиминского, Шелеховского, Усть-Кутского, Черемховского, Нижнеудинского, Нижнеилимского, Слюдянского, Эхирит-Булагатского районов.

Среди письменных обращений в 2014 году 22 обращения составляют коллективные жалобы. Их количество с каждым годом увеличивается. Основная тема коллективных обращений касается конфликтов в образовательной среде; жилищных споров, в том числе, содержание придомовых территорий, детских площадок, предоставление жилищно-коммунальных услуг, выселение; реализации права на дошкольное образование; состояния окружающей среды, социальных выплат.

Нарушения прав и законных интересов детей по уровням власти, заявленные в письменных обращениях граждан, ед.



Распределение обращений в 2014 году по уровню органов власти, чью компетенцию затрагивали заявители, выглядит следующим образом:

- органы местного самоуправления - 523 обращения (жилищные и земельные вопросы, образование, в том числе дошкольное образование);
- региональные - 352 обращения (обеспечение льготными лекарствами, получение субсидий, компенсаций, вопросы социального обслуживания, опеки и попечительства);
- федеральные органы власти - 243 обращения (алиментное обеспечение, нарушения в уголовно-процессуальной сфере).

Более половины жалоб содержат информацию о нарушении прав на обращение в органы власти либо вызваны их формальным рассмотрением, а также неполучением ответов.

Летом 2014 года в адрес Уполномоченного обратилась жительница дома, расположенного по улице Мамина - Сибиряка г. Иркутска, с просьбой оказать содействие в установке детской игровой площадки, поскольку на месте, предполагаемом для площадки, располагались незаконно установленные металлические гаражи. Из обращения следовало, что решением этого вопроса жильцы занимаются уже больше года.

В ходе работы, проведенной Уполномоченным в рамках указанного обращения, были приняты меры воздействия на административные органы, в компетенцию которых входят координация и контроль за установкой детских площадок, с указанием на необходимость устранения

причин, препятствующих установке игрового комплекса.

В результате, в августе 2014 года детская площадка была наконец - то установлена, а у детей появилось место для проведения отдыха и досуга.

Особый интерес при рассмотрении обращения вызвали ответы уполномоченных органов по ситуации (комитета по управлению Свердловским округом г. Иркутска и министерства имущественных отношений Иркутской области), перенаправляемые длительный период друг другу для решения вопроса.

Наибольшее количество обращений в 2014 году поступило от родителей - 636 обращений. Чаще всего (80%) родителей волновали вопросы реализации социальных прав, вопросы обеспечения лекарствами, оказания медицинской помощи, жилищных прав, получения дошкольного образования, нарушений прав детей в сфере образования. Кроме этого немало обращений содержали вопросы по соблюдению прав детей - инвалидов на обучение, нарушений прав ребенка на проживание с родителями, воспитание и заботу с их стороны, а также права на общение с родителями и другими родственниками.

От родственников детей в 2014 году поступило 145 обращений. В основном обращения касались жалоб на недобросовестное исполнение родителями своих обязанностей, на бездействие органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних граждан, права на общение с родственниками.

Опекуны (попечители), приемные родители в адрес Уполномоченного в 2014 году направили 83 обращения. Основные темы их обращений на нарушения прав детей в вопросах опеки и попечительства, а также на соблюдение жилищных прав, прав в социальной сфере, получения дошкольного образования, выплаты денежных средств на детей, находящихся под опекой, нарушений прав детей в сфере образования.

89 обращений в 2014 году поступило от посторонних граждан. Почти во всех случаях обращения касались жалоб на недобросовестное исполнение родителями своих обязанностей, на бездействие субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних граждан, жестокое обращение с детьми.

В адрес Уполномоченного 49 обращений поступило от детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 50 обращений от лиц из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Более половины обращений затрагивали вопросы защиты жилищных, социальных прав, прав на медицинскую помощь, образование.

Остальные обращения поступили от руководителей детских учреждений, общественных организации, СМИ, адвокатов и других заявителей.

Соотношение письменных жалоб по группам прав практически остается неизменным

Общее распределение жалоб на нарушения прав, %



Статистика обращений о нарушениях прав ребенка на семейное благополучие свидетельствует об их существенном росте и составляет 38% от общего количества обращений (в 2013 году - 21%, в 2012 году - 14%, в 2011 году - 24%), в том числе:

- нарушения прав несовершеннолетних, проживающих в социально-неблагополучных семьях, при исполнении родителями родительских обязанностей, бездействие субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- нарушения прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- невыплата алиментов;
- семейные споры и конфликты.

В сфере имущественных и социальных прав увеличилась доля обращений, связанных с жилищными проблемами, и достигла 35% (в 2013 году - 20%, в 2012 году - 18%, в 2011 году - 20%).

Граждане жалуются на нарушения их прав: при получении лицами из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жилых помещений; отселении из ветхих и аварийных домов; по вопросам обеспечения жилыми помещениями многодетных семей, детей - инвалидов; оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Среди «социальных» обращений возросло количество жалоб по вопросам здравоохранения и социального обслуживания.

Предметом многих жалоб на социальные темы являются не действия (решения) конкретных должностных лиц, а сложившаяся ситуация с нереализованными ожиданиями граждан на помощь государства. Это в

первую очередь: обеспечением санаторно-курортным лечением, проездом к месту лечения и обратно; обеспечением жильем многодетных семей, семей с детьми - инвалидами, снабжением детей - инвалидов лекарствами, средствами реабилитации, включая специальное оборудование для детей - инвалидов с нарушением опорно-двигательных функций.

К Уполномоченному обратилась жительница г. Иркутска Светлана Б., мать ребенка - инвалида, которому на протяжении полутора лет не предоставляется санаторно-курортное лечение, а в 2013 году у матери даже не приняли заявление о предоставлении путевки.

Не найдя других способов защиты прав своих детей, к Уполномоченному обратился отец детей - инвалидов, житель Чунского района Ш., с просьбой оказания содействия в предоставлении путевок детям на санаторно-курортное лечение. Из обращения следовало, что семья Игоря Ш. воспитывает троих детей, двое из которых близнецы: Даниил и Кирилл. Дети - инвалиды с заболеванием ДЦП, которым на протяжении более 2 лет, несмотря на постоянное обращение родителей в органы социальной защиты Чунского района, не предоставлялось санаторно-курортное лечение.

Жалобы по вопросам обеспечения защиты от преступных посягательств, справедливого правосудия, уголовного преследования связаны с необоснованными отказами в возбуждении уголовных дел; нарушениями сроков принятия решений или совершения процессуальных действий; нарушениями права на защиту производством дознания, предварительного или судебного следствия и касалось применения недозволённых методов воздействия при задержании, в ходе дознания и предварительного следствия; избрания меры пресечения, не соответствующей тяжести и обстоятельствам совершенного преступления; длительного содержания под стражей без проведения следственных действий.

Незначительное количество жалоб, как и в прошлые годы, поступило на нарушение прав несовершеннолетних при получении паспорта, регистрации по месту жительства, установления гражданства.

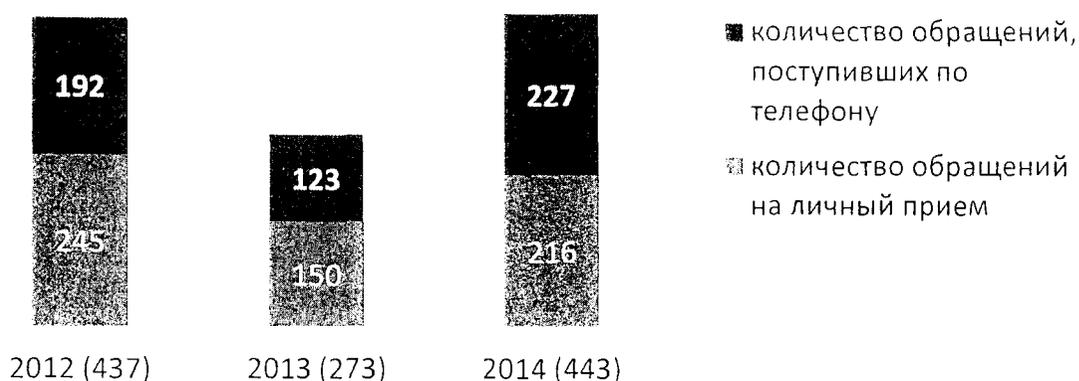
Устные обращения, поступающие по телефону и при личном общении, подтверждают наличие и злободневность указанных выше проблем.

Всего за 12 месяцев 2014 года в аппарат Уполномоченного поступило 443 устных обращения граждан (в 2013 году - 349 обращений, в 2012 году - 437 обращений, в 2011 году - 140).

Из них почти половина обратились непосредственно на личный прием к Уполномоченному, остальные обращения (227 устных обращений) поступило по телефону.

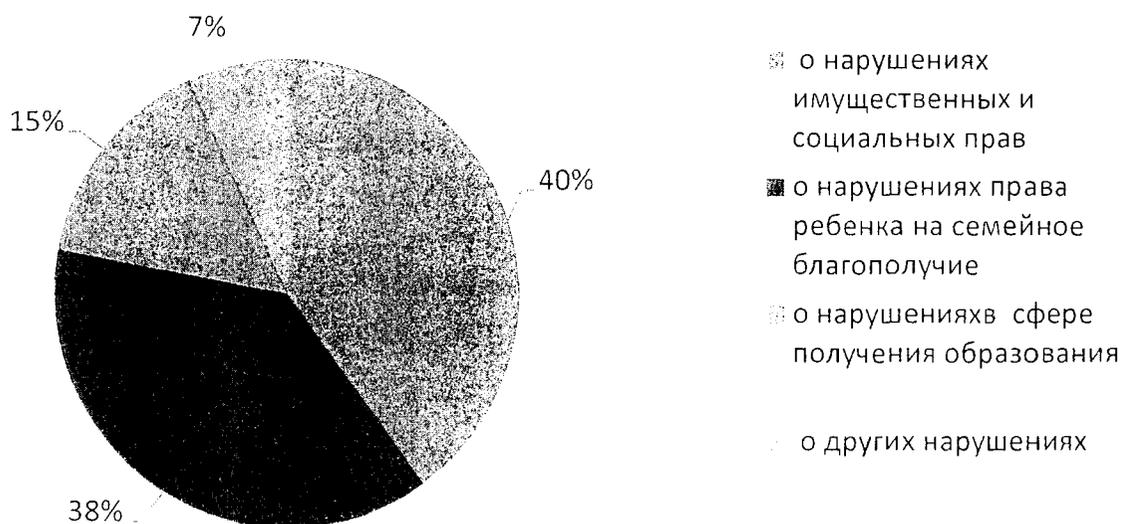
Диаграмма № 5

Динамика устных обращений



Основная часть обращений - это индивидуальные жалобы на нарушения прав и законных интересов детей, предложения и инициативы граждан по вопросам внесения изменений в действующее законодательство, тем или иным образом относящиеся к защите прав несовершеннолетних в различных сферах жизнедеятельности.

Диаграмма № 6



Тематика устных обращений

Одной из наиболее актуальных тем, по которым обращаются заявители - это вопросы защиты имущественных и социальных прав несовершеннолетних (177 устных обращений), в том числе:

- количество граждан, обратившихся за консультацией по различным вопросам в сфере защиты жилищных и имущественных прав несовершеннолетних, составило 120 устных обращений, в том числе по вопросам наследования, дарения, восстановления прав несовершеннолетних при уклонении родителей от выплаты алиментов.

- более 30 устных обращений граждан касались вопросов нарушений прав несовершеннолетних в сфере социального обеспечения, при выплате пособий, пенсий, компенсаций. Большая часть указанных обращений связана с проблемой оформления различных пособий ввиду отсутствия регистрации по месту жительства (пребывания).

Вопросам семейного воспитания и благополучия несовершеннолетних было посвящено более 160 устных обращений.

Из них каждое пятое обращение затрагивает вопросы опеки и попечительства несовершеннолетних, каждое девятое обращение связано с семейными вопросами, о лишении, ограничении, восстановлении в родительских правах, со спорами об определении места жительства ребенка.

К сожалению, продолжает увеличиваться показатель устных обращений граждан о социальном неблагополучии в семье, безнадзорности несовершеннолетних. В 2014 году около 40 заявителей обратились с жалобами на социальное неблагополучие в семье, жестокое обращение с детьми, нарушение прав на половую неприкосновенность ребенка. В 2013 году данный показатель составлял чуть более 20 обращений от общего количества поступивших обращений, в 2012 году - около 15 обращений.

Более 60 устных обращений касались нарушений прав детей в образовательной среде. В качестве основных проблем в указанной сфере были обозначены следующие:

- конфликтные ситуации в образовательном учреждении;
- нарушение прав при предоставлении образовательных услуг: выбор образовательного учреждения, программы, формы обучения, исключения из образовательного учреждения;
- нарушения прав детей при предоставлении дошкольного образования.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Байкальска Диана А. о применении мер антипедагогического характера в отношении ее сына, учащегося 5 класса, учителем физкультуры. В связи с возникшей конфликтной ситуацией ребенок отказывался от посещения уроков физкультуры в течение трех месяцев. После обращения Уполномоченного в адрес управления образования Слюдянского района, директора школы о необходимости принятия действенных мер, конфликтная ситуация была разрешена. Руководителем учебного заведения проведено педагогическое расследование, издан приказ о недопущении противоправных действий и усилении ответственности за безопасность и здоровье учащихся, учитель физкультуры в классе заменен. Ребенок начал посещать уроки, аттестован по предмету по результатам 1 полугодия с оценкой «хорошо».

В ноябре 2014 года в аппарат Уполномоченного обратилась мать несовершеннолетнего, 2010 года рождения. Согласно информации заявителя ее ребенок поставлен на учет детей, подлежащих приему в детский сад, в департаменте образования г. Иркутска в сентябре 2010 года, о чем выдано уведомление с указанием регистрационного номера на момент постановки на учет в МДОУ.

В ходе неоднократных обращений заявителя о сроках устройства несовершеннолетнего в детский сад, специалистами департамента были даны разъяснения о своевременном ее уведомлении в случае положительного решения вопроса.

По сведениям заявителя, в очередной раз обратившись в департамент образования в сентябре 2014 года, она была проинформирована о том, что ее ребенок исключен из списков детей, подлежащих обеспечением места в детском саду, в связи с чем, специалистами было предложено написать новое заявление (соответственно, с датой постановки на учет на момент написания нового заявления). При этом заявитель утверждает, что каких - либо уведомлений о предоставлении ее ребенку места в дошкольном образовательном учреждении в ее адрес не поступало. Кроме того, при первичном обращении в департамент (на момент выдачи уведомления о постановке на регистрационный учет в «Книге учета детей, нуждающихся в услугах МДОУ») заявление с указанием адреса проживания и номера своего телефона она не писала.

После обращения в адрес руководителя департамента образования г. Иркутска с просьбой разобраться в ситуации, принять необходимые меры реагирования, по итогам заседания комиссии по дополнительному комплектованию муниципальных дошкольных образовательных организаций г. Иркутска на 2014 - 2015 учебный год ребенок внесен в список детей, подлежащих приему в МДОУ. С декабря 2014 года несовершеннолетний посещает детский сад.

В целях защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов несовершеннолетних специалисты аппарата Уполномоченного оказывали правовое сопровождение в виде консультирования, подготовки ходатайств, заключений, оказывали юридическую помощь в виде составления процессуальных документов.

В процессе рассмотрения письменных и устных обращений проведено около 20 внеплановых проверок учреждений различной ведомственной подчиненности, из них совместно с компетентными государственными органами - 8 внеплановых проверок.

По материалам, собранным в результате проверок учреждений и рассмотрений обращений граждан, было подготовлено и направлено в различные ведомства областных и муниципальных органов власти Иркутской области 59 заключений, среди них:

- заключения по вопросам нарушений жилищных и имущественных прав;
- заключения в муниципальные органы управления образованием Иркутской области «О нарушении конституционных прав несовершеннолетних на предоставление образования»;
- заключения в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области по выявленным нарушениям прав несовершеннолетних: «Об условиях пребывания несовершеннолетних в областном государственном казенном учреждении социального обслуживания «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей г. Иркутска»; «По факту нарушения имущественных прав воспитанников ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей г. Иркутска»;
- заключение в муниципальное образование города Усть-Илимска «О нарушении прав детей с ограниченными возможностями здоровья на обеспечение государственных гарантий в части создания специальных условий для реализации права на образование».

При разрешении вопросов, поставленных в обращениях граждан, Уполномоченным направлялись письма в органы исполнительной власти, территориальные подразделения федеральных органов государственной власти, в службу судебных приставов - исполнителей, в органы местного самоуправления, правоохранительные органы, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав:

- в органы исполнительной власти направлено 753 обращения (в 2013 году - 986 обращений, 2012 году - 329);
- в органы местного самоуправления - 470 обращений. Данные показывают о существенном росте обращений Уполномоченного в органы местного самоуправления для решения вопросов граждан (в 2013 году - 211 обращений, 2012 году - 87);
- в правоохранительные органы 121 обращение, в том числе 10 обращений в ГУФСИН по Иркутской области (в 2013 году - 189 обращений, 2012 году - 172);
- в территориальные подразделения федеральных органов государственной власти 182 обращения (в 2013 году - 72 обращений, 2012 году - 82), в том числе в органы прокуратуры 53 обращения, в Следственное управление Следственного комитета по Иркутской области 23 обращения;
- в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (областную и муниципальные) - 81 обращение (в 2013 году - 54 обращения, 2012 году - 69);

- в службу судебных приставов-исполнителей - 33 обращения (в 2013 году - 54 обращений, 2012 году - 57).

По результатам рассмотрения обращений Уполномоченного органами прокуратуры Иркутской области, службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области, территориальными управлениями федеральных органов власти в адрес виновных лиц было вынесено 23 дисциплинарных взыскания. В адрес юридических лиц, различной ведомственной подчиненности внесено более 15 представлений.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась гражданка Иркутской области, воспитывающая несовершеннолетнего сына Н., 2010 года рождения. Как стало известно заявителю, биологическим отцом ребенка, проживающим в республике Башкортостан, без согласия матери установлено отцовство в отношении мальчика, изменена фамилия и соответственно получено новое свидетельство о рождении.

Консультации, оказанные заявителю аппаратом Уполномоченного, позволили пресечь выявленные нарушения. Вместе с тем, принятое органом опеки и попечительства решение о даче согласия на установление отцовства, с нарушениями законодательства повлекло необходимость обращаться в судебные органы с требованием о признании свидетельства о рождении, полученного отцом, недействительным.

Прокуратурой г. Уфы республики Башкортостан вынесено представление об устранении нарушений закона в адрес начальника отдела опеки, попечительства и медицинского обслуживания населения администрации Октябрьского района г. Уфы. Выявленные нарушения закона привели к необоснованной даче органом опеки и попечительства согласия о возможности установления отцовства над несовершеннолетним.

В результате принятых мер по рассмотрению устных и письменных обращений граждан, а также нарушений, выявленных во время проверок, встреч в 2014 году права детей были восстановлены в 112 рассмотренных случаях, в 22 случаях права восстановлены частично, в 68 случаях была оказана помощь законному представителю в восстановлении нарушенных прав и интересов ребенка, 31 обратившемуся было предложено иное решение по существу поставленной проблемы, в 89 случаях нарушения прав ребенка не подтвердились.

На 756 обращений были даны разъяснения либо оказана правовая консультация по поставленному вопросу. Уполномоченный старается рассматривать все обращения, поступающие в его адрес, только в 86 случаях (7,7% от общего количества поступивших обращений) обращения были направлены для рассмотрения в органы власти по подведомственности.

К сожалению, в силу различных причин, помощь получается не

всем. Там, где не удастся достичь положительного результата в восстановлении прав несовершеннолетнего, специалисты аппарата помогают законным представителям детей восстанавливать права в судебном порядке. С этой целью в 2014 году обратившимся к Уполномоченному гражданам было подготовлено 87 процессуальных документов в виде заявлений, исковых заявлений, ходатайств, жалоб на судебные решения.

С каждым годом растет число несовершеннолетних, непосредственно обратившихся к Уполномоченному за защитой своих прав (126 обращений). Анализ их рассмотрения позволяет выделить проблемы, которые заслуживают первоочередного внимания:

- проблемы в семье как фактор нарушений прав несовершеннолетних;
- несовершенство семейного и жилищного законодательства по обеспечению прав несовершеннолетних;
- реализация права детей на образование;
- охрана здоровья несовершеннолетних;
- обеспечение социальных прав детей.

Для оценки ситуации с соблюдением прав жителей отдельных муниципальных образований проведено 11 комплексных выездов в муниципальные образования с посещением 32 учреждений различной ведомственной подчиненности.

Так, при встрече с жителями с. Куватка Братского района к Уполномоченному обратились две женщины, воспитывающие детей с одинаковой проблемой - необходимости решить вопрос по медицинскому обследованию детей. Из разговора было установлено, что на протяжении длительного времени они не могут оформить документы об установлении инвалидности детям, из-за отсутствия подтверждения имеющегося диагноза, так как в районе нет необходимых специалистов, а направление на обследование в областной центр местные врачи не выдавали.

После подключения к решению данной проблемы Уполномоченного дети были приглашены для прохождения медицинского обследования в областную психиатрическую больницу, по окончании которого были выданы соответствующие документы.

В 2014 году Уполномоченным совместно с правоохранительными органами организовано проведение более 40 проверок по резонансным происшествиям с участием несовершеннолетних.

3. Соблюдение прав детей в Иркутской области в отдельных сферах жизнедеятельности

3.1. Право на жизнь и безопасность

Статья 6 Конвенции ООН о правах ребенка провозглашает неотъемлемое право ребенка на жизнь и устанавливает для государств – участников обязанность обеспечивать в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка.

Актуальность специальной конституционно-правовой защиты права детей на безопасность обусловлена, во-первых, наибольшей уязвимостью детей от внешних факторов негативного воздействия; во-вторых, теми социально значимыми последствиями, которые возникают вследствие причинения вреда возрастной категории, относимой к детям.

Анализ информации, поступающей в аппарат Уполномоченного в течение 2014 года из регионального управления внутренних дел по Иркутской области, Следственного управления Следственного комитета по Иркутской области, органов прокуратуры, МЧС и иных источников о фактах гибели детей от внешних причин, несмотря на снижение отдельных показателей, свидетельствует о тревожных тенденциях в указанной сфере.

3.1.1. Гибель и травматизм детей

Ежегодно Уполномоченный в своих докладах обращает внимание на проблему гибели и травматизма детей на территории Иркутской области от различных внешних факторов. Анализ показателей ситуации в данной сфере позволяет выявить ряд основных причин, которые приводят к несчастным случаям с детьми. Это:

1. недостаточный контроль за детьми со стороны родителей;
2. неосторожное обращение с огнем взрослых, нарушение правил пожарной безопасности при эксплуатации электрооборудования, электробытовых приборов;
3. нарушение правил дорожного движения и несоблюдение требований личной безопасности при нахождении на объектах железнодорожного транспорта взрослыми и детьми;
4. несоответствие мест досуга детей (спортивные, игровые площадки) требованиям безопасности;

5. непринятие органами власти регионального и муниципального уровня исчерпывающих мер к предупреждению гибели и травматизма несовершеннолетних.

При этом отсутствие должного контроля со стороны родителей или близких родственников остается главной причиной трагедий, происходящих с детьми.

Так, летом 2014 года на глазах у матери на станции Батарейная погибла 4 - летняя девочка. Мама отпустила руку дочери и та, играя, убежала через пути.

Дети гибнут на глазах родителей, а порой, и при их непосредственном участии.

На станции Зима папа перебежал пути с маленькой дочкой на плечах перед идущим поездом. Споткнулся и был сбит подвижным составом, а девочка, падая, ударилась головой о край бетонной платформы и умерла почти мгновенно. И все это на глазах у мамы!

В Усть-Куте третьеклассник вместе с мамой и сестренкой переходил пути в неположенном месте. А тут грузовой поезд. Мальчик умер в машине скорой помощи.

Опять же, в городе Усть-Куте, под колесами грузового поезда погиб 2 - годовалый малыш, переходивший пути с нетрезвым отцом.

Согласно статистическим данным, представленным Уполномоченному ВСЛУ МВД Российской Федерации на транспорте, в Иркутской области в течение 2014 года на железнодорожных путях пострадало 8 детей (от 7 до 10 лет - 4 ребенка, от 16 до 17 лет - 3 ребенка, 4 года - 1 ребенок), 5 из них - погибли.

Из общего числа пострадавших детей 5 несовершеннолетних было травмировано подвижным составом, 3 - электротоком контактной сети.

Один из пострадавших детей проживал в многодетной, неблагополучной семье (Ангарский район), другой - с родственниками, при этом место нахождения отца и матери, ведущих антиобщественный образ жизни, установлено не было, статус ребенка на момент происшествия не определен (г. Братск), остальные дети - во внешне благополучных, не состоящих на профилактическом учете семьях.

По территориальности наиболее неблагополучными в данном направлении в 2014 году стали Усть-Кутский район и г. Братск.

По сравнению с прошлым годом уровень детского травматизма на железной дороге в регионе вырос (в 2013 году - пострадало 4 ребенка, из них 2 ребенка - смертельно).

Основными причинами гибели и травмирования детей на железной дороге послужили ослабление контроля за ними со стороны родителей и несоблюдение самими детьми мер личной безопасности при нахождении на объектах железнодорожного транспорта.

Бесконтрольность детей со стороны родителей вызывает особое беспокойство во время летних каникул.

Согласно данным, представленным ГУ МЧС России по Иркутской области, в 2014 году на водных объектах из-за ненадлежащего контроля со стороны взрослых погибло 15 детей, травмировано 3 детей.

Все случившиеся в 2014 году на водных объектах происшествия с детьми произошли по вине взрослых!

Одним из примеров беспечности родителей при нахождении с детьми на водных объектах может служить следующий случай.

В Зиме компания взрослых распивала спиртное на берегу реки. Одна из женщин - многодетная мать - настолько увлеклась процессом, что заметила пропажу одного из своих малышей, которому в июле должно было бы исполниться три года, только спустя 40 минут. По предварительной версии, ребенок сорвался с берега в воду и утонул.

По-прежнему, одной из основных причин гибели и травмирования детей, особенно в летний каникулярный период, остается нарушение правил дорожного движения взрослыми и детьми.

Дети выезжают на дорогу на велосипедах и скутерах, переходят дорогу в неположенном месте.

Всего, в 2014 году несовершеннолетними совершено 2 457 нарушений правил дорожного движения, что на 238 нарушений меньше, чем в 2013 году (2013 год - 2 735 НПДД) и на 831 нарушение меньше, чем в 2012 году - (2012 год - 3 288 НПДД).

По данным УГИБДД ГУ МВД России по Иркутской области в 2014 году на территории региона в 394 дорожно-транспортных происшествиях погибло 18 детей, 414 детей получили травмы различной степени тяжести (в 2013 году произошло 400 ДТП с участием детей, из них погибло -27 детей, травмировано-418 детей; в 2012 году произошло 402 ДТП с участием детей, из них погибло-24 детей, травмировано-412 детей).

По сравнению с прошлым годом количество дорожно-транспортных с участием детей - пешеходов снизилось на 8,5%, с участием детей - пассажиров - на 3,0%, количество получивших травму детей - пешеходов снизилось на 8,2%, количество получивших травму детей - пассажиров снизилось на 1,1%, число погибших детей - пешеходов снизилось на 61,1%, число погибших детей - пассажиров снизилось значительно, на 44,4%.

Количество дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних водителей мототранспорта снизилось на 20,7%, на указанный показатель уменьшилось и число детей, получивших травму в таких дорожно-транспортных происшествиях.

Самыми распространенными причинами дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних являются наезды и

столкновение транспортных средств.

Таблица № 1

	Число погибших детей	Мальчики (возраст)	Девочки (возраст)
г. Иркутск	2	17 лет 16 лет	
Иркутский район	2	1 год	10 лет
г. Слюдянка и Слюдянский район	3		12 лет 9 лет 9 лет
г. Черемхово и Черемховский район	2	15 лет 6 лет	
Тулунский район	1	9 лет	
Зиминский район	2	16 лет 10 лет	
Тайшетский район	1	7 лет	
Чунский район	1		3 года
Нижнеудинский район	1	10 лет	
Усть-Илимский район	1		15 лет
Эхирит-Булагатский район	1		10 лет
г. Усть-Кутский	1	15 лет	
Всего	18	11	7

Всего в 2014 году органами ГИБДД было возбуждено 376 административных дел по фактам ДТП с участием несовершеннолетних. Следует отметить, что административные дела по фактам ДТП с участием несовершеннолетних возбуждаются по ч.1, ч.2 статьи 12.24 КоАП Российской Федерации «Нарушение правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легкого и средней тяжести вреда здоровью потерпевшего».

Таблица № 2

	2014 (кварталы)				Итого
	1	2	3	4	
Кол - во возбужденных в 2014 году адм. дел по ДТП с участием н/л	72	109	69	126	376
принято правовое решение о привлечении виновного к адм.ответственности	65	98	57	112	332

принято правовое решение об отказе в привлечении виновного к адм.ответственности	7	11	12	14	44
производство прекращено	0	0	0	0	0

По фактам ДТП, повлекшим по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерти потерпевшему, возбуждается уголовное дело по статье 264 УК Российской Федерации.

В 2014 году на территории Иркутской области зарегистрировано 81 преступление, квалифицированное органами следствия по статье 264 УК Российской Федерации, где потерпевшими выступили несовершеннолетние:

Таблица № 3

г. Иркутск	23
г. Ангарск	1
г. Братск	3
Братский район	3
г. Усолье - Сибирское и Усольский район	6
г. Черемхово и Черемховский район	8
Иркутский район	6
Нижнеудинский район	4
Слюдянский район	3
Зиминский район	2
Боханский район	2
Шелеховский район	2
Эхирит-Булагатский район	2
Усть-Кутский район	2
Ольхонский район	2
Осинский район	2
Тулунский район	1
Чунский район	1
Тайшетский район	1
Нижнеилимский район	1
Куйтунский район	1
Качугский район	1
Киренский район	1

Казачинско-Ленский район	1
Аларский район	1
Усть-Удинский район	1

Из них 55 уголовных дел, возбужденных по признакам состава преступления, предусмотренного статьей 264 УК Российской Федерации, направлены в суд, 8 - прекращено (7 - по амнистии, 1 - по реабилитирующим основаниям), 18 уголовных дел находятся в производстве органов следствия (решение по уголовным делам не принято).

«27 мая 2014 года в Куйбышевском районе г. Иркутска на пешеходном переходе недалеко от школы был сбит 12-летний подросток. В результате ДТП он получил тяжелейшие травмы, перенес четыре операции на головном мозге и длительное время находился в коме. Долгое время он не мог самостоятельно есть и даже дышать. За время пребывания в коме, похудел на 30 килограммов. Виновником ДТП оказался водитель одной из спортшкол г. Иркутска - 28 - летний мужчина с протезом вместо кисти руки. ДТП он совершил на служебном автомобиле. Наказание, которое впоследствии ему было определено, - один год ограничения свободы и один год лишения прав управления транспортным средством. Смягчающим обстоятельством при вынесении приговора для суда стало то, что водитель является инвалидом, кроме того, имеет на иждивении собственных детей. Конечно, вмененное судом виновнику ДТП наказание нельзя считать соразмерным тому вреду и горю, который причинен здоровью пострадавшего ребенка и его семье. Мама мальчика, сама являющаяся инвалидом, оставила работу, чтобы ухаживать за сыном. Чтобы поддержать семью мальчика, которому для восстановления здоровья теперь долго будут требоваться дорогостоящие препараты, Уполномоченным при содействии СМИ была организована всесторонняя помощь. Благодаря поддержке неравнодушных людей удалось купить необходимую для реабилитации ребенка трехсекционную кровать и обеспечить его медикаментами. На сегодня мальчик показывает отличную динамику, что вселяет в его близких большие надежды.»

В целях профилактики и предупреждения дорожно-транспортных происшествий с участием детей, еще в декабре 2013 года УГИБДД ГУ МВД России по Иркутской области в Правительство Иркутской области внесены предложения по внедрению Паспортов дорожной безопасности в образовательных организациях Иркутской области. По результатам рассмотрения данного предложения Правительством Иркутской области министерству образования Иркутской области было поручено до 1 марта 2014 года внедрить Паспорта дорожной безопасности в каждой образовательной организации (школы, детские сады, организации до-

полнительного образования детей и их филиалы). На сегодняшний день, во всех образовательных организациях Иркутской области разработаны, утверждены и размещены в местах общего доступа Паспорта дорожной безопасности образовательной организации, которые содержат схемы безопасных маршрутов «дом - школа - дом».

На пожарах в 2014 году по данным ГУ МЧС России по Иркутской области погибло 18 детей и 31 ребенок травмирован (в сравнении с 2013 годом число погибших при пожарах детей снизилось, травмированных, наоборот, возросло; соответствующие показатели 2013 года - 23 ребенка погибло и 26 детей травмировано). Ниже приведены причины гибели и травмирования детей при пожарах.

Таблица № 4

Причины гибели и травмирования детей при пожарах	Погибло детей	Травмировано детей
Поджог	1	4
Нарушение правил и устройства и эксплуатации эл. оборудования	6	11
Нарушение правил устройства и эксплуатации печей	3	3
Неосторожное обращение с огнем взрослых	3	10
Неосторожное обращение с огнем детей	5	2
От источников горения при обогреве	0	1
Всего	18	31

Приведенные данные свидетельствуют, что почти треть несчастных случаев с детьми при пожарах произошли из-за неосторожного обращения с огнем со стороны взрослых.

Причинами гибели и травмирования детей при пожарах, по-прежнему, остаются неосторожное обращение с огнем взрослых, нарушение правил пожарной безопасности при эксплуатации электрооборудования, электробытовых приборов.

Таблица № 5

	Число погибших детей	Мальчики (возраст)	Девочки (возраст)
Иркутский район	4	6 лет 4 года 7 лет 1 год	
Эхирит-Булагатский район	2	2 года	4 года
г. Братск	2	14 лет	3 года

Черемховский район	1	2 года	
г. Зима	1	15 лет	
Тайшетский район	1	4 года	
Боханский район	1		3 года
г. Черемхово	1	11 лет	
Нижнеудинский район	1	5 лет	
Усольский район	1		1 год
Усть-Кутский район	1		12 лет
Заларинский район	1	1 год	
Тулунский район	1		2 года

11 детей погибло из-за невозможности принятия правильного решения вследствие малолетнего возраста; 5 детей - в состоянии сна; 1 ребенок ввиду болезненного состояния, исключающего возможность самостоятельного передвижения; 1 ребенок - паника.

Всего же в 2014 году, по оперативным сводкам ГУ МВД России по Иркутской области зарегистрировано 1236 сообщений о происшествиях с участием детей, что почти на 27% больше аналогичного показателя за предыдущий год (2013 год - 903).

Каждое третье происшествие происходило с детьми в семье.

Каждое четвертое происшествие завершились смертельным исходом.

Наибольшим количеством происшествий отмечены 6 территорий, в числе которых:

1. г. Иркутск: 236 происшествий, из них 27 со смертельным исходом (2013г. - 169, +28,4%);
2. г. Ангарск: 104 происшествия, из них 12 со смертельным исходом (2013г. - 12);
3. Иркутский район: 64 происшествия, из них 17 со смертельным исходом (2013г. - 14, +17,6%);
4. г. Черемхово и Черемховский район: 56 происшествий, из них 13 со смертельным исходом (2013г. - 15, - 13,3%);
5. г. Братск: 101 происшествие, из них 17 со смертельным исходом (2013г. - 8, +52,9%);
6. г. Усть-Илимск: 62 происшествия, из них 9 со смертельным исходом (2013г. - 8, +11,1%).

Рассматривая в данном разделе причины смертности и гибели детей на территории Иркутской области, нельзя отдельно не остановиться на случае гибели 1 ребенка и причинения вреда здоровью 2 другим подросткам, произошедшем в ноябре 2014 года в Нукутском районе Иркут-

ской области.

29 ноября 2014 года трое подростков, обучающихся в МБОУ «Алтарикская СОШ» Нукутского района, по окончании уроков 1 - й смены, не дождавшись школьного автобуса, решили пойти домой в д. Шалоты пешком, сократив путь через лес. Заблудившись, до дома так и не добрались. На следующий день двое из подростков были обнаружены с обмороженными конечностями, один погиб от переохлаждения.

Проведённая прокуратурой Иркутской области по данному факту проверка показала, что администрацией школы не была организована работа по контролю за учащимися, проверке списочного состава детей, пользующихся школьным транспортом, при посадке в автобус, по сопровождению обучающихся при перевозке. Несмотря на приказ директора школы, которым назначены сопровождающие из числа учителей, фактически сопровождение не осуществлялось. График дежурства классных руководителей, обеспечивающих указанный контроль, не составлен. О том, что дети ушли из школы и домой не вернулись, директор школы узнала только около 19 часов вечера. Таким образом, администрацией школы не были выполнены требования пункта 3 статьи 28, пункта 1 статьи 41 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», возлагающих на образовательную организацию обязанности по созданию условий для охраны безопасности и здоровья обучающихся.

3 сентября 2011 года Управлением образования администрации муниципального образования «Нукутский район» был издан приказ об организации подвоза обучающихся в 2012 - 2013 учебном году, которым руководителям поручено организовать подвоз детей из населённых пунктов, назначить сопровождающих из числа педагогов, обеспечить предрейсовый и послерейсовый медосмотр водителей и т.д. Вместе с тем, данный приказ имеет ограниченный период действия (один учебный год). В последующем он не обновлялся и фактически его исполнение не контролировалось.

Также Управлением образования не организован оперативный обмен информацией в случае чрезвычайных ситуаций с обучающимися образовательных организаций, вследствие чего о случившемся с учащимися МБОУ «Алтарикская СОШ» начальник Управления образования администрации муниципального образования «Нукутский район» узнала только 30 ноября 2014 года. Кроме того, проверкой установлено, что учитель МБОУ «Шалотская НОШ», узнав 29 ноября 2014 года в 15 ч. 20 мин. от учащегося МБОУ «Алтарикская СОШ», что подростки не приехали домой школьным автобусом, сразу никого в известность не поставила, кроме руководителя МБОУ «Шалотская НОШ».

Проверкой также установлено, что во исполнение требований пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации», которым к вопросам местного значения муниципального района отнесено участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории района, в администрации муниципального образования «Нукутский район» введена должность главного специалиста по ГО и ЧС, создана комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС, образована единая дежурно-диспетчерская служба (ЕДДС), в обязанности которой входит круглосуточный учёт и регистрация сообщений о произошедших на территории района происшествиях, информирование о них главы администрации и ответственных лиц, своевременное направление сил и средств на ликвидацию ЧС.

Однако, несмотря на разработанный и утверждённый органом местного самоуправления порядок действий, дежурным диспетчерской службы, получившим от оперативного дежурного полиции 29 ноября 2014 года в 23 ч. 30 мин. информацию о пропавших детях, дальнейшая передача сообщения никому не организована. В результате не было собрано заседание комиссии по чрезвычайным ситуациям, не определены действия по спасению несовершеннолетних.

Более того, главным специалистом по ГО и ЧС, получившим сообщение о чрезвычайном происшествии 30 ноября 2014 года в 8 ч. 30 мин., не были учтены погодные условия, отсутствие в течение длительного времени сведений о местонахождении детей и не принято мер к немедленному информированию местной администрации для соответствующего реагирования.

Бездействие дежурного ЕДДС района обусловлено его допуском к работе без прохождения обучения по программе подготовки специалистов ЕДДС, что не позволило объективно оценить произошедшую ситуацию и принять меры к её предотвращению. С учётом обстоятельств, при которых пропали дети, организация их поиска должна была носить полномасштабный характер с привлечением аварийно-спасательных формирований и служб, чего сделано не было. Для участия в поисковых мероприятиях представители администрации муниципального образования «Нукутский район» выехали только 30 ноября 2014 года в 11 час. 00 мин., дополнительных сил для поиска не привлекалось.

При этом в нарушение подпунктов 6, 16 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» в районе отсутствуют силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций. Мер к привлечению сторонних органов и организаций для исполнения указанных функций на основании планов предупреждения и ликвидации ЧС, а также планов взаимодействия не принимается. Таким образом, фактически в районе создание системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций носит лишь

декларативный характер, что косвенно способствовало наступлению тяжких для несовершеннолетних последствий.

В ходе проверки дана оценка и действиям сотрудников полиции. Установлено, что согласно регистрации в Книге учёта сообщений о преступлениях отдела полиции «Новокукутский», оперативной сводке, направленной в ГУ МВД России по Иркутской области, а также объяснениям других лиц, поиск детей фактически был начат 29 ноября 2014 года только после 23.00 час. Несмотря на то, что участковый уполномоченный впервые получил сообщение об их пропаже от работника МБОУ «Алтарикская СОШ» в 19.00 час. Мер к привлечению в проведении поисковых мероприятий МЧС, военных, других специально уполномоченных лиц принято не было. Не привлечено специальной техники и служебно-розыскных собак, что существенно осложняло поиски в условиях метели и низкой температуры воздуха (в ночное время 35 - 40 градусов С). В поисках участвовали лишь местные жители, которые двигались по дороге, проходившей вблизи лесного массива. Прочёсывание лесной местности и полей, по которым дети направились в сторону дома, осуществлялось фактически только 4 сотрудниками полиции.

Таким образом, упущения и нарушения в деятельности МБОУ «Алтарикская СОШ», Управления образования администрации муниципального образования «Нукутский район», отсутствие чёткого правового регулирования при обеспечении школьных перевозок учащихся, организованности и оперативности действий при чрезвычайных ситуациях со стороны органов полиции, должностных лиц администрации района и, в первую очередь, специалистов ЕДДС, привели к трагической ситуации.

По результатам проверки прокуратурой Иркутской области внесены представления в адрес мэра Нукутского района и начальника ГУ МВД России по Иркутской области.

Несмотря на этот резонансный случай, в декабре 2014 года в адрес Уполномоченного поступила жалоба от жителей п. Набережный Усольского района на бездействие администрации Усольского районного муниципального образования, не принимающей меры к организации подвоза детей, проживающих в данном поселке, в котором отсутствует школа, к месту обучения и обратно.

Из жалобы:

Ходить в школу дети вынуждены пешком. Школа находится в соседнем п. Биликтуй, расположенном на расстоянии 6 км.

Зимой дорогу до школы заметает снегом, а весной дорога непроходима из-за грязи. Чтобы сократить путь до школы и обратно, дети ходят через поле, где проходят железнодорожные пути, перелезают под составами.

Кроме того, здание школы в п. Биликтуй находится в ветхом состоянии. Рамы на окнах гнилые, имеется угроза их обрушения, что не-

безопасно для жизни детей. Туалет находится на улице и пользование им в зимний период времени для детей представляется затруднительным.

Также угрозой для безопасности детей представляют деревянные электрические столбы в поселке, которые износились и требуют замены. При порывах ветра электрические провода на столбах рвутся и падают на землю.

В целях обеспечения безопасности детей данная информация была направлена Уполномоченным в адрес администрации Усольского районного муниципального образования с требованием принять незамедлительные меры к организации перевозки детей, обеспечению надлежащего содержания здания МОУ «Биликтуйская ООШ», исправности опор и линий электропередач в поселке.

Однако оперативных мер со стороны органа местного самоуправления не последовало.

В ответе администрации Усольского районного муниципального образования, поступившего в адрес Уполномоченного спустя месяц, сообщалось, что подвоз обучающихся в МОУ «Биликтуйская ООШ» из п. Набережный и обратно не организован по причине несоответствия технического состояния автомобильной дороги между п. Биликтуй и п. Набережный требованиям безопасности.

Устранить недостатки в состоянии, оборудовании и содержании межпоселковой дороги, которые угрожают безопасности дорожного движения и препятствуют организации перевозки обучающихся, администрация Усольского районного муниципального образования не может ввиду неоформленного на дорогу права собственности.

По обозначенному вопросу о необходимости обеспечения надлежащего содержания здания МОУ «Биликтуйская ООШ» в части создания благоприятных условий для обучения детей, а также условий, обеспечивающих безопасность их жизни и здоровья, органом местного самоуправления была представлена следующая информация.

«Для поддержания эксплуатационного состояния здания школы в 2011 году был проведен ремонт кровли, в 2013 году - капитальный ремонт пищеблока и тамбура, в 2014 году - выборочный ремонт системы отопления».

О мерах, принятых либо запланированных к принятию для замены оконных рам в целях исключения угрозы их обрушения, создания для обучающихся условий по пользованию туалетом, сообщено не было.

Также не было сообщено и об обеспечении исправности опор и линий электропередач в п. Набережный. До настоящего времени электрические сети в п. Набережный по ул. Полевая, ул. Озерная, ул. Луговая, пер. Лесной и пер. Зеленый являются бесхозными, право собственности на них органом местного самоуправления не оформлено, вследствие чего договор на обслуживание данных объектов электросетево-

го хозяйства с электросетевой компанией не заключен.

Таким образом, ни один из вопросов, обозначенных Уполномоченным перед администрацией Усольского районного муниципального образования не был решен.

В целях решения вопроса Уполномоченный обратился к прокурору Иркутской области с просьбой принять меры прокурорского реагирования и понудить орган местного самоуправления к незамедлительному исполнению полномочий по решению вопросов местного значения. В результате:

В связи с выявленным нарушением права детей на организованную перевозку школьным транспортом прокуратурой г. Усолье - Сибирское в адрес администрации Усольского районного муниципального образования, являющейся учредителем Биликтуйской ООШ, внесено представление с требованиями об устранении данного нарушения. Также прокуратурой г. Усолье - Сибирское направлено исковое заявление в суд о возложении на МОУ Биликтуйская ООШ обязанности по устранению нарушений санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения детей и подготовлено исковое заявление к администрации Железнодорожного муниципального образования, в состав которого входят п. Набережный и п. Биликтуй, о понуждении принять на учет бесхозное имущество-объекты электросетевого хозяйства, в том числе электрические сети.

О том, что указанные ситуации не являются единичными, свидетельствует и жалоба аналогичного содержания от гр. П., жительницы с. Смоленщина Иркутского района, с просьбой оказать содействие в организации подвоза детей, проживающих на ул. Тракторной, в школу.

В ходе рассмотрения данного обращения установлено, что образовательное учреждение «Смоленская СОШ» посещают 13 учащихся первой ступени образования, проживающих на ул. Тракторной. Расстояние до школы составляет более 2 километров, однако транспортное обеспечение не осуществляется второй учебный год. Управление образования и администрация Иркутского района как учредитель образовательного учреждения «Смоленская СОШ» готовы предоставить транспорт и обеспечить подвоз детей в школу. Однако по результатам обследования дорожных условий, проведенного на основании распоряжения мэра Иркутского района № 417 от 20.09.2013 «О создании комиссии по обследованию маршрутов перевозки детей», было установлено, что дорожное полотно автомобильной дороги не соответствует требованиям «ГОСТ Р 50597 - 93. Государственный стандарт Российской Федерации. Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения», утвержденному постановлением Госстандарта России 11 октября 1993 г. № 221. С целью недопущения угрозы жизни и здоровью детей, движение школьного автобуса по ул.

Тракторной было запрещено.

По существу, этот вопрос был закрыт, т.к. администрация района, отвечая за организацию транспортного обеспечения детей к образовательным учреждениям, в том же время не является лицом, ответственным за состояние дорожного полотна.

Данная улица (протяженностью 2500 м.) ранее являлась частью федеральной трассы и только в 2013 году на основании решения Думы Смоленского муниципального образования от 16.02.2013 № 43 - 136/дсп включена в Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения. Этот участок дороги достался муниципальному образованию в состоянии, не обеспечивающем безопасность движения: асфальтовое покрытие разбито, множество ям и трещин. Кроме того, участок дороги имеет ландшафтный уклон, что в условиях разбитого полотна увеличивает аварийность. Данная улица застроена индивидуальными домами, в бюджете муниципального образования в 2013 году денежных средств на ее ремонт не предусмотрено, соответственно, поселковая администрация в процессе обеспечения организации подвоза детей не участвовала ни в 2013, ни в 2014 годах.

После поступления обращения гр. П. и соответствующих запросов и поручений Уполномоченного скоординировать действия и направить их на достижение положительного результата, постановлением администрации Иркутского района от 02.11.2014 № 4582 создана комиссия по обследованию маршрута, в рамках работы которой совместно с Главой Смоленского муниципального образования 5 декабря 2014 года проведено дополнительное обследование участка дороги. Дорога по-прежнему не соответствует требованиям ГОСТ Р 50597 - 93. Смоленской администрацией в весенне-летний период 2015 года запланирован текущий (ямочный) ремонт.

Достаточно ли этих мер для того, чтобы в сентябре 2015 г. был разрешен проезд школьного автобуса? Скорее всего - нет. Т.к. есть еще претензии ГИБДД, которое не согласовывает маршрут из-за того, что на этом участке дороги необходим разворот транспорта. Глава администрации с. Смоленщина утверждает, что разворот оборудовать невозможно, т.к. улица занята «частным сектором». Вопрос до настоящего времени остается открытым.

По-прежнему, одной из самых актуальных тем в сфере соблюдения прав детей на жизнь продолжает оставаться их безопасность на детских площадках и аттракционах.

Акция Уполномоченного «Опасный двор», направленная на выявление опасных детских площадок на территории области, в 2014 году была продолжена.

Следует отметить, что количество обращений граждан, сообщающих в аппарат Уполномоченного о ненадлежащем состоянии детских площадок, уменьшилось. Так, за 2014 год к Уполномоченному поступило

всего 13 обращений граждан с информацией о небезопасности детских игровых площадок и просьбой принятия мер, что почти в треть меньше количества аналогичных обращений, поступивших в 2013 году.

В целом, указанное может свидетельствовать об улучшении ситуации с детскими площадками. В связи с привлечением внимания к проблеме, в том числе посредством ее описания в ежегодных докладах Уполномоченного, направлением рекомендаций в адрес глав городских и сельских поселений, работой по обращениям граждан, организации жилищно-коммунальной сферы начали производить повсеместную инвентаризацию детских площадок с определением балансовой принадлежности бесхозных детских площадок на территории соответствующих муниципальных образований Иркутской области. В результате - выявляемые сооружения, требующие ремонта, управляющими организациями ремонтируются, а небезопасные для жизни детей - демонтируются. Взамен них, в большинстве случаев, устанавливают новые детские площадки, современные и яркие. Одна из таких площадок, например, расположена во дворе домов 12 и 14 по ул. Левитана в г. Иркутске. Детский комплекс на площадке оборудован по всем правилам безопасности: имеет ударопоглощающее покрытие, ограждение, безопасные формы и даже табличку с информацией для взрослых и детей о правилах пользования игровым оборудованием!

Если к детским площадкам все же удалось привлечь внимание как органов власти, так и организаций жилищно-коммунальной сферы, и, в целом, можно констатировать, что проблема решается, то ситуация с детскими аттракционами обстоит иначе.

В последнее время в торговых и торгово-развлекательных центрах, кинотеатрах, организациях и местах проведения досуга населения в Иркутской области все чаще стали открываться игровые комнаты (зоны) для детей, оборудованные, различными игровыми комплексами: надувными батутами и лабиринтами, как правило, китайского производства. И большинство родителей, отправляя детей развлекаться на, казалось бы, безобидный надувной батут, не догадываются, какой опасности их подвергают.

Статистика показывает, что прыжки на батуте являются причиной многих детских травм.

Так, в марте 2014 года к Уполномоченному обратилась мама 11-летней девочки, в своей жалобе указав, что ее дочь при пользовании детским игровым оборудованием (батут) в детском развлекательном центре г. Усть-Илимска получила компрессионный перелом позвоночника из-за того, что натянутый тент, не выдержав веса ребенка при прыжке, провис.

Суд, куда впоследствии при содействии Уполномоченного обратился законный представитель ребенка с требованиями к владельцу игрового комплекса о компенсации морального вреда установил, что

вред здоровью девочки был причинен по вине ответчика, не обеспечившего безопасные условия предоставленной услуги, и взыскал с виновной стороны в пользу девочки 50 000 рублей.

По факту травмирования ребенка на аттракционе и отсутствия у индивидуального предпринимателя, организовавшего данный вид досуга детей, сертификатов и лицензий на осуществление соответствующего вида деятельности, заявитель обращалась также в ОДН МО МВД России «Усть-Илимский», территориальный отдел Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области в г. Усть-Илимске и Усть-Илимском районе, Усть-Илимскую межрайонную прокуратуру.

Однако, несмотря на это, детский развлекательный центр в настоящее время все еще продолжает свою работу и аттракцион, на котором пострадал ребенок, со слов мамы, по-прежнему продолжает эксплуатироваться.

Указанный случай приведен для того, чтобы еще раз обозначить существующую на территории Иркутской области проблему с отсутствием системного контроля за эксплуатацией аттракционной техники.

Несмотря на ежегодное освещение данного вопроса в докладах Уполномоченного, он все еще остается без должного внимания со стороны органов власти. Тогда как одним из возможных вариантов его решения, по мнению Уполномоченного, могло бы стать определение на региональном либо муниципальном уровне уполномоченного органа и закрепление за ним соответствующих полномочий по надзору за аттракционной техникой. Следует отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации данные полномочия возложены на региональные органы Гостехнадзора, поскольку на федеральном уровне специальный орган, который бы занимался вопросами безопасности эксплуатации аттракционов, до настоящего времени не создан.

В предыдущих ежегодных докладах Уполномоченным был высказан ряд рекомендаций по улучшению ситуации в данной сфере, которые в свете вышеприведенной статистики продолжают сохранять свою актуальность.

включить в государственные и муниципальные программы в сфере профилактики чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности населения следующие мероприятия:

-по организации индивидуальной профилактической работы с семьями «группы риска», обеспечению оперативного обмена информацией между специалистами о детях и семьях, проживающих в условиях, не обеспечивающих их безопасность (с неисправным печным, электро-техническим оборудованием, пренебрегающих элементарными правилами пожарной безопасности, злоупотребляющих спиртными напитками и др.);

-рассмотреть возможность в рамках оказания социальных услуг по работе с семьями группы риска, предусмотреть средства на ремонт (замену) неисправного печного и электротехнического оборудования в домах, где проживают дети, особенно в частном секторе;

предусмотреть средства на обеспечение отдельных категорий семей автономными извещателями (пожарные дымовые опτικο-электронные), позволяющими предотвратить гибель детей при пожаре (средняя стоимость 1 извещателя составляет в среднем от 260 до 500 руб.).

Представляется целесообразным, рекомендовать:

Министерству образования Иркутской области:

проанализировать эффективность и достаточность мер, реализуемых в образовательных учреждениях в рамках профилактических программ по снижению детского дорожно-транспортного травматизма, в том числе в рамках школьной программы «Основы безопасности жизнедеятельности» курса по безопасности дорожного движения. На основе анализа подготовить соответствующие рекомендации для педагогов. Кроме того, включить раздел по безопасности дорожного движения в программы повышения квалификации воспитателей дошкольных общеобразовательных учреждений;

продолжить работу по приведению школьных автобусов в нормативное состояние;

оформление уголков безопасности в образовательных и социальных учреждениях всех видов и типов для детей и систематическое обновление в них информации;

продолжение организации просветительских кампаний для несовершеннолетних и их законных представителей на темы, связанные с противопожарной безопасностью, безопасностью на водных объектах, ДТП через использование инновационных технологий (например, социальных сетей Интернета, мобильной связи);

продолжить создание на сайтах образовательных и социальных учреждений рубрики «Детская безопасность» с обеспечением систематического обновления ее содержания.

Областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав:

ввести в практику работы рассмотрение на заседаниях муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав материалов в отношении родителей, иных законных представителей, нарушивших ПДД в присутствии детей, а также детей, совершивших административное правонарушение в области безопасности дорожного движения.

ГУ МВД России по Иркутской области:

проводить минимум 1 раз в квартал мероприятия по предупре-

ждению ДТП с участием детей-пешеходов путем систематического выявления малолетних нарушителей (изучить возможность распространения практики Свердловской области по вклеиванию (вкладыванию) в школьные дневники специальных наклеек «Ваш ребенок нарушил Правила дорожного движения»);

продолжить практику работы по направлению в муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав представителей о принятии мер к родителям, иным законным представителям, нарушившим ПДД в присутствии детей, а также, чьи дети совершили административное правонарушение в области безопасности дорожного движения;

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.

Главам муниципальных образований Иркутской области:

установить в муниципальных образовательных учреждениях единые дни проведения родительских собраний, посвященных предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних в сфере дорожного движения, пожарной безопасности, безопасности на водных объектах, особенно перед началом летнего сезона;

продолжить выполнение работ по обустройству 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 работу по инвентаризации детских площадок с определением балансовой принадлежности бесхозных, демонтаж, ремонт, установка новых детских площадок на территории соответствующих муниципальных образований Иркутской области;

с привлечением надзорных органов обеспечить на постоянной основе проведение проверок безопасности аттракционного и иного игрового оборудования в местах отдыха детей.

3.1.2. Информационная безопасность

В Указе Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной

стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» в качестве основных задач, напрямую связанных с безопасностью детей, названы организация профилактики межэтнической, межконфессиональной и социально-имущественной напряженности в образовательной среде в соответствии с современными вызовами и обеспечение информационной безопасности детства путем реализации единой государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, и соответственно разработаны определенные меры, направленные на достижение поставленных задач. Наличие в законодательстве акцентов на необходимость обеспечения отмеченных сфер подтверждает важность развития права детей на безопасность.

В целях предотвращения и предупреждения преступлений в сфере информационной безопасности детей, ГУ МВД России по Иркутской области на постоянной основе осуществляется мониторинг интернет - ресурсов для выявления сайтов, содержащих сцены насилия, призывы к экстремистским и националистическим действиям, а так же вызывающих у детей интерес к азартным играм, употреблению наркотических средств и алкогольных напитков и пр.

В 2014 году ГУ МВД России по Иркутской области:

- возбуждено 3 уголовных дела по факту распространения в сети Интернет порнографических материалов и 5 уголовных дел по факту размещения в сети Интернет экстремистских материалов, одно из них, в отношении несовершеннолетнего «Е», 1997 года рождения, который в период с сентября 2012 по декабрь 2013 в социальной сети «В Контакте» размещал видеоматериалы, в которых содержалась информация, направленная на возбуждение ненависти, вражды, а равно на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии;
- окончено расследование уголовного дела по ч. 4 ст.ст. 132, 242.1 УК РФ по факту совершения гражданином «Г», 1978 г.р., в период с 2008 по 2014 годы насильственных действий сексуального характера в отношении несовершеннолетней «К» 2004 г.р., посредством изготовления и реализации материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетней;
- зарегистрировано 9 фактов распространения в сети Интернет порнографических материалов с изображениями несовершеннолетних Интернет пользователями из других регионов России;
- выявлено 5 Интернет - ресурсов, использующихся для организации оказания интимных услуг, которые могли использоваться, в том числе, для привлечения к занятию проституцией несовершеннолетних, и 4 страницы в социальных сетях, активно использующиеся для привлечения молодежи к участию в нефор-

- мальных объединениях, пропагандирующих псевдо-правоохранительную деятельность на территории Иркутской области («Стоп - Хам Иркутск», «Движение АНТИ - ГОП Иркутск», «Оккупай - Педофиляй ИРКУТСК», «Анти Окупай - Педофиляй Иркутск»);
- в УФСКН России по Иркутской области ГУ МВД России по Иркутской области направлены письма о внесении в единый реестр интернет - ресурсов, содержащих запрещенную информацию, 8 IP - адресов, с которых осуществлялось распространение информация о наркотических средствах;
 - по фактам распространения экстремистских материалов в сети Интернет на основании материалов Центра по противодействию экстремизму ГУ МВД России по Иркутской области органами прокуратуры активистам праворадикальных группировок вынесены 8 предостережений о недопустимости нарушения Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в том числе двум несовершеннолетним;
 - по результатам проверок, проведенных совместно с органами прокуратуры, внесены представления об устранении нарушений законодательства о противодействии экстремизму 10 Интернет - провайдерам, объявлено 6 предостережений о недопустимости нарушения законодательства о противодействии экстремизму;
 - во взаимодействии с управлением Роскомнадзора по Иркутской области ГУ МВД России по Иркутской области был выработан алгоритм действий, направленных на ограничение доступа к сайтам, содержащим призывы к осуществлению экстремистской деятельности, к массовым беспорядкам, участию в массовых мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

В рамках мероприятий государственного контроля в сфере средств массовой информации и в сфере телерадиовещания, управлением Роскомнадзора по Иркутской области проводится контроль за соблюдением учредителями, редакциями, издателями и распространителями средств массовой информации, журналистами, авторами популярных сообщений и материалов, вещателями обязательных требований и норм, установленных нормативными правовыми актами в области защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

В 2014 году управлением Роскомнадзора по Иркутской области проведено 294 мероприятия систематического наблюдения (плановых - 240; внеплановых - 54);

Выявлено 65 нарушений в сфере информационной безопасности детей.

Основными нарушениями явились распространение юридическими лицами в СМИ без знака информационной продукции информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию несовершеннолетних, а также распространение в незапечатанных упаковках печатной информационной продукции, запрещенной для несовершеннолетних.

Количество административных дел, возбужденных Управлением Роскомнадзора по Иркутской области в 2014 году в связи с нарушением законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, составило 67.

Таблица № 6

Проведено мероприятий систематического наблюдения, из них:	294
плановых	240
внеплановых	54
Выявлено нарушений обязательных требований	65
Составлено протоколов об административном правонарушении	67
Наложено штрафов	172 тыс. руб.
Взыскано штрафов	146,5 тыс. руб.

По сообщению Управления Роспотребнадзора по Иркутской области в 2014 году проверки по вопросам информационной безопасности несовершеннолетних не проводилась, так как полномочия по осуществлению государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, переданы Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 307 - ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с 15 ноября 2014 года.

По мнению ГУ МВД России по Иркутской области основной проблемой по исключению запрещенных ресурсов из доступного подросткам пространства, является факт нахождения их за пределами Российской Федерации (например, социальных сетей «Фейсбук», «Твиттер»).

В рамках работы Уполномоченного с двумя подростками, находящимися в качестве обвиняемых в совершении тяжкого преступления в СИЗО № 1, были установлены причины совершения преступления под

воздействием употребления наркотических веществ. По словам подростков, проблемы приобретения наркотиков через интернет, в обход заблокированных сайтов, являются несущественными. По результатам исследования указанного вопроса, специалистами Следственного Управления СК РФ по Иркутской области по результатам проведенного анализа выявлена абсолютная несостоятельность применяемого на сегодняшний день механизма блокирования запрещенного контента, что очевидно требует разработки адекватных и реально работающих механизмов.

Основной проблемой, применяющегося на сегодняшний день механизма блокирования ресурсов с запрещенным контентом, является проведение этой работы на уровне оператора услуг связи в соответствии с реестром Роскомнадзора. То есть, возможна ситуация, когда у одного провайдера доступ к ресурсу заблокирован, у другого нет. При этом так называемый оператор ресурсодержатель может быть иностранным и не реагировать на имеющиеся запреты в Российской Федерации, что в большинстве случаев и представлено-абсолютное большинство ресурсов находятся на иностранных серверах.

Согласно позиции Следственного управления СК России по Иркутской области «представляется эффективным направление разработки требований к клиентскому программному обеспечению, начиная с операционной системы, с обновлением из реестра Роскомнадзора неотключаемого фильтра ресурсов».

Сегодня подобная схема представлена в антивирусном обеспечении ряда отечественных производителей, и это обеспечение является факультативным, может не устанавливаться на персональный компьютер и, тем более, планшет.

Большинство родителей не обладают необходимым уровнем грамотности в сфере информационных технологий. Поэтому детей просто отпускают в сеть без технических ограничений, что на сегодняшний день равносильно тому, чтобы отправить ребенка гулять в квартал с наркопритонами и публичными домами, где рано или поздно он подвергнется губительному воздействию».

Еще одной проблемой в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних можно обозначить отсутствие должного взаимодействия между органами, осуществляющими полномочия в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, непринятие должных мер, а также отсутствие их заинтересованности в результате.

Так, в июле 2014 года к Уполномоченному поступило обращение с сообщением о том, что в г. Слюдянка Иркутской области реализуется книгоиздательская продукция (детские сказки) местного автора, содержание которых может причинить вред здоровью и (или) физиче-

скому, психическому, духовному, нравственному развитию детей.

Для проверки данной информации книги со сказками были направлены Уполномоченному на экспертизу информационной продукции, по результатам которой экспертом сделано заключение, что они действительно содержат информацию, способную причинить вред здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию детей.

В целях обеспечения информационной безопасности детей экспертное заключение было направлено Уполномоченным в Управление Роспотребнадзора по Иркутской области для принятия мер в отношении книгоиздательской продукции, на что был получен ответ следующего содержания:

«В соответствии с ч. 6 ст. 17 Федерального закона от 29.12.2010 № 436 - ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» порядок проведения экспертизы информационной продукции устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти с соблюдением требований настоящего Федерального закона.

Порядок проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей (далее - Порядок) утвержден Приказом Минкомсвязи России от 29.08.2012 № 217.

В соответствии с п. 6 Порядка эксперты в течение одного рабочего дня со дня заключения договора о проведении экспертизы должны уведомить об этом Роскомнадзор, в том числе по адресу электронной почты, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Роскомнадзора www.rsoc.ru (далее - официальный сайт).

Наименование информационной продукции, в отношении которой проводится экспертиза, а также дата заключения соответствующего договора размещаются на официальном сайте в течение одного рабочего дня со дня получения такого уведомления.

Однако, на официальном сайте отсутствует указанная информация о книгоиздательской продукции автора.

Согласно п. 20 Порядка по окончании экспертизы дается экспертное заключение.

Экспертное заключение выдано 28 сентября 2014 года, при этом экспертиза проводилась в период с 15.09 - 30.09.2014 года. Следовательно, заключение выдано до окончания экспертизы.

Пунктом 21 Порядка установлено, что каждая страница экспертного заключения нумеруется и подписывается в соответствии с настоящим порядком.

Рассматриваемое экспертное заключение подписано только на последнем листе.

В силу п. 23 Порядка в течение двух рабочих дней со дня подписа-

ния экспертного заключения один экземпляр направляется в Роскомнадзор, другой экземпляр передается заказчику экспертизы информационной продукции, третий хранится у эксперта или в экспертной организации в течение пяти лет, при этом информация о проведенной экспертизе и ее результатах размещается Роскомнадзором на официальном сайте в течение двух рабочих дней со дня получения экспертного заключения (п. 24 Порядка).

Экспертное заключение, подготовленное «экспертом» не размещено на официальном сайте Роскомнадзора.

В соответствии с ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе, результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

Таким образом, вследствие указанных замечаний, экспертное заключение на книгоиздательскую продукцию автора ХХХ не может быть использовано в качестве доказательства для привлечения виновных лиц к административной ответственности по ч. 1 ст. 6.17 КоАП РФ.

Вместе с тем, учитывая, что экспертом установлено наличие информации, способной причинить вред здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию детей, необходимо представить в адрес Управления заключение эксперта, оформленное в соответствии с Порядком проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей.

Помимо этого, в целях пресечения оборота указанной продукции, специалистам Управления дано указание при проведении проверок осуществлять контроль за наличием реализации сказок ХХХ.».

Разъяснение Уполномоченному порядку оформления заключения экспертизы в данном случае представляется не совсем правильным и уместным, потому как информация об аккредитованных экспертах и их координатах является общедоступной и размещена на сайте Управления Роскомнадзора Иркутской области и могла бы быть доведена Управлением Роспотребнадзора Иркутской области до сведения эксперта напрямую. Кроме того, следует заметить, что данный ответ от Управления Роспотребнадзора Иркутской области Уполномоченным был получен спустя месяц после направления экспертного заключения. Таким образом, отсутствие со стороны уполномоченного органа необходимого взаимодействия с экспертом и заинтересованности в достижении конечного результата, направление Уполномоченному замечаний на экспертное заключение, последующее перенаправление Уполномоченным данных замечаний в адрес эксперта как следствие повлекло за собой потерю времени и придало обращению затяжной характер. До настоящего времени меры в отношении книго-

издательской продукции так и не приняты.

Другим примером непринятия уполномоченным органом должных мер по факту распространения в сети Интернет запрещенной для детей информации может служить следующий случай.

Председателем одной из общественных организаций г. Иркутска на личном приеме Уполномоченного были переданы материалы, содержащие запрещенную для детей информацию, распространяемые неизвестным лицом в одной из социальных сетей.

Данные материалы незамедлительно были направлены Уполномоченным в ГУ МВД России по Иркутской области для принятия мер в рамках имеющихся полномочий.

В свою очередь ГУ МВД России по Иркутской области материалы перенаправил в Управление Роскомнадзора по Иркутской области и спустя 2,5 месяца из Управления Роскомнадзора по Иркутской области Уполномоченным был получен следующий ответ.

«В представленных распечатках интернет - страниц отсутствуют доменные имена и (или) сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайт в сети Интернет, а также адреса страниц сайта в сети Интернет - указатели, состоящие из доменного имени и символов, определенных владельцем сайта в сети Интернет, в связи с чем нельзя идентифицировать принадлежность информации к тому или иному сайту или странице сайта, а также установить владельца сайта - организатора распространения информации в сети.»

В описанном примере прослеживается формальное отношение органов к исполнению своих полномочий. Действительно, указание на доменное имя и (или) сетевой адрес в направленных материалах отсутствовало. Вместе с тем, идентифицировать сайт в сети Интернет, а также адреса страниц сайта, на котором содержалась запрещенная для детей информация, из представленных материалов, по мнению Уполномоченного, было возможным. В распечатках содержалось указание на группу, созданную в социальных сетях, где данная информация была сосредоточена.

Работа Уполномоченного по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних в 2014 году была продолжена.

В июне 2014 года в Законодательном Собрании Иркутской области по предложению Уполномоченного состоялся круглый стол на тему «Информационная безопасность школьников в интернет - пространстве», в котором приняли участие представители Правительства Иркутской области, ответственных структур федеральных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, областных надзорных органов, общественных организаций, а также представители электронных СМИ.

Целью круглого стола явилось обсуждение существующих проблем в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних, а также выработка рекомендаций по решению данных проблем.

Обсудив проблемы, методы и механизмы, которые способны оградить детей от вредного информационного влияния интернет - пространства, в адрес органов и организаций были даны следующие рекомендации:

Правительству Иркутской области - рассмотреть возможность создания многоканальной горячей линии для приема сообщений о распространении информации, наносящей вред здоровью, нравственному и духовному развитию школьников и размещения информации о такой линии в школах; организовать работу по изготовлению и распространению информационных материалов по вопросам обеспечения информационной безопасности школьников;

министерству образования Иркутской области - обеспечить разработку и принятие ведомственной целевой программы в целях обеспечения информационной безопасности детей на территории Иркутской области;

органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области - продолжить совершенствование организационно-правовых механизмов защиты школьников от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, с целью развития у них способности критически относиться к информационной продукции, распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях, умения распознавать, противостоять негативной информации и применять эффективные меры самозащиты; активизировать работу в общеобразовательных организациях по информированию родительской общественности об информационной безопасности детей и возможностях фильтрации информации из интернет - ресурсов: родительские собрания в школах, информационные стенды, городские родительские собрания, совет родительской общественности;

средствам массовой информации - обратить особое внимание на необходимость обеспечения информационной безопасности детей в соответствии с требованиями, установленными законодательством.

В июле 2014 года при поддержке Уполномоченного Молодежным Правительством Иркутской области совместно с социально-методическим центром «Содействие» в рамках Общероссийской информационной кампании против насилия и жестокости в средствах массовой коммуникации был организован региональный Конкурс социально-культурной (гуманитарной) молодежной экспертизы информационной продукции для детей, который явился беспрецедентной для страны формой общественной инициативы.

В Конкурсе приняли участие представители работающей молоде-

жи, студенты образовательных организаций, проживающие на территории Иркутской области.

В сентябре 2014 года Уполномоченный совместно с лидерами Областного детского парламента Иркутской области принял участие во Всероссийском Детском Форуме «Дети! Россия! Будущее!», организованном в г. Калуге Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка Павлом Астаховым.

На Форуме от Иркутской области был представлен доклад «Информационное пространство: проблемы и возможности», несколько тезисов из которого попали в резолюцию Форума, например, что именно семья является наиболее успешным институтом формирования у детей информационного иммунитета.

В октябре 2014 года по инициативе Уполномоченного при участии Молодежного Правительства Иркутской области, социально-методического центра «Содействие» (организаторы: члены Экспертного Совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области Малых Т.А., к.п.н., и Стародубцева Г.А., к.п.н.) и Управления Роскомнадзора по Иркутской области в Правительстве Иркутской области была проведена I региональная научно-практическая конференция «Информационная безопасность детей: объединяем усилия».

В рамках конференции были заслушаны выступления победителей регионального Конкурса социально-культурной (гуманитарной) молодежной экспертизы информационной продукции для детей:

- **«Девальвация семейных ценностей в информационной продукции СМИ»** (Гладыш Ю., руководитель комитета по связям с общественностью и СМИ Молодежного Правительства ИО);
- **«Кафе моего города. Ходить с ребенком или не ходить?»** (Каравалева А., учитель МБОУ СОШ № 30 г.Иркутска);
- **«Трейлер фильма «Выпускной» в детских кинозалах города Иркутска»** (Алабугин А., юристконсульт ФГБУ «Ростехинвентаризация»);
- **«Товары интернет - магазина: пропаганда антисоциальных ценностей»** (Махосова Ю. и Юшковская Е., студентки ФГБОУ ВПО ИГУ);
- **«Сериал «Школа»: о детях или учителях?»** (Кочнева Н., МБОУ СОШ № 39 г. Ангарска);
- **«Информационная продукция и наш независимый взгляд»** (Ляшко Т. и группа студентов Иркутского авиационного техникума);
- **«Журнал «Винкс» 0+: возрастная пометка или рекламный ход?»** (Джупина Ю., воспитатель МБДОУ детского сада № 31, г. Иркутск);

- «Анимационный сериал «Свинка Пеппа» (Жук А., воспитатель МКДОУ детский сад № 19 г.Нижнеудинска), «Детский обучающий сериал «Сумусы» (Юркина Е., учитель МБОУ ООШ № 22 г.Черемхово).

Победители Конкурса стали общественными экспертами по информационной безопасности Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области.

3.1.3. Детские суициды

*«Бывает, что не хочется жить, но это вовсе не значит, что хочется не жить»
Станислав Ежи Лец*

В структуре внешних причин смерти детей особое место занимают детские суициды.

Согласно статистике ГУ МВД РФ по Иркутской области в 2014 году имели место 115 фактов детских суицидов, из них: со смертельным исходом - 28, незавершенные попытки - 87 случаев.

В прошедшем году наблюдается снижение показателей как по числу суицидальных попыток, так и по числу завершенных суицидов в регионе.

Таблица № 7

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
18	30	19	25	18	32	28

Самоубийства детей зарегистрированы в 19 территориях Иркутской области (в г. Иркутске - 4, по 1 чел. в г. Ангарске, г. Братске, г. Усолье - Сибирском, г. Саянске, Иркутском, Тулунском, Заларинском, Слюдянском, Зиминском, Осинском, Усть-Удинском, Братском, Нижнеудинском районах, по 2 ребенка погибли в г. Усть-Илимске, Черемховском, Куйтунском, Нукутском, в Эхирит-Булагатском районе погибли 3 ребенка).

Проведенный анализ по совершению суицидов и суицидальных попыток несовершеннолетними показал: 15% составляют дети до 14 лет, 85% - несовершеннолетние 15 - 17 лет. Из общего числа - 30% - де-

вочки, 70% - мальчики. 90% - совершены впервые, 10% - повторные случаи.

По способу совершения: 64% - отравления; 19% - порезы запястий рук; 15% - путем повешения.

По месту совершения: 70% - в пределах дома; 30% - вне дома.

15% суицидов и суицидальных попыток совершено в состоянии опьянения.

70% детей воспитывались в неполных семьях, 30% - в полных.

24% подростка проживают в условиях семейного неблагополучия, 76% - в благополучных семьях.

Одной из причин (25%) покушений подростков на собственную жизнь стали неразделенные чувства с противоположным полом (29); 52% - отсутствие взаимопонимания в семьях и конфликты с родителями (60). В 10 случаях (8,7%) подтолкнули подростков к сведению счетов с жизнью конфликты в коллективах со сверстниками.

В 40 случаях (34,8%) причины, побудившие несовершеннолетних к совершению суицидов, остались не установленными, в 4 (4,6%) случаях причиной совершения суицидальных попыток стали отклонения в психическом развитии.

В одном случае на поведение несовершеннолетней (Заларинский район) повлияла ранняя беременность при сложных взаимоотношениях с молодым человеком.

В п. Усть-Ордынский зарегистрирована групповая попытка суицида трех несовершеннолетних. Знакомый и родственники несправедливо обвинили несовершеннолетних в краже, которую они не совершали (утраченные деньги позднее нашлись). Девочки испытали страх перед обвинением и его последствиями (уголовное дело, возможно, «колония для несовершеннолетних»). При этом родственники не придали значения их переживаниям.

Анализ по категориям занятости показал, среди указанной категории - 95 несовершеннолетних (82,6%), являются учащимися общеобразовательных школ, 8 несовершеннолетних (6,9%) являются учащимися ПУ, 2 - учащиеся колледжей (1,7%), 5 - учащиеся средне - специальных учебных заведений (4,3%), 6 человек (5,2%) - не заняты трудом либо учебой.

На протяжении пяти лет отмечена тенденция к увеличению доли учащихся от общего числа лиц, предпринявших суицидальные попытки: в 2009 году - 66,3%, в 2010 году - 68,7%, в 2011 году - 75,2%, в 2012 году - 72,9%, в 2013 году - 87,8%, в 2014 году - 82,6%.

Анализ завершённых суицидов среди детей в 2014 году выявил, что каждый четвертый случай или 7 суицидов совершены детьми, находящимися под опекой. Это самое большое число суицидов среди указанной категории в Российской Федерации в 2014 году.

Численность подопечных граждан, умерших в 2014 году, чел.

Субъект РФ	Умерло опекаемых или подопечных	В результате суицида
Российская Федерация	229	50
Иркутская область	11	7
Кемеровская область	11	3
Забайкальский край	4	2
Омская область	4	2
Республика Бурятия	5	2
Республика Хакасия	3	2
Новосибирская область	3	1
Республика Тыва	1	1
Алтайский край	2	0
Красноярский край	1	0
Республика Алтай	0	0
Томская область	2	0

По информации министерства здравоохранения Иркутской области организация медицинской помощи при кризисных состояниях, в том числе суицидальных попытках, на территории Иркутской области проводится в соответствии с приказом министерства здравоохранения Иркутской области от 28.12.2010 года № 355 - мпр «Об организации социально-психологической помощи лицам с кризисными состояниями и суицидальным поведением в Иркутской области». Организовано оказание психологической помощи по телефонам доверия на базе специализированных учреждений здравоохранения в гг. Иркутске, Ангарске, Братске, Тулуне, Усть-Илимске, амбулаторная психотерапевтическая и кризисная помощь организована в гг. Иркутске, Ангарске, Братске, Усть-Илимске, стационарная кризисная помощь - в г. Иркутске.

По мнению специалистов, общей причиной суицида является социально-психологическая дезадаптация ребенка, возникающая под влиянием острых психотравмирующих ситуаций, нарушения взаимодействия личности с ее ближайшим окружением.

Однако для подростков это чаще всего не тотальные нарушения, а нарушения общения с близкими, с семьей, между сверстниками. Считается, что суицидом личность пытается изменить свои обстоятельства: избавиться от невыносимых переживаний, уйти из травмирующих условий, вызвать жалость и сострадание, добиться помощи и участия, при-

влечь внимание к своим проблемам.

При этом, учитывая число совершенных в регионе детских суицидов, приходится констатировать, что существующие формы и методы работы по их профилактике в региональной системе защиты детства недостаточно эффективны.

Существуют серьезные проблемы в организации деятельности по профилактике суицидов и оказания помощи подросткам групп риска, такие как: отсутствие нормативной правовой базы, обеспечивающей сбор и анализ информации о суицидах несовершеннолетних, единого порядка учета и регистрации фактов законченных и незаконченных суицидов среди разных возрастных групп, необходимого числа психологических служб, достаточного количества квалифицированных специалистов и др.

Таблица № 9

Обеспеченность региона специалистами в области охраны здоровья детей

число специалистов, работающих с детьми и подростками	2011 г.	2012 г.	2013	2014
детские и подростковые психологи	695	702	540	578
детские психотерапевты	1	1	1	3
детские психиатры	21	20	21	21
в том числе, судебные	0	0	0	1
детские суицидологи	1	2	2	2
сексологи	0	0	0	2

Таблица № 10

Количество специалистов, работающих с детьми, пострадавшими от:	2012г.	2013г.	2014г.
насилия и других преступных посягательств	5	5	12
чрезвычайных ситуаций	3	3	12
суицидов	1	1	12
алкогольной и иных видов химической зависимости	2	2	12
Интернет - зависимости и иных видов нехимической зависимости	1	1	12

В Иркутской области имеется дефицит врачей психиатров детских

- 52,8%, врачей психиатров подростковых - 52,9%. Основная причина - отсутствие молодых специалистов, дефицит педагогов - психологов в системе образования составляет 40%.

Таблица № 11

Состояние оказания психологической помощи детям

Оказание психологической помощи		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Число детей, охваченных:	медико-психологической помощью	3226	2928	3565
	психологической и психотерапевтической помощью			
Количество общеобразовательных школ, в которых организовано оказание психологической (психотерапевтической) помощи		579	531	533
Число психологов в общеобразовательных учреждениях		579	531	533

В рамках организации работы по профилактике суицидальных проявлений у детей, существенная роль отводится телефонам доверия, работающим на базе учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, образования. Телефон доверия - социально-психологическая служба, отличающаяся высокой мобильностью и позволяющая в сжатые сроки оказать помощь большому количеству людей. Эти службы становятся индикатором раннего выявления неблагополучия ребенка. Они позволяют вовремя принять меры для ликвидации неблагоприятных последствий, возникающих в результате конфликтов в семье, побегов из дома и попыток самоубийства. Популяризация телефона доверия среди детей и родителей, на наш взгляд, является важной составляющей в проведении профилактических мероприятий в указанной сфере.

На территории региона действуют:

- горячие линии для детей (ОГАОУ «Центр психолого-медико-социального сопровождения»);
- горячие линии для родителей (ОГАОУ «Центр психолого-медико-социального сопровождения»);
- специальные службы оказания психологической помощи детям, пострадавшим от жестокого обращения и насилия (ОГБУСО «Территориальный центр социальной помощи семье и детям»);

- служба межведомственного взаимодействия по противодействию жестокому обращению с детьми (ОГАОУ «Центр психолого-медико-социального сопровождения»).

Для оказания психологической помощи несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, семьям, в том числе замещающим семьям, в областном государственном казенном учреждении социального обслуживания «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей» с 2010 года действует отделение «Служба экстренной психологической помощи по телефону», которое работает в круглосуточном режиме. Также организована работа четырех служб телефонов доверия (в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, расположенных в Усольском, Заларинском, Черемховском районах, Центре социальной помощи семье и детям г. Усть-Илимска и Усть-Илимского района).

На базе областного государственного автономного образовательного учреждения «Центр психолого-медико-социального сопровождения» создана Служба детского телефона доверия «Надежда», в которой работают три консультанта - психолога, имеющие высшее психологическое образование и получившие специальную подготовку в области психологической помощи по телефону.

На базе государственного образовательного бюджетного учреждения «Центр профилактики, реабилитации и коррекции» действует служба по оказанию экстренной психологической помощи детям и подросткам, пострадавшим от насилия, жестокого обращения, в том числе сексуального характера, включая:

- горячие линии для детей;
- горячие линии для родителей.

Проводится большой комплекс мер в виде тренингов, обучающих семинаров, собраний, конференции, диагностик, индивидуальных консультаций, психолого-педагогической коррекции и социальной реабилитации с использованием аппаратной диагностики, экстренной психологической помощи.

Несмотря на принимаемые меры, вопросы организации профилактической работы по профилактике суицидов в детской среде, формированию стрессоустойчивости несовершеннолетних, требуют активизации усилий всех заинтересованных ведомств, развитию в регионе, в первую очередь - сети психолого-педагогической помощи. На проблему влияет и отсутствие единых федеральных стандартов оказания медицинской, психологической и реабилитационной помощи детям и подросткам, пережившим попытку суицида.

В 2014 году Уполномоченным уже были высказаны рекомендации,

направленные на решение вопросов по профилактике суицидального поведения на территории области. К сожалению, многие из них так и остались не реализованы.

С учетом ранее изложенного, представляется крайне актуальным:

Разработать и утвердить Комплексный План мероприятий по профилактике суицидальных проявлений среди несовершеннолетних на 2015 - 2017 годы в Иркутской области; Комплекс мероприятий может быть сформирован и в рамках реализуемых государственных программ.

Провести мониторинг эффективности деятельности работы педагогов - психологов во всех детских учреждениях (в том числе, по оценке качества предоставляемых услуг, внедрению социально-адаптирующих и личностно развивающих технологий, обеспечивающих формирование и укрепление психологического здоровья детей, повышение ресурсов психологической адаптации учащихся), по результатам - выработать соответствующие рекомендации;

продолжить развитие психолого-педагогических служб на территориях области, по введению ставок психологов во всех образовательных организациях, обеспечить их постоянную профессиональную подготовку;

рассмотреть возможности более эффективного задействования потенциала клиник, дружественных к молодежи, в деятельности по профилактике детских суицидов, оказанию помощи детям, совершившим попытки суицида;

организовать в 2015 году проведение конференции (съезда, форума) педагогов - психологов образовательных организаций по актуальным проблемам психолого-педагогического сопровождения обучающихся на современном этапе с привлечением научного сообщества;

продолжить размещение на всех сайтах образовательных организаций, министерства образования Иркутской области методических материалов, рекомендации (памяток) для родителей, педагогов, психологов по профилактике суицидального поведения подростков, информационно-справочных материалов о службах, оказывающих помощь семьям и детям;

изучить возможность использования ресурса психологов (в том числе студентов) в работе с детьми через социальные сети, развивать (создавать) странички (группы) по оказанию психологической помощи несовершеннолетних в социальных сетях.

Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области разработать систему мероприятий, направленную на выявление причин и условий, способствующих росту суицидов среди детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, мер по их предотвращению. В рамках работы по сопровождению замещающих семей, представляется целесообразным организация

психолого-педагогического сопровождения всех подопечных детей.

3.2. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Образование, здравоохранение, система социальной помощи должны стать подлинным общественным благом, служить всем гражданам страны. Нельзя имитировать внимание к людям. Нельзя имитировать преподавательскую деятельность, медицинскую, социальную помощь. Надо научиться уважать себя и вспомнить такое важное понятие, как репутация. Из репутации конкретных больниц, школ, университетов, социальных учреждений складывается общая репутация страны.

Из Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014

3.2.1. Демографическая ситуация

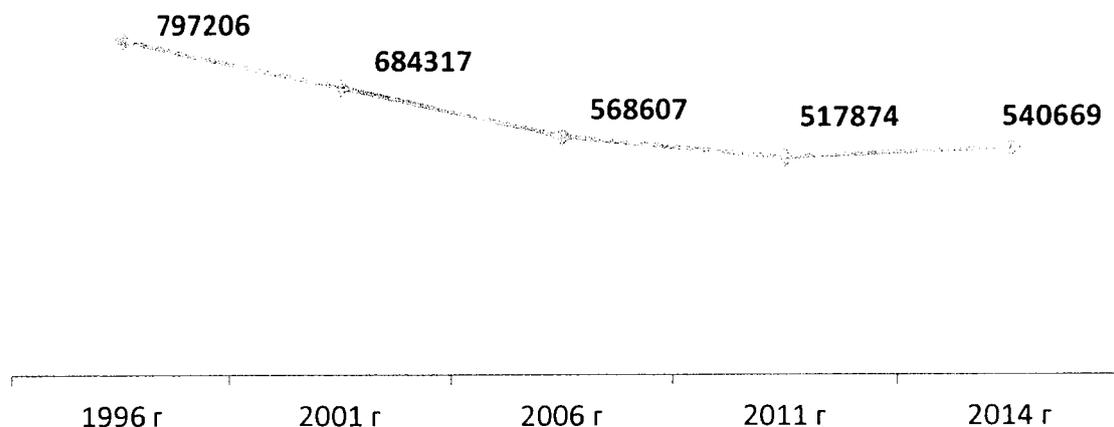
Иркутская область занимает 5-е место в Российской Федерации по территории и 21-е место по численности населения. Из муниципальных образований Иркутской области в 3 (Иркутск, Братск и Ангарское МО) численность населения превышает 100 тыс. человек. В областном центре на 1 января 2014 года проживало 613,0 тыс. человек. Плотность населения составляет 3,1 человека на 1 кв. км.

Особую озабоченность вызывает демографическая ситуация в Иркутской области, поскольку несмотря на наблюдавшийся в последние годы рост рождаемости, число детей в возрасте до 17 лет сократилось за 18 лет с 797 206 человек в 1996 году до 540 669 человек в 2014 году (256 537 человек).

Общая численность постоянного населения Иркутской области на 1 января 2015 года составила 2 418 348 человек, из них детей 540 669 человек.

Диаграмма № 7

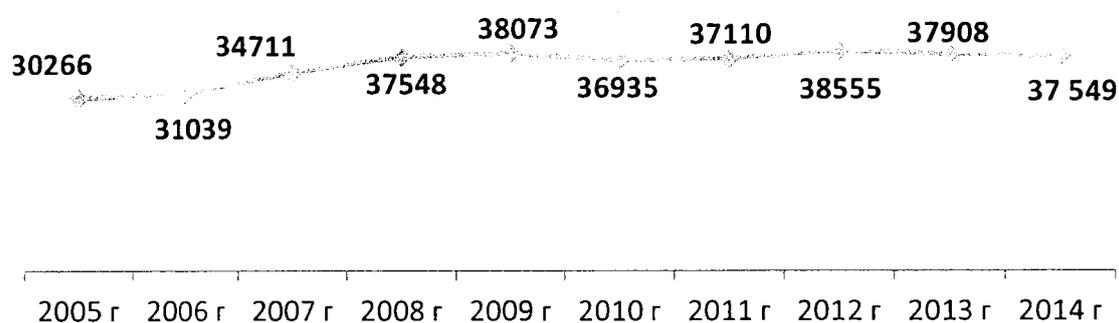
**Динамика численности детского населения в Иркутской области,
чел.**



По данным службы записи актов гражданского состояния Иркутской области в 2014 году в регионе зарегистрировано рождение 37 549 детей, что ниже показателей последних лет.

Диаграмма № 8

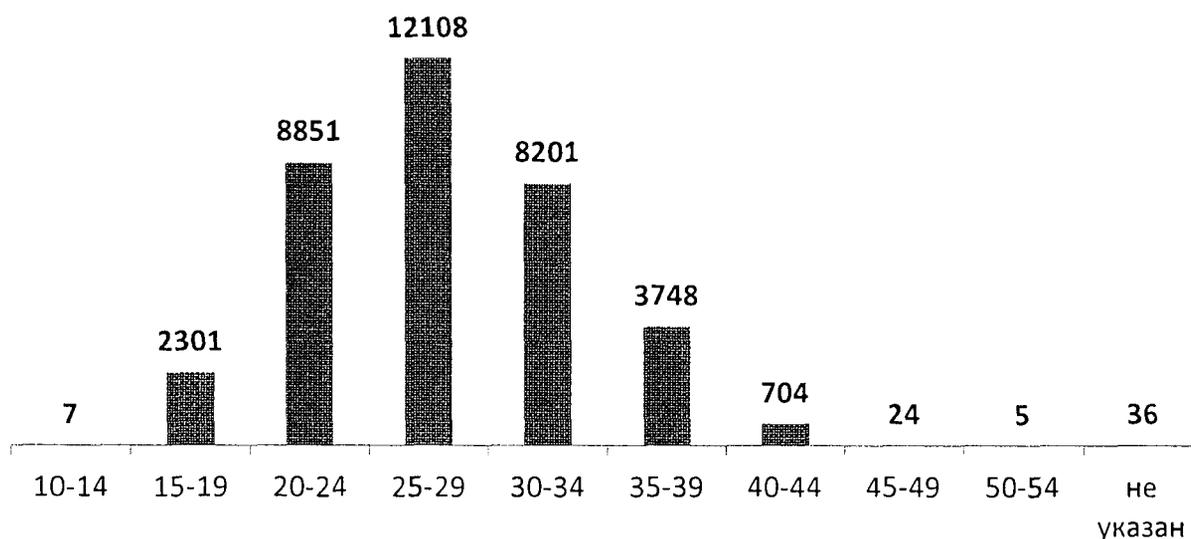
Показатели рождаемости в Иркутской области, чел.



Предварительные данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области в 2014 году, свидетельствуют о том, что основной процент рожениц находится в возрасте 25 - 29 лет. Вместе с тем, более 2 000 несовершеннолетних в 2014 году стали мамами и могут нуждаться в медико-психологическом и социальном сопровождении.

Диаграмма № 9

**Возрастной показатель рожениц в Иркутской области,
2014 год, чел.**

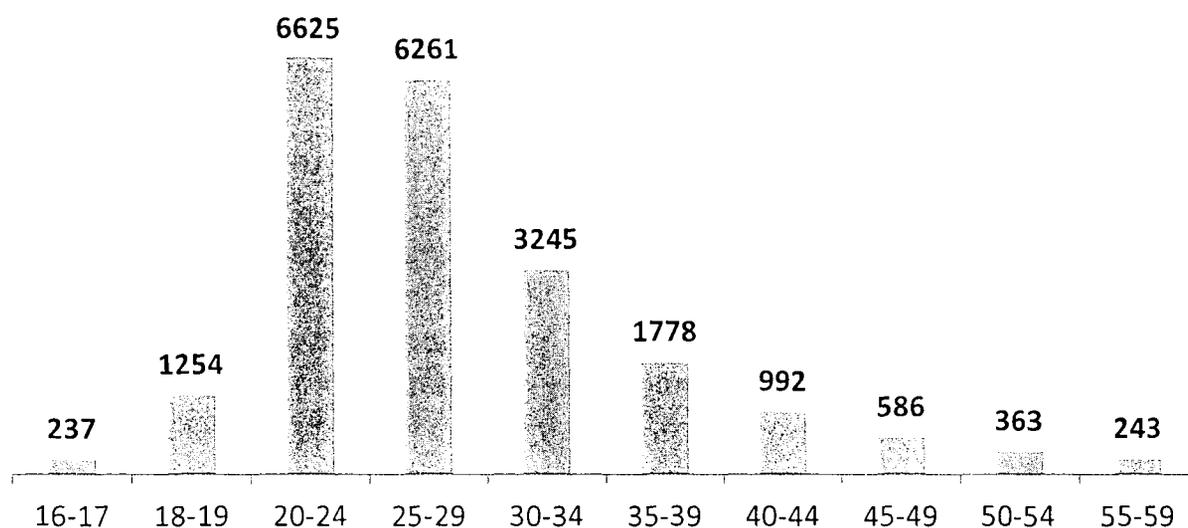


Число зарегистрированных браков составило 23 572 случаев (в 2013 году 22183).

Более 12 тысяч (12365 чел.) несовершеннолетних родилось вне брака, между тем в отношении 6573 детей установлено отцовство. У 5792 несовершеннолетних, матери являются одиночками.

Диаграмма № 10

**Возрастной показатель граждан, вступивших в брак,
2014 год, чел.**



Смертность в 2014 году составила 33677 человек, в 2013 году - 33033, в 2012 году - 33639.

Таблица № 12

Возрастной состав, умерших граждан в 2014 году, чел.

Возраст	Показатели
0 - 4	418
5 - 9	46
10 - 14	43
15 - 19	145
20 - 24	392
25 - 29	858
30 - 34	1357
35 - 39	1507
40 - 44	1328
45 - 49	1370
50 - 54	2156
55 - 59	2881
60 - 64	3464
65 - 69	2628
70 - 74	2670
75 - 79	4038
80 - 84	3312
85 - 89	2725
90 - 94	952
95 - 99	197

Следует отметить, что бедность является одной из причин негативных тенденций демографических процессов и функционирования института семьи: чем она устойчивее, тем ниже готовность семьи иметь детей и тем сильнее ограничивается разумное репродуктивное поведение населения. Одним из факторов, стимулирующих создание семьи, рождение и содержание нескольких детей, является улучшение материальных условий и экономических характеристик положения семьи.

Уровень жизни семей с детьми во многом определяется денежным доходом. По предварительной оценке территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области,

среднедушевой денежный доход населения Иркутской области за 2014 год составил 20377,0 руб., в 2013 году - 19424,5 руб., в 2012 году - 17820,0 руб. Номинальному повышению доходов способствовало увеличение заработной платы, пенсий, стипендий, ряда социальных выплат. Но денежные доходы не в полной мере отражают материальное благосостояние населения, особенно в сельской местности, где заметную роль в бюджете домашних хозяйств играют поступления из личного подсобного хозяйства.

Очевидно, что для изменения ситуации необходима разработка и реализация в регионе дополнительных мер в сфере демографического развития:

- улучшению репродуктивного здоровья населения, повышению уровня рождаемости, снижению смертности населения и увеличению ожидаемой продолжительности жизни населения;
- стимулированию рождаемости, всестороннему развитию семьи, ее демографических, экономических, социально-культурных, социальных, духовно-нравственных функций;
- повышению жизненного уровня населения Иркутской области на основе обеспечения эффективной занятости трудоспособных граждан, роста доходов семей, позволяющего реализовать их репродуктивный потенциал, реализации установленных законодательством социальных гарантий;
- повышению уровня регулирования миграционных процессов, в том числе внутриобластной миграции.

Согласно Конвенции о правах ребенка, каждый ребенок имеет право на жизнь, полноценное развитие, заботу о своем здоровье.

В настоящее время на территории региона в рамках государственных и ведомственных программ, действующих в сфере здравоохранения, динамично развиваются технологии комплексной диагностики и ранней медико-социальной помощи детям с отклонениями развития и здоровья, совершенствуется система наблюдения за детьми первого года жизни в амбулаторно-поликлинических учреждениях с целью выявления детей, подверженных риску задержки двигательного, речевого и когнитивного развития. Принимаются меры по совершенствованию условий для здорового развития каждого ребенка, обеспечению доступности для всех категорий детей качественных услуг и стандартов системы здравоохранения. Качественно улучшено проведение судебно-психиатрических и судебно-медицинских экспертиз в государственных экспертных учреждениях путем внедрения современных технологий. Проблема, обозначенная Уполномоченным в предыдущих докладах, которая заключалась в длительном ожидании проведения судебно-психиатрических и судебно-медицинских экспертиз, на сегодня практи-

чески снята. Средние сроки ожидания не более 1 месяца. Введена в эксплуатацию лаборатория для проведения судебно-генетических экспертиз в Областном бюро судебно-медицинской экспертизы. В 2014 году выполнено более 100 экспертиз.

В то же время в адрес Уполномоченного в 2014 году поступило 36 жалоб на нарушения прав детей на охрану здоровья и медицинскую помощь, что составило 3,2% от общего числа жалоб.

Как правило, поступают жалобы на качество предоставления медицинской помощи, жалобы на нарушения при предоставлении психиатрической и наркологической помощи детям и на отказ в предоставлении льготных медицинских препаратов.

Одним из критериев качества медицинской помощи является удовлетворенность пациента результатами взаимодействия с учреждениями и специалистами системы здравоохранения. Порой становится грустно за врачей, которые профессионально оказывают медицинскую помощь тяжело больному пациенту, совершая практически чудеса, спасая от неминуемой смерти, а впоследствии небрежно сказанные родителям слова о перспективах выздоровления ребенка, «... у нас не овощехранилище, чтоб держать вашего ребенка в больнице дальше», перечеркивают всю их работу.

Медицинская помощь не может быть полноценной, если самый высокопрофессиональный медицинский работник не обладает необходимыми этическими качествами.

В адрес Уполномоченного поступило обращение от гражданина М. о ненадлежащем исполнении своих обязанностей сотрудниками областного государственного автономного учреждения здравоохранения «Ангарский перинатальный центр», поскольку его новорожденный сын был выписан из учреждения с высыпаниями на коже неясной этиологии. После выписки из перинатального центра несовершеннолетний через 2 дня был госпитализирован в ангарскую инфекционную больницу в тяжелом состоянии, где проходил курс лечения в течение 2 месяцев. В настоящее время ребенок после перенесенной инфекции нуждается в постоянном приобретении дорогостоящей смеси.

По запросу Уполномоченного территориальным органом федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Иркутской области была проведена проверка, по результатам которой, факты, изложенные в жалобе М., нашли свое подтверждение. По выявленным нарушениям, территориальным органом федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Иркутской области в адрес министерства здравоохранения по Иркутской области вынесено предписание. По результатам рассмотрения предписания, врач - неонатолог привлечен к дисциплинарной ответственности, в отношении областного государственного автономного учреждения здравоохранения «Ангарский перинатальный центр» вынесен протокол об административном пра-

вонарушении.

Анализируя жалобы, поступающие от граждан, можно выделить замечания следующего содержания:

- отсутствие информированности родителей о состоянии здоровья ребенка;
- отсутствие условий для пребывания матери с ребенком;
- нарушение санитарных норм;
- нехватка медицинского персонала, сильная загруженность врачей;
- халатность и некомпетентность врачей, поставивших неверный диагноз;
- грубое отношение к пациентам.

Качество медицинской помощи в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 № 323 - ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее - ФЗ№323) должно обеспечиваться наличием необходимого количества медицинских работников и уровнем их квалификации, а также предоставлением медицинской организацией гарантированного объема медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Отсутствие необходимых специалистов в стационарных медицинских учреждениях или специалистов должного уровня квалификации оказывает огромное влияние на качество предоставляемой детям медицинской помощи.

По данным министерства здравоохранения Иркутской области в регионе имеется существенный дефицит врачей: педиатров и врачей узкой специализации.

В адрес Уполномоченного обратился гражданин С. с жалобой на халатность врачей, не установивших своевременно диагноз, что, по его мнению, привело к смерти его несовершеннолетней дочери.

Как следует из обращения, несовершеннолетняя А. почувствовала себя плохо, с каждым днем ее состояние ухудшалось, однако качественного осмотра девочке никто не проводил, несмотря на то, что родители неоднократно обращались с жалобами на тяжелое состояние дочери в детскую поликлинику № 4 МАУЗ Ангарского муниципального образования «Городская детская больница № 1», в Ангарский филиал ГБУЗ «Иркутская областная инфекционная клиническая больница».

При этом на просьбу выдать направление в город Иркутск, несмотря на то, что с 1 по 22 августа диагноз ребенку так и не был установлен, для проведения диагностики руководство учреждений неоднократно отказывало. В результате ребенок умер. Причина - опухоль головного мозга.

По фактам, указанным в жалобе Уполномоченным были направлены запросы в компетентные органы с просьбой проведения соответствующей проверки.

Согласно ответу министерства здравоохранения при проведенной внеплановой документарной проверки были выявлены нарушения норм диспансерного наблюдения ребенка в детской поликлинике № 4 МАУЗ Ангарского муниципального образования «Городская детская больница № 1», а также нарушения стандарта диагностики при судорожном синдроме в ходе наблюдения ребенка в Ангарском филиале ГБУЗ «Иркутская областная инфекционная клиническая больница».

За допущенные нарушения к дисциплинарной ответственности в виде выговора привлечены главный врач, участковый врач - педиатр, врач - нефролог детской поликлиники № 4 МАУЗ Ангарского муниципального образования «Городская детская больница № 1».

Заведующей педиатрическим отделением № 2 МАУЗ Ангарского муниципального образования «Городская детская больница № 1», заведующей отделением детской поликлиники № 4 МАУЗ Ангарского муниципального образования «Городская детская больница № 1», заведующей отделением № 11 ОГБУЗ «Иркутская областная инфекционная клиническая больница» объявлены замечания.

По факту смерти несовершеннолетней следственным отделом по г. Ангарску СУ СК РФ по Иркутской области также проведена проверка, по результатам которой принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении медицинских работников МАУЗ Ангарского муниципального образования «Городская детская больница № 1» в связи с отсутствием в их действиях признаков состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 Уголовного кодекса Российской Федерации.

По сообщению прокуратуры Иркутской области законность и обоснованность принятого следственным отделом по г. Ангарску СУ СК РФ по Иркутской области решения проверена, оснований для возбуждения уголовного дела не имеется, поскольку между действиями медицинских работников и смертью несовершеннолетней отсутствует прямая причинно-следственная связь, в связи с чем, по мнению прокуратуры, даже при условии своевременного установления правильного диагноза на первоначальном этапе предотвращение смерти несовершеннолетней является сомнительным.

Не согласившись с данными выводами, родители ребенка обратились в суд с целью обжалования постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Рассмотрение указанного дела в настоящее время еще не окончено.

3.2.2. Состояние младенческой смертности (от 0 до 1 года)

За 2014 год показатель младенческой смертности составил 8,8 на 1000 родившихся живыми и снизился на 11,1% по сравнению с 2013 годом (показатель–9,9).

Таблица № 13

Демографические показатели среди детского населения за 2011 - 2014 годы

Показатель	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.
Численность несовершеннолетних (по данным Минздрава по Иркутской области)	430 674	427 590	439 275	439 275
в том числе в возрасте 14 - 17 лет	85 838	104 468	101 394	101 394
Рождаемость	15,3	15,9	15,6	15,3
Детская смертность (на 1000 населения в возрасте до 17 лет)	1,19	1,17	1,02	1,09
Младенческая смертность (на 1000 родившихся живыми)	8,8	9,6	9,8	8,8
Количество прерванных беременностей (аборты)	25 459	23 842	22 352	21 467
в том числе несовершеннолетними	421	343	328	257

Наиболее высокий показатель отмечен в районах: Заларинском (19,2 на 1000 живорожденных), Казачинско-Ленском (14,2), Качугском (16,9), Киренском (15,1), Куйтунском (13,4). Не зарегистрировано ни одного случая младенческой смертности в 4 муниципальных образованиях: г. Свирске, г. Саянске, Катангском и Жигаловском районах.

В целом в Иркутской области в 2014 году отмечено снижение показателей:

- неонатальной смертности (4,3 на 1000) на 6,5% по сравнению с 2013г. (4,6), показатель ранней неонатальной смертности остался на уровне 2013 года (2,9 на 1000);
- постнеонатальной смертности (4,5 на 1000) на 15% по сравнению с 2013г. (5,3) за счет снижения младенческой смертности от несчастных случаев на 28,9% и синдрома внезапной смерти детей на 39,5% в основном в семьях высокого медико-социального риска; показатель постнеонатальной смертности самый низкий за последние 4 года;

- удельного веса гибели детей вне ЛПУ (показатель в 2014г. - 18,6%, в 2013г. - 21%); отмечается стойкое снижение показателя на протяжении последних 4 лет.

Лидирующими причинами в ранговой структуре младенческой смертности являются - отдельные состояния перинатального периода, которые уменьшились на 24,7% по сравнению с аналогичным показателем 2013 года (болезни недоношенных детей, с очень низкой и экстремально низкой массой тела).

На втором месте - смертность от врожденных пороков развития (далее - ВПР), показатель увеличился на 44,8%. Из всех ВПР 47,6% составили врожденные пороки сердца.

На третьем месте - болезни органов дыхания.

На четвертом месте - смерть от внешних причин (показатель уменьшился на 28,9%).

На пятом месте - смерть от инфекционных заболеваний, в т.ч. от неонатального сепсиса, который обусловлен длительным (от 2 до 6 месяцев) проведением интенсивной терапии (показатель снизился на 27,3%).

На шестом месте - смертность от синдрома внезапной смерти, в основном среди детей, рожденных с ОНМТ и ЭНМТ (снижение показателя на - 39,5% в сравнении с показателем за 2013г.).

На последнем месте - неуточненные причины смерти и болезни центральной нервной системы (снижение на 11,1%).

В 2014 году продолжен мониторинг всех случаев младенческой, детской, материнской смертности, мертворождаемости на основании экстренных извещений от медицинских организаций. С октября 2014 года организован ежедневный мониторинг детей от 0 до 17 лет, находящихся на лечении в отделениях анестезиологии и реанимации государственных медицинских организаций Иркутской области с динамической оценкой клинического состояния.

С 2014 года заседания комиссии по младенческой смертности в министерстве здравоохранения Иркутской области проводятся в режиме видеоселекторных совещаний с привлечением руководителей медицинских организаций, медицинских работников (врачей акушеров - гинекологов, анестезиологов - реаниматологов, педиатров, неонатологов), главных внештатных специалистов министерства здравоохранения Иркутской области. При установлении дефектов оказания медицинской помощи по всем случаям проведены служебные расследования, к медицинским работникам, допустившим нарушения стандартов оказания медицинской помощи, применены меры дисциплинарного воздействия, изменены стимулирующие надбавки к зарплате, организовано направление на обучение в симуляционном центре.

На реализацию подпрограммы «Охрана здоровья матери и ребен-

ка» государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014 - 2020 годы в 2014 году было предусмотрено 738 339,6 тыс. рублей, освоено 734 823,5 тыс. рублей (99,52%).

В рамках реализации основного мероприятия «Совершенствование службы родовспоможения» на 2014 - 2020 годы закуплено оборудование и расходные материалы для неонатального и аудиологического скрининга в медицинских организациях, подведомственных министерству здравоохранения области.

Таблица № 14

Заболевания, выявленные в 2014 году при обследовании 36 880 новорожденных, чел.

заболевания	количество случаев
Фенилкетонурия	2
Врожденный гипотиреоз	2
Адреногенитальный синдром	6
Галактоземия	2
Муковисцидоз	4

За 2014 год аудиологическим скринингом охвачено:

- первый этап - 35 846 детей (96,2% от новорожденных), выявлено 157 детей с нарушением слуха (0,4% от обследованных);
- второй этап - 155 детей, выявлены и поставлены на динамическое наблюдение 113 детей с нарушением слуха. В кохлеарной имплантации нуждаются 11 детей, из них 10 проведена имплантация.

На базе областного перинатального центра областной ГБУЗ Иркутской области «Знак Почета» областной клинической больницы, с июня 2006 года открыто отделение вспомогательных репродуктивных технологий. В течение 2014 года проведено 699 лечебных циклов (их них: финансирование через ОМС - 600, из федерального бюджета - 100), криопереносов - 313, ИКСИ - 487, ПИКСИ - 116, программа «Суррогатное материнство» - 8, инсеминаций - 75, донорство ооцитов - 20, ТЭЗА - 24, вспомогательный хетчинг - 621. Кумулятивная частота наступления беременностей на число переносов - 39,7%. Кумулятивная частота наступления беременности составила 43%.

При этом стоит отметить, что в общении Уполномоченного на различного рода встречах; из письменных и устных обращений граждан в

аппарат Уполномоченного, нередко вопросы, касающиеся доступности предоставления вышеперечисленных медицинских услуг. Граждане плохо информированы о наличии и доступности данной медицинской помощи, в том числе за счет средств ОМС и федерального бюджета.

В медицинских организациях Иркутской области организована работа 20 кабинетов пренатальной диагностики, обследование на экспертном уровне в сроке 11 - 14 недель беременности прошли 71,6% женщин от числа вставших на учет до 14 недель (в 2013 году показатель был 61,4%). Выявлено 53 случая хромосомной патологии плода. Проведено 204 прерывания беременности в связи с выявленной хромосомной патологией и ВПР плода, в том числе 154 прерывания в связи с тяжелыми ВПР, не совместимыми с жизнью.

Однако, как показывает практика, принимаемые меры, порой бывают недостаточны.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Д. с жалобой на халатность врачей, своевременно не установивших диагноз по результатам пренатальной диагностики. По запросу Уполномоченного территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области в отношении ОГБУЗ «Боханская центральная районная больница» была проведена внеплановая документальная проверка за соблюдением стандартов и порядка оказания медицинской помощи, а также прав граждан в сфере охраны здоровья.

По результатам проверки выявлены грубые нарушения при оказании указанной организацией медицинской помощи гражданке Д. и ее новорожденной дочери, повлекшие причинение вреда здоровью ребенка.

Информация о халатности медицинского персонала направлена Территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области в прокуратуру Иркутской области и следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области для принятия мер в отношении виновных лиц.

3.2.3. Общее состояние здоровья несовершеннолетних.

Состояние здоровья несовершеннолетних напрямую влияет на их дальнейшую жизнь, на способность обрести профессию, создать семью, воспитать детей. В подростковом возрасте организм перестраивается, готовится к взрослой жизни, идет его бурный рост, интенсивно формируется личность и мировоззрение человека.

Здоровье подростков определяет множество факторов. Это атмосфера в семье и школе, благосостояние родителей, доступность медицинских услуг, качество питания, условия для занятий физической культурой и спортом. На всех этих направлениях сохранение и укрепление здоровья детей - забота не только органов здравоохранения. По мнению Президента России В.В. Путина, нужно увлекать детей занятия-

ми спортом, проводить соревнования и спартакиады, организовывать из числа старшеклассников, группы пропагандистов здорового образа жизни. Пример успешных, активных сверстников часто действует гораздо более эффективно, чем наставления со стороны взрослых.

При анализе показателей общей заболеваемости детского населения (от 0 до 14 лет), ведущее место занимают болезни органов дыхания - 140 724,6 на 100 тысяч детского населения, увеличение в сравнении с предыдущим 2013 годом на 2,5%.

На 2 - м месте болезни органов пищеварения - 17 363,2 на 100 тысяч детского населения, рост в сравнении с предыдущим годом на 13,1%.

На 3 - м месте - травмы, отравления и другие последствия воздействия внешних причин - 10 801,3 на 100 тысяч детского населения, показатель снизился в сравнении с предыдущим годом на 4,4%.

При анализе показателей общей заболеваемости подростков Иркутской области (15 - 17 лет) на первом месте стоят болезни органов дыхания - 76 884,7 на 100 тысяч подросткового населения, снижение показателя в сравнении с предыдущим годом на 0,5%.

На 2 - м месте болезни органов пищеварения - 23 443,2 на 100 тысяч подросткового населения, рост в сравнении с предыдущим годом на 38%.

На 3 - ем месте болезни костно-мышечной системы - 20 721,6 на 100 тысяч подросткового населения, увеличение показателя в сравнении с прошлым годом на 6,6%.

Диаграмма № 11

Распределение несовершеннолетних по группам здоровья

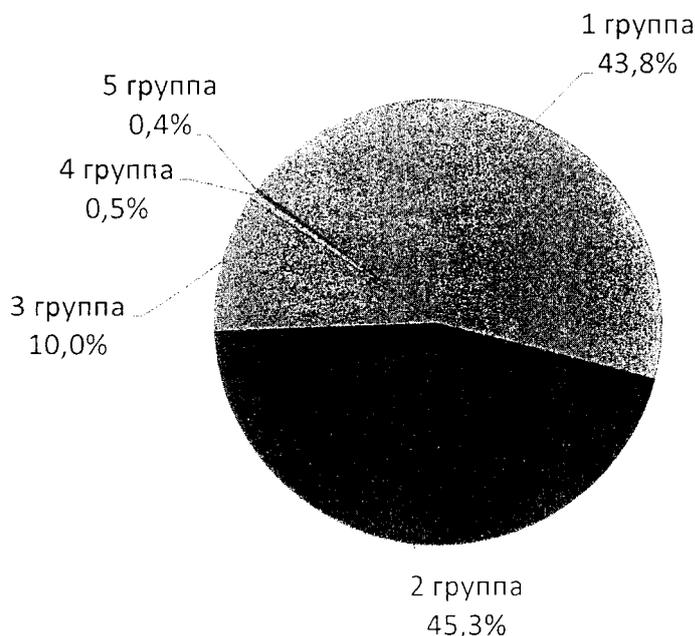
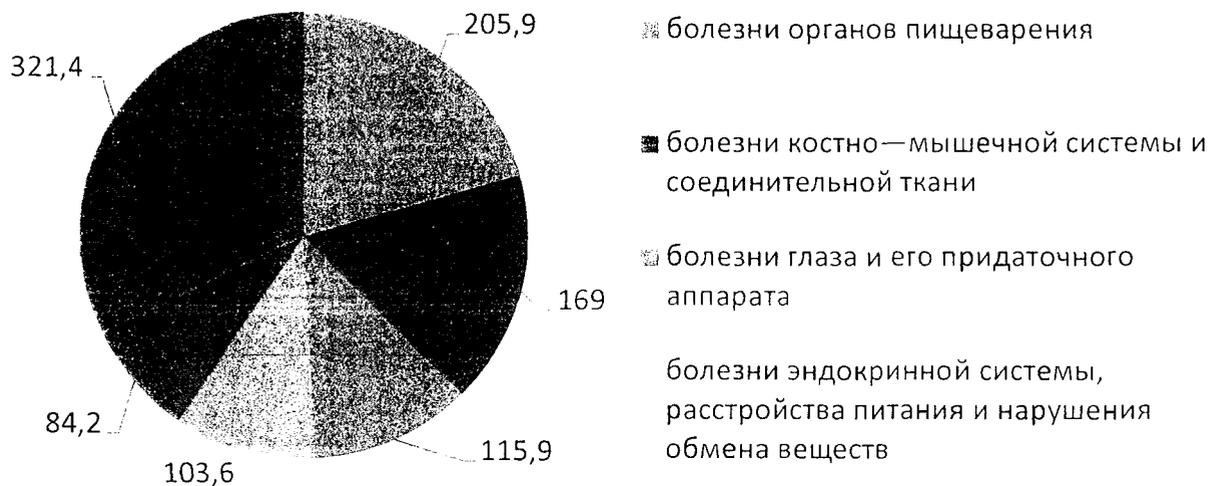


Диаграмма № 12

Показатели общей заболеваемости у детей в возрасте от 0 до 17 лет, чел. (из расчета на 1000)



Нормальное физическое развитие имеют 91,3% детей, дефицит массы тела отмечен у 3,1% детей, избыток массы тела у 3,7%.

Показатель общей заболеваемости составляет 875,2 на 1000, впервые выявленной заболеваемости - 371,9 на 1000. Впервые взято на диспансерное наблюдение - 19,8%.

По итогам проведенных медицинских осмотров нуждалось в дополнительных консультациях и исследованиях - 10644 чел. (5,4%), рекомендовано лечение для 93 958 чел. (47,7%), медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение для 7 626 чел. (3,9%).

Диаграмма № 13

Группы несовершеннолетних по состоянию здоровья:

Группа	2011	2012	2013	2014
первая группа	38 589	40 631	39 578	67 896
вторая группа	168912	169 418	160 859	157 904
третья группа	61 311	62 765	57 959	53 929
четвертая группа	5 153	5 223	5 024	5 275
пятая группа	163	416	379	680

По итогам проведенных плановых медицинских осмотров составляется план диспансерного наблюдения и оздоровления детей с указанием проведения по медицинским показаниям консультаций врачей - специалистов и плановых госпитализаций в специализированные отделения и медицинские организации Иркутской области. Рекомендации по оказанию специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи, определяют врачи - специалисты медицинских организаций, а также главные внештатные детские специалисты по профилю заболевания. Медицинская организация для оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи за пределами Иркутской области, определяется исходя из профиля заболевания и вида высокотехнологичной медицинской помощи, на заседании врачебной комиссии. В 2014 году впервые выявлено 25 человек, нуждающихся в оказании высокотехнологичной медицинской помощи (далее - ВМП) Медицинские документы были размещены в информационно-аналитической системе Министерства здравоохранения Российской Федерации по мониторингу реализации государственного задания по оказанию ВМП.

Вместе с тем, количество обращений, по этому вопросу поступивших в адрес Уполномоченного, не уменьшается и свидетельствует о том, что имеются проблемы, связанные со сроками ожидания и возможностью получения ВМП. Для родителей детей, имеющих диагнозы, подчас не совместимые с жизнью, тема оперативного получения медицинской помощи является приоритетной.

Однако, действующий на сегодня порядок предоставления ВМП детям в клиниках федерального уровня не позволяет на региональном уровне оперативно решать возникающие проблемы. Задача регионального министерства состоит в том, чтобы грамотно и оперативно сформировать необходимый пакет документов для размещения в информационно-аналитической системе Министерства здравоохранения Российской Федерации (мониторинг реализации государственного задания по оказанию ВМП). Информация об объемах финансирования на оказание ВМП детям за счет средств федерального бюджета до министерства здравоохранения Иркутской области не доводится.

Продолжительность ожидания ответа из федеральных медицинских учреждений для оказания специализированной, в том числе ВМП (по квоте) в 2012 - 2014 годах составила от 15 до 30 дней.

Еще один момент, на который следует обратить внимание - это состояние репродуктивного здоровья подростков.

Профилактика аборт является одной из приоритетных задач, направленных на охрану репродуктивного здоровья и рождение здоровых детей. Особую актуальность приобретает проблема беременности в юном возрасте. На протяжении последних лет случаи абортов среди не-

совершеннолетних в возрасте до 14 лет снижаются, но продолжают иметь место. Достаточно высокие показатели абортс среди несовершеннолетних в возрасте с 15 до 17 лет. Частота осложнений после абортов у подростков в 2 - 2,5 раза выше, а материнская смертность в 5 - 8 раз выше, чем у женщин репродуктивного возраста. Это связано с тем, что половая зрелость (возрастной период, когда организм и анатомически, и функционально, и психологически готов к беременности и родам) наступает лишь к 19 - 20 годам. Поэтому прерывание беременности у лиц, не достигших этого возраста, сопровождается особенно сильным гормональным, физическим и психологическим стрессом. Основная организация работы в данном направлении состоит, прежде всего, в предупреждении самого факта беременности у несовершеннолетней девочки.

Некоторые девочки начинают половую жизнь в возрасте 13 - 14 лет или даже раньше, что негативно сказывается на их физическом и психическом здоровье, подрывает моральные и нравственные устои общества. Поэтому важным является не только выявление и пресечение уже совершенных преступлений данной категории, но и реализация превентивных мер по минимизации этого риска. Чаще всего факты совершения преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 134 Уголовного кодекса Российской Федерации, выявляются в связи с наступившей беременностью несовершеннолетней, которой предшествовал период времени, когда взрослый неоднократно вступал в интимные отношения с ней.

Медицинскими работниками и педагогами должна своевременно проводиться работа с девушками по разъяснению вреда и негативных последствий ранней половой жизни. Несовершеннолетним юношам должна быть доступна информация об уголовной ответственности по ст. ст. 134, 135 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Таблица № 15

Динамика совершения абортов несовершеннолетними, чел.

	2012	2013	2014
Количество абортов в возрасте до 14 лет (вкл.), всего:	11	4	3
в т.ч. в поздние сроки беременности (22 - 27 недель)	0	2	0
криминальные аборты	0	0	0
неуточненные аборты	0	0	1
аборты у ВИЧ - инфицированных	0	0	0
повторные аборты	0	0	0
Количество абортов в возрасте 15 - 17 лет (вкл.), всего:	332	324	254

в т.ч.	в поздние сроки беременности	26	19	31
	криминальные аборт	0	0	2
	неуточненные аборт	33	24	3
	аборт у ВИЧ - инфицированных	1	3	0
	повторные аборт	107	104	84

3.2.4. Анализ детской смертности на территории Иркутской области за 2014 год

По данным министерства здравоохранения Иркутской области за 2014 год смертность среди несовершеннолетних в возрасте от 1 года до 17 лет составила 260 случаев.

По возрастным группам смертность:

- подростков от 15 до 17 лет - 70 случаев;
- детей от 1 до 4 лет - 97 случаев;
- детей от 5 до 14 лет - 93 случая.

Полная структура смертности была и в 2013 году.

Анализ структуры детской смертности от внешних причин в возрасте 1 - 17 лет показывает, что наиболее часто встречаются смерти от ДТП (24 случая, 17,6%), самоубийства (22 случая, 16,2%), утопление (21 случай, 15,4%).

Среди самоубийств наиболее высокие цифры у старших детей 15 - 17 лет (18 случаев). Токсическое действие газов, дымов (отравление окисью углерода) чаще отмечается у младших детей 1 - 4 года (5 случаев), у них же чаще, чем у других возрастных групп отмечаются убийства (3 случая).

В другие несчастные случаи входят: падение с высоты (4 случая), инородное тело в дыхательных путях (3 случая), случайное повешение и удушение, удушение пластиковым пакетом и т.д.

Следует отметить, что в различных государственных органах, занимающихся статистическим учетом, например, случаев гибели детей от внешних причин, существуют разные подходы к подсчету (берутся разные критерии, в том числе возрастные, не учитываются многие субъективные факторы в одних органах, для других же органов они являются объективными). Так, по данным органов внутренних дел в ДТП погибли - 18 детей (см. предыдущий раздел), от суицидов - 28 детей, по данным здравоохранения: гибель в результате ДТП - 24 случая, суициды - 22.

Внешние причины смерти детей составляют более половины

(52,3%) от общей смертности детей от 1 до 17 лет в Иркутской области в 2014 году. Анализ структуры детской смертности в возрасте 1 - 17 лет по основным классам заболеваний показывает, что наиболее частой причиной смерти являются:

- врожденные аномалии развития и заболевания. Наиболее чувствительными к этой причине смерти являются младшие дети 1-4 лет (17 случаев, составляющих 31,5% причин смерти от заболеваний в этой возрастной группе);
- на втором месте, как причины детской смерти, стоят заболевания нервной системы. В данной группе так же в большей части дети возраста 1-4 года (14 случаев, 25,9% причин смерти в этой возрастной группе);
- третью позицию делят новообразования и болезни органов дыхания;
- инфекционные и паразитарные болезни более опасны для младших детей 1-4 года. За отчетный год умерло от инфекций 8 детей (14,8% причин смерти в их возрастной группе);
- болезни системы кровообращения наиболее свойственны детям, старше 15-17 лет.

В соответствии с ФЗ№323 в рамках соответствующих полномочий, министерство здравоохранения Иркутской области осуществляет ведение регионального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями и их лекарственного обеспечения. По данным министерства здравоохранения Иркутской области организовано обеспечение необходимыми лекарственными препаратами и продуктами питания детей с орфанными заболеваниями в рамках реализации Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области». В 2014 году на лечение больных с орфанными заболеваниями было израсходовано 45 880,4 тыс. рублей из средств областного бюджета.

Вместе с тем, судя по обращениям семей, где дети - инвалиды имеют орфанные заболевания, они испытывают значительные трудности с лекарственным обеспечением и медицинскими средствами ввиду дефицита денежных средств, предусмотренных на указанные цели.

В России действует порядок обеспечения больных редкими заболеваниями необходимыми лекарственными препаратами. В данный список включены 7 нозологических форм, обеспечение медикаментами страдающих этими заболеваниями осуществляется за счет средств федерального бюджета. Пациенты с заболеваниями, которые не включены в данный перечень, имеют право на бесплатное лекарственное обеспечение за счет средств бюджетов регионов. Но на практике имеются слу-

чаи отказов таким больным в дорогостоящих лекарствах, со ссылкой на отсутствие средств в бюджете.

Таблица № 16

Количество детей, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями в динамике за 2012 - 2014 годы

Наименование заболевания	Общее количество детей/детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей		В том числе детей - инвалидов/детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей		Детей, включенных в соответствующий Федеральный регистр/детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
	за 2012 год	за 2013 год	за 2012 год	за 2013 год	за 2012 год
Фенилкетонурия	2012 год - 61/1 2013 год - 70/1 2014 год - 75/1	2012 год - 59/1 2013 год - 68/1 2014 год - 73/1	2012 год - 61/1 2013 год - 70/1 2014 год - 75/1	2012 год - 61/1 2013 год - 70/1 2014 год - 75/1	2012 год - 61/1 2013 год - 70/1 2014 год - 75/1
Юношеский артрит с системным началом	2012 год - 12/0 2013 год - 17/0 2014 год - 19/0	2012 год - 11/0 2013 год - 16/0 2014 год - 17/0	2012 год - 12/0 2013 год - 17/0 2014 год - 19/0	2012 год - 12/0 2013 год - 17/0 2014 год - 19/0	2012 год - 12/0 2013 год - 17/0 2014 год - 19/0
Другие состояния гиперфункции гипофиза	2012 год - 2/0 2013 год - 3/0 2014 год - 5/0	2012 год - 2/0 2013 год - 3/0 2014 год - 3/0	2012 год - 2/0 2013 год - 3/0 2014 год - 5/0	2012 год - 2/0 2013 год - 3/0 2014 год - 5/0	2012 год - 2/0 2013 год - 3/0 2014 год - 5/0
Незавершенный остеогенез	2012 год - 0/0 2013 год - 1/0 2014 год - 2/0	2012 год - 0/0 2013 год - 1/0 2014 год - 2/0	2012 год - 0/0 2013 год - 1/0 2014 год - 2/0	2012 год - 0/0 2013 год - 1/0 2014 год - 2/0	2012 год - 0/0 2013 год - 1/0 2014 год - 2/0
Мукополисахаридоз	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0
Нарушение обмена галактозы	2012 год - 0/0 2013 год - 0/0 2014 год - 1/0	2012 год - 0/0 2013 год - 0/0 2014 год - 1/0	2012 год - 0/0 2013 год - 0/0 2014 год - 1/0	2012 год - 0/0 2013 год - 0/0 2014 год - 1/0	2012 год - 0/0 2013 год - 0/0 2014 год - 1/0
Болезнь кленового сиропа	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0	2012 год - 1/0 2013 год - 1/0 2014 год - 1/0

Учитывая вышеприведенный анализ, в сфере защиты прав детей на охрану здоровья в Иркутской области, представляется важным рекомендовать:

Министерству здравоохранения Иркутской области:

осуществление дополнительного комплекса мер, направленных на снижение младенческой и детской смертности во взаимодействии с

заинтересованными ведомствами (на основе углубленного анализа причин и условий);

осуществление необходимых организационных мер по созданию надлежащих условий для нахождения родителей (законных представителей) рядом с ребенком, в период получения медицинской помощи в учреждениях здравоохранения;

информирование населения об условиях предоставления на базе областного перинатального центра областной ГБУЗ Иркутской области «Знак Почета» областной клинической больницы услуг отделения вспомогательных репродуктивных технологий за счет средств ОМС и федерального бюджета;

активизация работы по профилактике абортов, в том числе среди несовершеннолетних.

3.3. Право на отдых и оздоровление

В 2013 году постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 437 - пп утверждена государственная программа Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2014 - 2018 годы, в которой мероприятия по организации отдыха и оздоровления детей вошли в подпрограмму «Развитие системы отдыха и оздоровления детей в Иркутской области на 2014 - 2018 годы».

Индустрия детского отдыха - сфера деятельности, в которой услуги предоставляются широкому спектру населения: на территории Иркутской области проживают свыше пятисот тысяч детей, в том числе 280 285 детей школьного возраста.

Организация отдыха и оздоровления детей в Иркутской области носит круглогодичный характер, тем не менее, наибольший процент охвата детей отдыхом приходится на летний период.

В системе отдыха и оздоровления детей в период детской оздоровительной кампании 2014 года функционировали 937 оздоровительных учреждений, в том числе:

- 71 загородный оздоровительный лагерь;
- 19 санаториев;
- 766 лагерей с дневным пребыванием детей;
- 42 палаточных оздоровительных лагеря;
- 39 лагерей труда и отдыха.

По итогам детской оздоровительной кампании 2014 года всеми

формами отдыха охвачены 263 436 детей, в том числе в оздоровительных учреждениях отдохнули 136 513 детей, (100% от планового показателя), в том числе:

- 53 769 детей на базе лагерей с дневным пребыванием;
- 41 800 детей на базе детских оздоровительных лагерей;
- 22 976 детей на базе санаториев;
- 11 180 детей на базе палаточных лагерей;
- 4 928 детей на базе лагерей труда и отдыха;
- 1 860 детей Иркутской области выезжали на отдых и оздоровление за пределы региона.

Таким образом, наибольшее количество детей охвачено отдыхом при образовательных учреждениях с дневным пребыванием учащихся. Вместе с тем, процесс оздоровления детей происходит значительно эффективнее в загородных стационарных учреждениях отдыха и оздоровления.

Следует отметить, что впервые в летнем оздоровительном лагере «Мандархан» - структурном подразделении областного государственного образовательного учреждения социального обслуживания «Иркутское профессиональное училище - интернат», в июле - августе проведено несколько специализированных сезонов для семей, воспитывающих детей - инвалидов, семей, воспитывающих детей, оставшихся без попечения родителей, детей - инвалидов, в течении которых, 58 детей, в том числе 44 ребенка с ограниченными возможностями здоровья, смогли отдохнуть совместно с родителями.

По итогам детской оздоровительной кампании 2014 года малозатратными формами отдыха (многодневные походы, велопробеги, школьные лесничества, работа на пришкольных участках) охвачены 126923 ребенка.

В среднем по области выраженный оздоровительный эффект отмечен у 87,6% детей (что выше на 1,9%, чем в прошлом году), слабовыраженный оздоровительный эффект у 10,1% детей.

Объем финансирования мероприятий по организации отдыха и оздоровления детей за счет всех источников сохранен на уровне прошлого года и превышает 789 млн. руб. По состоянию на 31 декабря 2014 года освоены 788,2 млн. тыс. руб. или 99,8% об общего объема средств.

Полностью освоены средства, выделенные федеральным бюджетом в размере 106 млн. руб. (остаток денежных средств составил 4,86 руб.). Средства областного бюджета освоены на 99,7% - из 515 млн. руб., выделенных на организацию отдыха детей израсходованы - свыше 513 млн. руб.

Таблица № 17

**Объем и освоение средств, направленных на оздоровление детей в
2014 году**

Источники финансирования	финансиро- вания	План 2014 года (тыс. руб.)	Освоено (тыс. руб.)	Освоение (%)	План 2015 года
Средства бюджета	федерального	106 200,30	106 200,29	100%	0,00
Средства бюджета	областного	515 144,00	513 598,56	99,7%	595 143,60
Средства бюджетов	местных	96 500,00	96 500,00	100%	103 200,00
Средства, выделенные предприятиями, учреждениями, профсоюзными организациями и спонсорами		36 000,00	36 299,11	100,8%	39 100,00
Средства родителей		35 500,00	36 109,48	100%	51 900,90
ИТОГО		789 344,30	788 192,31	99,8%	789 344,50

Ежегодно муниципальные лагеря получают субсидию на укрепление материально-технической базы. В 2014 году, субсидия в размере 20 млн. руб. распределена между 14 муниципальными оздоровительными учреждениями. Также, поддержку получили 18 областных оздоровительных учреждений, на эти цели выделено 15 млн. руб. По итогам детской оздоровительной кампании освоены 100% денежных средств, выделенных на указанные мероприятия.

В результате реализации мероприятия в 11 оздоровительных учреждениях приобретено оборудование, в 12 - инвентарь, в 6 - мебель, в 4 детских оздоровительных учреждениях произведен ремонт душевых и банных помещений, в 10 - произведен текущий ремонт зданий и сооружений, в 2 - выборочный капитальный ремонт, новое строительство проведено в 3 лагерях, в детских оздоровительных лагерях «Байкал» и «Молодежный» построены столовые, в детском оздоровительном лагере «Березка» заканчивается строительство нового спального корпуса на 60 мест, в лагере «Лазурный», проведен капитальный ремонт пищеблока.

Вместе с тем, финансирование является недостаточным, поскольку материально-техническая и физкультурно-спортивная база детских загородных, оздоровительных учреждений морально устарела, а в ряде случаев, полностью утрачена.

С целью ознакомления с условиями проживания и пребывания в оздоровительных учреждениях детей, проверки исполнения администрациями учреждений требований законодательства, регулирующего вопросы организации безопасности жизнедеятельности и здоровья несовершеннолетних, а также обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, специалистами Аппарата Уполномоченного в 2014 году были обследованы более 10 загородных учреждений.

В ходе проверок оздоровительных лагерей специалистами Аппарата проверялись: организация внешней охраны лагеря; организация внутренней безопасности; формирование кадрового состава; организация пищевой безопасности; организация медицинского обслуживания; обеспечение санитарно-эпидемиологического состояния; состояние противопожарной безопасности; безопасность окружающей среды (спортивные и игровые площадки); транспортная безопасность; организация детского досуга и отдыха; социально-педагогическая деятельность; информационная безопасность.

За период оздоровления в 2014 году всего зарегистрировано 305 случаев (ОРВИ, соматические заболевания и др.; 3 случая ветряной оспы, 35 травм; 4 случая педикулеза). Всего было госпитализировано 35 детей, в основном с острой хирургической патологией и заболеваниями органов дыхания. Отравлений, тяжелых травм, вспышек инфекционных заболеваний не зарегистрировано. При анализе травматизма детей выявлено, что большинство травм дети и подростки получают при проведении спортивных и игровых мероприятий.

Организация отдыха и оздоровления - актуальная задача учреждений всех уровней, что обусловлено рядом объективных причин, и в первую очередь динамикой развития общества, в том числе резким сужением спектра семейного досуга, организованного отдыха детей, подростков, а также полноценного времяпрепровождения.

Анализ организации отдыха и оздоровления детей показывает, что характерными стали следующие тенденции:

- дефицит капитальных вложений в развитие оздоровительных учреждений (за редким исключением отдельных ведомств);
- отсутствие прогресса в функционировании хозяйственного механизма;
- отсутствие программно-методического и образовательно-воспитательного обеспечения и сопровождения пребывания детей и подростков в данных учреждениях;
- недостаточный уровень квалификации психолого-педагогических, физкультурно-спортивных, медицинских и других специалистов, владеющих технологиями оздоровления и

психолого-педагогической поддержки детей во время пребывания в учреждении.

Это не может не отразиться на качестве и уровне удовлетворения потребностей детей в образовательных, физкультурно-оздоровительных и досуговых мероприятиях.

Разрыв между предложением этих услуг, а также платежеспособностью различных слоев населения, с каждым годом становится все контрастнее.

Представляется, что должна обрести новое содержание система подготовки педагогов к деятельности в период каникул. Увеличившееся количество школьных педагогов, желающих трудиться в летних учреждениях отдыха и оздоровления, привносящих с собой классно-урочную систему, формы, методы и технологии общеобразовательных учреждений в учреждения отдыха и оздоровления, приводит к значительным психолого-педагогическим деформациям. Аналогичная негативная тенденция прослеживается и в том случае, когда в учреждениях отдыха и оздоровления трудоустраивают специалистов, не имеющих педагогического образования, адаптированного к организации оздоровительной и реабилитационной, досуговой работы с детьми и подростками.

3.3.1. Преодоление деформации организационных и педагогических целей и задач каникулярного времени

Систему летнего отдыха детей все чаще используют в качестве инструментария лишь социальной защиты детей в летний период. Летние организации отдыха и оздоровления превращаются подчас в учреждения социального обслуживания, а не место для полноценного воспитания, творческого развития личности подростка, активной и рационально организованной физической нагрузки, закаливания организма, формирования здорового образа жизни. Эти учреждения все чаще становятся сезонными для детей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, в то время как в процентном отношении доля детей из иных семей, имеющих возможность отдохнуть, значительно сокращается из-за финансовых затруднений родителей.

подавляющее большинство детей, отдыхающих в лагерях - младшие школьники. Значительные проблемы возникают как у педагогов, так и у руководителей при определении форм и содержания работы со старшеклассниками и особенно обучающимися в учреждениях начального профессионального образования. К сожалению, для них сеть учреждений отдыха и оздоровления не развита.

Видится необходимым создание государственных минимальных социальных стандартов детского отдыха и оздоровления как системы основных параметров, обеспечивающих полноценный детский отдых и

оздоровление, которые включают в себя нормы:

- оздоровления, медицинской и социальной реабилитации детей, постоянного медицинского обслуживания и контроля;
- обеспечения возможности полноценного досуга детей, их занятий по дополнительным образовательным программам, физической культуре и спорту, туризму, наличия необходимой для этого литературы, игр, оборудования, снаряжения, инструментов
- размещения детей для отдыха на территории, в зданиях и помещениях, отвечающих архитектурным требованиям к профилю деятельности, санитарно-гигиеническим нормам, эпидемиологической и пожарной безопасности;
- состояния специально оборудованных пищеблоков или оборудованных мест для приготовления и приема пищи.

Сохранение на протяжении последних лет ежегодного финансирования в прежних размерах из областного и местных бюджетов, вне зависимости от инфляционных процессов, не позволяет ежегодно увеличивать количество детей, охваченных летним отдыхом и оздоровлением, а также не способствует развитию сети учреждений летнего отдыха и оздоровления.

3.4. Право на образование

Нам нужны школы, которые не просто учат, что чрезвычайно важно, это самое главное, но и школы, которые воспитывают личность. Граждан страны - впитавших ее ценности, историю и традиции. Людей с широким кругозором, обладающих высокой внутренней культурой, способных творчески и самостоятельно мыслить.

(из Послания Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию, 12.12.2013)

3.4.1. Право детей на дошкольное образование

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», в целях обеспечения конституционного принципа общедоступности дошкольного образования, Правительству Российской Федерации поручено к 2016 году достичь 100 процентов доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет.

Востребованность услуг дошкольного образования из года в год возрастает. Это обусловлено демографическими процессами, занятостью родителей в современном пространстве, повышением привлекательности государственных детских садов из-за достаточно низкого уровня родительской платы и улучшения условий пребывания ребенка и др.

Таблица № 18

Организация дошкольного образования в Иркутской области

Показатели дошкольного воспитания детей	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Общее количество дошкольных учреждений	975	991	1026
Численность находящихся в них детей	123 722	130 361	139 538
Количество частных дошкольных учреждений	28	19	251 (27 - лицензированных, 224 по уходу и присмотру)
Численность находящихся в них детей	4 009	3 250	5 079
Количество детских садов семейного типа	3	3	3
Численность находящихся в них детей	42	59	59
Количество дошкольных групп в школах	74	99	125
Численность находящихся в них детей	1 959	1 842	2 211
Наличие других форм дошкольных учреждений негосударственных организаций;	20	20	12
центров и школ раннего развития детей;	15	15	15
групп кратковременного пребывания	228	228	313
Численность находящихся в них детей	3 254	4 616	5 598

На реализацию мероприятий по модернизации региональной системы дошкольного образования в Иркутской области в 2014 году направлено средств федеральной субсидии в размере 899261,8 тыс. руб., из регионального бюджета выделено 498 491, 0 тыс. руб.

По состоянию на 1 января 2015 года освоение федеральных средств составило 100%, средств регионального бюджета - 497299,98 тыс. руб. или 99,8% от выделенной суммы.

Построено 35 зданий дошкольных образовательных организаций, дополнительно введено 18294 места.

По данным министерства образования Иркутской области, снижение очередности в сравнении с данными на 1 января 2014 года в целом составило 15,8%, в возрастной группе от трех до семи лет 41,6%.

Усилия региональных властей в значительной степени способствовали решению проблемы нехватки мест в дошкольных учреждениях для детей в возрасте от 3 до 7 лет и составили на 01.01.2014 г. - 95,4%. Есть муниципалитеты, в которых этот вопрос решен полностью.

Между тем остается еще очень острой проблема обеспеченности региона ясельными группами в системе дошкольного образования, на 01.01.2014 г. охват услугами дошкольного образования детей, в возрастной группе от 1,5 до 3 лет составил 30,2%.

Таблица № 19

Численность детей, состоящих на очереди в ДОУ

2012 г.	2013 г.	2014 г.
74 978	69 962	56 954

В своем Послании Законодательному Собранию Иркутской области в 2014 году Губернатор Иркутской области С.В. Ерощенко поставил задачу по вводу более 19 000 дополнительных мест.

За последние три года отмечается стабильное снижение общей очередности.

Таблица № 20

Динамика очередности

	Всего	до трех лет	от трех до семи лет	% снижения в возрастной группе от трех до семи
2012 год	74948	55913	19065	5,9%
2013 год	69692	57414	12458	34,6%
2014 год	57527	50412	7115	41,6%

Развитие частного сектора в этой сфере позволяет частично решить проблему увеличения мест в дошкольных учреждениях. В целях улучшения ситуации с получением дошкольного образования в 2014 году продолжена работа по оказанию соответствующей поддержки частным образовательным организациям, индивидуальным предпринимателям.

Следует отметить, что негосударственные дошкольные образовательные учреждения успешно зарекомендовали себя на рынке воспитательно-образовательных услуг как конкурентноспособные и максимально эффективные.

В рамках реализации мероприятий областной государственной целевой Программы поддержки и развития учреждений дошкольного образования в Иркутской области на 2009–2014 годы, второй год в регионе проводится конкурс «Лучшая частная дошкольная образовательная организация в Иркутской области». В 2014 году по результатам конкурсного отбора оказана финансовая поддержка учреждениям - победителям в объеме 1,050 млн. руб.

В рамках реализации подпрограммы «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Иркутской области» государственной программы «Государственная поддержка приоритетных отраслей экономики на 2014 - 2020 годы» частным поставщикам услуг дошкольного образования, на конкурсной основе, из областного бюджета предоставлены субсидии на создание групп дошкольного образования, присмотра и ухода в объеме 15000,0 тыс. руб.

По информации министра образования Иркутской области Елены Осиповой, в Иркутской области, в 2015 году будет решаться вопрос о выплате негосударственным образовательным организациям субсидий за счет средств областного бюджета на возмещение затрат на заработную плату работников и учебные расходы. В Правительстве региона завершается согласование пакета документов по выделению субсидий частным дошкольным образовательным организациям, имеющим лицензию. Лицензированным частным детским садам будет предусмотрено на приобретение учебных пособий, средств обучения, игр и игрушек 500 рублей на одного воспитанника в год, также как и в муниципальном детском саду.

Норматив на оплату труда работников также будет соответствовать утвержденным законом Иркутской области нормативу на одного воспитанника в год, который зависит от количества обучающихся и от того в каком муниципальном образовании находится частный детский сад.

В настоящее время сформирован реестр частных образовательных организаций, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста, осуществляющих деятельность на территории Иркутской области, организован Центр поддержки частных образовательных организаций. Реализуются мероприятия по организации на территории региона единой системы учета групп по уходу и присмотру за детьми дошкольного возраста. Оказывается поддержка субъектам, осуществляющим деятельность в области дошкольного образования и (или) дневному уходу

и присмотру за детьми, в виде льготной арендной платы за арендуемые для такой деятельности муниципальные помещения с понижающим коэффициентом равным 0,1 (Ангарское муниципальное образование, город Иркутск).

В целях увеличения охвата услугами дошкольного образования, обеспечения равных стартовых возможностей при поступлении детей в общеобразовательную организацию на территории региона расширяются вариативные формы предоставления услуг дошкольного образования.

По данным министерства образования Иркутской области в 41% муниципальных образований региона в действующей сети дошкольных образовательных организаций свыше 5316 детей охвачены данного рода услугами, из них более 50% приходится на город Иркутск. Свыше 1263 семей, не посещающих образовательные организации, получили психолого-педагогическую помощь по вопросам развития и воспитания детей.

На сегодняшний день существуют следующие формы кратковременного пребывания детей:

- адаптационные группы (для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет), направленные на обеспечение ранней социализации детей и адаптации к поступлению в дошкольную образовательную организацию; функционируют в 17 муниципальных образованиях Иркутской области, данный вид групп посещают 1543 ребенка;
- группы по подготовке детей к школьному обучению (для детей в возрасте от пяти до семи лет); функционируют в 14 муниципальных образованиях Иркутской области, данный вид групп посещают 799 детей;
- группы «Играя, обучаюсь» (для детей в возрасте от полутора до семи лет), направленные на освоение ребенком социального опыта, общения со сверстниками и взрослыми в совместной игровой деятельности, формирование основ готовности к школьному обучению. Данный вид групп функционирует в 6 муниципальных образованиях Иркутской области, посещают группы 1 707 детей;
- группы развития для детей в возрасте от трех до семи лет, направленные на всестороннее развитие детей, их социализацию в коллективе сверстников и взрослых; функционируют в 9 муниципальных образований Иркутской области, данный вид групп посещают 725 детей;
- группы «Особый ребенок» (для детей от двух до семи лет), деятельность которых направлена на оказание систематической психолого-медико-педагогической помощи детям с ограничен-

ными возможностями здоровья, консультативно-методической поддержки родителей (законных представителей). Данный вид групп функционирует в 4 муниципальных образованиях Иркутской области, которые посещают 149 детей. В г.Братске функционирует «патронатная» группа для данной категории детей.

- группы вечернего пребывания, выходного и праздничного дня, созданные в целях оказания помощи родителям в вопросах воспитания и обучения, организации присмотра и ухода за детьми; функционируют в 2 муниципальных образованиях для 27 детей.
- центры игровой поддержки детей (для детей в возрасте от 6 месяцев до трех лет), деятельность которых направлена на всестороннее развитие детей, организованы в 6 муниципальных образованиях Иркутской области. Данные центры посещают 366 детей.

В 8 муниципальных образованиях Иркутской области в целях обеспечения единства и преемственности семейного и общественного воспитания, оказания психолого-педагогической помощи родителям (законным представителям), поддержки всестороннего развития детей, не посещающих образовательные организации, распространена деятельность консультационных пунктов. Воспользовались данной услугой в 2014 году 1 263 родителя (законных представителя).

Служба ранней помощи организована в Шелеховском районе, данной формой охвачено порядка 150 детей.

Группы «семейного воспитания» получили свое распространение в Нижнеудинском районе. В данном муниципальном образовании прорабатывается и такая вариативная форма предоставления услуг дошкольного образования как «мобильная няня».

В рамках реализации проекта «ОТКРЫТИЕ. РАЗДВИГАЯ ГРАНИЦЫ ВОЗМОЖНОГО», направленного на привлечение общественности к проблемам детей, с ограниченными возможностями здоровья, стартовавшего в Иркутской области в ноябре 2013 года, при активной поддержке



Уполномоченного, руководителей детских коммерческих садов г. Иркутска родилась идея по организации групп выходного дня для детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Для успешной реализации задуманного к участию в проекте были привлечены специалисты (дефектологи, логопеды, психологи), владеющие знаниями в общении с такими детьми, готовые на добровольческих началах помочь тем, кто особенно нуждается в помощи, в том числе волонтеры из числа студентов профильных вузов г. Иркутска.

С ноября 2014 года в 6 коммерческих детских садах областного центра заработали такие группы. Около 50 ребятишек получили возможность общения со сверстниками.

В 2015 году планируется открытие группы для «особенных» детей в Слюдянском районе.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые Правительством Иркутской области, руководителями муниципальных образований региона меры, ситуация по обеспечению детей местами в детском саду остается напряженной.

К сожалению, ввиду дефицита мест в детских дошкольных учреждениях, с целью увеличения охвата детей в возрасте с 3 до 7 лет, в муниципальных образованиях области продолжается сокращение ясельных групп и специализированных групп для детей с ограниченными возможностями.

На сегодняшний день по характеру обращений к Уполномоченному понятно, что крайне сложная ситуация с доступностью дошкольного образования сложилась для детей младше 3-х лет.

Так, в сентябре 2014 года в адрес Уполномоченного обратилась Татьяна З., которая воспитывает ребенка одна. Татьяна З. записала свою дочь в детский сад г. Иркутска почти сразу после ее рождения, в 2011 году. Она надеялась, что к тому времени, когда ее отпуск по уходу за ребенком закончится, очередь как раз подойдет, она отправит дочку в ясли, а сама выйдет на работу. Прошло почти три года, но никакой информации из департамента образования не поступило. Многочисленные попытки женщины выяснить сроки и порядок распределения мест, ни к чему не приводили.

«Учитывая, что одинокие матери к категории льготников не относятся, предоставление ребенку места в детском саду в ближайшее время не ожидается» - такой последний ответ заявитель дождалась от сотрудников департамента.

Продолжает оставаться актуальной проблема предоставления мест в специализированных садах и группах для детей с различными ограничениями здоровья, нуждающихся в дополнительном сопровождении «узких» специалистов, например, логопеда. В 2014 году наблюдалось дальнейшее сокращение мест в группах компенсирующей, оздоровительной направленности, при этом увеличивалось, как и в прошлом

году, открытие групп комбинированной направленности (раздел «Реализация прав детей - инвалидов и детей, с ограниченными возможностями здоровья на образование и обучение»).

Таблица № 21

Распределение детей дошкольного возраста по группам

Направленность групп	2013 год	2014 год
Группы компенсирующей направленности		
с нарушением слуха	10	14
с нарушением речи	338	282
с нарушением зрения	22	22
с нарушением интеллекта	23	21
с задержкой психического развития	57	59
с нарушением опорно-двигательного аппарата	30	46
со сложным дефектом	1	3
другого профиля	3	6
ИТОГО	484	453
Группы оздоровительной направленности		
с туберкулезной интоксикацией	39	41
для часто и длительно болеющих детей	23	19
другие	22	27
ИТОГО	84	87
в группах комбинированной направленности	36	43
ИТОГО по направленности групп	604	583

Подобная ситуация складывается практически во всех муниципальных образованиях области.

Значительное количество обращений о нарушении прав детей одиноких родителей и из многодетных семей на получение дошкольного образования свидетельствуют о том, что в большинстве муниципальных образований области не реализуются нормы Закона Иркутской области № 63-03 «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей» (далее - Закон 63 - 03), предусматривающего меры социальной поддержки указанной категории граждан, в том числе, преимущество при приеме детей в муниципальные дошкольные образова-

тельные организации, государственные дошкольные образовательные и государственные организации дополнительного образования детей (связано как с неопределенностью толкования указанной нормы, так и протестами прокуратуры в случаях, если указанное преимущество находит отражение в муниципальных актах).

Актуальным остается вопрос и предоставления мест в дошкольных организациях детям - сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, переданным на воспитание в семью.

О своей ситуации рассказала Елена М., которая приняла решение взять на воспитание двоих маленьких приемных ребятишек. Чтобы обеспечить им достойное содержание и развитие, Елене М. необходима работа. Работать она в настоящее время не имеет возможности, поскольку конкретных сроков предоставления детям места в детском саду с учетом имеющейся очередности, ей в департаменте образования г. Иркутска указать не могут.

Специалисты департамента разъяснили заявителю, что семьи опекунов также не относятся к льготной категории граждан на предоставление детям места в детском саду.

В подобной ситуации оказалась приемная мать из п. Усть-Уда, которая взяла под опеку 3 - летнюю девочку. Решение взять ребенка приняли с мужем совместно, встали на очередь в детский сад, все складывалось благополучно. Но случилась беда, муж погиб, женщина осталась одна воспитывать дочь. Вопрос отказаться от ребенка не стоял никогда, но вот вопрос как прокормить его не работая, стал актуальным. «Льгот опекаемым детям на внеочередное предоставление мест в детские сады не предусмотрено», - так ответили в отделе образования маме девочки.

К сожалению, приведенные примеры не единичны. В отдельных территориях, где проблема дефицита мест в детских садах, не является актуальной, муниципальные органы власти, идут навстречу, и предоставляют вне очереди места опекаемым детям, но чаще всего, особенно в крупных городах области, проблема не разрешима. И если «домашних» детей, родители могут поставить в очередь сразу, после рождения, то эти детки попадают в очередь на предоставление места в детском саду, спустя длительный период. Уполномоченный неоднократно ставил вопрос перед заинтересованными ведомствами о необходимости решения указанного вопроса, однако до настоящего времени проблема не решена.

Продолжая тему социальной поддержки отдельных категорий граждан, хотелось бы остановиться на следующем аспекте.

По данным министерства образования Иркутской области в соответствии с нормативными правовыми актами муниципальных образований Иркутской области, для 1312 семей установлено снижение размера родительской платы за уход и присмотр в дошкольной образовательной организации.

С родителей (законных представителей - опекунов, усыновителей, приемных родителей) детей - инвалидов, детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, в соответствии с частью 3 статьи 65 Федерального Закона №273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», плата за присмотр и уход за детьми с 1 сентября 2013 года не взимается.

Вместе с тем, как показали пришедшие в адрес Уполномоченного обращения граждан, встречаются нарушения указанной нормы закона.

Так, в аппарат Уполномоченного обратился житель г. Иркутска Максим С., опекун несовершеннолетнего Руслана З., 2010 г.р., по вопросу оплаты за присмотр и уход за ребенком, посещающим детский сад. Согласно информации заявителя он оплачивал посещение ребенком детского сада в нарушение ч.3. статьи 65 Федерального Закона №273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в силу незнания указанной нормы.

После разъяснения Уполномоченного заявитель обратился в управление образования администрации г. Иркутска с целью решения вопроса о возврате денежных средств. В результате, вопрос решен положительно.

Другие проблемы, с которыми граждане обращались к Уполномоченному в 2014 году, это так называемые «поборы» на нужды учреждения (включая не только средства на канцелярию, игрушки и текущий ремонт, но и требования о приобретении картофеля, свеклы и иных овощей), отказы в постановке на учет ввиду отсутствия регистрации по месту жительства, месту пребывания, отказы в предоставлении места в детском саду детям преддошкольного возраста и другие вопросы.

Для того чтобы маленькому ребенку было комфортно находиться в дошкольном образовательном учреждении, сегодня необходимы усилия не только органов исполнительной власти, педагогов, но и самих родителей. Они - равноправные участники образовательного процесса, а раз так: есть не только права, но и обязанности. Нужно учиться договариваться не ради удовлетворения своих собственных амбиций или иллюзорных представлений о том, что такое хорошо и что такое плохо, а в интересах ребенка.

Одной из серьезных проблем, с которой пришлось столкнуться в 2014 году, стал рост отказов законных представителей детей от проведения профилактических прививок детям, посещающих образовательные организации. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» позволяет родителям самостоятельно сделать собственный выбор.

Несмотря на то, что вакцинация - дело добровольное, принимая решение за своего ребенка, мамы и папы должны понимать, что это - не только право, но и большая ответственность. Здесь требуется качест-

венный контроль со стороны педагогов и медперсонала. Чтобы при первых же признаках инфекции заболевший малыш был изолирован от здоровых сверстников. Как бы родители ни сопротивлялись, без медицинского заключения ребенка не примут в школу или детский сад. И если воспитанник отсутствовал более 3-х дней, с него обязательно потребуют медицинскую справку. Регулярные обследования детей прописаны законом.

К Уполномоченному обратилась гр. Л., жительница п. Маркова Иркутской области, мать несовершеннолетней Светланы П., 2012 года рождения, с жалобой на действия заведующей одного из детских садов, которая в соответствии с приказом отстранила от посещения детского сада ее дочь.

Еще при оформлении дочери в детский сад женщина написала отказ от всех видов профилактических прививок и реакции Манту.

Приказ об отстранении был издан в связи с тем, что матерью ребенка не было представлено заключение от врача - фтизиатра об отсутствии заболевания.

Сложная ситуация возникла в связи с тем, что заключение мать не может получить от врача, пока не проведет полное обследование здоровья дочери, которое включает в себя рентген - обследование, а его женщина делать тоже отказывается. Получается замкнутый круг.

Анализируя ситуацию с дошкольным образованием надо понимать, что с уходом проблемы «количественного» характера - нехватки мест в садах, на первый план выйдет «качественная» составляющая проблемы дошкольного образования. Уже сейчас остро стоит проблема обеспечения учреждений дошкольного образования педагогическими кадрами, качественной подготовки ребенка к школе, обеспечивающей выравнивание стартовых возможностей детей перед входом в систему общего образования, исключая различия в культурном и социальном капитале семей, что очень важно с точки зрения дальнейшей успешности нового поколения.

Анализ проблем с обеспечением детей права на дошкольное образование, обуславливает необходимость решения следующих задач:

Правительству Иркутской области:

С целью снижения остроты проблемы, связанной с устройством в дошкольные образовательные организации детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, рассмотреть возможность установления льгот по предоставлению мест в детских садах для указанных категорий детей на региональном уровне;

предусмотреть вопрос об установлении иных возможностей по защите прав указанной категории, в том числе посредством постановки на регистрационный учет в муниципальных органах образова-

ния, на предоставление места в детском саду детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в возрасте от 1,5 до 7 лет, находящихся в организациях для детей - сирот и планируемых к передаче на воспитание в семью.

Главам МО Иркутской области:

продолжить реализацию мер по развитию и поддержке негосударственных дошкольных образовательных организаций (предоставление помещений, льгот по оплате аренды и т.д.).

3.4.2. Право детей на получение общего образования

«Наша школа должна быть открыта для всего нового, должна идти в ногу со временем и при этом сохранять свое уникальное лицо, свои корни, те ценности, которые веками закладывались в обществе, должна не только учить, но и воспитывать человека и гражданина...».

(Президент России В.В. Путин на всероссийском конкурсе «Учитель года России»)

Вопросы соблюдения прав детей на получение образования занимают одно из основных мест в работе Уполномоченного.

На 1 сентября 2014 года в системе общего образования Иркутской области действовало 910 образовательных организаций. В том числе:

- 850 муниципальных общеобразовательных организаций;
- 5 ОГОУ общеобразовательных школ-интернатов;
- 37 ОГОУ специальных (коррекционных) школ, школ-интернатов;
- 1 ОГОУ специальная (коррекционная) школа для детей и подростков с девиантным поведением;
- 2 ОГОУ кадетских школы-интерната;
- 15 негосударственных образовательных организаций

Число обучающихся в общеобразовательных учреждениях - 287350 человек, из которых обучается:

- в муниципальных общеобразовательных учреждениях - 277682 человека;
- областных государственных учреждениях - 6030 детей;
- в негосударственных общеобразовательных учреждениях - 3638 детей.

В отчетном году в адрес Уполномоченного поступило 182 обраще-

ния, которые можно сгруппировать по следующим основным направлениям:

- нарушение прав при выборе образовательного учреждения, программы, формы обучения - 23 обращения, в 2013 году - 28 обращений;
- нарушения условий обеспечения и сохранения здоровья, обеспечение безопасности жизни - 14 обращений, в 2013 году - 16 обращений;
- нарушение прав при исключении из образовательного учреждения - 9 обращений, в 2013 году - 4 обращения;
- конфликтные ситуации в образовательном учреждении - 52 обращения, в 2013 - 19 обращений;
- применение мер антипедагогического характера в образовательных учреждениях - 11 обращений, в 2013 году 5 обращений;
- нарушение прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на получение образования (обучения) - 7 обращений, в 2013 году - 5 обращений.

Из приведенных данных видно, что по сравнению с 2013 годом на 64% увеличилось количество обращений граждан, связанных с конфликтами в образовательной среде; нарушений прав детей на получение образования в связи с необоснованными действиями администрации: выбор образовательного учреждения, программы (особенно при зачислении в 1 и 10 классы), формы обучения; при исключении из образовательного учреждения.

Анализируя поступающие обращения граждан к Уполномоченному, можно сделать выводы, что за последние годы наблюдается:

- рост расходов семей с несовершеннолетними детьми на репетиторов, причем не только на репетиторов для выпускников школ, но и для детей младшего и среднего возраста, а в некоторых случаях начиная с начальной школы;
- снижение качества знаний по основным учебным предметам у выпускников средней школы.

В октябре 2014 года в Калуге на форуме Общероссийского народного фронта, посвященном проблемам общего образования, Президент РФ В.В.Путин в своем выступлении фактически дал педагогам конкретные рекомендации к дальнейшим действиям: *«В дореволюционной России и в Советском Союзе образование и воспитание шли нога в ногу, они были неразделимы. Поведение ученика вне пределов учебного заведения тоже учитывалось, иногда больше, чем успеваемость дальше. Я считаю, что сегодня образование и воспитание - это самая главная задача и за-*

бота нашего государства, Правительства и нас с вами».

Часто, разбираясь в причинах возникающих конфликтов, можно услышать от педагогического сообщества:

1. Детей в школе должны только учить, а воспитанием должны заниматься родители;
2. Результат работы педагога – это оценка знаний обучающегося, а не оценка качества преподавания.

Принятый в конце 2012 года Федеральный закон № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» заложил правовые гарантии возрождения воспитания детей в школе как ее важнейшей социальной функции. Отныне образование признается как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения.

Российская общественность бьет тревогу по поводу плохого знания подрастающим поколением русского языка и отечественной истории, математики и физики. Именно поэтому Уполномоченный неоднократно в своих выступлениях на различных совещаниях и семинарах обращает внимание органов государственной власти и местного самоуправления на вопросы профессиональной подготовки педагогов. Необ-



ходимо повысить ответственность учителя за качество своей работы, мотивировать детей осваивать новые знания.

Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 12.12.2013 уделил этому вопросу внимание: «Решающее значение для будущего российской школы приобретает профессиональный рост учителя. Он должен быть готов использовать в обучении современные технологии, уметь работать с детьми с ограниченными возмож-

ностями по здоровью».

Качество преподавания в школах, профессионализм педагогов значительно отличается друг от друга, особенно в сельской местности. Желание дать ребенку качественное образование порождает проблемы при зачислении детей в 1-й класс. Прием в 1-ые классы с 2013 года осуществляется по новым правилам: при подаче заявления в соответствии с Порядком приема граждан в общеобразовательные учреждения, утвержденным приказом министерства образования и науки Российской Федерации от 15.02.2012 № 107, преимущественным правом обладают дети, проживающие на закрепленной за общеобразовательным учреждением территории - в микрорайоне. Те, кто оказался на не закрепленной за школой территории, могут подать документы на свободные места не ранее 1 августа. Стремление родителей отдать своего ребенка в «престижную» гимназию, лицей или школу с углубленным изучением какого-либо предмета, создает в одних образовательных организациях дефицит мест, а в других недобор.

2014 год не стал исключением, начиная с весны и заканчивая августом, в адрес Уполномоченного поступали жалобы на нарушения прав детей при зачислении в 1 класс. Все жалобы на эту тему отрабатывались Уполномоченным с представителями муниципальных органов управления образования в оперативном режиме.

По-прежнему одним из актуальных остается вопрос, связанный с отказом в зачислении детей в 10 класс.

Так, в аппарат Уполномоченного поступило обращение гражданки Елены С. по вопросу отказа одной из средних общеобразовательных школ г. Иркутска с углубленным изучением отдельных предметов в приеме ее несовершеннолетнего сына Данила С. на обучение для получения среднего общего образования.

С целью проверки фактов, изложенных заявителем, Уполномоченным, была осуществлена выездная проверка деятельности организации.

По результатам проверки выявлены существенные нарушения прав несовершеннолетнего.

В ходе проведенной работы Уполномоченным установлено, что причиной, послужившей отказом в принятии несовершеннолетнего на обучение, явилось непрохождение им индивидуального отбора, осуществляемого общеобразовательной организацией.

Вместе с тем, исходя из положений статей 55, 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 года №273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» прием граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация, проводится на общедоступной основе.

При этом в соответствии с пунктом 4 Порядка приема граждан

на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 22 января 2014 года №32, правила приема в муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием граждан в такую организацию с учетом установленных Законом об образовании принципов общедоступности и территориальной закрепленности.

Согласно Положению о случае и порядке организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные общеобразовательные организации Иркутской области и муниципальные общеобразовательные организации в Иркутской области для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения, утвержденному постановлением Правительства Иркутской области от 6 ноября 2013 года № 510 - пп, организация индивидуального отбора при приеме в муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования предусмотрена в случае приема обучающегося в классы с углубленным изучением отдельных учебных предметов или классы с профильным обучением.

Принимая во внимание, что в соответствии с Уставом школы по уровню среднего общего образования реализуется, в том числе основная общеобразовательная программа, Уполномоченный усмотрел отказ в приеме на обучение по основной общеобразовательной программе для получения среднего общего образования по причине непрохождения Данилом С. индивидуального отбора, осуществляемого общеобразовательной организацией, неправомерным.

Руководителю департамента образования г. Иркутска, директору школы указано на недопустимость подобных нарушений прав несовершеннолетних на общедоступное образование, гарантированное действующим законодательством.

В своих посланиях Федеральному Собранию в 2013, 2014 годах Президент РФ В.В. Путин обозначил проблему, которая стоит перед российскими школами и Иркутская область не исключение - это переполненность школ и классов.

Уже сейчас занятия идут во многих школах в две смены, есть школы и с третьей сменой. А в ближайшие 5 - 6 лет, благодаря позитивной демографической динамике значительно возрастет число школьников. Поиск эффективных решений, вопросы строительства новых школ необходимо начинать решать безотлагательно. Губернатор Иркутской области С.В.Ерощенко в своем послании Законодательному Собранию Иркутской области объявил о начале реализации программы строительства школ Иркутской области «Большая перемена». На сегодня сформирован план строительства общеобразовательных организаций до 2018 го-

да. В 2015 году планируется строительство школ: в Усть - Уде, Новочунке, Качуге и Заларях. Принято решение о строительстве школы в 2016 году в селе Покосное Братского района. Между тем, в связи с развитием жилищной инфраструктуры, возникновением новых микрорайонов, серьезный дефицит мест испытывают школы областного центра.

Эксперименты в школах с выпускными экзаменами приобрели системный характер, вызывая нервотрепку и стрессы, как у самих школьников, так и у их родителей. Государственная итоговая аттестация (ГИА) для 9-классников и Единый государственный экзамен (ЕГЭ) для выпускников 11 классов продолжает оставаться главной темой споров в образовательной среде. Несмотря на очевидные плюсы созданной системы итоговой аттестации (особенно при поступлении), каждый год руководителям органов управления в сфере образования приходится вести кропотливую работу с детьми и родителями, а также с педагогами по разъяснению введенной системы. Оппоненты же уже установившейся системы говорят, что современная система экзаменов ориентирует учителей на натаскивание и «дрессировку» учеников для сдачи тестов, но не учит мыслить. Дети не занимаются, а готовятся к экзаменам, не вооружаются системой знаний, а сосредотачиваются на правильной постановке «галочек» в тестах. В итоге формируется мировоззрение, зажатое системой этих тестов, а у школьника мало чего остается в памяти после выпуска.

Большую проблему экзамены создают и для физического и психического здоровья детей из-за повышения нервозности, увеличения стрессов у выпускников. Боязнь «не угадать» ответ на тесты в связи с большим объемом формализованного материала вынуждают идти на различные ухищрения при подготовке к экзаменам, что, в свою очередь, ведет к административным репрессиям со стороны экзаменаторов. А если окружение (родители, учителя, друзья и знакомые) ждет от ученика подтверждения тех отличных знаний, которые он показывал в течение обучения, то негативный результат экзамена может привести к трагедии. А ведь суициды из-за неудачных экзаменов случаются в стране каждый год. Не обошла эта беда ныне и Иркутскую область. Из-за проблем во время экзаменов (ГИА) три юных жителя Иркутской области покончили с собой.

В 2014 году впервые в штатный режим была введена государственная итоговая аттестация (ГИА) по образовательным программам основного общего образования, которая прошла с использованием принципов независимой «внешней» оценки качества подготовки выпускников. Главной формой аттестации стал основной государственный экзамен (ОГЭ).

Уже в начале 2014 года в адрес Уполномоченного стали приходить обращения родителей, общественности, коллективные обращения учителей, обеспокоенных судьбой своих девятиклассников в случае неус-

пешной сдачи экзаменов. Обеспокоенность родителей была обоснованной. В связи с установлением новых правил, обучающийся, не преодолевший установленный минимальный порог более чем по одному обязательному учебному предмету, либо получивших повторно неудовлетворительный результат по одному из этих предметов в дополнительные сроки не считается лицом, получившим общее образование соответствующего уровня. Ему предоставляется право пройти повторно экзамен по соответствующим учебным предметам не ранее чем через год. В течение этого года подросток, обязан продолжить получение основного общего образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (как правило, путем зачисления в 9 класс общеобразовательной организации), либо вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в форме семейного образования. Конечно, это все теория, а на практике заставить подростка пойти повторно в 9 класс либо оставить его на семейной форме обучения крайне затруднительно.

Из коллективного письма учителей к Уполномоченному: «Где же и с кем проведут это время подростки, которых не примут ни на работу, ни в школу. Так на чьей же совести остаются наши дети, утратившие возможность прийти на выпускной вечер? Результаты предварительных мониторингов говорят: статистика неутешительная, ряды обреченных растут. Какие же перспективы у наших детей? Неужели непонятно, какой контингент пополнят предоставленные сами себе неудачники? И придут ли эти подростки еще раз в школу? Искренне жаль, что установки вышестоящих инстанций на то, чтобы все в школе вершилось в пользу ученика, оказываются на практике виртуальной декларацией. В ситуации с ГИА дети проигрывают в пользу ... «мудрых» взрослых.»

В Иркутской области в 2014 году 23270 человек или 96,2% сдавали ГИА в форме ОГЭ, 916 человек (3,8%) - в форме ГВЭ.

Доля выпускников 9 классов, подтвердивших освоение программ по обязательным предметам, в сравнении с 2011 годом растет - по русскому языку с 83,9 до 93,3%, по математике - с 76,1% до 88%.

Таблица № 22

Предмет	2011	2012	2013	2014
русский язык	83,9	89,7	87,9	93,3
математика	76,1	83,3	91,0	88,0

В 228 из 787 образовательных организаций (17,7%) все участники экзамена по обязательным предметам успешно завершили обучение в

основной школе. Ежегодно доля обучающихся, успешно сдавших два обязательных экзамена, растет, в сравнении с 2011 годом увеличилась с 71,1% до 87,6%.

Таблица № 23

Доля обучающихся, успешно сдавших два обязательных экзамена

2011	2012	2013	2014
71,1	78,9	82,5	87,6

К сожалению, вынуждены констатировать, что в 2014 году результаты на первом этапе проведения итоговой аттестации заметно отличались от указанных выше.

По итогам первой волны экзаменов, в июне, не преодолели минимальный порог тестовых баллов по обязательным предметам 2876 (12,1%) выпускников муниципальных школ.

В связи с чем, в период с 20 по 30 сентября 2014 года проходил дополнительный этап государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования обучающихся, получивших неудовлетворительный результат.

В итоге по результатам экзаменов 412 обучающихся не получили аттестат об основном общем образовании.

В этой ситуации большую озабоченность вызвал вопрос дальнейшей судьбы таких несовершеннолетних. Кроме повторного обучения в 9 классе, статьей 73 Федерального закона № 273 - ФЗ учащемуся в возрасте до 18 лет, не сдавшему ГИА, дано право пройти профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих или должностям служащих. Данное право можно реализовать при условии их обучения по основным общеобразовательным программам или образовательным программам среднего профессионального образования, предусматривающим получение среднего общего образования и при успешной сдаче квалификационного экзамена получить соответствующее свидетельство. При этом профессиональное обучение лиц в возрасте до восемнадцати лет осуществляется только по тем профессиям рабочих и должностям служащих, работа по которым не запрещена или не ограничена для указанных лиц в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. К сожалению, выбор у подростка невелик, таких учебных заведений в Иркутской области в 2014 году было всего четыре:

- муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Открытая (сменная) общеобразовательная школа № 1» муниципального образования города Братска;

- муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Открытая (сменная) общеобразовательная школа № 2» муниципального образования города Братска;
- муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Вечерняя (сменная) общеобразовательная школа»;
- муниципальное бюджетное образовательное учреждение города Иркутска «Центр образования № 10».

Особо тревожной сложилась ситуация устройства выпускников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Зачисление в учреждения профессионального образования проходило, как всегда, в августе 2014 года. Ребята, которые остались на передачу государственной итоговой аттестации, по сути, лишились возможности быть зачисленными в эти учреждения на 2014 - 2015 учебный год. Министерство образования Иркутской области пыталось найти варианты решения данной проблемы, но, к сожалению, проблемы обострились.

Для несовершеннолетних, не сдавших экзамены, был сформирован перечень профессиональных образовательных организаций, реализующих программы профессионального обучения (список включил более 45 организаций по разным направлениям профессиональных программ), которые рассчитаны на 10 месяцев. По окончании учащимся планировалась выдача свидетельств об обучении. Вместе с тем, должной организации работа в данном направлении не получила.

Немало было критики со стороны педагогической общественности на содержательную часть итоговых тестов и заданий.

Из письма педагогов МБОУ «СОШ №12» г. Байкальск, Слюдянский район: «Обратимся к содержательной стороне экзамена по русскому языку. Почему дети пишут сжатое изложение, специфика которого не включена в курс 9 - го класса? Почему предлагается сочинение на лингвистическую тему в научном или публицистическом стиле, хотя по программе этот вид работы не имеет места быть? Что предполагается формировать такого рода творческой работой: мир эмоций, жизненную позицию? Вдумайтесь в формулировки тем, которые, по мнению составителей, должны пробудить полет души экзаменуемых: «Язык - это то, благодаря чему, с помощью чего мы выражаем себя и вещи» (Поль Рикер), «Языком человек не только выражает что-либо, он им выражает также и самого себя» (Георг фон Габеленц), «Устная фраза, перенесенная на бумагу, всегда подвергается некоторой обработке, хотя бы по части синтаксиса» (Б. В. Шергин). Учащимся предлагается в процессе рассуждения раскрыть смысл предложенного высказывания. Но проблема в том, что мысль великих приходится просто принять как данность: оспаривать ее неэтично и безрассудно! Где же

здесь творчество? Остается искренне сожалеть, что экзамен создает настроение безысходности, обреченности, хотя должен приносить чувство радости. Так отчего бы не дать выпускнику возможность порассуждать о профессии, о природе родного края, о книгах, показать свое видение мира, современных проблем. Конечно, осознавая необходимость успешной сдачи экзаменов, учителям приходится проводить дополнительные занятия, но это сверх и так большой нагрузки учащихся. На уроках нельзя: там свой материал. Да и в журнал педагог обязан вписать буква к букве все согласно учебной программе. Ныне это свято... На вопрос, с каким настроением вы идете на экзамен, девятиклассники откровенно и единодушно ответили: «Только бы не завалить!» Современная система ГИА вытравивала из сознания учеников мысль, что экзамен - это не только волнение, но и радость от интеллектуальной победы. А какова эмоциональная атмосфера на экзамене? Раньше ученик видел в аудитории сочувствующие глаза учителя - сегодня за ним следят холодные глазищи камер видеонаблюдения. Вместо весенних цветов в кабинете детей встретят металлоискатели. Весь этот арсенал технических средств обучения предназначен для «вдохновения» выпускников. Какое счастье, что Пушкин не наш современник! Что бы выпорхнуло из - под его пера на ГИА? Как бы повела себя его муза, услышав лязг металлоискателя? Интересно, отчего психологическая служба Минобразования никак не обозначит свою позицию по вопросу создания достойного микроклимата на Государственной Итоговой Аттестации! Самое главное «нововведение» заключается в том, что с этого года ученик лишается возможности пересдавать экзамен в традиционной форме, он снова работает в формате ГИА. Это утопия: если за 9 лет школьник не освоил материала экзаменационного уровня, то несколько дней, отведенных на доработку, его уже не спасут. Что дальше? Никто пока не дает ответа на этот острый вопрос. Разумеется, девятиклассники - подростки, у которых еще не сформирована сила воли, поэтому, вероятно, можно было бы прибегнуть к мерам принуждения, заставить их подружиться с учебником. Но, увы! Принуждение может повлечь за собой конфликт, а это уже гарантия неприятностей для учителя...»

Государственную итоговую аттестацию по образовательным программам среднего общего образования прошли 14 313 человек, из них 12934 выпускника текущего года, 241 выпускник прошлых лет, получивший справки, 233 обучающихся организаций профессионального образования, 905 выпускников прошлых лет.

По результатам ЕГЭ не преодолели минимальный порог тестовых баллов по обязательным предметам 144 выпускника (1,1%), по сравнению с прошлым годом доля выпускников данной категории уменьшилась на 4,5%, но она, все равно, выше средней по России - 0,76%.

В 11 (26,2%) муниципальных образованиях 100% выпускников

преодолели минимальный порог баллов по обязательным предметам. В 15 (35,7%) муниципалитетах области данный показатель выше средне-областного.

По большинству предметов средний балл либо вырос, либо остался на прежнем уровне. Значительно вырос средний балл по математике, немецкому языку и биологии. Средний тестовый балл по математике и информатике в 2014 году выше среднего тестового балла по России.

С каждым годом все меньше выпускников набравших максимальное количество баллов. В 2014 году в регионе всего 16 выпускников набрали 100 баллов за экзамен (в 2013 году - 103, в 2012 году - 23): 11 - русский язык, 1 - химия, 1 - литература, 3 - информатика.

Несмотря на то, что экзамены в выпускных 9 и 11 классах проходят в виде теста уже не первый год, отмечается недостаточная информированность родителей о процедуре экзамена, правилах выставления баллов, месте и времени публикации результатов. Форма и правила проведения из года в год меняются, что создает повышенное эмоциональное напряжение выпускников и их родителей.

В 2014 году Министерство образования и науки Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки особое внимание уделили прозрачности и открытости процедуре государственной итоговой аттестации выпускников 11 и 9 классов.

В рамках осуществления контроля за проведением государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования в форме единого государственного экзамена в основной период (с 26 мая по 18 июня 2014 года) в 52 пунктах проведения экзаменов (в 60% от всех пунктов проведения экзаменов на территории Иркутской области) на всех экзаменах присутствовали специалисты службы по контролю в сфере образования Иркутской области.

По итогам осуществления контрольно-надзорных функций выявлено 12 нарушений Порядка проведения ГИА по образовательным программам среднего общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2013 года № 1400.

По нарушению порядка пропуска в пункты проведения экзаменов лиц без предъявления документов, подтверждающих их личность, в отношении организаторов вне аудитории были составлены 2 протокола об административном правонарушении по части 4 статьи 19.30 КоАП РФ, по итогам рассмотрения дел в суде наложены административные штрафы.

В рамках рассмотрения обращений граждан особо актуальными были вопросы о порядке организации ГИА для выпускников с ограниченными возможностями здоровья; о необоснованном отказе в допуске к ГИА; вопросы о подготовке к ЕГЭ; о поведении организаторов в аудитории; несвоевременном начале экзаменов.

Не снижается активность граждан, обратившихся в конфликтную

комиссию, подающих апелляционную жалобу по результатам ЕГЭ. По всем обращениям проведена работа: изучены материалы, организованы выезды с целью проведения проверки или подтверждения указанных фактов, своевременно приняты меры по устранению нарушений.

Очевидно, что вся система общего образования в России нуждается в дальнейшем совершенствовании в соответствии с требованиями времени, но не только в той форме, которая проходит в последние годы, а в другой: в упорядочивании структуры средних школ, образовательных программ и учебных планов, рационально (т.е. с учетом дальнейшей трудовой деятельности обучающихся) сбалансировав объемы преподавания всех учебных предметов, и главное - уменьшив учебную нагрузку на школьников до уровня, не наносящего вреда их физическому и психическому здоровью.

Безусловно, основные изменения в существующей системе общего образования необходимо проводить на федеральном уровне, внося соответствующие изменения в федеральные нормативные правовые акты, но часть корректив можно осуществить сейчас и на региональном, местном уровнях. В первую очередь нужно сбалансировать структуру и учебные программы средних школ, т.е. определиться - сколько должно быть в муниципальных образованиях гимназий, лицеев, средних школ с углубленным изучением отдельных предметов и обычных школ, и какие у них в совокупности должны быть учебные специализации. Необходим анализ учебных программ, принятых в общеобразовательных организациях Иркутской области, чтобы понять, чему же мы все - таки учим детей на элективных и факультативных курсах, и так ли востребованы многие из них для развития ребенка, для получения им полноценного образования и будущей профессии.

В своей работе по защите прав и интересов детей в сфере образования Уполномоченный осуществляет взаимодействие со Службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области. По данным Службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области в ходе осуществления государственного контроля (надзора) в 2014 году выявлено 1 486 нарушений деятельности органов и учреждений системы образования.

По фактам выявленных нарушений возбуждено 101 дело (17% от числа проверок) об административных правонарушениях, из них 24 дела - за неисполнение в установленный срок выданного предписания об устранении выявленных нарушений в соответствии с частью 1 статьи 19.5 КоАП.

Среди основных нарушений, выявленных при проведении проверок, отмечены следующие:

- нарушение правил оказания платных образовательных услуг;
- осуществление образовательной деятельности без лицензии;

- невыполнение образовательной программы в полном объеме;
- отсутствие учета индивидуальных результатов освоения обучающимися образовательных программ;
- нарушение организации обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях;
- нарушение порядка проведения государственной итоговой аттестации;
- нарушение обязательных требований, предъявляемых к содержанию локальных актов, регламентирующих деятельность образовательных организаций;
- отсутствие договоров на оказание первичной медико-санитарной помощи обучающимся;
- несоответствие образовательного ценза и квалификации педагогических работников требованиям ФГОС;
- несоблюдение требований к материально-техническому оснащению образовательного процесса.

По всем делам об административных правонарушениях вынесены различные решения о назначении административного наказания, в том числе и наложены административные штрафы в размере 1 млн. 51 тыс. рублей.

В соответствии с частью 7 статьи 93 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», 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 5 образовательных организаций Братского района. Прием в организации был возобновлен по устранению выявленных нарушений.

В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» образовательная деятельность подлежит лицензированию с учетом особенностей, установленных статьей 91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

На 1 января 2014 года 100% муниципальных образовательных организаций имеют лицензии на осуществление образовательной деятельности в 26 муниципальных образованиях: городов Братска, Саянска, Свирска, Тулуна, Усолья - Сибирского, Усть-Илимска, Аларского, Балаганского, Баяндаевского, Боханского, Жигаловского, Зиминского, Заларинского, Казачинско-Ленского, Куйтунского, Мамско-Чуйского, Нукутского, Ольхонского, Слюдянского, Усольского, Усть-Илимского, Усть-Удинского, Шелеховского, Эхирит-Булагатского районов, Ангарского МО, города Бодайбо и района.

Впервые в 2014 году прошли процедуру лицензирования пять ин-

дивидуальных предпринимателей, реализующих программы дополнительного образования детей и взрослых.

Не имеют лицензии на осуществление образовательной деятельности 1,6% муниципальных образовательных организаций в 16 муниципальных образованиях.

По итогам контрольно-надзорных мероприятий за осуществление образовательной деятельности без лицензии (статья 19.20 КоАП) возбуждено 54 дела об административных нарушениях.

Сведения об образовательных организациях, осуществляющих деятельность без лицензии, службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области направлены мэрам муниципальных образований и в прокуратуру Иркутской области с целью привлечения к ответственности руководителей данных учреждений.

Аккредитовано на начало текущего года 96% образовательных организаций, расположенных на территории Иркутской области.

В 2014 году проведены аккредитационные экспертизы в 247 образовательных организациях. Аккредитовано 247 образовательных организаций, в том числе 5 частных образовательных организаций: Автономная некоммерческая негосударственная образовательная организация «Иркутская Вальдорфская школа», Негосударственное образовательное учреждение «Православная гимназия во имя святителя Иннокентия (Вениаминова), митрополита Московского» (г. Братск), Негосударственное общеобразовательное учреждение «Православная женская гимназия во имя Рождества Пресвятой Богородицы», Негосударственное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Колледж управления и предпринимательства», Негосударственное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Русско-Азиатский экономико-правовой колледж».

100% образовательных организаций прошли аккредитацию в 24 муниципальных образованиях: городах Братске, Саянске, Свирске, Усолье - Сибирском, Усть-Илимске, Черемхово, Бодайбо и районе, Балаганском, Жигаловском, Заларинском, Зиминском, Куйтунском, Качугском, Мамско-Чуйском, Нижнеудинском, Нукутском, Ольхонском, Осинском, Тулунском, Усольском, Усть-Илимском, Чунском, Шелеховском районах, Ангарском МО.

Из - за низкого качества подготовки выпускников, несоответствия основной образовательной программы обязательным требованиям ФГОС к структуре, содержанию и условиям реализации; невыполнения учебного плана не прошли процедуру государственной аккредитации по одной из заявленных программ 4 образовательных организации.

Таблица № 24

Наименование ОУ	Программы
МОУ «Гуранская СОШ» МО «Тулунский район»	Общеобразовательная программа среднего общего образования,
МКОУ СОШ № 17 р.п. Юрты МО «Тайшетский район»	Общеобразовательная программа среднего общего образования
МКОУ Первомайская СОШ МО «Нукутский район»	Общеобразовательная программа основного общего образования
Государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования «Ангарский политехнический техникум»	23.00.00 Техника и технологии наземного транспорта

На текущий момент остается сложной ситуация в Братском и Тайшетском районах, где большой процент образовательных организаций не имеет лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации:

Таблица № 25

Муниципальное образование	Не имеют лицензии (%)			Не аккредитовано (%)		
	2013	2014	динамика	2013	2014	динамика
Братский район	38,8	25	13,8	28	28	0
Тайшетский район	33,3	28,2	5,1	27	14	13

3.4.3. Реализация прав детей - инвалидов и детей, с ограниченными возможностями здоровья на образование и обучение

«Новая школа - это школа для всех. В любой школе будет обеспечиваться успешная социализация детей с ограниченными возможностями здоровья, детей - инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в трудной жизненной ситуации».

Д.А. Медведев

Дети с ограниченными возможностями здоровья - кто они?

Федеральный закон об образовании²⁰ впервые дал определение понятию «дети с ограниченными возможностями здоровья» - физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комисси-

²⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

ей и препятствующие получению образования без создания специальных условий.

На сегодняшний день, в рамках модернизации российского образования перед органами власти стоит задача создать такую образовательную среду, которая обеспечивала бы доступность качественного образования для всех лиц с ограниченными возможностями здоровья, и инвалидов с учетом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья.

Согласно официальной статистике²¹, в 2014 - 2015 учебном году в 895 образовательных организациях, реализующих программы общего образования, обучалось 279 382 ребенка. Из них 5,4% (15014 чел.) являются детьми с ограниченными возможностями здоровья; 1,8% признаны инвалидами (5 197 чел.).

Таблица № 26

Сведения о детях с ограниченными возможностями здоровья и детях - инвалидах в соотношении к общему числу обучающихся, чел., 2014 - 2015 учебный год

число учреждений, реализующих программы общего образования	всего обучающихся	количество детей - инвалидов		количество детей с ограниченными возможностями здоровья		
		всего	%	всего	%	
всего	895	279 382	5 197	1,86	15 014	5,37
общеобразовательные учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста	45	2220	26	1,17	104	4,68
общеобразовательные организации и школы - интернаты, в том числе:	810	267 436	3 389	1,27	5 867	2,19
в образовательных учреждениях с углубленным изучением отдельных предметов	8	8 374	63	0,75	20	0,24
в гимназии	14	12 938	90	0,70	58	0,45

²¹ Приказ Росстата от 27.08.2012 N 466 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных учреждений» форма N 76 - РИК «Сведения об учреждениях, реализующих программы общего образования»

в лицеи	17	9043	47	0,52	5	0,06
кадетские организации	2	351	0	0,00	0	0,00
специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся воспитанников с ограниченными возможностями здоровья	37	9362	1782	19,03	9 030	96,45
специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным поведением	1	13	0	0,00	13	100,00

Законом об образовании предусмотрено, что для обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, а также детей - инвалидов, которые по состоянию здоровья не могут посещать образовательные организации, обучение может быть также организовано образовательными организациями на дому или в медицинских организациях. Основанием для организации обучения на дому или в медицинской организации являются заключение медицинской организации и в письменной форме обращение родителей (законных представителей). Численность детей, находящихся на домашнем обучении с каждым годом увеличивается.

Диаграмма № 14

Сведения о детях, обучающихся индивидуально на дому по России и Иркутской области, чел.



По итогам 2014 года на домашнем обучении в Иркутской области находилось 2 137 несовершеннолетних. Из них, 350 обучалось с использованием дистанционных технологий.

1068 обучались по программам специальных (коррекционных) об-

разовательных учреждений I - VIII видов. 1069 обучались на дому по общеобразовательным программам.

Стремительно увеличивается численность детей, обучающихся в форме «семейного образования».

Диаграмма № 15

Динамика численности детей, обучающихся в форме семейного образования по России и Иркутской области, чел



Законом об образовании утверждены новые требования к обучению лиц с ограниченными возможностями здоровья.

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 соответствии с пунктом 12 статьи 8 Закона об образовании, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования обязаны организовать предоставление психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации.

Такая помощь должна обеспечивать:

- своевременное выявление указанной категории обучающихся на психолого-медико-педагогических комиссиях;
- реализацию разработанных рекомендаций по созданию условий для получения ребенком образования; коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов; по определению формы получения образования, образовательной программы, которую ребенок

может освоить; форм и методов психолого-медико-педагогической помощи.

Согласно статье 79 Закона об образовании, образование обучающихся с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам.

При этом образование может быть организовано в:

- общеобразовательной организации - (по адаптированной образовательной программе - образовательной программе, адаптированной для обучения лиц с ОВЗ с учетом особенностей их психофизического развития, индивидуальных возможностей и при необходимости обеспечивающей коррекцию нарушений развития и социальную адаптацию указанных лиц);
- отдельной организации, осуществляющей образовательную деятельность (по адаптированным основным общеобразовательным программам), созданной органами государственной власти Иркутской области для глухих, слабослышащих, позднооглохших, слепых, слабовидящих, с тяжелыми нарушениями речи, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, с задержкой психического развития, с умственной отсталостью, с расстройствами аутистического спектра, со сложными дефектами и других обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

В таких организациях должны быть созданы специальные условия для получения образования указанными обучающимися.

Под специальными условиями понимаются условия обучения, воспитания и развития, 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;
- обеспечение доступа в здания организаций и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение программ обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

На территории Иркутской области функционирует 37 специаль-

ных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья в которых обучаются 4 851 детей, из которых 85% - это дети с умственной отсталостью.

В том числе, 31 школа для умственно отсталых детей (4077 обучающихся), школа для незлышащих детей (158), школа для слабослышащих и позднооглохших детей (106), школа для слабовидящих и поздноослепших детей (147), школа для детей с тяжелой речевой патологией (118), школа для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата (119), школа для детей с задержкой психического развития (126).

В специальных (коррекционных) классах, организованных при дневных общеобразовательных учреждениях (школах-интернатах) обучаются 4 404 детей с ограниченными возможностями здоровья, 652 ребенка - инвалида.

Одной из проблем в организации обучения детей инвалидов и детей с ограниченными возможностями является отсутствие специальных организаций на территории муниципального образования или их удаленность, а также отсутствие условий организации образовательного процесса в школе в соответствии с потребностями ребенка.

Между тем одними из приоритетных направлений сегодня является создание условий для получения детьми с ОВЗ психолого-педагогической помощи в образовательных учреждениях, максимально приближенных к месту их проживания. Только при наличии в зоне «шаговой доступности» организаций, приспособленных к особым потребностям ребенка - инвалида, можно всерьез говорить о реальной долгосрочной перспективе развития интегрированных форм образования.

Следует отметить, что существующая в настоящее время система обучения детей с ограниченными возможностями здоровья не удовлетворяет потребности региона. Показатель стабильности детской инвалидности в регионе на протяжении последних нескольких лет остается высоким, и по итогам 2014 года составил 93,1%.

Получателями социальной пенсии по категории «ребенок - инвалид» по итогам 2014 года являются 13013 несовершеннолетних.

Таблица № 27

Сведения о численности детей - инвалидов в Иркутской области, получающих пенсии по инвалидности на территории Иркутской области, чел.

Управления, отделы ПФР по Иркутской области	2012	2013	2014
---	------	------	------

УПФР в г. Братске и Братском районе	1360	1365	1378
УПФР в Свердловском районе г. Иркутска	1250	1208	1207
УПФР в Правобережном округе г. Иркутска	1139	1103	1112
УПФР в Усть-Ордынском Бурятском округе (межрайонное)	974	924	872
УПФР в Ангарском МО	881	833	842
УПФР в Ленинском районе г. Иркутска	804	786	766
УПФР в г.Саянске, г.Зиме и Зиминском районе	743	775	788
УПФР в г.Усолье - Сибирское и Усольском районе	643	611	616
УПФР в Иркутском районе (межрайонное)	543	539	540
УПФР в г.Черемхово и Черемховском районе	517	527	550
УПФР в г. Усть-Илимске и Усть-Илимском районе	488	507	504
УПФР в г. Тулуне и Тулунском районе	480	457	474
УПФР в Нижнеудинском районе	400	412	405
УПФР в Тайшетском районе	393	393	391
УПФР в Шелеховском районе	322	320	327
УПФР в Усть-Кутском районе	270	279	282
УПФР в Куйтунском районе	262	265	281
УПФР в Чунском районе	250	252	248
УПФР в Нижнеилимском районе	257	251	267
УПФР в Слюдянском районе	262	250	238
УПФР в Заларинском районе	212	218	220
УПФР в Качугском и Жигаловском районах (межрайонное)	176	161	157
УПФР в Бодайбинском районе	136	139	132
УПФР в Усть-Удинском районе	111	109	109
УПФР в Киренском районе	129	106	113
Отдел ПФР в Казачинско-Ленском	84	85	85
Отдел ПФР в Балаганском районе	66	63	64

При этом показатель первичной детской инвалидности в Иркутской области превышает аналогичный показатель по Российской Федерации (2011 г. - 27,4, 2012 г. - 26,9, 2013 г. - 26,3 на 10 тыс. детского населения) и Сибирскому федеральному округу (2011 г. - 25,3, 2012 г. - 25,5, 2013 г. - 24,1). В 2014 году он составил 29,6 на 10 тысяч детского населения (2011 г. - 32,0; 2012 г. - 34,4; 27,1 - 2013 г.).

Ежегодно в ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России впервые проходят освидетельствование около двух тысяч детей в возрасте до 18 лет. По итогам 2014 года впервые прошли освидетельствование 1933 ребенка (2013 г. - 1722), из которых 1603 ребенка (82,9%) признаны инвалидами (2013 г. - 1440; 83,6%).

Города Иркутской области, в которых уровень первичной детской инвалидности существенно превышал среднеобластной в 2014 г.: г. Зима (49,3 на 10 тыс. детского населения), г. Тулун (47,7), г. Саянск (36,0), г. Черемхово (34,7), г. Усть-Илимск (33,5).

Ниже среднеобластного уровень первичной детской инвалидности отмечался в городах: Усолье - Сибирское (25,8 на 10 тыс. детского населения), Братск (26,4), Иркутск (28,0).

Муниципальные районы с существенным превышением (в 1,5 - 2,0 раза) уровня первичной детской инвалидности над среднеобластным в 2014 г.: Мамско-Чуйский (59,8 на 10 тыс. детского населения), Куйтунский (58,9), Усть-Удинский (47,8), Зиминский (46,1), Баяндаевский (45,7), Чунский (45,7). Катангский (44,6).

Ведущими нозологическими причинами первичной детской инвалидности в 2014 г. стали следующие классы болезней:

1 - е ранговое место заняли **психические расстройства и расстройства поведения** - 32,9%. Число впервые признанных инвалидами (ВПИ) по данному классу болезней увеличилось в сравнении с 2013 г. и составило 528 (2013 г. - 368 человек).

Уровень первичной детской инвалидности повысился с 6,9 в 2013 г. до 9,8 в 2014 г. (в РФ в 2013 г. - 5,5; СФО - 6,3 на 10 тыс. детского населения).

2 - е ранговое место - **врожденные аномалии, деформации и хромосомные нарушения**, которые в 2013 г. занимали первое ранговое место (19,6%). Число впервые признанных инвалидами по данному классу болезней - 314 (2013 г. - 381), уровень первичной детской инвалидности по данному классу заболеваний снизился с 7,2 в 2013 г. до 5,8 на 10 тыс. детского населения (в РФ в 2013 г. - 5,5, СФО - 5,4 на 10 тыс. населения).

3 - е ранговое место стабильно принадлежит **болезням нервной системы** (16,5%). Число ВПИ незначительно повысилось и составило 256 детей (2013 г. - 222). Уровень первичной детской инвалидности вследствие данных заболеваний в 2014 г. - 4,9 на 10 тыс. детского насе-

ления (2013 г. - 4,2). В РФ в 2013 г. уровень первичной инвалидности вследствие данных заболеваний составлял 5,2, в СФО - 4,7 на 10 тыс. населения.

При этом потребность в реализации рекомендованных видов реабилитации детям - инвалидам значительна.

Согласно сведениям ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области» ежегодно разрабатываются более 8,5 тысяч индивидуальных программ реабилитации детей - инвалидов.

Таблица № 28

Динамика разработанных и выданных индивидуальных программ реабилитации ребенка - инвалида, чел.

Разработано и выдано индивидуальных программ, из них с заключениями о нуждаемости:	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
в получении дошкольного образования и обучения	2 099	2 424	2 043	2 372
в получении общего образования	5 009	5 206	4 350	3 954
в обеспечении профессиональной ориентации (включая профессиональное обучение, переобучение, повышение квалификации)	467	632	472	344
в трудоустройстве	340	555	425	330

На фоне ежегодно увеличивающейся численности детей, имеющих инвалидность, в регионе перепрофилируются дошкольные группы компенсирующей направленности, предназначенные для детей с ограниченными возможностями здоровья, обеспечивающие коррекцию нарушений их развития и социальную адаптацию, в группы общеразвивающей направленности.

В настоящее время на территории Иркутской области снижение количества очередников осуществляется в том числе, за счет закрытия (перепрофилирования) групп компенсирующей направленности для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Например,

К Уполномоченному поступила коллективная жалоба родителей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья.

В частности, в обращении указано, что расформирована группа компенсирующей направленности МБОУ № 114 г. Иркутска для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата и интеллектуальной недостаточностью, которая успешно функционировала с 1992 года.

В группе были созданы специальные условия для получения образо-

вания указанными обучающимися - группа оборудована специальными поручнями, техническими средствами обучения коллективного и индивидуального пользования, обеспечен доступ в здание. Воспитание и развитие обучающихся включало в себя использование квалифицированными специалистами специальных образовательных программ, учебных пособий и дидактических материалов, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий.

Согласно ответу, направленному в адрес Уполномоченного заместителем мэра - председателем комитета по социальной политике и культуре администрации г. Иркутска от 06 июня 2014 года № 204 - 70 - 962/14 детям, посещающим детские сады № 114, 100 в группах компенсирующей направленности будут предложены места в МБДОУ № 18 г. Иркутска.

Однако при закрытии групп компенсирующей направленности нарушается принцип территориальной доступности образовательной организации, закрепленный в статье 67 Закона об образовании. Перевод детей, имеющих нарушения опорно-двигательного аппарата в дошкольные учреждения территориально удаленное от их места жительства является существенным, материально затратным и влечет нарушение их прав.

При этом специальные условия для группы компенсирующей направленности для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата в МБДО № 18 г. Иркутска не созданы, открытие группы планируется за счет переоборудования спортивного зала.

Кроме того, для осуществления перевода в другую образовательную организацию требуется согласие родителей (законных представителей). Родители, доведенные до отчаяния, рады и тому, что предоставили другое учреждения, хотя и территориально отдаленное от места жительства.

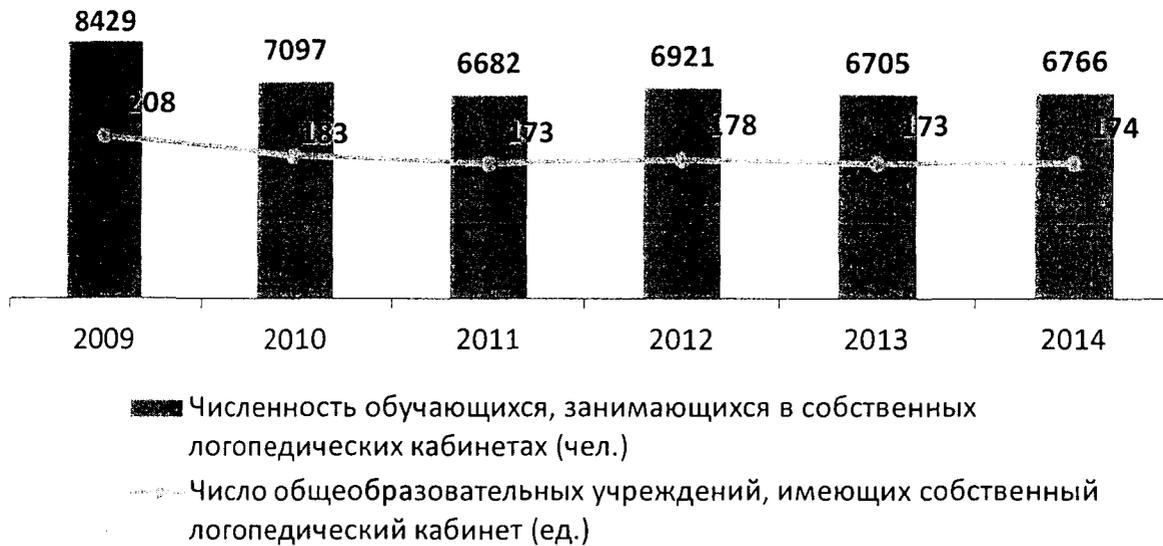
Проблемным вопросом для региона, особенно его северных районов, является предоставление логопедической помощи детям.

Современные исследования в этой области свидетельствуют о том, что большинство детей к концу дошкольного возраста не владеют навыками связной речи. Их словарный запас небогат, на фоне увеличения детей, испытывающих трудности в освоении программ, в том числе требующих коррекции речевых недостатков, происходит сокращение численности специалистов, работающих в данной сфере.

Например, численность обучающихся в 2014 году, занимающихся в логопедических кабинетах в сравнении с 2009 годом (8429 детей, занималось в 208 кабинетах) снизилась на 1663 ребенка (- 34 кабинета) и составила 6766 человек, которые занимаются в 174 логопедических кабинетах.

Диаграмма № 16

Динамика численность учащихся, занимающихся в образовательных учреждениях, имеющих собственный логопедический кабинет²²



По итогам 2014 года в 108 логопедических пунктах при общеобразовательных организациях занимаются 3 153 несовершеннолетних. Однако в 2000 году число таких пунктов и детей, занимающихся в них, было существенно-8 711 детей занималось в 176 логопедических пунктах.

Диаграмма № 17

Динамика численность учащихся, занимающихся в образовательных учреждениях, имеющих собственный логопедический пункт²³



²² Дан о дневных общеобразовательных учреждениях

²³ Данные предоставлены согласно федерального статистического отчета по форме РИК76 Сведения о дневных общеобразовательных учреждениях

Поступающие в 2014 году обращения граждан в адрес Уполномоченного свидетельствуют о системных нарушениях в вопросах реализации прав детей с ограниченными возможностями здоровья на предоставление образования и обучения.

В том числе, до настоящего времени продолжают оставаться актуальными вопросы создания единой региональной системы учета семей и детей, воспитывающих детей - инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также осуществления системного мониторинга по соблюдению их прав и законных интересов.

Данная рекомендация была изложена Уполномоченным в специальном докладе «Об отдельных вопросах положения детей - инвалидов и детей, с ограниченными возможностями здоровья» еще в 2012 году.

До настоящего времени система учета (мониторинга) не реализуется. Вместе с тем, она могла бы обеспечить реализацию права каждого ребенка на образование и обучение, и недопустимость дискриминации в сфере образования.

Согласно официальной статистике, предоставляемой территориальными органами внутренних дел и органами Федеральной службы статистики²⁴, на 1 сентября 2014 года в России зарегистрировано 24139 детей и подростков в возрасте от 7 до 18 лет, не обучающихся в школах.

Иркутская область занимает одно из первых позиций в Сибирском Федеральном округе по числу таких детей (1111 чел.), при этом 64,5% (717 чел.) не обучающихся в школе, являются детьми - инвалидами.

241 ребенок выбыл из учреждения и не продолжил обучение. 502 ребенка систематически пропускают занятия в общеобразовательных организациях по неуважительным причинам.

Таблица № 29

Динамика численности детей и подростков, не обучающихся в образовательных организациях, в разрезе федеральных округов, чел.

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Крымский федеральный округ	0	0	0	0	497
Северо-Западный федеральный округ	2232	2224	2001	1670	1273
Уральский федеральный округ	3178	2745	2287	1348	1335
Южный федеральный округ	2604	2512	2842	2722	1822

²⁴ Отчет по форме 1 - НД «Сведения о численности детей и подростков в возрасте 7 - 18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях»

Северо-Кавказский федеральный округ	3010	2286	2365	1956	1830
Дальневосточный федеральный округ	2878	2227	2924	2454	2302
Центральный федеральный округ	4928	4602	4356	4106	3802
Сибирский федеральный округ	6540	5911	5862	5159	4954
Приволжский федеральный округ	9463	7544	7750	6876	6324
Российская Федерация	34833	30051	30387	26291	24139

Таблица № 30

Динамика численности детей и подростков, не обучающихся в образовательных организациях, в разрезе Сибирского Федерального округа, чел.

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Сибирский федеральный округ	6540	5911	5862	5159	4954
Республика Тыва	24	11	13	16	13
Республика Алтай	251	76	46	25	20
Томская область	62	94	41	62	36
Республика Хакасия	78	116	128	114	107
Забайкальский край	415	282	295	171	215
Новосибирская область	598	499	441	311	301
Омская область	504	432	459	362	302
Республика Бурятия	363	302	410	307	343
Кемеровская область	415	427	392	320	367
Алтайский край	1050	1036	1003	969	892
Иркутская область	1705	1627	1427	1277	1111
Красноярский край	1075	1009	1207	1225	1247

Динамика численности обучающихся, систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях, в разрезе Сибирского Федерального округа 2014 г., чел.

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Сибирский федеральный округ	3719	2934	2589	2456	2093
Республика Тыва	11	8	4	0	0
Республика Хакасия	19	36	58	22	2
Алтайский край	56	17	6	7	7
Омская область	154	123	97	40	22
Республика Алтай	76	62	34	33	45
Томская область	90	123	88	79	85
Новосибирская область	309	284	223	225	161
Кемеровская область	385	257	225	259	182
Красноярский край	223	182	173	209	192
Республика Бурятия	310	381	360	383	337
Иркутская область	828	680	626	554	502
Забайкальский край	1258	781	695	645	558

Вместе с тем, в июле 2014 года, Уполномоченным, организован мониторинг численности детей и подростков, не обучающихся в образовательных организациях, по результатам которого в адрес глав муниципальных образований, Правительства Иркутской области, прокуратуры Иркутской области, Службы по контролю и надзору в сфере образования было направлено соответствующее Заключение о нарушении конституционных прав несовершеннолетних на предоставление образования и обучения.

Согласно представленной информации, на 01.06.2014 года на территории Иркутской области численность детей - инвалидов в возрасте от 7 до 18 лет, не обучающихся в образовательных организациях, составила 1928 человек (что значительно больше данных официальной статистики). Численность детей в возрасте от 0 до 7 лет, не посещающих дошкольные образовательные учреждения по состоянию здоровья ввиду отсутствия специальных условий для получения образования, составила 1167 детей.

Согласно сведениям ГУ МВД России по Иркутской области численность детей, не обучающихся в образовательных организациях, проживающих в неблагополучных семьях и состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД, со-

ставила 683 ребенка, из них 80 человек, это дети дошкольного возраста.

Анализ статистической информации, позволяет сделать вывод о массовых нарушениях прав несовершеннолетних в части обеспечения государственных гарантий и создания условий для реализации права на образование как детей с ограниченными возможностями здоровья, так и несовершеннолетних, не обучающихся в образовательных организациях вследствие злоупотребления родителями (законных представителей) родительскими правами или нахождения их в трудной жизненной ситуации.

Например, 54 ребенка в Качугском муниципальном образовании не имеют возможности продолжить обучение, в связи с отсутствием финансовых средств у родителей, в Черемховском, Боханском муниципальных образованиях имеют место случаи отказов родителей от обучения детей, достигших 15 - 16 лет.

Причина неорганизованности указанной категории часто становится то, что они становятся либо участниками уголовных преступлений, либо потерпевшими по данным делам.

Ярким примером служит случай, зарегистрированный в мае 2014 года в Черемховском районе по факту умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, повлекшее смерть гражданина, совершенное несовершеннолетними подростками, имеющими ограниченные возможности здоровья, обучение которых не было организовано с 2011 года (не учились с 5 класса).

Вместе с тем, согласно статье 3 Конвенции о правах ребенка во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению прав ребенка.

В статье 3 Закона об образовании заложены принципы приоритетности образования и неукоснительного обеспечения конституционного права каждого на образование и ответственность родителей за получение образования их несовершеннолетними детьми.

Вместе с тем, выявлены факты ненадлежащего реагирования должностных лиц при исполнении служебных обязанностей по защите прав и законных интересов несовершеннолетних.

Например, в адрес мэра г. Иркутска была направлена соответствующая информация о 535 несовершеннолетних в возрасте от 7 до 18 лет, не обучающихся в образовательных организациях и 313 детей дошкольного возраста, имеющих отклонения в развитии с просьбой решить вопросы организации обучения данной категории. До настоящего времени, исчерпывающие меры не приняты.

В ряде муниципальных образований, в нарушение действующего законодательства **не ведется учет детей дошкольного возраста с ог-**

раниченными возможностями здоровья (Иркутское районное муниципальное образование, муниципальное образование Качугского района).

Так, круг вопросов местного значения определен в статье 132 Конституции Российской Федерации и статьях 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К их числу отнесена и организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 9 Закона об образовании к компетенции органов местного самоуправления также отнесены учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

Логично, что без учета и информации о потребности, планировать действия в этом направлении крайне затруднительно и неэффективно. Однако выявлены случаи грубейших нарушений, когда уполномоченные органы в сфере образования под различными необоснованными и кощунственными предложениями, находят основания отказать родителям не только в предоставлении самой услуги дошкольного обучения ребенку - инвалиду, но и возможности состоять на учете.

Так, в адрес Уполномоченного поступила жалоба гражданки С. которая воспитывает ребенка 2009 года рождения, оставшегося без попечения родителей и имеющего инвалидность.

Согласно заключению психолого-медико-педагогической комиссии ребенку рекомендовано обучение и воспитание по программе группы компенсирующей направленности для детей с умеренной умственной отсталостью.

В ответ на заявление законного представителя о постановке на учет ее ребенка для предоставления места в образовательной организации, реализующей программу дошкольного образования, отказано.

В своем ответе, руководитель органов управления образования разъясняет заявителю, что в связи с отсутствием групп для детей в МДОУ г. Иркутска необходимо обратиться в органы социальной защиты населения, а также в негосударственное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад № 223 открытого акционерного общества «Российские железные дороги» для организации занятий с учителем - логопедом.

При вмешательстве Уполномоченного удалось добиться постановки на очередь ребенка - инвалида в детский сад. Однако в феврале 2015

года ребенку исполниться 6 лет, а воспользоваться услугами дошкольного учреждения, так и не представилось возможным. Соблюдение требований Указа Президента Российской Федерации об обеспечении детей - инвалидов местами в дошкольных образовательных организациях в первоочередном порядке²⁵ продолжает не выполняться во многих муниципальных образованиях Иркутской области.

Своевременное оказание необходимой психолого-медико-педагогической помощи в дошкольном возрасте позволяет обеспечить коррекцию основных недостатков в развитии ребенка к моменту начала обучения и таким образом подготовить его к обучению в общеобразовательном учреждении.

Данный вопрос также был обозначен перед прокуратурой Иркутской области с просьбой проверить состояние законности и исполнения законодательства в части соблюдения прав ребенка - инвалида на дошкольное образование.

Следует отметить, что ряд муниципальных образований, несмотря на имеющиеся трудности, предпринимают определенные шаги к улучшению ситуации и созданию условий для обучения детей - инвалидов на всех ступенях образования.

Например, к Уполномоченному по правам ребенка в Иркутской области обратилась жительница г. Усть-Илимска в защиту прав несовершеннолетнего сына Н. 2008 года рождения. Согласно коллегиальному заключению, выданному центральной медико-психолого-педагогической комиссией Иркутской области мальчику установлен диагноз: умственная отсталость легкая, обусловленная ранним органическим поражением центральной нервной системы. Рекомендовано воспитание и обучение по программе группы компенсирующей направленности дошкольного образовательного учреждения компенсирующего или комбинированного вида.

В своем обращении в управление образования заявитель просила о переводе ребенка в муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение детский сад компенсирующего вида, предметом деятельности которого в том числе, является воспитание и обучение детей, имеющих отклонения в нервно-психическом развитии и осуществление квалифицированной коррекции недостатков в психическом развитии детей. Ребенок находился в группе для детей младшего школьного возраста, следовательно, ему не было предоставлено соответствующей коррекционно-педагогической помощи, обеспечивающей организацию комплексной подготовки ребенка - инвалида к обучению в школе.

В чем маме ребенка с ограниченными возможностями здоровья отказано, в связи с тем, что дошкольных групп для детей с диагнозом «умственная отсталость» в муниципальном образовании г. Усть-Илимска,

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 года № 1157 (в редакции от 01.07.2014 года № 483)

нет.

В рамках рассмотрения обращения, Уполномоченным было подготовлено Заключение «О нарушении прав детей с ограниченными возможностями здоровья на обеспечение государственных гарантий в части создания специальных условий для реализации права на образование» и направлено в адрес администрации г. Усть-Илимска, межрайонной прокуратуры г. Усть-Илимска, службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области.

По итогам рассмотрения Заключения и результатам проведенной проверки Службой по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области составлен акт, выдано предписание со сроком устранения выявленных нарушений.

Кроме того, вопрос обеспечения прав детей с ограниченными возможностями здоровья на получение образования находился на контроле в Усть-Илимской межрайонной прокуратуре, которая в случае непризнания мер органом местного самоуправления к устранению выявленных нарушений по обеспечению реализации прав детей с ограниченными возможностями здоровья на получение образования, высказала позицию о готовности принять меры прокурорского реагирования к понуждению уполномоченных органов по созданию специальных условий для ребенка.

Другой пример.

В Ангарском муниципальном образовании проживает одинокая мать, воспитывающая ребенка с ограниченными возможностями здоровья.

По счастливой случайности ребенок зачислен в дошкольное образовательное учреждение компенсирующего вида. Все необходимые условия для организации работы с детьми с задержкой психического развития в образовательной организации (медико-социальные, программно-методические, каровые) созданы. Согласно ответу администрации ангарского муниципального образования в отношении детей - инвалидов организация реализует индивидуальные программы реабилитации.

Желая получить квалифицированную психолого-медико-педагогическую помощь, мама обращается в специально созданную для этих целей комиссию. Согласно выданному заключению, ребенку рекомендовано: «Воспитание и обучение по программе специальной коррекционной группы для детей - инвалидов с умеренной умственной отсталостью. Оформление в специализированные учреждения социального обслуживания населения».

Заветный результат получен, можно «обоснованно» настаивать на том, что ребенок больше не может обучаться в данном учреждении, ведь образовательная программа данной организации не предусматривает реализации программы для детей - инвалидов с умеренной умственной отсталостью. Незамедлительно родителю было

разъяснено ее право обращения в органы социального обслуживания населения для решения вопроса оформления сына в специализированное учреждение этого ведомства, что, по сути, является фактическим отказом от ребенка. Кроме того, «Для проведения адресной и эффективной коррекционной работы с мальчиком в условиях МБДО № 9 руководителем учреждения даны рекомендации законному представителю о внесении изменений в режим пребывания воспитанника - с 10 - 30 часов».

С учетом изложенного, существенно возрастает роль **психолого-медико-педагогических комиссий**, которая исходя из потребностей и особенностей развития ребенка, с непосредственным участием его родителей, решает вопрос о выборе образовательного и реабилитационного маршрута ребенка - инвалида, в том числе об определении формы и степени его интеграции в образовательную среду.

Еще в 2012 году, в связи с недостаточным количеством постоянно действующих ПМПК, Уполномоченный рекомендовал министерству образования Иркутской области разработать и утвердить нормативный правовой акт, регулирующий вопросы развития региональной двухуровневой системы (государственной и муниципальной) ПМПК. При прошествии двух лет, данный правовой акт не принят.

Как ранее сообщалось, количество детей - инвалидов, получающих пенсии, составляет 13013 человек. В общеобразовательных школах региона обучаются 15 014 детей, с ограниченными возможностями здоровья. На домашнем обучении, по заключениям медицинских организаций, находятся 2 137 детей в возрасте от 7 до 18 лет, 91 ребенок получает образование в форме «семейного».

Учитывая численность детского населения (540 669), долю детей с ограниченными возможностями развития, отрицательные показатели детской инвалидизации, а также число детей, не получающих образовательные услуги в связи с отсутствием условий, на территории области работают лишь 4 постоянно действующие психолого-медико-педагогические комиссии. В том числе, Центральная ПМПК г. Иркутской области, ПМПК г. Саянска, ПМПК г. Иркутска и с 2013 года ПМПК Нижнеудинского района).

В остальных 38 территориях функционируют временно созываемые комиссии, которые проводят комплексные обследования несовершеннолетних один раз в год, по утвержденному графику, с февраля по март месяцы. Между тем, например в Красноярском крае, функционирует 67 постоянно действующих ПМПК, созданы службы раннего вмешательства. На базе имеющихся учреждений образования организованы пилотные экспериментальные площадки, оказывающие методическую помощь организациям, в которых обучаются дети с ограниченными возможностями здоровья. Такая организация работы позволяет своевременно оказывать помощь несовершеннолетним.

В рамках реформирования организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 16 детских домов области были переданы в министерство социального развития, опеки и попечительства с дальнейшей реструктуризацией в центры семейного устройства.

Уполномоченный обращался в адрес Правительства региона с предложением рассмотреть вопрос о реструктуризации специальных (коррекционных) детских домов для детей дошкольного возраста, имеющих умственную отсталость в центры психолого-медико-педагогической помощи.

Сегодня в регионе существует колоссальная потребность в организации обучения детей, с ограниченными возможностями, число которых неуклонно растет. Специальные (коррекционные) детские дома для детей дошкольного возраста, имеющих умственную отсталость (г. Шелехов, г. Тулун, г. Черемхово) могли бы сегодня выполнять функции учебно-методических центров, оказывающих методическую помощь педагогическим работникам общеобразовательных организаций, психолого-педагогическую помощь детям и их родителям. Данные образовательные организации укомплектованы квалифицированными специалистами, имеющими специальное образование - педагогами, дефектологами, логопедами, психологами, воспитателями. Организация воспитательно-образовательного процесса в детских домах строилась на основе специальных программ, позволяющих компенсировать трудности развития, недостатки обучения и поведения воспитанников. Реализация данных программ обеспечивала подготовку умственно отсталого ребенка к дальнейшему обучению в школе.

Практика же рассмотрения обращений граждан, свидетельствует о том, что потребность несовершеннолетних Иркутской области в получении квалифицированной помощи не удовлетворяется даже в случаях, когда от своевременного заключения ПМПК зависит обучение ребенка.

Например, несовершеннолетней Н., 2003 года рождения, после прохождения обследования в психодиспансере был изменен диагноз - с умеренной умственной отсталости до легкой. Являясь воспитанницей дома - интерната для умственно отсталых детей г. Братска, девочка не смогла продолжить обучение в другом учреждении, согласно установленного диагноза, поскольку создаваемая временная комиссия ПМПК созывалась лишь через 2 месяца.

В соответствии с действующим законодательством, ПМПК должны быть созданы из расчета: 1 комиссия на 10 тыс. детей, проживающих на обслуживаемой комиссией территории, таким образом, сегодня должны функционировать 54 постоянно действующие психолого-медико-педагогические комиссии.

Отсутствие в муниципальных образованиях постоянно действующих ПМПК вынуждает граждан, имеющих детей с ограниченными возможностями привозить детей на обследование в г. Иркутск и

не позволяет впоследствии обеспечить полноценное сопровождение ребенка в образовательном пространстве по месту жительства.

В соответствии с Приказом Минобрнауки России от 20.09.2013 № 1082 основными направлениями деятельности комиссии являются:

- проведение обследования детей в возрасте от 0 до 18 лет в целях своевременного выявления особенностей в физическом и (или) психическом развитии и (или) отклонений в поведении детей;
- подготовка по результатам обследования рекомендаций по оказанию детям психолого-медико-педагогической помощи и организации их обучения и воспитания, подтверждение, уточнение или изменение ранее данных комиссией рекомендаций;
- оказание консультативной помощи родителям (законным представителям) детей, работникам образовательных организаций, организаций, осуществляющих социальное обслуживание, медицинских организаций, других организаций по вопросам воспитания, обучения и коррекции нарушений развития детей с ограниченными возможностями здоровья и (или) девиантным (общественно опасным) поведением;
- оказание федеральным учреждениям медико-социальной экспертизы содействия в разработке индивидуальной программы реабилитации ребенка - инвалида;
- осуществление учета данных о детях с ограниченными возможностями здоровья и (или) девиантным (общественно опасным) поведением, проживающих на территории деятельности комиссии;
- участие в организации информационно-просветительской работы с населением в области предупреждения и коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии и (или) отклонений в поведении детей.

Центральная комиссия также осуществляет координацию и организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных комиссий.

Сегодня, установлены новые требования к организации их деятельности, необходимо рассматривать вопрос о создании региональной системы комплексной психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся с ограниченными возможностями.

Для выстраивания непрерывной и преемственной вертикали образования лиц с ОВЗ и инвалидностью (начиная с ранней помощи детям с ОВЗ и их семьям, организации комплексного психолого-педагогического, медицинского и социального сопровождения и до их профессиональной реабилитации), создания условий для получения ли-

цами названной категории качественного доступного образования, **необходимы профессионально подготовленные специалисты ПМПК**, владеющие едиными системно-методологическими подходами к проведению обследования детей и подготовке по его результатам рекомендаций.

В соответствии с Положением о психолого-медико-педагогической комиссии»²⁶, представленное родителями (законными представителями) детей заключение комиссии **является основанием** для создания органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, образовательными организациями, иными органами и организациями в соответствии с их компетенцией рекомендованных в заключении условий для обучения и воспитания детей.

Между тем, рекомендации, выданные ПМПК на территории Иркутской области, свидетельствуют о нарушениях прав несовершеннолетних.

Например, согласно коллегиальному заключению, выданному территориальной постоянно действующей психолого-медико-педагогической комиссией г. Иркутска от 26 мая 2014 года, прокол № 7 несовершеннолетней рекомендовано «обучение и воспитание навыкам самообслуживания и жизнеобеспечения в условиях семьи». Зачастую психолого-медико-педагогические комиссии рекомендуют гражданам «оформление несовершеннолетнего в специализированное учреждение социального обслуживания населения». Вместе с тем, детям с 3 степенью ограничения в обучении должна быть предоставлена возможность обучения элементарным бытовым и социальным навыкам и умениям.

Данные рекомендации, выданные ПМПК, провоцируют бездействие уполномоченных органов в сфере образования по созданию необходимых условий и ведут к социальному сиротству, так как фактически родителям предлагают передать ребенка в дом - интернат для умственно отсталых детей.

Учитывая, что специалисты ПМПК оказывают содействие федеральным учреждениям медико-социальной экспертизы в разработке индивидуальной программы реабилитации ребенка - инвалида, заключения такого содержания фактически лишают ребенка право на предоставления услуг в сфере образования.

Сегодня, на территории региона, должна быть организована работа по предоставлению психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении программ, своем развитии и социальной адаптации, что должно обеспе-

²⁶ Приказ Минобрнауки России от 20.09.2013 года № 1082 «Об утверждении Положения о психолого-медико-педагогической комиссии»

чивать своевременное выявление указанной категории обучающихся на психолого-медико-педагогической комиссии и разработку рекомендаций:

- по созданию условий для получения ребенком образования;
- коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов;
- определению формы получения образования, образовательной программы, которую ребенок может освоить;
- форм и методов психолого-медико-педагогической помощи;
- созданию специальных условий для получения образования.

Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области обратился в адрес министерства образования Иркутской области о стандартизации коллегиальных заключений и рекомендаций психолого-медико-педагогических комиссий Иркутской области в соответствии с требованиями закона об образовании.

Кроме того, актуальность создания постоянно действующих ПМПК обусловлена необходимостью исполнения Федерального закона от 24.06.1999 № 120 - ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в части своевременного комплексного обследования ПМПК для определения форм дальнейшего обучения и воспитания несовершеннолетнего, посещаемого в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

В соответствии с требованиями закона материалы, в числе которых обязательное заключение ПМПК, направляются в суд по месту жительства несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности, в течение 30 суток со дня вынесения постановления о прекращении уголовного дела в отношении указанного несовершеннолетнего или об отказе в его возбуждении.

Отсутствие заключения ПМПК стало основанием для отказа в удовлетворении ходатайств органов внутренних дел в г. Нижнеудинске, Балаганского, Братского и других районов.

В специальном докладе Уполномоченного в 2012 году «Об отдельных вопросах положения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в Иркутской области» были высказаны конкретные предложения по улучшению данной ситуации. Часть предложений была реализована, но, к сожалению, большинство вопросов так и остались открытыми.

Правительству Иркутской области, было предложено разработать комплекс мер по стимулированию труда педагогов, иных специалистов, работающих в сфере коррекционного образования, предложить возможность совершенствования методики расчетов финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных образовательных

учреждений, позволяющих учитывать специфику организации указанной деятельности (в том числе по созданию надлежащих условий обучения, обеспечению научно-методического руководства).

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.

Учитывая, что обучение детей, с ограниченными возможностями предполагает сопровождение логопеда, дефектолога, психолога и других узких специалистов, также включая тьютеров (лиц по сопровождению), требует создания соответствующих условий, разработки и реализации адаптивных программ, и должно выполняться **в рамках установленных требований Закона об образовании, представляется важным принятие соответствующей региональной программы по созданию условий для обучения детей с ограниченными возможностями на территории Иркутской области.**

Например, на территории Томской области действует долгосрочная целевая программа «Право быть равным», в образовательных организациях Томской области реализуются мероприятия согласно утвержденным методическим рекомендациям по организации и сопровождению детей - инвалидов со сложными ограничениями здоровья в образовательных учреждениях во время учебного процесса. В г. Москва действует отдельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», в Республике Башкортостан утверждено Постановление Правительства РБ от 17.05.2011 № 161 «Об утверждении стандарта качества государственной услуги по предоставлению в Республике Башкортостан образования детям с ограниченными возможностями здоровья».

Главная направленность специального образования - межведомственный подход к образованию, реабилитации и социализации ребёнка с особыми потребностями, содействие проявлению разносторонних инициатив, поддержка развития личности, создание необходимых условий для активизации позиции семьи в социализации ребёнка, реализации внутренних резервов самого ребёнка и членов его семьи.

Таким образом, сегодня на территории региона, должна быть организована комплексная работа по предоставлению психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, ис-

пытывающим трудности в освоении программ, своем развитии и социальной адаптации, что должно обеспечивать своевременное выявление указанной категории обучающихся на психолого-медико-педагогической комиссии и разработку соответствующих рекомендаций.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным рекомендовать:

Министерству образования Иркутской области:

Разработать региональную программу, направленную на развитие системы образования (обучения) детей с ограниченными возможностями здоровья;

Внести в Положение о порядке работы Центральной психолого-медико-педагогической комиссии Иркутской области, утвержденное приказом министерства Иркутской области от 11 июня 2014 года № 65 - мпр, изменение в части дополнения полномочий Центральной психолого-медико-педагогической комиссии Иркутской области полномочиями по осуществлению контроля за деятельностью школьных психолого-медико-педагогических консилиумов и муниципальных психолого-медико-педагогических комиссий, действующих на территории Иркутской области.

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;

Обеспечить постоянную подготовку (переподготовку) педагогических работников, занимающихся обучением и воспитанием детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;

С целью координации, обеспечения организационно-методического сопровождения деятельности территориальных комиссий, разработать регламенты и/или примерные рекомендации коллегиальных заключений и рекомендаций психолого-медико-педагогических комиссий в соответствии с требованиями законодательства об образовании.

Министерству здравоохранения Иркутской области:

принять все возможные меры по развитию психиатрической службы на территории региона;

обеспечить создание и развитие служб «раннего вмешательства» для сопровождения детей - инвалидов;

разработать и принять комплекс мер по профилактике инвалидности детского населения.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области:

Обеспечить создание психолого-медико-педагогических комиссий

на территории соответствующих муниципальных образований Иркутской области из расчета 1 комиссия на 10 000 детского населения.

В соответствии с оценкой ситуации на территории муниципальных образований, принять меры по развитию (созданию) специальных условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья с учетом их психофизических особенностей.

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-педагогической 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.

В рамках взаимодействия Уполномоченного со службой МСЭ по Иркутской области, выявлены следующие актуальные проблемы при установлении инвалидности детям:

не уменьшается доля детей, необоснованно направленных на освидетельствование в бюро МСЭ (2014 г. - 17,1%, 2013 г. - 16,4%;), что свидетельствует о низком качестве обследования перед направлением на МСЭ и приводит к возникновению конфликтных ситуаций;

число детей, направленных на дополнительное обследование в рамках медико-социальной экспертизы составило в 2014 г. 672 (2013 г. - 402), что указывает на недостаточно полное обследование детей, особенно проживающих в отдаленных территориях области. Остается острой проблема нехватки узких специалистов педиатрического звена и педиатров в районах области, что негативно сказывается на состоянии здоровья детского населения, повышается возраст первичного направления детей в бюро МСЭ, что приводит к более позднему началу реабилитационных мероприятий и понижает реабилитационный потенциал;

сохраняются сложности в реализации реабилитационных мероприятий, рекомендованных в ИПР детям - инвалидам, имеющим 3 степень способности к обучению (только элементарным навыкам и умениям (профессиональным, социальным, культурным, бытовым), в том числе правилам выполнения только элементарных целенаправленных действий в привычной бытовой сфере), воспитывающимся в условиях семьи. По территориям области ограничена возможность для реализации ИПР в части реабилитации средствами культуры, физической культуры и спорта, досуговой деятельностью;

проблемой реабилитации детей с умственной отсталостью с выраженными нарушениями поведения, а также глубокой и тяжелой

умственной отсталостью, проживающих в семьях, является наличие противопоказаний к направлению их в реабилитационные центры, групп дневного пребывания для обучения таких детей в области крайне мало. Однако мероприятия медицинской реабилитации при данных заболеваниях, как правило, малоэффективны, эти дети нуждаются, прежде всего, в мероприятиях психолого-педагогической реабилитации (в случаях легкой и умеренной умственной отсталости), а при тяжелой форме умственной отсталости - в социальной адаптации и обучении элементарным навыкам повседневной деятельности в условиях специализированных реабилитационных учреждений

3.4.4. Система профессионального образования

В настоящее время в системе профессионального образования Иркутской области действует 60 организаций, подведомственных министерству образования Иркутской области: 13 - автономных и 47 - бюджетных.

Контингент обучающихся составляет 38 436 человек, из них 13 536 человек проходит обучение по программам подготовки рабочих кадров, 23 005 человек - по программам подготовки специалистов среднего звена, 1 919 человек - по программам профессионального обучения.

Требования к качеству профессионального образования с каждым годом растут. Президент РФ В.В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ поставил задачу «К 2020 году как минимум в половине колледжей России подготовка по 50 наиболее востребованным и перспективным рабочим профессиям должна вестись в соответствии с лучшими мировыми стандартами и передовыми технологиями. Важным показателем эффективности изменений в профессиональном образовании должны стать результаты конкурсов по рабочим и инженерным профессиям». Иркутская область не должна оставаться в стороне от намеченных планов. Особое внимание должно быть уделено профессиональному обучению и трудоустройству инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, развитию спектра специальностей, востребованных на рынке труда для указанной категории.

Президент РФ В.В. Путин поставил задачу «...перенастроить всю систему профессионального образования под требования профессиональных стандартов. Для этого немаловажно вспомнить положительные опыт нашей страны в предыдущие годы, в том числе возродить школьную профориентацию... Совершенствуя профессиональное образование, важно учитывать потребности рынка труда. Получив профессию, молодой специалист должен иметь возможность трудоустроиться по специальности».

С вступлением Федерального закона № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» выявились серьезные пробелы, касающиеся

прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей при предоставлении профессионального обучения по программам профессиональной подготовки вне освоения образовательных программ среднего общего образования.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159 - ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее ФЗ№159), на полное государственное обеспечение за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации до завершения обучения зачисляются дети - сироты, обучающиеся по очной форме обучения только по образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, среднего профессионального образования или высшего образования.

При этом зачисление на полное государственное обеспечение детей - сирот, проходящих профессиональное обучение по программам подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, действующим законодательством не предусмотрено.

Согласно Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к освоению образовательных программ среднего профессионального образования допускаются лица, имеющие образование не ниже основного общего или среднего общего образования, если иное не установлено законом об образовании. Документом, подтверждающим получение основного общего образования, а также среднего общего образования является аттестат об основном общем образовании и аттестат о среднем общем образовании соответственно.

Лицам с ограниченными возможностями здоровья (с различными формами умственной отсталости), не имеющим основного общего и среднего общего образования и обучавшимся по адаптированным основным общеобразовательным программам, выдается свидетельство об обучении, и они подлежат только профессиональному обучению.

Исходя из положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», профессиональное обучение является самостоятельным видом образования, не входящим в профессиональное образование.

Таким образом, дети - сироты, проходящие профессиональное обучение в образовательной организации или в организации, осуществляющей обучение, лишаются полного государственного обеспечения с момента выпуска из организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поскольку их возможность в получении профессионального образования ограничивается законодательством, посредством установления образовательного ценза на уровне программ профессионального обучения, что является в отношении их дискриминацией.

Кроме того, Федеральным Законом «Об образовании в Российской Федерации»

Федерации» установлено, что профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования, образовательных программ среднего профессионального образования, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, предоставляется бесплатно.

При этом случаи предоставления бесплатного профессионального обучения по программам профессиональной подготовки вне освоения образовательных программ среднего общего образования, для лиц с ограниченными возможностями здоровья (с различными формами умственной отсталости), действующим законодательством не установлены.

Дети - сироты, проходящие профессиональное обучение, также лишаются права на ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере трехмесячной стипендии, на выплату заработной платы в размере 100 %, начисленной в период производственного обучения и производственной практики, на однократное обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем и оборудованием, на единовременное денежное пособие в размере не менее чем пятьсот рублей, на обеспечение бесплатным проездом на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатным проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы, поскольку указанные дополнительные гарантии в соответствии ФЗ №159, предоставляются по имеющим государственную аккредитацию программам.

Вместе с тем, программы подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» государственной аккредитации не подлежат.

Согласно ФЗ №159, детям - сиротам наряду с полным государственным обеспечением выплачивается стипендия в соответствии с Законом об образовании. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» установил, что государственная социальная стипендия назначается студентам, являющимся детьми - сиротами.

При этом, под студентами понимаются лица, осваивающие образовательные программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата, программы специалитета или программы магистратуры.

Таким образом, любые лица, осваивающие программы профессионального обучения, в том числе дети - сироты, не имеют права на стипендиальное обеспечение, поскольку не являются студентами, а имеют в соответствии с законом об образовании категорию слушатели.

Указанные Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», а также Федеральным законом № 159 - ФЗ положения существенным образом дискриминируют детей - сирот, проходящих профессиональное обучение.

Вместе с тем, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» в качестве основного принципа государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования провозглашен такой принцип как недопустимость дискриминации в сфере образования.



В целях устранения указанных дискриминирующих положений закона в отношении лиц указанной категории, Уполномоченным были направлены письма первому заместителю Председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам семьи, женщин и детей О.Ю. Баталиной, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахову, в министерство образования и науки Российской Федерации, Губернатору Иркутской области, Председателю Законодательного Собрания Иркутской области с предложением о внесении соответствующих изменений в Федеральный

закон № 159 - ФЗ, а также в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации».

Согласно полученных ответов министерством образования и науки Российской Федерации подготовлен проект Федерального закона, которым предусматривается предоставление лицам, указанной категории право на прохождение профессионального обучения с зачислением на период такого обучения на полное государственное обеспечение.

В целях решения обозначенной Уполномоченным проблемы, до принятия изменений на федеральном уровне, министерством образования Иркутской области подготовлен законопроект о внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных мерах социальной поддержки детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которым предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки за счет средств областного бюджета лицам, обучающимся по программам профессиональной подготовки вне освоения образовательных программ среднего общего образования.

Среди проблемных вопросов, требующих решения в региональной системе профессионального образования остаются:

- отсутствие современного технологического оборудования в учебно-производственных мастерских; устаревшая материаль-

но – техническая база, дефицит преподавателей необходимой квалификации и отсутствие учебных пособий.

- в реальности существующая система подготовки в учреждениях профтехобразования не всегда ориентируется на потребность производств, а работодателей зачастую не устраивает качество подготовки в существующей системе технического и профессионального образования.

3.4.5. О системе дополнительного образования детей в Иркутской области

Дополнительным образованием называют сферу получения знаний и навыков за пределами обязательного государственного стандарта, которое должно удовлетворять разнообразные интересы ребенка.

Своим содержанием оно «привязано» не столько к учебным программам, сколько к индивидуальным интересам детей, в связи с чем удовлетворяет многообразные познавательные, коммуникативные и иные потребности несовершеннолетних.

В Иркутской области сеть организаций, предоставляющих услуги в данной сфере, достаточно развита. В настоящее время действует 106 образовательных организаций дополнительного образования детей: 103 муниципальных организации и 3 областные государственные. В данных организациях работает более 8 тыс. детских творческих объединений (8 238 объединений), которые посещают около 122 тыс. школьников (121801 чел.).

Большая часть организаций дополнительного образования детей – многопрофильные, предоставляющие услуги по всем видам образовательной деятельности.

Согласно учредительным документам все организации дополнительного образования детей подразделяются на 10 видов: центры, дворцы, дома, клубы, детские студии, станции, детские парки, школы, музеи и оздоровительно-образовательные лагеря.

Распределение организаций в процентном соотношении: школы – 29%, центры – 27%, дома – 22%, станции – 10%, дворцы – 6%, клубы – 6%.

По содержанию дополнительное образование детей представлено рядом разнообразных направлений:

Направления	Количество детей в 2013 г.	Количество детей в 2014 г.	Сокращение (-), Увеличение (+) в 2014 г. %
Техническое творчество	4 351	3 635	- 16,4
Спортивно-техническое	3 151	3 796	+16,99
Эколого-биологическое	16 586	13 177	- 20,55
Туристско-краеведческое	6 495	6 530	- 0,53
Спортивное	33 826	32 929	- 2,65
Художественное творчество	41 850	44 601	+6,17
Культурологическое	4 270	4 151	- 2,79
По другим видам	13 909	12 982	- 6,66
ИТОГО:	124 438	121 801	- 2,12

В общеобразовательных организациях осуществляют деятельность на бесплатной основе 9 159 кружков художественно-эстетической, спортивной, технической, туристско-краеведческой, эколого-биологической, военно-патриотической и др. направленности, в которых занимается свыше 170 тыс. школьников (171 725 чел.). При этом 18% детей занимаются в 2-х и более кружках.

В этой сфере также осуществляют деятельность более 300 негосударственных учреждений и индивидуальных предпринимателей. Указанными видами внеурочной деятельности в образовательных организациях системы образования области занято 55% школьников.

Помимо системы организаций дополнительного образования детей, значительную роль в воспитании и развитии личности детей и подростков играет система дополнительного образования детей, организованная на базе общеобразовательных организаций, которые имеют в своем штате ставки педагогов дополнительного образования. В общеобразовательных организациях осуществляют деятельность на бесплатной основе 9290 кружков и секций различной направленности. При этом 29% детей занимаются в 2 и более кружках. Такая организация работы системы дополнительного образования детей особенно оправдана для сельских территорий, где наблюдается большая удаленность населенных пунктов друг от друга и отсутствие самостоятельных организаций

дополнительного образования детей.

Ежегодно министерство образования Иркутской области совместно с организациями дополнительного образования детей проводит более 200 областных социально-значимых мероприятий с обучающимися, в том числе и в заочном формате участия. Например, ряд научно-практических конференций: «Исследователь природы», «Тропами Прибайкалья», «Отечество», «Байкальское кольцо», «Самое доброе исследование» (среди младших школьников), «Шаг в будущее»; конкурсы - фестивали детского и юношеского творчества - «Язык - душа народа», «Байкальские родники», «Безопасное колесо», слеты туристов, поисковиков, экологов и др.

С целью расширения доступности образовательных услуг на базе областного государственного бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования детей «Центр развития дополнительного образования детей Иркутской области» (далее - ЦРДОД ИО) открыты новые направления работы с детьми, в том числе: социализация детей с ограниченными возможностями; оздоровительная работа; дистанционная работа посредством информационных, телекоммуникационных технологий и другие.

В Иркутской области инициировано создание нетиповых образовательных организаций, направлений деятельности в них, в том числе научно-образовательных площадок круглогодичного действия, для реализации специализированных образовательных программ, направленных на развитие разных типов одаренности.

Примером такой новой образовательной среды, построенной на инновационных обучающих формах (включая те, которые отнесены в федеральной программе развития дополнительного образования к наиболее перспективным), является Центр исследовательских проектов школьников (далее - ЦИПШ), который создан в 2014 году на базе ЦРДОД ИО. В рамках ЦИПШ освоено и запущено современное высокотехнологичное оборудование.

В рамках областной ведомственной целевой программы «Одаренные дети» формируется система взаимодействия университетов и организаций дополнительного образования по реализации образовательных программ старшей школы, ориентированных на развитие одаренности у детей и подростков.

Формирование у школьников высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины, упрочнению единства и дружбы народов Российской Федерации является целью развития региональной системы гражданского, патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи на территории Иркутской области.

В школах области действуют 1 282 творческих объединения пат-

риотической направленности, в которых задействовано 38 460 школьников или 15% от всего контингента обучающихся.

Из всех объединений патриотического направления:

- 717 военно- и спортивно-патриотических объединений (60%), в них занято 24 387 человек;
- 565 краеведческих объединений, в них занято 14 074 школьников.

В реализации патриотического направления в системе воспитания муниципальных общеобразовательных организаций задействовано более 6000 человек, в том числе, 4289 - учителя и заместители директоров по воспитательной работе, 1224 - педагоги дополнительного образования, 634 - представители общественных и иных организаций.

Содержание деятельности детских патриотических объединений весьма разнообразно:

- организация поисковых экспедиций;
- выявление неухоженных и забытых могил ветеранов на кладбищах;
- шефство над памятниками и обелисками;
- военно-исторические реконструкции;
- занятия военно-прикладными видами спорта и основами воинских специальностей (в 2014 году среди 10 школ Иркутской области, включенных в число пятисот лучших школ России, средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов № 14 города Иркутска, в которой успешно работает одно из лучших военно-патриотических объединений области - клуб «Патриот»).

В Иркутской области на базе общеобразовательных школ организовано 407 постоянно действующих волонтерских (тимуровских) объединений помощи ветеранам, в которых состоят 13 080 школьников.

Одним из приоритетных направлений деятельности по патриотическому воспитанию является краеведческая и музейная работа. В образовательных организациях Иркутской области на сегодняшний день действуют более 300 музеев и формирований музейного типа (уголки, выставки). Разделы, посвященные Великой Отечественной войне («Никто не забыт, ничто не забыто», «Боевой путь односельчан», «Ветераны тыла и труда», «Наши ветераны» и т.п.) имеют 214 школьных музеев, в том числе - 27 музеев Боевой Славы.

На реализацию задач по патриотическому воспитанию направлены мероприятия, предусмотренные государственной программой Иркутской области «Молодежная политика» на 2014 - 2018 годы (в том

числе, ведомственной целевой программой «Гражданско-патриотическое воспитание учащихся» на 2014 - 2018 годы).

Вместе с тем, в сфере дополнительного образования детей на территории Иркутской области отмечается ряд серьезных проблем. Сеть организаций дополнительного образования детей системы образования области в 2014 году сократилась на 10 организаций: по решению учредителя, т.е. администраций муниципальных образований, произошло объединение нескольких подведомственных организаций, либо передача в другое муниципальное ведомство: г. Свирск, г. Усть-Илимск, Иркутский район, Шелеховский район - сократили по 1 учреждению; Нижнеудинский район - сократили 2 учреждения; Тайшетский район - сократили 4 учреждения (осталось всего 2). В целом, снижение показателей занятости детей по сравнению с 2014 годом составляет более 2500 детей и является значительным.

Сокращение сети сказалось на уменьшении численности обучающихся и педагогических работников системы дополнительного образования детей. По данным государственной статистики сокращение составило 638 человек (или 0,5%); численность работников и внешних со-местителей сократилась на 149 человек.

По данным муниципальных органов управления образованием в Иркутской области на 1 января 2015 года на различных профилактических учетах состоят 8428 человек: это дети и подростки, состоящие на внутри школьных учетах, на учетах в органах полиции и районных (городских) комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав. Из них 75% или 6 280 человек заняты в объединениях дополнительного образования детей.

Таблица № 33

Охват школьников, состоящих на профилактических учетах, дополнительным образованием в разрезе муниципальных образований Иркутской области:

% охвата	Муниципальные образования Иркутской области
100 - 90%	Балаганский, Иркутский, Катангский, Куйтунский, Аларский, Баяндаевский, Осинский районы

80 - 60%	города: Братск, Иркутск, Саянск, Свирск, Усть-Илимск, Черемхово, районы: Бодайбо и района, Братский, Жигаловский, Заларинский, Зиминский, Казачинско-Ленский, Качугский, Киренский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Нижнеудинский, Ольхонский, Тайшетский, Тулунский, Усольский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Усть-Удинский, Черемховский, Чунский, Шелеховский, Боханский, Нукутский районы
менее 60%	города Ангарск, Зима, Тулун, Усолье - Сибирское, Слюдянский, Эхирит-Булагатский районы

Более правдивым, безусловно, представляются данные о дополнительной занятости подростков, состоящих на учете в последней представленной категории, где занятость указанной категории составляет менее 60%.

В целом из основных проблем дополнительного образования, которые накопились за последние годы можно выделить:

- сокращение сети муниципальных учреждений дополнительного образования детей;
- слабая материально-техническая база муниципальных учреждений дополнительного образования детей;
- ослабление материально-технической базы детских творческих коллективов, недостаточное выделение финансовых средств на приобретение сценических костюмов и обуви для детских вокально-хоровых, фольклорных, хореографических коллективов, музыкальных инструментов для коллективов оркестрового жанра, вокально-инструментальных ансамблей, декораций и атрибутов для театральных коллективов;
- сокращение ставок педагогов - организаторов детского досуга, руководителей детских творческих коллективов;
- проблема «старения» кадров и увеличения потребности в специалистах, особенно в небольших школах, расположенных в отдаленных районах.

Каждый ребенок, подросток должен иметь возможность найти себе занятие по душе. В этой связи недопустимо свертывание системы внешкольного дополнительного образования. Центры художественного, технического, музыкального творчества - это огромный ресурс гармоничного развития личности. Неоспоримым является тот факт, что вовлечению несовершеннолетних в антиобщественные действия способствуют их незанятость развивающими видами деятельности, отсутствие у них возможности для культурного проведения досуга.

При имеющейся возможности выбора разнообразных направлений дополнительного образования детей дошкольного и младшего школьного возраста в настоящее время обращает на себя внимание отсутствие доступности дополнительного образования для школьников среднего и старшего звена.

Кроме того, вынуждены констатировать, что в ряде учебных заведений области родители продолжают осуществлять оплату за посещение детьми дополнительных занятий, несмотря на наличие в штатном расписании организаций педагогов дополнительного образования, а также необходимых оборудованных помещений для занятий (спортивные залы, бассейны и т.д.).

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным рекомендовать:

Министерству образования Иркутской области, органам местного самоуправления:

продолжить работу, направленную на снижение дефицита педагогических кадров, обеспечить их непрерывное профессиональное сопровождение и подготовку;

разработать программы 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;

принять все возможные меры по снятию напряженности в период проведения итоговой аттестации, усилить проведение разъяснительной работы со всеми участниками образовательного процесса;

продолжить развитие региональной системы профессионального образования, в том числе по созданию условий для расширения спектра специальностей, востребованных на рынке труда, улучшению материально-технической базы учреждений, в том числе обеспечения надлежащих условий для обучения лиц с ограниченными возможностями.

В целях ведения достоверного отчета о дополнительной занятости лиц, состоящих на профилактических учетах, получения объективной картины для планирования дальнейших действий, представляется важным ведение мониторинга в указанной сфере проводить совместно с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, разработать систему наблюдения, ориентированную на результат.

3.5. Право на социальное обслуживание и пенсионное обеспечение

В адрес Уполномоченного поступает значительное количество об-

ращений по вопросам социальной поддержки семей с детьми, предоставления льгот и социальных выплат.

По своему характеру, поступившие заявления можно разбить на несколько основных групп: предоставление льгот, назначение и выплата социальных пособий, оказание адресной материальной помощи, пенсионное обеспечение, оформление и использование средств материнского (семейного) капитала.

Большая часть поступивших обращений носит консультационный характер, Уполномоченным в таких случаях даются разъяснения действующего законодательства или порядка предоставления льгот, пенсий, социальных пособий.

Вместе с тем, имеют место случаи, свидетельствующие о проблемах социального обслуживания на местах.

В целях создания условий, способствующих увеличению доли семей, имеющих 3 - х и более детей, решения социально-экономических проблем многодетных, малоимущих и семей одиноких родителей с 1 января 2007 года действует Закон Иркутской области от 23 октября 2006 года № 63 - оз «О мерах социальной поддержки в Иркутской области семей, имеющих детей», устанавливающий, в том числе, бесплатное обеспечение лекарствами, приобретаемыми по рецептам врачей при амбулаторном лечении для детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет, для детей первых 3 - лет жизни из малоимущих семей и семей одиноких родителей.

Данной мерой социальной поддержки воспользовались в 2012 году - 18 425 детей, в 2013 - 25 424, в 2014 - 36 492 ребенка (рост в 2 раза!).

Таблица № 34

Категории детей	2012 г.	2013 г.	2014г.
Дети до трех лет из малоимущих семей, воспользовавшиеся правом бесплатного обеспечения лекарственными препаратами, чел.	6 665	9 522	13 574
Количество рецептов, по которым произведено возмещение расходов, шт.	15 186	23 700	34 024
Дети до трех лет из семей одиноких родителей, воспользовавшиеся правом бесплатного обеспечения лекарственными препаратами, чел.	2 292	2 673	3 748
Количество рецептов, по которым произведено возмещение расходов, шт.	5 371	6 743	9 335
Дети в возрасте до шести лет из многодетных семей, воспользовавшиеся правом бесплатного обеспечения лекарственными препаратами, чел	9 468	13 229	19 170

Количество рецептов, по которым произведено возмещение расходов, шт.	23 737	34 809	51 128
Возмещены расходы аптечным учреждениям за счет средств областного бюджета, тыс. руб.	10 446,85	15 596,5	22 889,99

Вместе с тем, Постановлением 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»²⁷, утверждено право всех детей в возрасте до 3 лет на бесплатное обеспечение лекарственными средствами. Данная норма является действующей федеральной гарантией, которую субъекты Российской Федерации не вправе отменять и изменять.

В связи с возникшими противоречиями Уполномоченным была запрошена позиция прокуратуры Иркутской области, Законодательного Собрания Иркутской области и Правительства Иркутской области.

По результатам проверки в указанной сфере прокуратурой Иркутской области выявлено ненадлежащее региональное нормативно-правовое регулирование в сфере социальной поддержки по вопросу бесплатного обеспечения детей в возрасте до 3 лет лекарственными средствами. В связи с чем, в адрес Правительства Иркутской области прокуратурой Иркутской области внесено представление, которое в настоящее время находится на рассмотрении. Результаты принятых мер по представлению находятся на контроле у Уполномоченного.

Государственная политика в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, как и во всем цивилизованном мире, предполагает гуманное к ним отношение, обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации не только социальных, экономических, политических прав, но и активного использования личностного потенциала, возможности интеграции в социум.

В жизнедеятельности любого человека социализация представляет исключительную важность, так как связана с личностью, ее формированием, воспитанием, становлением, приобретением навыков общения и взаимодействия личности с окружающей средой.

Социальное обслуживание детей - инвалидов, имеющих нарушение интеллекта, частично или полностью утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, на территории Иркутской области осуществляется 4 детскими домами -

²⁷ Приложение №1 «Перечень групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно» к Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения»

интернатами для умственно отсталых детей с общим количеством мест - 998 (978 - стационарных мест, 20 - полустационарных мест).

Министерством социального развития, опеки и попечительства в Иркутской области созданы 3 отделения сопровождения семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья, в учреждениях социального обслуживания, расположенных в Усольском, Нижнеилимском районах и г. Вихоревка.

Данными отделениями осуществляется социальное сопровождение семей, в которых воспитываются 347 детей с ограниченными возможностями здоровья. К сожалению, следует отметить, что развитие отделений указанного профиля должно развиваться во всех муниципальных образованиях области. **Сегодня остро стоит вопрос социального сопровождения семей, имеющих детей - инвалидов в муниципальных образованиях, где указанные отделения не функционируют.**

В 2014 году министерством социального развития опеки и попечительства Иркутской области продолжена работа по исполнению федеральных полномочий в части обеспечения инвалидов, в том числе детей - инвалидов техническими средствами реабилитации (далее - ТСР) и санаторно-курортным лечением.

На данные цели направлено 481 891,28 тыс. рублей.

На обеспечение ТСР направлено 292 858,58 тыс. руб. Количество инвалидов, в том числе детей - инвалидов обеспеченных техническими средствами реабилитации, а также услугами, включенными в Федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, в 2014 году составило 34 847 чел.

Вместе с тем, в аппарат Уполномоченного систематически поступают обращения граждан по вопросам несвоевременного предоставления ТСР, а также предоставления ТСР не соответствующих потребностям ребенка с ограниченными возможностями здоровья.

Так, в адрес Уполномоченного обратилась гражданка П., имеющая на иждивении двух детей - инвалидов 2003 года рождения.

Как следовало из обращения, а также приложенных материалов дела согласно индивидуальным программам реабилитации несовершеннолетние подлежали обеспечению техническими средствами, в том числе прогулочными креслами - колясками для больных с ДЦП.

Однако коляски, предоставленные министерством социального развития опеки и попечительства Иркутской области, не удовлетворяли потребностям детей, поскольку предлагаемые коляски не в полном объеме соответствовали параметрам, предусмотренным индивидуальной программой реабилитации, имели укороченную спинку, в связи с чем, дети постоянно опрокидывались назад при их использовании. При отсутствии прогулочных колясок дети более полугода не выходили на ули-

цу.

Прогулочные коляски иного вида, согласно ответу министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области предоставить не представляется возможным, поскольку финансирование мероприятий по предоставлению технических средств реабилитации осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, передаваемого областному бюджету в форме субвенций.

При формировании заявки на размещение заказа на поставку технических средств реабилитации орган государственной власти, как заказчик, не вправе указывать производителя, модели или товарные знаки, поскольку это повлечет нарушение требований действующего антимонопольного законодательства.

Прогулочными колясками, которые в соответствии с их техническими характеристиками в полном объеме на длительное время удовлетворили бы потребности детей, являются коляски стоимостью около 130 000 рублей.

Приобрести указанные коляски гражданкой П. за собственные средства из-за высокой стоимости не представлялось возможным.

Выражая особую озабоченность указанным вопросом, Уполномоченный обратился в один из благотворительных фондов, который согласился оказать содействие в решении данного вопроса.

Нередки обращения граждан, в которых они указывают на нарушения прав ребенка, связанные с правовой некомпетентностью специалистов либо нежеланием добросовестно выполнять свои профессиональные обязанности.

Так, в адрес Уполномоченного пришло письмо от матери ребенка - инвалида с просьбой оказания ей содействия в предоставлении ее 14-летнему сыну Р. технических средств реабилитации в соответствии с ИПР ребенка - инвалида. Семья проживает в Боханском районе, в частном доме, мать воспитывает ребенка одна.

Из письма следовало, что при обращении в органы социальной защиты по месту жительства о предоставлении технических средств реабилитации ей было сообщено, что средства будут выданы в течение срока, указанного в таблице «Технические средства реабилитации и услуги по реабилитации (ТСР)» в графе «Срок проведения реабилитационных мероприятий с применением ТСР», т.е. в период с 01.08.2014 по 09.02.2018 года.

Ознакомившись с письмом, Уполномоченным, было подготовлено обращение в адрес министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, в котором указывалось на неправомерное затягивание сроков по обеспечению ребенка - инвалида ТСР и на нарушение прав несовершеннолетнего.

Кроме этого, Уполномоченный рекомендовал провести среди специалистов работу по изучению Приказа Минздравсоцразвития России

от 04.08.2008 № 379н «Об утверждении форм индивидуальной программы реабилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации ребенка - инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, порядка их разработки и реализации» и его правоприменения.

Также к Уполномоченному поступали обращения родителей детей - инвалидов по вопросу реализации права на социальное обеспечение, в частности на санаторно-курортное лечение детей - инвалидов. В настоящее время, в Иркутской области, проживает более 12 тыс. детей - инвалидов, более 60 страдают редкими заболеваниями, состояние здоровья многих из которых поддерживается за счет интенсивной лекарственной терапии, регулярных профилактических осмотров и стационарного лечения в периоды обострений заболевания.

В рамках действующего законодательства, на основании имеющихся показаний, значительная часть детей направляется для получения высокотехнологичной медицинской помощи в учреждения здравоохранения и учреждения оздоровительного профиля федерального значения.

Федеральным законом № 178 - ФЗ установлено право для детей - инвалидов, а также для лиц их сопровождающих, на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. Определено, что порядок предоставления гражданам вышеуказанной социальной услуги устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития.

В соответствии с Приказом Минздравсоцразвития России от 29.12.2004 № 328 «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» определено, что для следования к месту лечения граждане вправе воспользоваться:

- железнодорожным транспортом (поезда всех категорий, в том числе фирменные поезда в случаях, когда возможность проезда к месту лечения и обратно в поездах других категорий отсутствует, вагоны всех категорий, за исключением спальных вагонов с двухместными купе и вагонов повышенной комфортности);
- авиационным транспортом (экономический класс) при отсутствии железнодорожного сообщения, либо при меньшей стоимости авиаперелета по сравнению со стоимостью проезда железнодорожным транспортом на условиях, установленных абзацем вторым настоящего пункта, либо при наличии у инвалида, в том числе ребенка - инвалида, заболевания или травмы спинного мозга;
- водным транспортом (третьей категории);

- автомобильным транспортом (общего пользования).

Вместе с тем, с учетом того, что Иркутская область территориально находится на значительном расстоянии от городов Москва, Санкт - Петербург (5 - 6 дней на железнодорожном транспорте), транспортировка и сопровождение тяжело больного ребенка к месту лечения столь длительный период сопряжена с большими трудностями. Учитывая это, многие родители детей - инвалидов вынуждены самостоятельно изыскивать необходимые финансовые средства для транспортировки детей авиатранспортом в федеральные медицинские центры на лечение.

Таким образом, для наиболее нуждающейся категории детей, вопросы медицинского обслуживания в федеральных учреждениях остаются актуальными и затратными.

В целях защиты прав детей - инвалидов, особо нуждающихся в государственной поддержке, Уполномоченный обратился в адрес министерства здравоохранения Российской Федерации с просьбой рассмотреть возможность внесения изменений в Приказ Минздравсоцразвития России от 29.12.2004 № 328 «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» в части расширения как перечня заболеваний, при которых дети - инвалиды, а также лица их сопровождающие, будут иметь право на проезд авиационным транспортом при следовании к месту лечения и обратно, так и в части учета территориальной отдаленности региона даже при наличии железнодорожного сообщения.

Вместе с тем, из ответа министерства труда и социальной защиты Российской Федерации усматривается, что данный вопрос прорабатывался с федеральными органами исполнительной власти, но не был поддержан. При этом было разъяснено, что в случае отсутствия у получателя набора социальных услуг правовых оснований для предоставления бесплатного проезда авиационном транспортом вопрос о частичной компенсации материальных затрат может рассматриваться в соответствии с нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, к компетенции которых в соответствии с действующим законодательством относится решение вопросов оказания материальной помощи.

В соответствии с соглашением между Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Правительством Иркутской области, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 2100 - р, Правительству Иркутской области переданы полномочия Российской Федерации в части предоставления гражданам, указанным в статьях 6.1 и 6.7 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178 - ФЗ «О государственной социальной помощи» и не отказавшимся от получения набора социальных услуг в натуральной форме, санаторно-курортного лечения и бесплатного проезда

на междугородном транспорте к месту лечения и обратно за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Уполномоченным органом государственной власти определено министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

В целях реализации переданных полномочий постановлением Правительства Иркутской области 7 декабря 2011 года № 387 - пп утверждено Положение о предоставлении отдельным категориям граждан в Иркутской области санаторно-курортных путевок и Положение о предоставлении отдельным категориям граждан в Иркутской области бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Ежегодно нормативными правовыми актами Российской Федерации для субъектов Российской Федерации, реализующих переданные полномочия, устанавливается размер бюджетных ассигнований, а также стоимость одного дня пребывания в санаторно-курортных учреждениях. Обеспечение детей - инвалидов санаторным курортным лечением продолжает оставаться острой проблемой, в связи с недостаточным финансированием из федерального бюджета.

Категории лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, указаны Федеральным законом от 17.07.1999 № 178 - ФЗ «О государственной социальной помощи», и дети - инвалиды являются одной из них. Преимущественного права по отношению к другим лицам льготных категорий при обеспечении санаторно-курортным лечением в рамках предоставления набора социальных услуг дети - инвалиды не имеют. Финансирование осуществляется из расчета стоимости набора социальных услуг. При этом детям - инвалидам выделяется вторая путевка для сопровождающего лица. В связи с этим число лиц льготных категорий, обратившихся за оздоровлением, превышает количество путевок.

В целях соблюдения равных прав граждан путевки предоставляются в порядке очередности подачи заявлений.

Ситуация дефицита средств на санаторно-курортное лечение граждан в рамках предоставления набора социальных услуг с каждым годом повторяется, что привело к уменьшению количества детей - инвалидов, реализовавших свое право на оздоровление.

Финансирования, выделяемого на эти цели, недостаточно, поэтому не представляется возможным выделять ежегодно путевки на санаторно-курортное лечение всем нуждающимся. Острота данной проблемы на территории региона подтверждается географией обращений граждан к Уполномоченному.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области на обеспечение инвалидов санаторно-курортным лечением и проездом к месту лечения и обратно в 2014 году направлено 153 908,45 тыс. руб., в том числе 35 124,25 тыс. руб. на сана-

торно-курортное лечение в Республике Крым.

Количество лиц, прошедших санаторно-курортное лечение, составило 4715 человек, в том числе 865 человек в санаторно-курортных организациях Республики Крым.

Санаторно-курортное лечение предоставлено 410 детям - инвалидам и 410 сопровождающим их лицам, в том числе 110 детям - инвалидам и 110 сопровождающим их лицам в Республике Крым.

Бесплатным проездом на междугородном транспорте на санаторно-курортное лечение и лечение по федеральной квоте воспользовалось 5789 человек. Остро стоит и вопрос обеспечения проезда к месту лечения и обратно, санаторно-курортного лечения в медицинские организации и организации санаторного обслуживания, а также реабилитационные центры для детей - инвалидов и их семей, расположенные на территории области. Средств, выделяемых на эти цели абсолютно недостаточно для удовлетворения существующей потребности.

С 1 января 2015 года, в связи с передачей Правительством Иркутской области в Фонд социального страхования Российской Федерации полномочий по обеспечению инвалидов и отдельных категорий ветеранов техническими средствами реабилитации, протезно-ортопедическими изделиями, путевками на санаторно-курортное лечение при наличии медицинских показаний, проездом на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, данными вопросам будет заниматься филиал Государственного учреждения - Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации через свои отделения, расположенные на территории Иркутской области.

В адрес Уполномоченного нередко также обращения по вопросам пенсионного обеспечения. В основном эти обращения носят консультативный характер.

Таблица № 35

По состоянию на 31 декабря 2014 года получателями пенсий являются дети:

потерявшие обоих или единственного кормильца	222
дети - инвалиды	13013
дети в возрасте до 18 лет, потерявшие обоих родителей	5692
дети в возрасте 18 лет, потерявшие одного из родителей	27 510

Одной из форм государственной поддержки семей, имеющих детей является материнский (семейный) капитал, размер которого на 2014

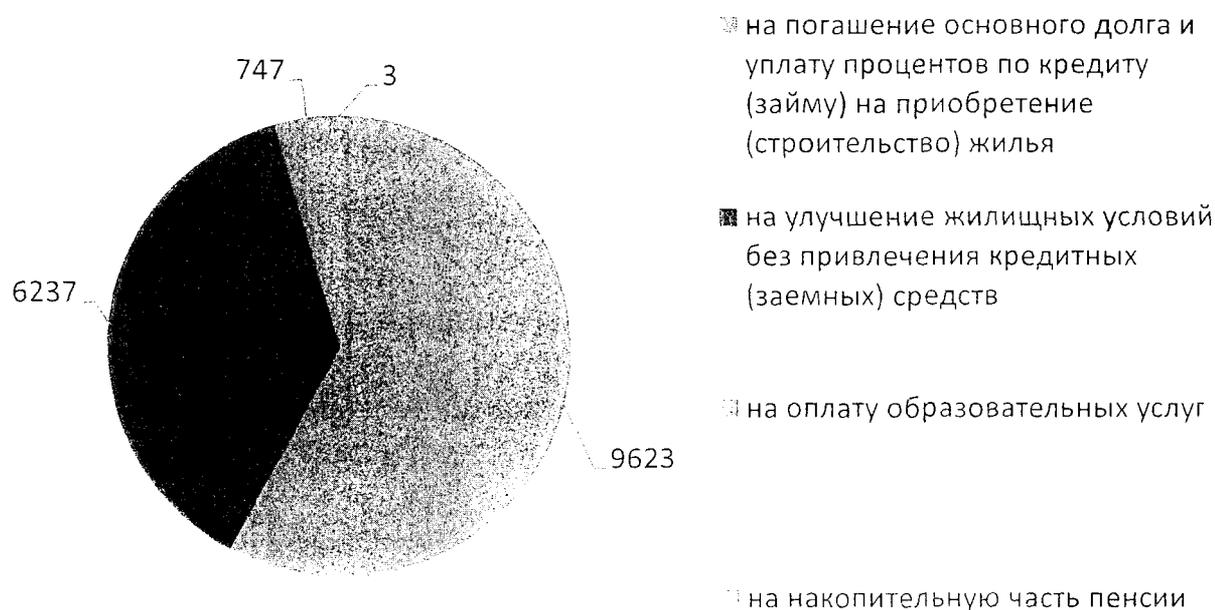
год составляет 429 408,50 рублей.

В 2014 году с заявлением о выдаче государственного сертификата обратилось 16925 заявителей, по которым принято 16703 положительных решения.

С заявлениями о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала обратилось 16610 владельцев сертификатов на сумму 6 439, 72 млн. рублей, в том числе:

- 9623 заявления на сумму 4018,78 млн. рублей на погашение основного долга и уплату процентов по кредиту (займу) на приобретение (строительство) жилья;
- 6237 заявлений на сумму 2374,43 млн. рублей на улучшение жилищных условий без привлечения кредитных (заемных) средств;
- 747 заявлений на сумму 46,05 млн. рублей на оплату образовательных услуг;
- 3 заявления на сумму 0,46 млн. рублей - на накопительную часть пенсии.

Диаграмма № 18



Имеются факты обращений в адрес Уполномоченного по вопросу совершения мошеннических действий со средствами материнского (се-

мейного) капитала.

Так в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки А., проживающей в Куйтунском районе по факту совершения мошеннических действий гражданином Г., являющимся директором общества с ограниченной ответственностью, при совершении сделок купли - продажи имущества с использованием средств материнского (семейного) капитала.

В адрес правоохранительных органов Уполномоченным было направлено соответствующее обращение, однако мер по привлечению гражданина Г. к уголовной ответственности компетентными органами принято не было, в связи с чем, Уполномоченным было направлено обращение в прокуратуру Иркутской области.

По результатам проверки, проведенной по запросу Уполномоченного, Прокуратурой Куйтунского района принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела отменено. По выявленным нарушениям закона, допущенным при проведении доследственной проверки, прокуратурой района приняты меры реагирования.

Обозначенный вопрос остается на контроле у Уполномоченного, а также Прокуратуры Иркутской области до принятия законного решения.

3.6. Право ребенка на семью. Профилактика социального сиротства

В 2014 году Уполномоченным был подготовлен специальный доклад о положении детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области²⁸.

Учитывая, что вопросы защиты прав детей, лишившихся родительского попечения находятся в зоне особого внимания Уполномоченного, в специальном докладе на основе сравнительного анализа показателей в сфере опеке и попечительства среди субъектов Российской Федерации были обозначены проблемные вопросы и выданы рекомендации по определению стратегии действий в профилактике социального сиротства.

За последние годы по своему значению приняты беспрецедентные меры по совершенствованию государственной политики в сфере защиты детей - сирот. В законодательство внесены изменения, направленные на улучшение положения детей - сирот в части создания условий для их устройства в семьи граждан, установлены меры дополнительной

²⁸ Специальный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области «О положении детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области», 2014 г., www.irdeti.ru

поддержки гражданам, взявшим на воспитание детей в свои семьи, изменен порядок обеспечения жилыми помещениями.

Продолжается реформирование организаций для детей - сирот, которым предстоит согласно установленным новым требованиям, создать семейные условия проживания. Кроме того, перед организациями для детей - сирот сегодня ставятся новые задачи. В рамках действующего законодательства их деятельность должна быть направлена на профилактику социального сиротства, возврат детей в биологические семьи, содействие устройству детей на воспитание в семьи российских граждан, обеспечение социальной, в том числе постинтернатной адаптации детей. В целях своевременного выявления и разрешения проблем, возникающих в процессе воспитания приемного ребенка, а также предотвращения его возврата, организации для детей - сирот могут оказывать комплексную помощь приемным родителям в воспитании, реализации и защите прав детей, их сопровождении.

Несмотря на комплекс мер, принимаемых сегодня как на федеральном, так и региональном уровнях и положительную динамику некоторых социальных показателей, принимаемые меры по профилактике социального сиротства в большей степени, по-прежнему, ориентированы на ликвидацию последствий социального сиротства, а не на искоренение причин и условий, способствующих этому.

Учитывая, что в соответствии с Законом Иркутской области от 12.07.2010г. № 71 - ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», в 2014 году в специальном докладе даны общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению и защите прав детей - сирот в Иркутской области, данный раздел ежегодного доклада будет посвящен положению дел наиболее проблемных вопросов, которые на сегодня, требуют принятия комплекса решений.

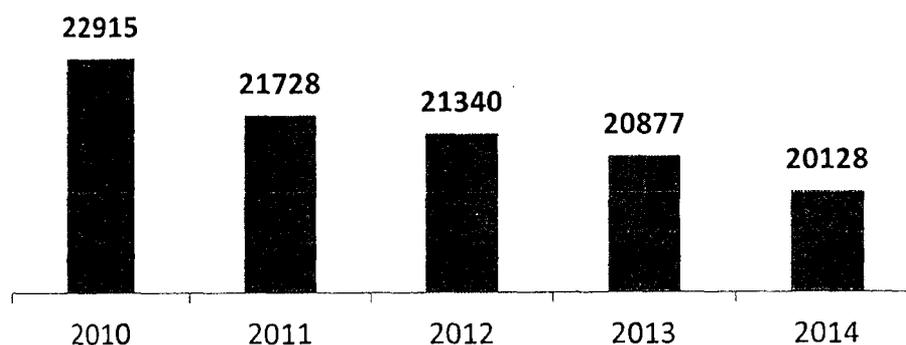
3.6.1. Общие сведения о состоянии сиротства в Иркутской области

На протяжении последних нескольких лет продолжается снижение показателей численности детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на территории Иркутской области. Вместе с тем по указанной позиции регион продолжает занимать одно из лидирующих мест не только по Сибирскому федеральному округу, но и России в целом.

Количество детского населения в регионе по данным Иркутскстата на 1 января 2014 года составило 540 669 человек, при этом доля детей - сирот составляет 20 128 детей²⁹ или 3,7% от общего числа детей, проживающих в регионе.

²⁹ Согласно сведениям федерального статистического наблюдения формы 103 - РИК о выявлении и устройстве детей - сирот детей, оставшихся без попечения родителей за 2014 год.

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



Из общего количества детей, состоящих на учете в органах опеки и попечительства в 2014 году (23 781 человек):

3152 ребенка были усыновлены (удочерены) посторонними гражданами, в том числе, 919 детей переданы на воспитание иностранным гражданам (по существу данная категория детей уже не относится к категории детей - сирот, но учитывается в общей численности, так как требует контроля до достижения ими 18 лет);

15 922 ребенка находятся на воспитании в семьях, в том числе:

5116 человек переданы на безвозмездную форму опеки или попечительства;

10038 человек переданы на возмездную форму опеки или попечительства по договору о приемной семье;

267 человек переданы на предварительную форму опеки или попечительства;

501 ребенок добровольно переданы родителями по заявлению о назначении их ребенку опекуна (попечителя). Следует учесть, что данная категория детей состоит на учете в органах опеки и попечительства, но не является категорией детей, оставшихся без попечения родителей;

507 подростков, не достигших возраста 18 лет, обучаются в учреждениях профессионального образования, и их законным представителем являются органы опеки и попечительства;

3939 несовершеннолетних находятся под надзором в организациях для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

261 ребенок находится в других учреждениях временного пребывания (больницы, специализированные учреждения для несовершеннолетних, учреждениях закрытого типа системы образования, учреждениях исполнения наказания).

Показатели выявления детей - сирот в 2014 году свидетельствуют о том, что в среднем, в день без попечения родителей на территории об-

ласти остается 6 несовершеннолетних, заботу о которых - содержание, воспитание, защиту прав и интересов берет на себя государство.

Таблица № 36

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

субъект РФ	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Красноярский край	3781	2948	2900	2893	3035	2585
Кемеровская область	4163	3290	2752	2795	2797	2056
Иркутская область	4865	3217	2932	2628	2308	2141
Новосибирская область	2648	2189	2193	1946	1569	1252
Алтайский край	2956	1822	1646	1618	1476	964
Забайкальский край	1886	1550	1427	1413	1155	1222
Омская область	2114	1283	1220	1152	1115	1028
Республика Бурятия	1752	1295	1029	1003	968	784
Томская область	1477	889	765	672	669	515
Республика Тыва	1258	1050	992	931	504	930
Республика Хакасия	931	425	413	439	336	285
Республика Алтай	488	362	399	272	212	217

Анализируя общие показатели выявления детей - сирот в России за период 2005 - 2014 г.г. очевидно, что Иркутская область занимает лидирующие позиции по итогам 2014 года после Красноярского края (2585), Московской (2491), и Челябинской (2426) областей. Вместе с тем, численность детского населения данных субъектов превышает число детского населения Иркутской области.

Одной из главных причин социального сиротства в регионе, является ненадлежащее выполнение родителями обязанностей по воспитанию детей - (85%).

Учитывая, что в числе первоочередных государственных приоритетов были определены задачи по повышению эффективности профилактики семейного неблагополучия, решения задач по комплексному сопровождению семьи, нуждающейся в государственной поддержке, серьезно пересмотрены подходы к организации деятельности всех органов и учреждений, работающих с семьей.

Следует отметить, что в последние годы наблюдается положительная динамика снижения числа впервые выявленных детей на территории региона.

Вместе с тем, комплекс причин, приводящих к нарастанию семейного неблагополучия, складывается из различных факторов. В том числе, это социальные факторы - бедность, безработица, инвалидность. Семейные факторы - традиции, сформированные в поколениях, такие как алкоголизм, жестокость и семейное насилие, и личностные - отсутствие психологического потенциала для преодоления трудностей, несформированные родительские компетенции.

Среди причин, по которым дети в Иркутской области остаются без попечения родителей, преобладают уклонение от воспитания и материального содержания ребенка, отказ родителей от исполнения обязанностей по воспитанию своих детей, лишение или ограничение в родительских правах. В том числе только по итогам 2014 года:

1 184 родителей лишено родительских прав в отношении **1404** несовершеннолетних.

Из них, у **72%** детей лишены родительских прав оба родителя или одинокая мать; в **12** случаях (**1%**) основанием для лишения родительских прав послужило жестокое обращение в детьми, в том числе из-за психического или физического насилия, покушения на их половую неприкосновенность; в **10** случаях (**0,8%**) родители совершили умышленные преступления против жизни и здоровья своих детей или супруга;

236 родителей ограничено в родительских правах в отношении **300** несовершеннолетних. Из них у **78%** детей ограничены в правах оба родителя или одинокая мать, лишь в **33%** ограничение родительских прав имеет бессрочный характер в силу психического расстройства или хронического заболевания родителя;

34 ребенка отобраны при непосредственной угрозе жизни и здоровью детей. При этом в **30%** случаев, отобрание детей произошло после проведения социально-реабилитационных мероприятий в отношении семьи;

116 детей, от которых матери отказались при рождении в медицинских учреждениях области;

Лишь **21% (466 детей)** из числа выявленных в 2014 году являются детьми, родители которых умерли или умерла одинокая мать, **50% (1065 детей)** являются детьми дошкольного возраста (от 0 до 7 лет).

Таблица № 37

Динамика численности родителей, лишенных, ограниченных в родительских правах в Иркутской области, чел.

	2010	2011	2012	2013	2014
численность родителей, лишенных родительских прав	1774	1665	1396	1190	1184
численность родителей, ограниченных	123	191	166	217	236

ных в родительских правах

численность детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью детей	155	120	80	46	34
--	-----	-----	----	----	----

Таблица № 38

Численность родителей, лишенных родительских прав, в разрезе Сибирского Федерального округа, чел.

субъект РФ	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Республика Алтай	166	140	105	113	54	61
Республика Тыва	183	207	240	247	88	120
Республика Хакасия	347	261	241	239	174	213
Томская область	620	566	549	420	473	402
Республика Бурятия	661	578	522	498	571	410
Забайкальский край	873	728	734	636	600	466
Алтайский край	1097	1085	944	893	857	781
Омская область	1148	975	889	673	857	727
Новосибирская область	1347	1373	1366	1063	971	823
Иркутская область	2166	1774	1665	1396	1190	1184
Кемеровская область	2192	2078	1734	1539	1218	956
Красноярский край	1827	1719	1639	1488	1405	1276

В целом, в регионе наблюдается положительная динамика отказов от новорожденных (почти в 1,5 раза в сравнении с 2012 годом), вместе с тем, по итогам 2014 года от 116 детей матери отказались в роддомах.

Таблица № 39

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

Субъект РФ	2012	2013	2014
Сибирский федеральный округ	928	891	825
Кемеровская область	180	152	155
Новосибирская область	155	111	129
Иркутская область	191	159	116
Красноярский край	101	125	116

Омская область	103	100	87
Алтайский край	73	80	62
Забайкальский край	35	32	40
Республика Бурятия	7	54	39
Томская область	45	41	32
Республика Тыва	7	10	30
Республика Хакасия	25	18	11
Республика Алтай	6	9	8

Приоритет семейного воспитания детей - сирот, заботы об их благосостоянии и развитии закреплен в числе основополагающих принципов семейного права.

Ежегодно органы опеки и попечительства принимают меры в защиту прав более 2000 несовершеннолетних, устраивая их на семейные формы воспитания.

Таблица № 40

Динамика устройства детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на воспитание в семьи в динамике за 5 лет, чел.

	2010	2011	2012	2013	2014
численность детей, устроенных на безвозмездную форму опеки (попечительства)	1570	1092	879	688	583
численность детей, устроенных в приемную семью	886	857	991	1206	1822
Численность усыновленных (удочеренных)	149	122	112	110	89
Итого	2605	2071	1982	2004	2494

По итогам 2014 года приняты меры к устройству на семейные формы 2 494 несовершеннолетних, при этом выявлено 2 141 «новых» сирот.

Из общего количества детей, находящихся на воспитании в семьях опекунов или попечителей - 72% детей, воспитываются в семьях, являющимися близкими родственниками (бабушки, дедушки и т.д). Лишь 24% детей, являются детьми - сиротами у которых умерли родители или одинокая мать. Остальные 76% так называемые «социальные сироты».

Многие из детей - сирот, воспитывающиеся в интернатных учреждениях, имеют задержку физического и нервно-психического развития и более высокий уровень заболеваемости по сравнению со своими сверстниками.

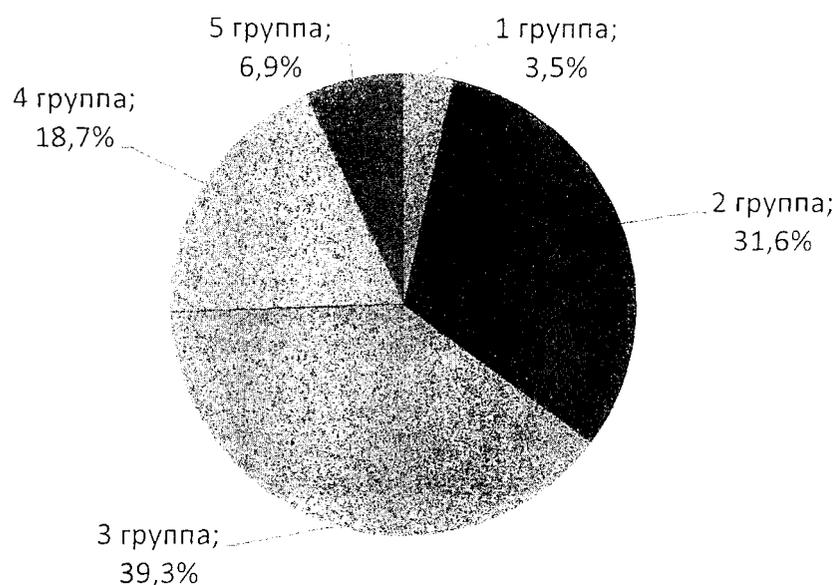
По итогам диспансеризации, проведенной в 2014 году для детей -

сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (из числа детей, находящихся в организациях - 6586 чел.):

- рекомендовано лечение - 5897 чел. (89,5%);
- нуждалось в дополнительных консультациях и исследованиях - 2144 чел. (32,6%);
- медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение необходима - 1708 чел. (25,9%),
- в оказании высокотехнологичной медицинской помощи понадобилось 3 чел.

Диаграмма № 20

По итогам проведения профилактических осмотров дети распределены по группам здоровья:



Нормальное физическое развитие имеют 80,8% детей, дефицит массы тела отмечен у 17,1% детей, избыток массы тела у 2,1%.

Определена структура и показатели общей заболеваемости у детей в возрасте от 0 до 17 лет:

- на 1 месте психические расстройства и расстройства поведения (636,8 на 1000),
- на 2 месте болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани (390,1 на 1000),
- на 3 месте болезни органов пищеварения (359,2 на 1000),
- на 4 месте болезни глаза и его придаточного аппарата (366,1 на 1000), на 5 месте болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (315,5 на 1000).

Показатель общей заболеваемости составляет 2896,3 на 1000, впервые выявленной заболеваемости - 1760,7 на 1000. Впервые взято на диспансерное наблюдение - 54,3%.

К сожалению, состояние здоровья детей - сирот воспитанников организаций характеризуется высокими показателями заболеваемости. Одной из первоочередных задач, стоящих сегодня перед органами опеки и попечительства является, устройство детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей в семье граждан.

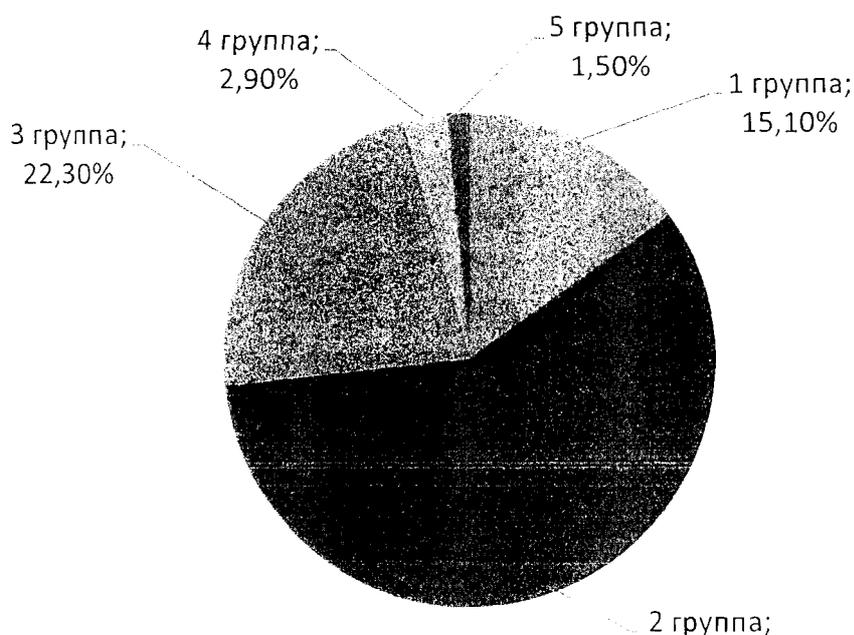
Согласно информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области из 4 809 детей, подлежащих устройству в семьи, 23,3% признаны детьми - инвалидами, 67% это дети, в возрасте от 11 до 17 лет.

По итогам диспансеризации, проведенной для детей находящихся на семейных формах устройства (обследовано 12 370 детей и подростков):

- рекомендовано лечение 9669 чел. (78,2%),;
- нуждалось в дополнительных консультациях и исследованиях 3843 чел. (31,1%);
- медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение - 1796 чел. (14,5%),
- в оказании высокотехнологичной медицинской помощи понадобилось 3 человека.

Показаний для направления детей - сирот на лечение за пределы территории Российской Федерации не выявлено.

Диаграмма № 21



По итогам проведения профилактических осмотров дети распределены по группам здоровья:

Нормальное физическое развитие имеют 88,4% детей, дефицит массы тела отмечен у 7,3% детей, избыток массы тела у 4,3%.

Определена структура и показатели общей заболеваемости у детей в возрасте от 0 до 17 лет:

- на 1 месте болезни органов пищеварения (389,9 на 1000),
- на 2 месте болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани (297,9 на 1000),
- на 3 месте болезни глаза и его придаточного аппарата (242,7 на 1000), на 4 месте болезни эндокринной системы, расстройства питания и нарушения обмена веществ (233,5 на 1000), на 5 месте болезни органов дыхания (187,1 на 1000).

Показатель общей заболеваемости составляет 1831,8 на 1000, впервые выявленной заболеваемости - 795,0 на 1000. Впервые взято на диспансерное наблюдение - 52,3%.

Как и в прошлом году, Уполномоченный обращает внимание на несоответствие общего количества детей, находящихся под опекой (попечительством) 15 922 и количества запланированных к участию в диспансеризации подопечных - 12883 человек.

Между тем, по распоряжению министерства здравоохранения Иркутской области от 31 января 2014 года №181 - мр кроме подопечных диспансеризации подлежат также и усыновленные (удочеренные) дети.

Кроме того, вызывает беспокойство обоснованность отказов 157 законных представителей в лице опекунов (попечителей) от проведения диспансеризации, поскольку одной из целей диспансеризации является выявление у детей заболеваний и оказания им медицинской помощи всех видов, включая высокотехнологичную медицинскую помощь. В ходе встреч Уполномоченного с опекунами (попечителями) детей по вопросам диспансеризации, законными представителями детей были обозначены следующие проблемы:

- в семье опекуна могут проживать как родные, так и приемные дети. Проведение в разные сроки диспансеризации для разных категорий детей, обучающихся, например, в одном классе, эмоционально травмирует подопечных детей, проводя «границу» между родными и кровными детьми. Это не носит повсеместный характер, но в отдельных случаях, для детей, старше 13 лет, могло бы быть организовано и в общем порядке;
- организационные проблемы при проведении диспансеризации, как в крупных городах (наличие очередей, длительность ожи-

дания), так и в районных центрах, вызывают справедливые замечания у законных представителей к порядку организации диспансеризации;

- диспансеризация усыновленных детей должна иметь особый порядок проведения, не позволяющий нанести психологический дискомфорт ребенку и родителю. Во многом это определяется необходимостью сохранения тайны усыновления и в маленьких территориях требует индивидуального подхода, особенно для детей старшего возраста.

По результатам диспансеризации возможны случаи выявления признаков причинения вреда здоровью несовершеннолетнего, возникших в результате противоправных действий. В связи с этим отказ приемных родителей, получающих вознаграждение за свой труд и опекунов или попечителей должен рассматриваться органами опеки и попечительства как нарушение прав детей - сирот на охрану здоровья.

3.6.2. Организация работы по профилактике социального сиротства

Согласно действующему законодательству лишение родительских прав является крайней мерой семейно-правовой ответственности, которая применяется в ситуации, когда защитить права и интересы ребенка другим путем невозможно.

Таким образом, лишению родительских прав должна предшествовать значительная работа всех структур, работающих с семьей.

Давая оценку ситуации по организации работы всех субъектов системы профилактики, следует отметить значительный объем **обще-профилактических** мероприятий, проводимых в целях укрепления института семьи, поддержки социально – незащищенных категорий, реализации мер по популяризации семейного воспитания, внедрения инновационных технологий по работе с семьей, развития партнерства в некоммерческом секторе по профилактике социального сиротства. Между тем, вопросы организации **индивидуальной профилактической** работы с семьей далеки от совершенства и требуют выстраивания эффективных моделей работы.

В качестве основных проблем хочется обозначить следующие:

1. В 2014 году органами полиции, в ходе проведения работы с семьями и детьми, находящимися в социально опасном положении, в учреждения системы профилактики помещено: 1206 детей в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, 956 - в органы здравоохранения. Практика организации работы с ребенком, помещенным по акту органов полиции в больницу или приют, на территориях складывается абсолютно разная.

Кого уведомить о помещении ребенка (какие субъекты?)? Кто будет работать с семьей, пока ребенок находится в больнице или приюте? Кто защищает его интересы в указанный период? Как возвращать? Кто дает разрешение? Почему потом рождаются новые документы, связанные с основаниями помещения (заявления родителей, ребенка)? Ставить ли ребенка на первичный учет, если родители есть, но они злоупотребляют родительскими правами и не появляются длительный период к ребенку, помещенному, например, в больницу? А если детей несколько, и один помещен в приют (возможно и не по месту жительства родителей), а другой здесь - в больнице? Какова роль комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в указанном вопросе? Должны ли получать в этот период родители социальные выплаты и пособия? Каким образом органам опеки и попечительства учитывать данную категорию и надо ли? А если не им, то кому?

Пока на указанные вопросы не будет дано четких ответов и они не будут урегулированы на областном уровне, ожидать системность и порядок в проведении индивидуальной профилактической работы с семьей не приходится.

В соответствии со п.1. ст. 121 СК РФ «Защита прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей», защита 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, медицинских 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**, а также в других случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства.

На наш взгляд, руководствуясь указанной нормой, следует разработать и принять областной Порядок работы по защите прав детей, родители которых уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, а также в случаях при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию. В нем могли бы найти отражение ответы на вышеперечисленные вопросы.

2. Требуется прекратить практику «искусственного снижения» семей, находящихся в социально – опасном положении через перевод их в семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации (по-новому –

семьи, нуждающиеся в социальном обслуживании). Упорядочить указанную работу в учреждениях социального обслуживания через жесткие требования к установлению критериев отнесения семей к той или иной категории.

3. Поручить областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав разработать алгоритм (порядок, регламент, методические рекомендации) взаимодействия всех субъектов системы профилактики по работе с «особыми» категориями:

родителями, употребляющими наркотические вещества (с принятием мер по ограничению в родительских правах до решения вопроса по их лечению и реабилитации);

родителями, осужденными к мерам наказания, не связанным с лишением свободы и получившим отсрочку исполнения наказания;

с родителями, привлеченными к уголовной ответственности за преступления в отношении детей (в том числе по ст.115, 116, 117, 119, 156 УК РФ).

4. Всем субъектам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обеспечить неукоснительное соблюдение Порядка взаимодействия по работе с детьми и семьями, находящимися в социально опасном положении на территории муниципальных образований. Разработать планы индивидуальной профилактической работы с семьями, вне зависимости от их даты постановки на учет в Банк данных о детях и семьях, находящихся в социально опасном положении (до 2013 года и после). При необходимости, с учетом правоприменительной практики, направить в областную комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав необходимые предложения по внесению изменений и уточнений в указанный документ.

5. Министерству социального развития, опеки и попечительства в 2015 году принять меры по изменению нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность Банка данных, как информационного продукта (обеспечить взаимоувязывание деятельности по ведению Банка данных в отделениях помощи семье и детям и областных государственных казенных учреждениях «Управления социальной защиты»);

6. Подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел прекратить практику постановки на профилактический учет и снятия с учета семей, находящихся в социально-опасном положении без учета Порядка взаимодействия, только в рамках ведомственного регулирования.

7. С учетом помещения в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации категории детей, проживающих в семьях, где родители могут обеспечивать выполнение родительских обязанностей (но не справляются, не «хотят», не сформированы родительские компетенции, нарушены дет-

ско-родительские отношения, конфликтная ситуация с членами семьи, уклоняются от выполнения обязательств), министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области разработать рекомендации по организации профилактической работы с указанной категорией семей (в том числе по взысканию алиментных платежей в период нахождения детей на полном государственном обеспечении и приостановлению социальных выплат).

Сегодня, с учетом результатов расследования резонансных случаев с детьми, на территории региона отмечается разобщенность в работе субъектов, отсутствуют скоординированные действия по внедрению эффективных технологий реабилитации социально неблагополучных семей с детьми, присутствует формализм при организации и составлении планов работы. «Крайними», в результате работы, остаются органы опеки и попечительства, не принявшие окончательные меры по защите интересов ребенка.

Например, в декабре 2004 года на территории города Усолье - Сибирского зарегистрировано преступление (нанесение тяжких телесных повреждений), совершенное в отношении несовершеннолетней К., 1998 года рождения, учащейся 9 класса. На почве возникшей ссоры мать нанесла ножевое ранение несовершеннолетней дочери.

Из материалов, представленных комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, семья К. многодетная, имеет на иждивении 4 несовершеннолетних детей, в отношении которых Н. является одинокой матерью. Ранее семья состояла на учете в КДН И ЗП Боханского района, характеризовалась отрицательно, поскольку мать злоупотребляет спиртными напитками, не работает, неоднократно привлекалась к административной ответственности за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей. Семья регулярно посещается специалистом отделения помощи семье и детям, сотрудниками инспекции, находится в банке данных семей, находится в социально-опасном положении. Кроме периодического рассмотрения на заседаниях КДН и ЗП, семья лишь наблюдалась в ходе посещений.

В рамках исполнения требований Постановления 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», вступающим в действие с 1 сентября 2015 года в целях сохранения привычной социальной среды, родственных и дружеских связей ребенка, продолжения получения образования в образовательной организации, которую посещал ребенок, дети помещаются под надзор в организацию для детей - сирот, расположенную территориально наиболее близко к месту их жительства или пребывания.

Вместе с тем, при проверках, проводимых Уполномоченным, деятельности организаций для детей - сирот, продолжают иметь место слу-

чаи, когда ребенок помещается в социально-реабилитационный центр в связи с трудной жизненной ситуацией настолько отдаленный от места жительства его родителей, что говорить о восстановлении детско-родительских отношений не приходится.

3.6.3. Предоставление качественного образования воспитанникам организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Получение качественного образования для ребенка, оставшегося без родительского попечения, является одним из немногих механизмов «социального лифта», который позволяет обеспечить ему социальное продвижение, доступ к важнейшим общественным благам, эффективную интеграцию в социуме.

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы обеспечение реализации гарантий доступности качественного образования для детей - сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, их поддержки на всех уровнях образования признано первоочередной государственной мерой.

Реорганизация учреждений для детей - сирот, в том числе «вывод» данных учреждений из системы образования, развитие семейного жизнеустройства, способствуют массовому притоку детей в систему «открытого» образования.

При этом ни системы специальной подготовки педагогов в школах, ни программ, учитывающих особенности развития и обучения детей с депривационными нарушениями в развитии, особенности их адаптации к новым социальным ситуациям, внедрено не было. В общеобразовательных школах присутствует недостаточное понимание педагогами образовательных нужд детей - сирот, отсутствие его сопровождения социально-психологическими службами. На результат влияет и постоянный перевод детей из одного учреждения в другое, разрывающий привычные социальные связи ребенка, исключаящий его положительную адаптацию и социализацию.

Так, по итогам 2014 года практически 20% выпускников детских домов и социально-реабилитационных центров не прошли государственную итоговую аттестацию по общеобразовательным программам основного общего образования.

Лишь 6 выпускников детских домов поступили в высшие учебные заведения. Продолжили обучение в 10 - 11 классах - 5 человек.

Таблица № 41

Количество выпускников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не прошедших государственную итоговую аттестацию по общеобразовательным программам основного общего образования, 2014 г.

	количество выпускников детских домов, школ - интернатов, подведомственных министерству образования Иркутской области	количество выпускников социальных приютов, реабилитационных центров, подведомственных минсоцразвитию Иркутской области	итого
общее количество выпускников	432	162	594
количество выпускников, не прошедших государственную итоговую аттестацию по образовательным программам основного общего образования и	74	42	116
итого в процентном соотношении	17,1%	25,9%	19,5%

Зачисление в учреждения профессионального образования проходило, как всегда в августе 2014 года. Ребята, которые остались на передачу государственной итоговой аттестации, по сути, лишились возможности быть зачисленными в эти учреждения на 2014 - 2015 учебный год.

Ярким примером неудовлетворительной характеристики образовательной деятельности, а также несвоевременном предоставлении психолого-педагогической помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении программ, является случай, выявленный Уполномоченным в МКОУ Шелеховского района СОШ № 6.

В девятом классе шестнадцатилетнему воспитаннику детского дома № 4 г. Шелехова, обучавшемуся в МКОУ ШР СОШ № 6 по основной общеобразовательной программе, в середине учебного года по результатам обследования в центральной психолого-медико-педагогической комиссии Иркутской области установлен диагноз - легкая умственная отсталость. Рекомендовано обучение по адаптированной программе в девятом классе для детей с нарушением интеллекта VIII вида.

Между тем, согласно статье 28 Федерального закона от

29.12.2012 № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация обязана обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся.

Соответственно возник вопрос, почему в результате только после четырех лет обучения, выпускнику 9 класса общеобразовательной школы рекомендуют обучение в классе для детей с нарушением интеллекта.

Абсолютно проигнорировав интересы мальчика, детский дом, поддерживая бездеятельность школы, принимает решение и переводит ребенка в середине учебного года в школу - интернат для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья VIII вида, расположенную в городе Тулуне. В результате - самовольный уход ребенка из учреждения!!! Полное равнодушие к судьбе ребенка в течение длительного времени его обучения со стороны должностных лиц не требует комментариев.

В настоящее время Уполномоченным направлено соответствующее обращение в адрес руководителя службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области Н.К. Красновой об организации проверки качества образования в МКОУ ШР СОШ № 6, предоставляемого воспитанникам организации для детей - сирот.

Как правило, дети, находящиеся под надзором в организациях, получают начальное общее, основное общее, среднее общее образование в близлежащих общеобразовательных организациях, в которых, к сожалению, формируется определенная социальная «исключенность» в отношении воспитанников данных учреждений. Так, в 2014 году в адрес Уполномоченного неоднократно поступали жалобы граждан на неблагоприятную обстановку, сложившуюся в образовательном учреждении, где обучаются дети - сироты.

Представляется крайне важным рекомендовать министерству образования Иркутской области во взаимодействии с министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, руководителями органов управления муниципальных образований коренным образом пересмотреть существующую систему предоставления образовательных услуг воспитанникам государственных организаций для детей - сирот, провести двухсторонний мониторинг по проблемным вопросам взаимодействия (системы психолого-педагогического сопровождения, включенности в систему дополнительного образования, индивидуального подхода, комфортности пребывания в образовательной среде, отношения педагогов к указанной категории, взаимодействия администрации учреждений и т.д.). Поставить на контроль вопросы ус-

певаемости (причин неуспеваемости) всех детей, являющихся воспитанниками учреждений, особенно выпускников 9 классов.

3.6.4. Самовольные уходы несовершеннолетних, воспитанников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Причины ухода несовершеннолетних из организаций для детей - сирот, имеют, как правило, глубокую психологическую основу: отвергнутость и ненужность, пережитое унижение, отсутствие эмоциональной связи с близкими людьми, жестокое обращение, сексуальные преступления, совершенные в отношении ребенка, желание вернуться домой, правовые препятствия по свободному времяпровождению и встречам с родственниками. Часто таким поступком дети просто хотят привлечь к себе внимание.

Вместе с тем, именно при первом уходе такого ребенка из организации, важно правильное поведение специалистов, которое на начальном этапе еще может исправить положение, создать условия для успешной адаптации ребенка в государственном учреждении.

По статистике, основной возраст уходов детей и подростков из организаций - от 11 до 17 лет. Так, детьми в возрасте до 10 лет совершенно 9 самовольных уходов (в аналогичном периоде прошлого года зарегистрировано 11 случаев);

с 11 до 15 лет - 704 самовольных уходов (2013г. - 654, +7,6%);

от 16 и старше - 1186 (2013г. - 1069, +1,1%).

Из числа самовольно уходящих, девочки - 591 чел., и 1308 - мальчики.

Традиционно подростковый возраст считается трудным периодом, когда подросток, несмотря на внешнюю браваду, грубость и агрессивность, на самом деле крайне раним и незащищен.

Поведенческая реакция в виде уходов из сиротских учреждений может быть как мотивированной, т.е. обусловлена психологически понятными причинами и вытекает из самой ситуации, в которой оказался подросток (конфликтная ситуация со сверстниками, когда ребенок подвергался унижению или побоям), так и немотивированной. В разных случаях внезапный уход может произойти на фоне сниженного настроения, или под влиянием друзей «за компанию».

На фоне острой стрессовой ситуации, мотивированные уходы возникают у детей по-разному: у слабых, эмоционально-ведомых, и чувствительных детей уходы проявляются как обдуманное или импульсивное и могут быть проявлением пассивного протеста; у подвижных, эмоциональных и импульсивных детей - как реакция эмансипации; у эмоционально холодных, сдержанных, замкнутых, мотивированные уходы проявляются как реакция избегания общения; у ярких, артистичных, ак-

тивных детей мотивированные уходы проявляются как демонстративная реакция.

В данном случае значимую роль в профилактике самовольных уходов детей и подростков играет работа психологических служб детских учреждений. Психолог, воспитатель или другой социально значимый для ребенка человек, должен объяснять ребенку, используя различные методики, что это не самый лучший способ реагирования. Но если подросток реагирует именно так, то значит, он не научился применять другие стратегии реагирования в конфликтных ситуациях и использует стратегию избегания.

Задача педагогов в этом случае - расширить эмоционально-поведенческий репертуар реагирования подростка, т. е. научить его разнообразным стратегиям поведения.

Впоследствии, на фоне постоянной стрессовой ситуации мотивированные уходы становятся привычными, стереотипными. Таким образом, формируется «привычка», когда подросток привычно реагирует уходом даже тогда, когда стресс не настолько выражен, чтобы убежать.

Любой человек, работающий с ребенком в учреждении, должен предпринять все возможные действия, чтобы обеспечить безопасность ребенка, оценивая риски для каждого ребенка индивидуально. Пропавшие дети могут оказаться в рискованной ситуации. Каждый случай самовольного ухода очень серьезен. Причины уходов всегда разные и носят комплексный характер. Они всегда связаны с условиями проживания детей.

Таким образом, основными задачами по предупреждению самовольных уходов несовершеннолетних являются:

- защита прав и законных интересов несовершеннолетних;
- предупреждение ситуаций, угрожающих жизни и здоровью детей;
- предупреждение правонарушений и антиобщественных действий как совершаемых несовершеннолетними, так и в отношении них;
- выявление и пресечение фактов вовлечения несовершеннолетних в совершение правонарушений, преступлений и иных антиобщественных действий;
- социально-психологическая реабилитация детей, склонных к самовольным уходам из семьи.

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

Оказавшись за пределами детского дома, воспитанники вовлека-

ются в криминальные структуры, подвергаются эксплуатации, в том числе сексуальной, зачастую они становятся либо участниками уголовных преступлений, либо потерпевшими по данным делам. Например, в период самовольных уходов подростками в 2014 году совершено 31 преступление: 7 грабежей, 20 краж, 2 мошенничества, 2 угона. Данные преступления зарегистрированы на территории городов Иркутск, Шелехов, Усолье - Сибирское, Братск, Черемхово, Балаганск, поселков Усть - Уда, Бохан. Зафиксировано 249 правонарушений, связанных с употреблением воспитанниками спиртных напитков и хулиганскими действиями.

Официальная статистика о количестве детей, совершивших в 2014 году самовольные уходы из организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей существенно разнится.

На конец 2014 года под надзором в организациях для детей - сирот находилось 3 939 несовершеннолетних (без учета данных домов ребенка).

По данным Главного Управления МВД Российской Федерации по Иркутской области в течение 2014 года области зарегистрировано 3100 самовольных уходов несовершеннолетних. Из них, каждый пятый случай ухода ребенка (643) - с заведением розыскных дел.

Из общего числа самовольно ушедших несовершеннолетних 1669 или 53,8% являются воспитанниками организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

«Лидерами» по количеству заявленных в розыск воспитанников стали г.г. Иркутск (440), Ангарск (275), Братск (116), Усолье - Сибирское (75), Тайшетский (71), Чунский (81), Усть-Кутский (82), Слюдянский (67), Черемховский (58), Заларинский (61), Зиминский (54), Шелеховский (41), Иркутский (38), Нижнеудинский (32), Усть-Удинский (27) районы.

Наиболее проблемными учреждениями, в которых на наш взгляд, необходимо принимать кардинальные меры, в 2014 году стали 15 детских государственных организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (с учетом ведомственной принадлежности в 2014 году).

Организации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:

- ОГКУСО «Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей» г. Иркутска (192 ухода);
- ОГКУСО «Социально реабилитационный центр д. Тунгуй в Заларинском районе» (46);
- ОГКУСО «Братский детский дом для умственно отсталых детей» (82);
- Отделение комплексного центра социального обслуживания населения п. Лесогорский Чунского района (52);

- ОГКУСО Иркутский детский дом для умственно отсталых детей (27);
- ОГКУСО «Социально реабилитационный центр г. Ангарска» (24),

Организации министерства образования Иркутской области:

- ОГОКОУ для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, школа - интернат для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, № 7 г. Ангарска (160 уходов);
- ОГООКУ санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, санаторный детский дом для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей № 5 (61);
- ОГОКОУ для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детский дом № 4 г. Шелехова (34),
- Профессиональное училище № 39 п. Центральный Хазан в Зиминском районе (33);
- ОГОКОУ для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детский дом № 1 г. Иркутска г. Иркутска (39);
- Ангарский техникум рекламы и промышленных технологий г. Ангарска (43);
- ОГОКОУ детский дом г. Усолъе - Сибирское (28);
- ОГОКОУ для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, основная общеобразовательная школа - интернат для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, № 11 п. Лесогорск Чунского района (29);
- Профессиональное училище г. Усолъе - Сибирского ПУ № 11 (25).

Требует пристального внимания ситуация, сложившаяся в «Центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей г. Иркутска».

В специальном докладе Уполномоченного «О положении детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» было акцентировано внимание на положении дел в данном учреждении.

На сегодняшний день в учреждении сложилась практически не управляемая ситуация, поскольку учреждение, призванное осуществлять защиту прав детей, фактически не обеспечивает их безопасность.

Так, из 440 заявлений о розыске воспитанников государственных учреждений по г. Иркутску - 192 (или 56,3%) это заявления о розыске воспитанников Центра помощи детям, оставшимся без попечения родителей.

При этом 157 заявлений о розыске (или 81%) поступило повторно, некоторые несовершеннолетние уходили из данного учреждения от 2 до 10 раз.

В период нахождения в розыске воспитанниками Центра на терри-

тории города совершено 11 преступлений (в 2013 году - 6, в 2012 году - 4).

Только за два месяца 2015 года совершено 16 преступлений (что составляет 30% от общего числа зарегистрированных преступлений), которые совершили воспитанники центра, находясь в розыске.

Например, несовершеннолетний И. в течение двух месяцев совершил 4 преступления (2 кражи и 2 грабежа). Несовершеннолетний Т. - 3 преступления (2 кражи и 1 грабеж). М. и Ж - 2 преступления (грабежи).

Из 76 воспитанников на учете в полиции по состоянию на 1 января 2015 года состоит 27 воспитанников, 7 из которых совершили преступления.

В 2014 г. за совершение преступлений к условной мере наказания осуждены 7 воспитанников центра.

Наличие в учреждении 1/3 детей, имеющих противоправное поведение, оказывает негативное влияние на остальную группу детей, распространяя криминальную субкультуру, склоняя к антиобщественному поведению, совершению правонарушений и преступлений.

По сведениям комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области в 2014 году 706 детей, находящихся под надзором государства совершали самовольные уходы из организаций, что составляет 8,1% от общей численности детей, находящихся в них.

При этом на первом месте по числу самовольных уходов, в процентном соотношении, находятся общеобразовательные школы - интернаты, подведомственные министерству образования Иркутской области. В четырех школах воспитываются 610 детей, 68 из которых совершали самовольные уходы (11,1%) в 2014 году.

Вторые места (7%) разделили специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, подведомственные минсоцразвитию Иркутской области - 273 самовольных уходов (7% от общего числа, 3 912 человек) и детские дома министерства образования Иркутской области, в которых зафиксирован 81 самовольный уход (1167 несовершеннолетних).

Третье место занимают специальные коррекционные школы - интернаты, в которых совершили самовольные уходы 58 воспитанников, что составляет 4,5% от общего числа несовершеннолетних (1274 чел.).

Четвертое место занимают дома-интернаты для умственно отсталых детей, в которых из 1138 несовершеннолетних совершили самовольные уходы 44 воспитанника, имеющие психические отклонения в развитии (3,9%).

Сохраняющаяся крайне сложная ситуация по законному представительству несовершеннолетних - выпускников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в учреждениях среднего профессионального образования, подтверждается данными статистики.

34,4% из числа обучающихся несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей, совершают самовольные уходы из организаций профессионального образования. 182 подростка в текущем году находилось в розыске.

Таблица № 42

Численность детей, находящихся под надзором в организациях для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, совершающих самовольные уходы

параметры	количество учреждений	в них количество несовершеннолетних	количество несовершеннолетних, совершивших самовольные уходы	% детей, совершающих самовольные уходы
количество специализированных учреждений (отделений), для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации	26	3912	273	7%
количество детских домов - интернатов для умственно отсталых детей	4	1138	44	3,9%
количество детских домов	18	1167	81	7%
количество специализированных (коррекционных) школ - интернатов	16	1274	58	4,5%
количество общеобразовательных школ - интернатов	4	610	68	11,1%
количество организаций профессионального образования	60	528	182	34,4%

Анализ показателей уходов детей из учреждений свидетельствует о различных причинах, способствующих указанным обстоятельствам, и обусловлен, прежде всего, следующими факторами:

- проблема социализации и адаптации подростков, изъятых из семей в возрасте старше 10 лет при помещении их в социальные учреждения;

- наличие негативного опыта, в том числе криминального у детей до помещения их в учреждение (бродяжничество, попрошайничество, употребление психоактивных и наркотических веществ и т.д.);
- ненадлежащая работа внутри учреждений по профилактике уходов (качественное исследование причин ухода, принятие мер по их устранению, организация работы психологической службы);
- конфликты подростков внутри и вне учреждений со сверстниками, педагогами;
- отрыв детей и подростков от родителей (даже лишенных родительских прав), от родственников, от братьев и сестер, вывоз с территории, где он рос и воспитывался и имеет привязанности;
- частая смена учреждений;
- тяжелые психологические состояния детей, особенно после отмены усыновления, отстранения опекунов, отказ от детей их собственных родителей, состояние после совершения после совершенного детей насилия в отношении них и т.д.

Несмотря на то, что одним из основных направлений в профилактике самовольных уходов является организация работы педагогического коллектива по установлению причин и условий, по которым дети и подростки совершали уход из учреждения, в 80% случаев данная работа не проводится. Как показывает практика, специалисты организаций для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не владеют техниками работы по профилактике самовольных уходов, а зачастую просто не знают, как поступать.

Важной представляется и организация работы по отреагированию негативных эмоций сотрудников, отвечающих за ребенка.

Учитывая высокий риск угрозы безопасности ребенка в период его отсутствия в учреждении, можно понять весь спектр чувств взрослых, несущих ответственность за воспитанника учреждения. Это и страх, и тревога, и беспокойство, и высокий уровень стресса, перенесенный во время поисков ребенка и т.д. Зачастую, учитывая меры ответственности, к которым привлекается педагог после ухода ребенка, по его возвращении весь спектр «негодования» достается подростку вновь. Если подросток бежит в течение длительного времени, привыкание к ситуации всех причастных служб становится очевидным. Теряет актуальность рассмотрения ситуации на КДН и ЗП («а что рассматривать и так все понятно»), органами полиции и администрацией учреждений поддерживается телефонная связь с подростком («сам придет, главное, если что-то случится, вовремя заявить в розыск»), даже при очевидных причинах, когда длительный период ребенок живет с родителями, лишенными родительских прав и возможно принять меры по решению ситуации (вос-

становление в родительских правах, перевод в учреждение, близко расположенный к прежнему месту жительства), ситуация не меняется.

В качестве примера хочется привести ситуацию, выявленную Уполномоченным, в ходе работы с подростками, находящимися в СИЗО№1, относящимися к категории детей - сирот.

На момент посещения в следственном изоляторе находилось 36 подозреваемых и обвиняемых несовершеннолетних, из них треть подростков - дети - сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Так, в СИЗО - 1 с 26 сентября 2014 года содержится несовершеннолетний Ф., 1999 года рождения, воспитанник школы - интерната № 7 г. Ангарска. При разговоре с мальчиком было установлено, что подросток с 2012 года фактически постоянно проживал в семье матери, лишенной родительских прав там же в Ангарске, при этом в учреждении числился как самовольно ушедший. Все эти обстоятельства были известны администрации школы - интерната № 7 г. Ангарска. По информации последних, подросток жил у матери, школу не посещал, закончил фактически только 7 классов.

В личном деле воспитанника имеются акты контрольных обследований условий жизни подопечного, Ф. Последний акт составлен 29 октября 2013 года, который не содержит информации о фактических условиях проживания подопечного. По результатам проведенного обследования органами опеки были даны рекомендации о проведении работы по взысканию алиментов, по восстановлению матери в родительских правах. Однако данные рекомендации не выполнялись, что никак не контролировалось органами опеки и попечительства. Меры к восстановлению матери в родительских правах не принимались, работа по взысканию алиментов не проводилась.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48 - ФЗ «Об опеке и попечительстве» основной задачей органа опеки и попечительства является надзор за деятельностью опекунов и попечителей, а также организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане.

На основании изложенного, в адрес органов опеки и попечительства г. Ангарска была направлена информация с требованием провести проверку школы - интерната № 7 на предмет выявления подобных нарушений. Согласно представленной информации, на сегодня в списках значатся еще подростки, длительно не проживающие в учреждении: М., 1997 года, периодически бежит к биологическому отцу в Боханский район; Д., 1999 года рождения, предположительно, со слов администрации учреждения, проживает в Б.Елани у биологического отца.

Уполномоченным выявлены факты, когда при достоверном понимании причастными субъектами, что подростки в период ухода занима-

ются проституцией, мероприятия по их розыску не проводятся (общаются по телефону), информация в правоохранительные органы не направляется, а в ПДН по территории при наличии указанных сведений, соответствующей работы не проводится и девочки на профилактическом учете при очевидных основаниях для работы, даже не состоят.

В ходе очередного посещения областного государственного общеобразовательного казенного учреждения - кадетской школы - интернат для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Иркутский гвардейский кадетский корпус ракетных войск стратегического назначения» (далее - кадетский корпус) выявлены недостатки в работе по розыску воспитанников самовольно покинувших кадетскую школу, а именно:

Константин Г., 1998 г.р. в августе 2012 года самовольно покинул детский оздоровительный лагерь «Ласточка» и уже более 2 лет находится в федеральном розыске. Документы на розыск были направлены в УВД и ЛОВД г. Черемхово 9 августа 2012 года.

На момент посещения кадетского корпуса Уполномоченным, администрация не располагала информацией о проводимых розыскных мероприятиях в отношении своего воспитанника. С целью принятия правовых решений в отношении воспитанника кадетского корпуса в адрес МО МВД России «Черемховский» и «Тулунский», администрацией кадетской школы неоднократно направлялись письма с просьбой проинформировать о проделанной работе по розыску несовершеннолетнего.

Выявленные факты позволили сделать вывод о недоработке со стороны правоохранительных органов в организации работы по поиску воспитанников, самовольно покинувших детские учреждения, без каких - либо объективных причин. В результате было направлено письмо в адрес начальника Главного управления МВД РФ по Иркутской области А.Е. Калищука с просьбой разобраться в ситуации, поставить на особый контроль работу по розыску несовершеннолетних, находящихся в федеральном розыске.

Согласно полученному ответу, было запрошено и изучено розыскное дело, проведены оперативно-розыскные мероприятия по розыску подростка, установлены дополнительные связи с разыскиваемым. К должностным лицам МО МВД России «Черемховский», за слабую организацию работы, приняты меры дисциплинарного воздействия.

С целью оказания практической помощи территориальным органам внутренних дел, по установлению местонахождения несовершеннолетних, длительное время находящихся в розыске, сотрудниками управления уголовного розыска ГУ МВД России по Иркутской области, осуществлены выезды в МО МВД «Черемховский», «Усольский», «Заларинский», «Тулунский» и ОМВД России по Тайшетскому району.

Было организовано локальное оперативно-розыскное мероприя-

тие «Найди ребенка», благодаря которому было найдено несколько детей, длительное время находившихся в розыске.

В 2014 году Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области поставило на особый контроль вопросы организации розыскных мероприятий детей - сирот, воспитанников организаций для детей сирот, учреждений социального обслуживания, иных образовательных учреждений, а также активизировало деятельность подразделений уголовного розыска в данном направлении.

Актуальными остаются рекомендации, представленные Уполномоченным в специальном докладе:

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

принять все необходимые (всевозможные) меры по недопущению фактов разъединения братьев и сестер при определении детей в детские государственные учреждения (только в исключительных случаях, учитывая медицинские показания);

при выделении путевки в детское государственное учреждение в обязательном порядке учитывать в первую очередь интересы ребенка (место рождения и (или) выявления ребенка, наличие родственников, привязанности к школе, наличие спортивной секции и т.д.);

принимая во внимание, что многие дети бегут к родителям, лишенным родительских прав, во всех случаях изучать возможность восстановления детско-семейных отношений, содействия родителям в восстановлении родительских прав;

анализировать причины при каждом случае ухода ребенка из учреждения с принятием последующих адекватных (не формальных) мер их недопущению в дальнейшем;

обеспечить надлежащее взаимодействие с правоохранительными органами по розыску самовольно ушедших детей;

обеспечить контроль за проведением надлежащей профориентационной работы с детьми, готовящихся стать выпускниками интернатных и социальных учреждений;

принять меры к развитию служб постинтернатного сопровождения во всех учреждениях начального и среднего профессионального образования в целях создания условий успешной социализации обучающихся детей - сирот, лиц из их числа.

Главному управлению внутренних дел по Иркутской области:

обеспечить проведение профилактической работы со всеми несовершеннолетними, самовольно оставляющими детские учреждения;

обеспечить проведение эффективных розыскных мероприятий (поставить на контроль) в отношении несовершеннолетних, длительное время находящихся в федеральном розыске.

Между тем, проблема самовольных уходов актуальна и для подростков, находящихся под опекой (попечительством) у граждан.

Согласно представленной статистике по итогам 2014 года на разных формах семейного устройства (безвозмездная и возмездная опека) находится 15 922 несовершеннолетних.

Из них 181 ребенок в возрасте от 14 до 18 лет состоит на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, 52 самовольно покидали замещающие семьи в отчетном году.

Только в 2014 году отменено 286 решений о передачи детей в замещающие семьи. Из них 41 решение принято в связи с ненадлежащим выполнением попечителями своих обязанностей по воспитанию, 3 случая по причине жестокого обращения с детьми, 239 случаев по заявлению самих попечителей.

5 опекунов привлечено к уголовной ответственности за совершение преступлений, в отношении детей, принятых ими на воспитание, из них 3 привлечено к уголовной ответственности за совершение преступлений, повлекших гибель либо причинение вреда здоровью детей.

Таблица № 43

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

	2010	2011	2012	2013	2014
отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью	586	514	443	269	286
в связи с ненадлежащим выполнением усыновителями, опекунами, попечителями, приемными или патронатными родителями обязанностей по воспитанию детей	91	49	33	33	41

Таблица № 44

Отменено решений о передаче ребенка на воспитание в семью, в динамике по Сибирскому Федеральному округу, чел.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сибирский федеральный округ	2014	2233	1656	1507	1310	1271
Иркутская область	672	586	514	443	269	286
Кемеровская область	305	404	261	256	242	196
Красноярский край	200	297	193	146	185	146

Забайкальский край	135	113	83	112	105	126
Новосибирская область	140	198	172	154	118	118
Республика Бурятия	88	115	106	107	102	111
Республика Хакасия	140	169	83	64	61	91
Томская область	104	143	101	84	83	74
Омская область	83	39	50	71	42	61
Алтайский край	96	85	61	42	71	42
Республика Алтай	39	74	32	28	32	20
Республика Тыва	12	10	0	0	0	0

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

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

Так, в 2014 г. 201 подросток помещен под надзор в организации после отмены опеки или попечительства, в 2013 г. - 188 детей, в 2012 г. - 256 детей, в 2011 г. - 352 ребенка, в 2010 г. - 362.

Как правило, возвраты подопечных детей приходятся на самый сложный, подростковый, возраст. В этот период личностного развития, когда семья и ее психологический климат имеют очень большое значение для подростка, дискомфорт в отношениях особенно ошутим.

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

На сегодня лишь 2 284 замещающим семьям оказываются услуги по сопровождению. Это составляет 14,3% от общего числа детей, находящихся под опекой (попечительством).

Соотношение подопечных детей, семьям которых оказываются услуги по сопровождению, чел.

Субъект РФ	Общее число подопечных	Количество семей, которым оказывается услуги по сопровождению	
Республика Хакасия	3462	2064	59,62%
Республика Бурятия	5433	1638	30,15%
Томская область	4795	1376	28,70%
Алтайский край	10514	2794	26,57%
Кемеровская область	14838	2756	18,57%
Иркутская область	15922	2284	14,34%
Новосибирская область	10288	1282	12,46%
Омская область	7614	854	11,22%
Красноярский край	12331	1000	8,11%
Забайкальский край	5751	361	6,28%
Республика Алтай	1416	12	0,85%
Республика Тыва	4085	0	0,00%

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

В свою очередь, при помещении ребенка в организацию после отмены опеки (попечительства) педагоги организаций должны владеть методиками и техниками работы с детьми, которые пережили вторичное сиротство.

Уполномоченный неоднократно высказывал особое мнение о необходимости разработки **долгосрочной областной целевой программы по сопровождению и адаптации воспитанников и выпускников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области.**

На сегодняшний день, в Приангарье сохраняется крайне сложная ситуация по законному представительству несовершеннолетних - выпускников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в учреждениях среднего профессиональ-

ного образования, а также по формированию эффективной системы их постинтернатного сопровождения.

Сегодня в 66 учреждениях среднего профессионального образования обучаются 1607 несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей, и 2004 лиц из числа данной категории.

Поступая после выпуска из детского дома или приюта в учреждения профессионального образования, дети в возрасте 15 лет, оставшись без надлежащего надзора и сопровождения, уехав с территории, где выросли, чаще всего оказываются не подготовленными к самостоятельному проживанию, плохо адаптируются и требуют самого серьезного комплексного сопровождения со стороны специалистов.

В 2014 году 507 выпускников поступили в средние профессиональные заведения Иркутской области из детских домов и школ - интернатов и роль их «родителей» должны обеспечивать органы опеки попечительства.

Большинство из детей являются выпускниками специальных коррекционных школ, имеют определенный криминальный опыт, страдают различного рода зависимостями. Зачастую не мотивированы в выборе профессии, воспитанники испытывают трудности в освоении учебных программ, при трудоустройстве пассивны, как следствие, имеют проблемы в трудоустройстве по окончании учебного заведения.

В соответствии с п. 4 ст. 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации по завершении пребывания ребенка в образовательной организации для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до достижения им возраста восемнадцати лет исполнение обязанностей опекуна или попечителя этого ребенка возлагается на органы опеки и попечительства.

Следует признать, что существующая до 2008 года система законного представительства выпускников детских домов администрациями учреждений профессионального образования хоть как - то решала вопросы защиты подростков указанной категории, на сегодня эта система развалена, а ничего взамен не создано.

Проблема социальной адаптации выпускников интернатных учреждений существует не территории региона не первый год. Созданные на сегодняшний момент 4 центра постинтернатного сопровождения на базе областных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, не решают проблемы всей области.

Учитывая высокий уровень социального сиротства в Иркутской области, в том числе воспроизведение социального сиротства выпускниками учреждений, необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования по вопросам адаптации и сопровождения выпускников организаций, распоряжением Правительства Иркутской области от 25.01.2013 года № 12 - рп одобрена Концепция создания систе-

мы адаптации и сопровождения детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области на 2013 - 2015 годы.

Несмотря на социальную значимость создание комплексной системы адаптации и сопровождения детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на территории региона, по истечении 2013, 2014 годов план мероприятий по реализации Концепции так и не разработан.

До настоящего времени не разработана региональная программа воспитания (подготовки к самостоятельной жизни после) воспитанников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

Не приняты меры к разработке программы реабилитации и социальной адаптации выпускников каждой организации для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивающих их комплексное индивидуально ориентированное психолого-медико-педагогическое и социальное сопровождение, основанное на оценке их реальных потребностей и возможностей.

Актуальными остаются вопросы организации предоставления медицинской помощи детям - сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей - выпускникам организаций, находящихся на обучении в организациях профессионального образования.

По итогам 2014 года не решена проблема установления норм материального обеспечения воспитанников организаций в части обеспечения их одеждой, обувью и мягким инвентарем.

Следует отметить, что отсутствие утвержденных стоимостных нормативов на приобретение одежды, обуви и мягкого инвентаря для указанной категории детей в соответствии с методикой планирования бюджетных ассигнований, утвержденной приказом министерства финансов Иркутской от 06.08.2012 года № 35 н - мпр, на наш взгляд, приводит к тому, что средства из областного бюджета на данные расходы предусматриваются не в полном объеме и (или) финансируются по остаточному принципу в среднем на 20 – 30 % от существующей потребности.

Вместе с тем, в целях исполнения поручения от 11 июля 2013 года № 20 - 64 - 386/3 по итогам совещания при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», перед Правительством Иркутской области поставлены задачи обеспечения финансирования мероприятий по реализации государственной политики в отношении детей - сирот в полном объеме.

Кроме того, Уполномоченным выявлено ряд проблемных вопро-

сов, требующих решений, в том числе правовых, направленных в защиту прав детей - инвалидов, являющихся выпускниками домов - интернатов для умственно-отсталых детей.

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.

Ярким примером, выявленным Уполномоченным, является практика работы ОГБУСО «Саянский детский дом - интернат для умственно-отсталых детей», при которой выпускников дома - интерната передавали посторонним гражданам для проживания в их семьях, в том числе в корыстных целях.

Использовался принудительный труд и денежные средства инвалидов. Становясь жертвами, в том числе уголовных преступлений, выпускники не находят поддержки и при обращении в правоохранительные органы, поскольку считаются совершеннолетними дееспособными гражданами.

При этом организация сопровождения выпускников домов - интернатов и осуществления контроля за условиями их проживания, организациями в которых дети провели детство и юность, не осуществляются.

С целью обеспечения социальной защиты инвалидов, исключения случаев злоупотребления их правами, Уполномоченным, было инициировано рабочее совещание с министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, проведен анализ по устройству детей - инвалидов из числа выпускников домов - интернатов для умственно отсталых детей в динамике за 5 лет, выданы соответствующие рекомендации.

Между тем, в рамках рассмотрения данной темы был выявлен случай грубейшего нарушения прав ребенка - инвалида на обучение.

Например, по достижению восемнадцатилетнего возраста ребенок - сирота, выпускница ОГБУСО «Саянский детский дом - интернат для умственно-отсталых детей» была отчислена из учреждения «в семью гражданки С.». Личное дело, подлинники документов, в том числе сберегательные книжки переданы посторонней гражданке. При этом вопрос ее обучения, дальнейшего профессионального устройства и социализации в обществе, законным представителем в лице руководителя учреждения, не рассматривался.

После нескольких лет проживания в семье на «добровольных началах» (домашнее хозяйство, уход за скотом, огород) 22 - летней девушке захотелось самостоятельности. Самой распорядиться назначенной ей пенсией, самой принимать решения. Но не тут - то было. Работник ценный, документы у хозяина.

Только благодаря помощи неравнодушных людей и вмешатель-

ству Уполномоченного удалось восстановить нарушенные права девушки.

В настоящее время она успешно обучается в профессиональном училище г. Иркутска, получая специальность.

Напрашивается простой вопрос: что же все - таки делала девочка всю свою сознательную жизнь в доме - интернате для умственно-отсталых детей?

3.6.5. Об устройстве детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в организации для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и условиях пребывания в них.

В целях реализации пункта 49 Плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. N 1916 - р, Правительством Иркутской области Правительством Иркутской области разработан примерный план перепрофилирования детских домов, специализированных учреждений для несовершеннолетних.

Так, с 1 января 2015 года 16 детских домов, подведомственных министерству образования Иркутской области переданы в ведение министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

В специальном докладе Уполномоченный акцентировал внимание Правительства на том, что перепрофилирование должно осуществляться на основе региональной программы предусматривающей перечень конкретных мероприятий в отношении сети организаций в целом и каждой организации в отдельности, включая разработку нормативной правовой базы, методическое и информационное сопровождение процесса совершенствования их деятельности, а также регулярный мониторинг и оценку эффективности реализуемых мероприятий на основе системы показателей и индикаторов.

Процесс реструктуризации и реформирования организаций для детей - сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо рассматривать в контексте общей стратегии действий по обеспечению прав детей, включая приоритетное право каждого ребенка жить и воспитываться в семье, а также право на охрану здоровья, на образование, на защиту своих прав и законных интересов и другие права.

Вместе с тем, не решенным остается вопрос о соблюдении прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей 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.

Кроме того, решением координационного совещания по обеспечению правопорядка в Иркутской области, утвержденного распоряжением Губернатора Иркутской области от 07 октября 2013 года № 104 - р было акцентировано внимание в части недопущения фактов разъединения братьев и сестер при определении в детское учреждение на полное государственное обеспечение.

В заключении хочется отметить, профилактика социального сиротства - это масштабная и непростая задача. В условиях современной социально-экономической ситуации основные силы необходимо направить на то, чтобы не оставить без внимания ни одного ребенка, поддерживать его, помочь и защитить во всех сферах его жизнедеятельности.

Следует отметить, что в опубликованном в 2014 году докладе «О положении детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области» Уполномоченным уже были высказаны рекомендации и предложения по устранению причин, порождающих нарушения прав ребенка в Иркутской области. Особое внимание в Докладе было уделено и организации работы органов опеки и попечительства на территории области, учитывая колоссальную нагрузку на указанных специалистов, степень их ответственности в вопросах защиты детства. **Между тем, по-прежнему, вопросы усиления кадрового состава органов опеки, увеличения числа специалистов, работающих в указанной сфере, их материально-технического оснащения (в том числе современными программными продуктами) до сих пор остаются нерешенными. Планируемое реформирование структуры органов опеки привело к оттоку квалифицированных кадров из системы, а неопределенность по их дальнейшей организационно-правовой структуре формирует серьезные издержки в организации работы.**

Хочется надеется, что все высказанные проблемные вопросы и рекомендации будут внимательно изучены и, по возможности, учтены органами государственной власти в практической деятельности.

3.7. Право на защиту жилищных прав

*Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
ст. 40 Конституции Российской Федерации
(принята всенародным голосованием
12.12.1993)*

Конституцией Российской Федерации предусмотрен широкий спектр социальных прав граждан. Однако в отличие от доступных воз-

возможностей реализовать право на труд, право на образование, пенсионное обеспечение, реализация жилищных прав граждан остается самой проблематичной.

Гарантии действующего жилищного законодательства не распространяются на лиц, не относящихся к категории малоимущих, либо к лицам, нуждающимся в социальной помощи государства. Это означает, что в решении жилищных проблем гражданин, прежде всего, должен быть ориентирован на собственные финансовые затраты.

Социальное, т.е. бесплатное жилье государственных и муниципальных жилищных фондов строится. Однако финансирование строительства осуществляется в рамках специальных программ и подпрограмм и предназначено оно, прежде всего, для отдельных категорий граждан: для ветеранов Великой Отечественной войны, граждан, переселяемых из ветхого и аварийного жилья, для поддержки молодых семей, лиц из числа детей - сирот. Только в отдельных случаях в одну из специальных программ попадают многодетные семьи. В подавляющем же большинстве возможности этого многочисленного сообщества многодетных семей, ограничиваются включением в общую очередь нуждающихся в получении жилья жителей муниципального образования, где ожидание длится годами.

В связи с тем, что строительство социального жилья изначально имеет целевое назначение, действие Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» неоднократно продлевается, вследствие чего, предоставляемые по договорам социального найма жилые помещения практически сразу же переходят в собственность граждан, остро ощущается недостаток свободного государственного и муниципального жилищного фонда, который можно было бы в оперативном порядке предоставлять гражданам, оказавшимся в трудных жизненных ситуациях, когда государственные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления, в силу закона, должны во внеочередном порядке обеспечить таких граждан жильем.

Так, 10 декабря 2007 г. в Иркутской области был принят Закон №117 - ОЗ «О порядке и условиях предоставления в Иркутской области жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан».

Для исполнения данного закона, министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области приобретено всего 19 квартир: за счет средств областной программы «Социальная поддержка населения Иркутской области на 2004 - 2008 годы», утвержденной постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 26 ноября 2003 г., приобретено 15 квартир (11 - в г. Иркутске и 4 - в г. Ангарске), по областной программе «Дети - сироты на 2008 - 2010 годы» утвержденной постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 24 октября 2007 г., в 2010 году были приобретены 4 кварти-

ры (2 - в г. Иркутске, 1 - в г. Шелехове, 1 - в г. Тулуне). Учитывая, что в 2013 году две квартиры были переданы министерству имущественных отношений Иркутской области для включения в специализированный жилищный фонд для детей - сирот, по состоянию на 31.12.2014 г. такого назначения жилых помещений осталось в Иркутской области 17 (общей площадью 744 кв.м). Это и является тем немногочисленным государственным жилищным фондом субъекта РФ, состоящим на балансе комплексных центров социального обслуживания, куда на временное проживание (до 1 года), могут быть вселены лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации. Как правило, это лица из числа детей - сирот, а также, имеющие детей - инвалидов.

Динамика предоставления им временного жилья выглядит следующим образом: в 2009 году предоставлено 3 жилых помещения, 2010 г. - 1, 2011г. - 7, 2012 г. - 2, 2013г. и 2014 г. - 1.

Не менее удручающей является и статистика предоставления жилых помещений детям - инвалидам в соответствии с Федеральным законом №181 - ФЗ «О социальной защите инвалидов», согласно которому дети - инвалиды принимались на учет до 1 января 2005 г. Данный закон реализуется за счет средств федерального бюджета, исполнителем является министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. В течение пяти лет, начиная с 2009 года, предоставлено только 59 жилых помещений: в 2009 году - 14, 2010г. - 18, 2011г. - 14, 2012г. - 3, 2013г. - 5, 2014г. - 5. При этом число лиц, состоящих на учете, снизилось на 146 человек - с 364 в 2009 до 218 в 2014 г. Естественным образом снижение произошло в связи с достижением детьми совершеннолетия. При снижении темпов исполнения данного Закона за счет уменьшения финансирования, перспектива для оставшихся на очереди 218 человек неблагоприятна.

С 1 января 2005 г. семьи, воспитывающие детей - инвалидов, принимаются на учет как нуждающиеся в порядке, предусмотренном Жилищным кодексом РФ и обеспечиваются за счет муниципального жилищного фонда. В докладе за 2013 год указывалось, что ряд муниципальных образований вообще не имеют учета таких семей. Следовательно, социальная политика, приоритетность бюджетных расходов формируется без учета жилищных проблем этой категории граждан.

В ходе рассмотрения поступающих в адрес Уполномоченного обращений, в 2014 году была выявлена следующая проблема.

Родители малолетнего Артема Д., страдающего заболеванием, включенным в Перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ № 378 от 16.06.2006г., что дает им право на получение жилого помещения во внеочередном порядке, обратились в Комитет по управлению Ленинским округом г. Иркутска с заявлением о предоставлении жилого помещения, где им предложили посмотреть для заселения освободившуюся квартиру площадью 47,6 кв.м. Однако в процессе подготовки

документов, позиция органа местного самоуправления изменилась и в предоставлении жилого помещения в расчете на состав семьи отказано со ссылкой на ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, согласно которой правом на предоставление жилого помещения в льготном порядке имеет только гражданин, страдающий заболеванием.

Такая правовая позиция не бесспорна, поскольку в отношении инвалидов действует специальный закон, а именно, Федеральный закон №181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которому, если речь идет о ребенке - инвалиде, жилое помещение предоставляется семье. Решить вопрос о приоритетности действия законов мог бы суд. Однако в правоотношениях с публичными органами власти граждане неохотно вступают в судебные споры.

Особо острым остается вопрос обеспечения жилыми помещениями лиц из числа детей - сирот. По состоянию на 31.12.2014 г. в списке лиц, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, достигших 14 - летнего возраста, состоит 11121 человек. Из них 7 374 - достигших 18 - летнего возраста, т.е. те, чье право получить жилье уже наступило. Однако, по сведениям министерства имущественных отношений Иркутской области - органа, уполномоченного на предоставление жилья, с соответствующими заявлениями обратилась лишь половина из этого числа нуждающихся - 3 504 человека.

В течение двух лет действия нового порядка предоставления жилых помещений, согласно Закону Иркутской области от 28.12.2012г. № 164 - ОЗ «О порядке обеспечения детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее - Закон №164), проведена следующая работа.

Отказ от используемой ранее процедуры наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления и определение в качестве уполномоченного на предоставление жилых помещений государственного органа исполнительной власти субъекта - министерства имущественных отношений Иркутской области, потребовал существенных организационных мероприятий: формирование штата, разработка долгосрочной целевой программы по обеспечению жилыми помещениями детей - сирот на 2013 - 2015 годы, подготовка соглашения между Правительством Иркутской области и департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов РФ о предоставлении субсидии из федерального бюджета, оформление заявок и отчетов, изучения рынка жилья по муниципальным образованиям, подыскание соответствующих застройщиков и пр.

К организационным мероприятиям приступило и министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, которое Законом №164, было наделено полномочиями по ведению единого списка нуждающихся. Данный орган исполнительной власти присту-

пил через свои территориальные управления к процедуре принятия учетных дел от органов местного самоуправления, формирование списка и разработку, издание приказов, регулирующих новые функциональные обязанности.

Таким образом, оба уполномоченных органа исполнительной власти субъекта РФ не бездействовали, но 2013 год практически был использован на нормотворческие и организационные мероприятия. И в итоге, несмотря на значительное увеличение денежных средств, предусмотренных на эти цели (с 239 миллионов в 2011 году до 927 миллионов в 2013 году) реально было приобретено только 17 жилых помещений, в то время как в 2010 году - 253, 2011г. - 304, 2012 г. - 348. Вместе с тем, к окончанию года Министерству имущественных отношений Иркутской области удалось заключить договоры на строительство жилых помещений специализированного жилищного фонда в 24 муниципальных образованиях. Естественным образом, окончание строительства и распределение квартир по этим договорам состоялось уже в 2014 году.

Финансирование данных расходов на 2014 год составило 989,5 миллионов рублей. В течение этого года удалось дополнительно решить вопрос приобретения или строительства жилья в Тайшетском, Балаганском, Зиминском, Жигаловском районах, г. Саянске.

В итоге за два года Министерство имущественных отношений освоило денежные средства на приобретение или строительство 1 450 жилых помещений на территории 27 муниципальных образований (в 2013 г. - 753, в 2014 г. - 697). Однако предоставлено за этот период сданных в эксплуатацию жилых помещений – 1 017 (в 2013 г. - 17, в 2014 - 1000).

Безусловно, наблюдается существенный прогресс в организации исполнения обязательств Иркутской области перед данной категорией лиц. Однако, возвращаясь к вышеприведенной статистике (в очереди нуждающихся более 11 тысяч, в списке на получение - более 3,5 тысяч и ежегодно число лиц, достигших 18 летнего возраста увеличивается), следует признать, что предусмотренных бюджетом области средств на указанные цели хоть и значительно, но недостаточно.

Следует учитывать, что ежегодно очередь нуждающихся увеличивается не только за счет лиц, достигших совершеннолетия, но и за счет того, что с введением в действие Закона Иркутской области № 164, стала востребованной процедура установления факта невозможности возвращения в ранее занимаемые жилые помещения, предусмотренная статьей 3 Закона №164. Так, в 2013 году таких фактов органами опеки и попечительства было установлено 253, в 2014 г. - 438. Следствием удовлетворения такого рода заявлений является включение новых лиц в список нуждающихся.

При ознакомлении с практикой применения статьи 3 Закона №164 во время посещений Уполномоченным государственных учреждений

для детей - сирот, обращает на себя внимание некоторая поспешность в использовании данного механизма решения жилищного вопроса того или иного воспитанника.

Так, в результате инспекционного визита в кадетский корпус г.Иркутска выявлена следующая ситуация. В отношении одного из 14-летних воспитанников решен вопрос о невозможности его возвращения в ранее занимаемое жилое помещение по тем основаниям, что его доля общей площади в двухкомнатной квартире, где сохраняется право пользования по договору социального найма, приходящаяся на него, меньше нормы предоставления, установленной в муниципальном образовании. Расчет производился с учетом прав 3-х лиц: матери и брата воспитанника. Между тем, в материалах личного дела имеются письменные документы, из которых следует, что мать в течение пяти лет в квартире не проживает, ее место нахождения неизвестно. Вместо того, чтобы инициировать вопрос о прекращении права матери, вследствие чего размер доли площади, приходящейся на детей, мог превышать норму предоставления, государственный опекун инициировал наиболее простой выход из ситуации, уклонившись тем самым от дальнейшего контроля за сохранностью жилого помещения. Кроме того, брат воспитанника также имеет социальный статус ребенка, оставшегося без попечения родителей. Однако при отсутствии согласованности действий двух законных представителей по вопросу о том, в отношении какого ребенка инициировать установление факта невозможности возвращения, вопрос о проживании старшего брата в сохраняемом жилье, предрешен. Следует отметить, что даже при принятии решения о невозможности возвращения ребенка в ранее занимаемое жилье, вопрос о судьбе «закрепленного» жилого помещения остался не решенным (дети продолжают быть зарегистрированы в квартире и имеют право пользования указанным жилым помещением).

Учитывая, что практика применения статьи 3 Закона № 164 набирает обороты, представляется целесообразным **министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области** рекомендовать:

взять на контроль формирование правоприменительной практики в территориальных управлениях области и проводить проверки по процедуре установления факта невозможности возвращения в ранее занимаемые жилые помещения, предусмотренной статьей 3 Закона №164. Обеспечить проведение оперативного мониторинга по каждому такому факту.

Разработать методические рекомендации по вопросу правоприменения указанной ситуации, обеспечив изначально алгоритм проведения соответствующих действий по сохранности жилых помещений.

Ориентировать специалистов (при наличии обстоятельства, когда общая площадь жилого помещения, приходящаяся на одно лицо, проживающее в данном жилом помещении, менее учетной нормы площади жилого помещения, в том числе если такое уменьшение произойдет в результате вселения в данное жилое помещение детей - сирот) не торопиться с установлением факта до 18 лет.

По результатам проведенного Уполномоченным в 2014 году мониторинга о контроле за сохранностью жилых помещений, «закрепленных» за детьми - сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, установлено, что такого рода распоряжения органов опеки и попечительства отменяются в массовом порядке: в 2013 г. отменено 140, в 2014 г. - 381. При этом по г. Тулуну и Тулунскому району - 43, Куйтунскому району - 37, г. Усолье - Сибирскому и Усольскому району - 57, Киренскому району - 35, Чунскому району - 70, Тайшетскому - 72. Этот процесс означает, что при определении ребенка под опеку государства и закреплении за ним какого-либо жилого помещения, наличие в нем права ребенка никто не проверял.

В этой связи уместно еще раз напомнить Министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области о возможности решения вопроса по сохранению жилищного права ребенка только на основе бесспорных письменных документов, подтверждающих право собственности ребенка на жилое помещение, либо его праве пользования на условиях договора социального найма.

К сожалению, до настоящего времени не закрыт вопрос о полном исполнении жилищных обязательств Иркутской области, накопившихся до 2013 года, в период действия Закона Иркутской области № 50 - ОЗ от 22.06.2010г. «О дополнительных гарантиях прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилое помещение в Иркутской области», предусматривающего предоставление жилого помещения на условиях договора социального найма.

На эти цели в бюджете Иркутской области было предусмотрено 200 миллионов рублей, что обеспечило приобретение 203 жилых помещений. Между тем, количество неисполненных судебных решений снизилось почти вдвое - на 390 обязательств. По сведениям Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, на начало 2014 года оставалось 983 неисполненных судебных решения. По состоянию на 31.12.2014 г. остаток неисполненных производств - 593. Анализ итогов деятельности в этом направлении свидетельствует, что достичь такого результата по исполнению удалось не только за счет 200 миллионов рублей, выделенных на эти цели, а в результате того, что часть ожидающих отказались от своего права на получение жилья по договору социального найма и, обратившись в Министерство имущественных отношений Иркутской области, дали согласие на получение жилого помещения по договору специализированного найма. Такое реше-

ние не противоречит закону, поскольку каждый гражданин по своему усмотрению реализует принадлежащие ему права. Однако согласие получить жилье с правовыми ограничениями на свободу обмена, приватизации, свидетельствует о реальной нуждаемости лиц иметь любое жилье здесь и сейчас.

В итоге, по данным министерства имущественных отношений, на начало 2014 года в список лиц, изъявивших согласие получить специализированное жилое помещение вместо определенного судом договора социального найма, было включено 972 человека, по состоянию на 31.12.2014 г. не получивших жилье осталось 469 человек. Согласно расчетам Управления ФССП по Иркутской области, для полного исполнения оставшихся обязательств необходимо финансирование не менее 750 миллионов рублей (на 2015 год в бюджете предусмотрено-299,7 млн. на исполнение судебных решений, что почти на 30% больше, чем в 2014 году).

Несмотря на то, что в 2014 году министерству имущественных отношений удалось расширить территории для строительства жилых помещений до 27 муниципальных образований, то обстоятельство, что на территории 15 городов и районов формирование специализированного жилищного фонда до настоящего времени не ведется, является существенной причиной нарушения прав лиц из числа детей - сирот. Согласно Списку лиц, обратившихся с заявлениями о предоставлении жилых помещений, учет ведется по 42 муниципальным образованиям уровня город (район). В том в районах, где строительство не ведется, длительное время ожидают: по г.Братску - 361 чел., Братскому району - 247 чел., г. Усть-Илимску - 106 чел., Тайшетскому району - 605 чел., Усть-Кутскому району - 311 чел., Чунскому и Заларинскому районам - 228 и 159 чел. соответственно.

Министерство, объясняя невозможность строительства в отдельных районах по экономическим, финансовым и организационным причинам, вышло с законодательной инициативой о внесении изменений в Закон Иркутской области № 164, позволяющих при отсутствии жилья по месту жительства предоставлять его в другом населенном пункте.

Данная инициатива не бесспорна. С одной стороны, возможно, это позволит возводить больше жилой площади в районах, где строительство идет в рабочем порядке. С другой стороны - такой порядок нарушает право граждан на получение жилого помещения в том месте, где он связан семейными, социальными связями.

В сложившейся ситуации Министерству имущественных отношений Иркутской области следует рекомендовать активизировать действия по поиску возможностей строительства жилья во всех районах области, либо - покупать квартиры и ставить их на баланс субъекта, приняв решение об отнесении к специализированному фонду в территориях, где строительство не ведется.

Новый вид правоотношений, появившийся вследствие принятия Закона № 164, а именно - правоотношения по договору найма специализированного жилого помещения, только за один год его действия выявили две существенных проблемы, которые носят системный характер.

Так, в 2014 году в адрес Уполномоченного стали поступать обращения от лиц из числа детей - сирот, получивших жилье, с просьбой оказать содействие в регистрации по месту жительства. В результате мониторинга данного вопроса было установлено, что структурные подразделения Федеральной миграционной службы на всей территории Иркутской области установили практику регистрации нанимателей и членов их семей, вселившихся на основании договор найма специализированного жилого помещения, «по месту пребывания», сроком на пять лет. Это стало возможным вследствие неправильного толкования норм материального закона, регулирующего порядок предоставления жилья лицам из числа детей - сирот, которым жилые помещения предоставляются для постоянного проживания, без ограничения срока. Между тем, регистрация «по месту пребывания» препятствует им в реализации иных социальных прав: при трудоустройстве, при оформлении прав детей на образование, на получение мер социальной поддержки, поскольку при обращениях в органы местного самоуправления, государственные органы исполнительной власти, требуется предъявление регистрации «по месту жительства».

В защиту интересов всех нанимателей - лиц из числа детей - сирот, и членов их семей, была подготовлена правовая позиция о системном применении положений ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа», Закона №164, ст.109.1 Жилищного кодекса РФ, согласно которой, временной период в пять лет имеет отношение к правовому режиму использования жилого помещения (в течение пяти лет используется как специализированный жилищный фонд, далее - как фонд социального использования), но не к сроку проживания нанимателя и членов его семьи.

Письмо с изложением данной правовой позиции и просьбой изменить правоприменение, было направлено в Управление Федеральной миграционной службы по Иркутской области, где нашло поддержку. Согласно информации, поступившей из Управления Федеральной миграционной службы, всем подразделениям на территории Иркутской области дано разъяснение об оформлении регистрации данных лиц «по месту жительства».

Вторая проблема сформировалась из недобросовестного отношения самих нанимателей к предоставленным жилым помещениям.

В адрес Уполномоченного из министерства имущественных отношений Иркутской области поступила информация, что наниматели, по-

лучив жилье, игнорируют исполнение обязательств по оплате за коммунальные услуги, проживают большими компаниями, распивают спиртное и нарушают покой соседей, от которых поступают жалобы. Более того, имеют место факты приведения жилых помещений в состояние, не пригодное для проживания: выносят электрическое и инженерное оборудование, двери, не оплачивают коммунальные услуги.

При изучении вопроса о том, каким образом осуществлять контроль за сохранностью специализированного жилищного фонда субъекта и какие меры ответственности подлежат применению, было установлено следующее.

Приступая с 2013 года к функциональным обязанностям по формированию специализированного жилищного фонда, Министерство имущественных отношений Иркутской области руководствовалось Законом Иркутской области № 164, которым оно наделено полномочиями по предоставлению жилых помещений лицам из числа детей - сирот. При этом никаких положений о том, в каком порядке осуществляется контроль за сохранностью имущества, данный Закон не содержит. Однако, заключая с каждым из нанимателей договор найма сроком на пять лет, министерство имущественных отношений выступает в роли наймодателя, права и обязанности которого регулируются нормами Жилищного кодекса РФ. К выполнению таких функциональных обязанностей министерство не готово даже в силу того, что на территории муниципальных образований области не имеет свои структурные подразделения. При этом, без системного контроля за сохранностью жилых помещений и его целевым использованием, установленным ЖК РФ, наймодатель при необходимости не сможет применять меры правового реагирования, вплоть до выселения.

В целях определения механизмов контроля, в октябре 2014 года при Уполномоченном по правам ребенка проведено рабочее совещание с участием представителей министерства социального развития, опеки и попечительства, министерства имущественных отношений, ГУ МВД по Иркутской области, Прокуратуры Иркутской области, на котором сформированы рекомендации по направлениям деятельности органов исполнительной власти и правоохранительных структур, а также их межведомственному взаимодействию.

Согласно информации, поступившей из министерства имущественных отношений, к окончанию 2014 года во многих муниципальных образованиях созданы или создаются комиссии, в состав которых вошли представители органов опеки и попечительства, участковые уполномоченные полиции, специалисты КУМИ. Установлено взаимодействие с управляющими компаниями, обслуживающими жилые помещения специализированного жилищного фонда, предприняты меры к устранению допущенных нарушений путем направлений в адрес нанимателей предупреждений о возможности расторжении договора и выселении, о не-

обходимости погасить имеющуюся задолженность и т.д

В частности, в отношении нанимателя квартиры по ул. Некрасова в г. Черемхово гр. З. установлены следующие нарушения: нарушение общественного порядка, задолженность по оплате коммунальных услуг более 3 - х месяцев, отсутствие установленного сантехнического оборудования. После предупреждения наймодателя гр. З. жалобы соседей прекратились, управляющая компания осуществляет контроль за действиями нанимателя по восстановлению технического состоянию квартиры.

По-прежнему востребованным является такой способ решения жилищной проблемы, как получение земельного участка для целей индивидуального жилищного строительства, согласно положениям Закона Иркутской области от 12.03.2009 № 8 - ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан». На 1 января 2014 года в списке на получение земельного участка состояла 2183 многодетных семьи и 91 семья, воспитывающая детей - инвалидов. Согласно информации, поступившей из министерства имущественных отношений, в течение года предоставлено всего 83 земельных участка, в том числе 77 - многодетным семьям и 6 - семьям, воспитывающим детей - инвалидов. По сравнению с 2013 годом (261 участок), процесс выделения земельных участков сократился в четыре раза, а количество отказов возросло.

В докладе за 2013 год отмечалось, что незначительное число обращений в адрес Уполномоченного по вопросам предоставления земельных участков и характер вопросов, поставленных в них, не был связан с отказами, а требовались разъяснения по праву и порядку предоставления. В 2014 году, напротив, несмотря на небольшое количество (8), они были вызваны несогласием с причинами отказа в постановке на учет, либо в предоставлении участков.

Анализ данной ситуации показал, что в 2014 году министерство имущественных отношений заняло устойчивую позицию на отказ, при установлении такого обстоятельства, как наличие в собственности одного из родителей земельного участка, полученного из земель садоводческих некоммерческих товариществ. Данную практику отказов распространили и в муниципальные образования. Граждане были ориентированы на судебную защиту. Однако и судебная практика в разных районах области складывалась неоднозначно.

Используемая министерством мотивировка к отказу не вытекает из буквального содержания статей 3(2) и 3(3) Закона Иркутской области № 8 - ОЗ, где в качестве оснований указана ссылка на «случаи предоставления», без их конкретизации. В адрес Законодательного собрания Иркутской области Уполномоченным было направлено предложение о создании рабочей группы для обсуждения и подготовки изменений в соответствующие статьи Закона с целью исключить различное право-

применение, конкретизировать все случаи, исключающие повторное предоставление земельного участка, т.е. сделать Закон прозрачным и понятным для граждан.

Министерством имущественных отношений Иркутской области был подготовлен законопроект с предложением не учитывать наличие в собственности у одного из родителей земельного участка, полученного из земель сельскохозяйственного назначения, т.е. в порядке приватизации дачных (садовых) участков. Данный законопроект прошел второе чтение в Законодательном Собрании и, по существу, его принятие и вступление в силу дело времени.

Учитывая это, считаем целесообразным рекомендовать министерству имущественных отношений, не ссылаясь на то, что изменения в Закон еще не вступили в силу, прекратить практику отказов в постановке граждан на учет и в предоставлении земельных участков по этим основаниям.

В процессе ознакомления с условиями содержания и воспитания детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при непосредственном посещении детских учреждений, в адрес Уполномоченного поступила информация, что одному из детских домов министерства образования Иркутской области отказывают в выдаче лицензии на осуществление медицинской деятельности в связи с тем, что здание детского дома имеет статус жилого помещения.

В результате мониторинга этого вопроса установлено, что на территории Иркутской области в системе министерства здравоохранения 8 домов ребенка, 5 из которых имеют правовой статус жилого помещения, 3 - нежилого. В системе министерства образования - 48 учреждений в виде детских домов и школ - интернатов, 23 из которых имеют статус жилых, 22 - нежилых, правовой режим использования 2 учреждений не определен. Аналогичная ситуация и в системе Министерства социального развития, опеки и попечительства. Из 33 учреждений в виде центров социального обслуживания, домов - интернатов, 23 имеют статус нежилых помещений, 8 - признаны жилыми и статус двух зданий не определен. При этом ни одно из помещений не отнесено к специализированному жилищному фонду. Результаты анализа этих сведений показали, что проблема действительно существует и по мере окончания срока действия соответствующих лицензий с ней могут столкнуться и другие государственные учреждения, предназначенные для проживания и воспитания детей данной категории.

В этой связи в соответствующие министерства были направлены рекомендации о необходимости формирования единообразного подхода к юридическому закреплению правового режима использования помещений, в которых размещаются такого рода учреждения. В Правительство Иркутской области направлено предложение о разработке и при-

нятии нормативного правового акта субъекта РФ, который бы определял многофункциональное использование такого рода зданий (помещений) и отнесение их к специализированному жилищному фонду субъекта РФ. К сожалению, министерства, в подведомственности которых находятся детские учреждения, а здания - в оперативном управлении, никаких проблем не усмотрели. Правительство Иркутской области не усмотрело необходимости в принятии правового акта субъекта РФ, учитывая, что имеется соответствующая нормативно-правовая база на уровне федерального законодательства. Данная проблема была обозначена и перед Министерством имущественных отношений Иркутской области, органом, уполномоченным на управление имуществом субъекта РФ. В министерстве предложение о формировании единообразного подхода к правовому режиму использования зданий и отнесения их к специализированному жилищному фонду было поддержано. Учитывая, что в соответствии с Правилами отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденными постановлением Правительства РФ от 26.01.2006 № 42, такая процедура возможна только по заявлению собственника здания, либо оперативного управляющего, Министерством имущественных отношений, в целях обсуждения механизмов формирования единообразия, проведено рабочее совещание с представителями вышеуказанных министерств, а также с представителем БТИ (Ростехинвентаризации) Иркутской области, Управления Роспотребнадзора по Иркутской области и отдела лицензирования Министерства здравоохранения, который подтвердил позицию на отказ в выдаче лицензии на осуществление медицинской деятельности в жилых помещениях. Окончательный вариант предупреждения проблем с получением лицензий на настоящий момент еще не выработан (не определен). Вопрос остается на контроле Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области.

Более 35 обращений граждан поступило в адрес Уполномоченного по вопросам улучшения жилищных условий, в том числе по переселению из ветхого и аварийного жилья. Ряд обращений вызваны несогласием граждан с предоставлением иного жилого помещения по площади, соотносимой к площади ранее занимаемого жилого помещения. Безусловно, проживая длительное время в аварийном жилье, каждый надеется при переселении не только улучшить степень благоустройства, но и получить жилое помещение по норме предоставления на каждого члена семьи.

К сожалению, переселение в другое жилое помещение в связи с признанием занимаемого жилого помещения ветхим, непригодным для проживания носит компенсационный характер, и не является формой улучшения жилищных условий. Здесь действуют не общие правила жилищного законодательства (размер жилья по норме предоставления на каждого члена семьи, наличие инвалидов и иных льготников и т.д.) а

применяются правила ст. 89 Жилищного кодекса РФ, согласно которой должна быть соблюдена равнозначность количества комнат, размера общей площади и не ухудшена степень благоустройства. Жителям Кировского, Октябрьского районов г. Иркутска не очень хочется покидать центральные районы для проживания и переселяться в отдаленные районы. Однако предоставление иного жилого помещения в черте муниципального образования также соответствует требованиям закона.

Отдельные ситуации зависят от самих граждан и их наличие не обязывает органы местного самоуправления отступать от правил, установленных ст. 89 ЖК РФ, ст. 32 ЖК РФ.

Так, из обращения гр. Ш. следовало, что несколько лет назад она приобрела для своей семьи долю в праве на жилое помещение - квартиру общей площадью 39,1 кв.м. Поскольку с проживающим в квартире вторым собственником - гр. Б. они не являлись членами одной семьи, квартиру фактически разделили на два изолированных друг от друга помещения. При возникновении вопроса о переселении семье Ш. и семье Б. предложили одно жилое помещение общей площадью 64,8 кв.м., с чем собственники не согласны, требуя отдельного от гр. Б. жилого помещения. Несмотря на то, что фактически помещения изолированы, выдел долей в натуре юридически не оформлен, в силу чего гр. Ш. и гр. Б. остаются собственниками единого объекта права. При таких обстоятельствах предложение переселиться им также в одну квартиру, с соблюдением долей в праве на него, является правомерным.

Гр. Ш. рекомендовано как можно быстрее, до процедуры переселения, инициировать вопрос выдела доли в натуре в судебном порядке, что может обособить право каждого из собственников на отдельный объект права и, как следствие - претендовать на отдельное жилое помещение в объеме общей площади, приходящейся на выделенную долю.

В октябре 2014 г. в адрес Уполномоченного поступило обращение гр. С., проживающей по ул. Халтурина, воспитывающей двух малолетних детей, 2009 и 2011 г. рождения.

Условия проживания данной семьи угрожают жизни и здоровью детей, поскольку из-за ветхости окон и дверей, повреждений на крыше в квартире постоянный холод, снег. Дом требовал капитального ремонта, но никаких действий администрация города, как собственник и наймодатель жилого помещения, не предпринимала. Гр. С. вынуждена была обратиться в суд, где ее иск был удовлетворен. В соответствии с судебным решением Кировского районного суда от 18 мая 2012г. администрация города Иркутска была обязана произвести ремонт (по 57 позициям), однако до октября 2014 г. ремонт так и не был произведен.

В ходе рассмотрения данного обращения, в ответ на запрос Уполномоченного от администрации г. Иркутска получена следующая информация: «при подготовке документации для включения объекта в

План мероприятий по капитальному ремонту, было установлено, что жилой дом по ул. Халтурина, 9 из-за крайне ветхого состояния требует неоправданно высоких финансовых и трудовых затрат, ремонтировать его нецелесообразно. В связи с этим жилой дом включен в подпрограмму «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда города Иркутска в 2013 - 2016 г.г.» и семье С. в настоящее время предложено для переселения благоустроенное жилое помещение по ул. Розы Люксембург, площадью 64,5 кв.м.».

Примером трудноразрешимой ситуации, требующей серьезных финансовых затрат может служить и обращение гражданки К., являющейся жительницей дома № 59, расположенного по улице Баррикад, которая сообщила, что с 2009 года она, а также другие жители дома, неоднократно обращались с заявлениями в администрацию города Иркутска о признании дома аварийным, поскольку проживание в нем небезопасно. В доме имеются разрушения наружных стен, фундамента, имеются трещины стен в подъезде дома, в местах общего пользования, коридорах, цокольная часть дома имеет значительные разрушения, выпали кирпичи, в связи с чем, в квартире, где она проживает со своей семьей, в которой имеются малолетние дети, в зимний период времени очень холодно, так как из окон, несмотря на принимаемые ими меры (установка стеклопакетов), проникает холодный воздух, в связи с чем, дети постоянно болеют.

Также жители обращались в службу государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области (далее - Служба) с просьбой провести обследование жилого дома и обратиться в администрацию города Иркутска с соответствующим заявлением о признании его аварийным.

По результатам обследования Службой были выявлены нарушения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, а именно нормативно-технических требований по использованию, сохранности жилищного фонда, в связи с чем, было установлено, что жилой дом имеет признаки, по которым жилые дома признаются аварийными.

Вместе с тем, указанное заявление Службы администрация города Иркутска вернула без рассмотрения, ввиду того, что отсутствует соответствующее заключение (следует отметить, что заключение о нахождении дома в аварийном состоянии было вынесено Службой в форме акта).

В связи с отказом межведомственной комиссии рассмотреть заявление Службы, прокурор Куйбышевского района города Иркутска обратил в суд о признании бездействия межведомственной комиссии незаконным, обязанию рассмотреть заявление Службы и вынести решение, предусмотренное пунктом 47 Положения о призна-

нии помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденное постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 (далее - Положение).

21 октября 2013 года заявленные требования решением Куйбышевского районного суда города Иркутска были удовлетворены, был выдан соответствующий исполнительный лист. Однако до настоящего времени решение суда администрацией города Иркутска не исполнено.

Исходя из пунктов 44 - 45, 47 Положения усматривается, что признание комиссией многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, даже при наличии соответствующего заключения органа государственного надзора (контроля), может основываться только на результатах, изложенных в заключении специализированной организации, в качестве которой в силу норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, могут выступать индивидуальные предприниматели или юридические лица, имеющие выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Обязанность по предоставлению такого заключения возложена на собственника или нанимателя жилого помещения и стоимость его чрезмерно высока, в связи с чем, жители дома не могут реализовать свое право на безопасное жилье.

Следует отметить, что около 50% жилых помещений в доме 59, расположенном по улице Баррикад являются муниципальной собственностью. При этом в соответствии с действующим жилищным законодательством органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе, обеспечивают контроль за исполнением законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим нормам и правилам.

Необходимо отметить, что решением Кировского районного суда г.Иркутска от 10 апреля 2012 года отказано в удовлетворении требований прокурора Куйбышевского района г. Иркутска о признании незаконным бездействия администрации города Иркутска, выразившегося в не проведении оценки соответствия жилого дома требованиям санитарным нормам и техническим правилам, об обязанности администрации города Иркутска провести соответствующую оценку.

При этом суд указал, что обращение с заявлением в межведомственную комиссию с предоставлением полного пакета документов является правом, а не обязанностью собственника или нанимателя жилого помещения в многоквартирном доме.

Учитывая изложенное, возникает вопрос, каким образом обеспе-

чивается контроль за соответствием жилых помещений, установленным санитарным нормам и техническим правилам со стороны администрации города Иркутска, и как исполняется обязанность собственника, несущего бремя содержания принадлежащего ему имущества.

3.8. Право на получение содержания от родителей, защита имущественных прав

Родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей.

ч.1 ст.80 Семейного кодекса РФ

Проблема исполнения алиментных обязательств родителей в условиях экономического кризиса приобретает особую актуальность. Отсутствие материальной помощи со стороны одного из родителей, как правило, ведет к тому, что ребенок лишается права на всестороннее развитие личности, а иногда - и на достойную жизнь. Интересы ребенка зачастую нарушаются в силу сложности установления истинной картины доходов плательщика алиментов, так как необходимо выявить все виды его заработков. Нормы законодательства об установлении доли выплат устарели. Любое лицо может иметь неограниченное число источников дохода. И на практике - ни налоговая инспекция, ни судебный пристав - исполнитель, ни взыскатель алиментов порой не в состоянии все их выявить. В этих условиях единственным выходом из положения законодательство предусматривает определение алиментов в твердой денежной сумме. Однако порядок установления всех видов доходов и взимания с них алиментных выплат четко не определен и нормативно не отрегулирован.

В 2014 году в Иркутской области вынесено 7 539 судебных решений о расторжении брака супругов, имеющих несовершеннолетних детей. Большая часть из них - со взысканием алиментов на содержание детей. Мировыми судьями и судьями районных (городских) судов с удовлетворением требований рассмотрено 8 117 требований о взыскании алиментов, в том числе 6 844 - путем выдачи судебных приказов.

Кроме того, с удовлетворением исковых требований вынесено 1 297 судебных решений о лишении родительских прав и 453 - об установлении отцовства. Удовлетворение требований по делам данной категории также порождает обязательства по выплате алиментов. Таким образом, только за один год к числу лиц, обязанных уплачивать алименты на содержание детей, добавилось более 17 тысяч человек.

С учетом того, что такого рода судебные решения исполняются годами - до совершеннолетия ребенка, и при том, что часть из них направляется за пределы Иркутской области - по месту жительства (работы) должника, нагрузка судебных приставов - исполнителей в Иркутской области по исполнению алиментных производств остается существен-

ной.

Всего в течение года на исполнении в подразделениях Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области (далее - Управление ФССП), находилось 48,4 тыс. исполнительных производств по взысканию алиментов. В сравнении с 2013 годом (49,35 тыс.) наблюдается незначительное снижение. Однако удельный вес исполнительных документов данной категории в общей массе документов, поступивших на исполнение, незначителен: в 2014 году - 2,9%, в 2013 - 3,6%.

Анализ результативности деятельности по исполнению показывает, что только в 20% случаях процесс исполнения имел благоприятный для взыскателя исход: 780 производств окончено фактическим исполнением, 9,5 тыс. (19,5%) направлены для исполнения в организации для удержания периодических платежей, в связи с чем эти исполнительные производства были окончены.

Согласно информации Управления ФССП, всего судебным приставам удалось окончить или прекратить производство по 17,2 тыс. исполнительным документам. Это означает, что 7 тыс. исполнительных документов о взыскании алиментов остались неисполненными.

Не ставя под сомнение наличие законных оснований для прекращения исполнительного производства, предусмотренные статьей 43 Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее - ФЗ № 229), (а это основания в большей степени объективного характера - смерть должника, отмена акта, на основании которого выдан исполнительный документ и т.п.), в тоже время значительное число окончанных производств вызывает сомнения в обоснованности столь широкого применения оснований для возвращения исполнительных документов взыскателям без реального исполнения.

В соответствии со статьей 47 Федерального закона № 229-ФЗ судебный пристав - исполнитель имеет право окончить производство в связи с возвращением исполнительного документа взыскателю. Основаниями же для возвращения документа, согласно ст. 46 ФЗ № 229, являются:

- заявление взыскателя;
- невозможность 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;
- если у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом

- исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными.

По правовому содержанию, такого рода основания носят субъективный характер, т.е. зависят от добросовестности действий судебного пристава, его возможности и способности принять все возможные меры по отысканию имущества, а также своевременно установить местонахождение должника, либо объявить его розыск и реально произвести розыскные мероприятия.

Анализ обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, а также информации Управления ФССП, поступающей по результатам рассмотрения этих обращений, позволяет сделать вывод, что в отдельных случаях дети не получают алименты не только из-за уклонения от исполнения своих обязательств вторым родителем, но и вследствие ненадлежащих действий (бездействия) судебных приставов - исполнителей.

Как правило, мерами по отысканию имущества должника, на которое может быть обращено взыскание, являются запросы судебного пристава - исполнителя в кредитные учреждения на предмет наличия лицевых счетов, в ГИБДД - на наличие автотранспорта, Управление Росреестра - на наличие недвижимости. Реже применяются - опись имущества с выходом по месту жительства и запросы в Пенсионный фонд РФ - на наличие отчислений работодателя на персонифицированный счет работника. Практически не встречаются запросы в Центры занятости населения, где должники могут получать пособие по безработице. К сожалению, нормативно урегулированный порядок, определяющий периодичность запросов такого рода, отсутствует. Ключевую роль здесь играет уровень профессиональных знаний пристава - исполнителя о том, в каком органе или учреждении аккумулируются сведения об имуществе и доходах должника, его месте работы. Однократные запросы со временем теряют свою актуальность и очередную активность судебный пристав - исполнитель начинает проявлять при поступлении жалобы взыскателя.

Так, судебным приставом - исполнителем Правобережного отдела г. Иркутска 1 февраля 2007 года возбуждено исполнительное производство о взыскании с гр. Б. в пользу гр. П. алиментов на содержание сына в размере $\frac{1}{4}$ доли дохода. В июне 2014 года от взыскательницы поступила жалоба на неисполнение судебного решения в течение ряда лет. По запросу Уполномоченного Управлением ФССП проведена проверка полноты действий судебного пристава, в результате чего установлено следующее.

За 7 лет нахождения исполнительного документа в Правобережном отделе, судебный пристав - исполнитель 5 раз направила в адрес должника предупреждение по ст. 157 Уголовного кодекса РФ, так и не решив вопрос привлечения его к уголовной ответственности. Установив

21.01.2014г., что гр.Б проживает на территории Иркутского района, в одном из садоводческих товариществ, в апреле 2014 года перенаправила исполнительный лист в Иркутский отдел судебных приставов, рассчитав задолженность в сумме 940 017 руб. Алименты за весь истекший период были выплачены только в размере 24 792 рубля. После поступления исполнительного документа в отдел ФССП Иркутского района и в связи с разрешением поступившей жалобы, было установлено, что в течение 2009 - 2011 г.г. должник работал в СНТ «Дражное» (сведения из ИФНС по справке 2 - НДФЛ), посредством запроса в ГИБДД установлено наличие в собственности гр. Б. автомобиля, в связи с чем 20.05.2014 вынесено постановление о запрете регистрационных действий, а 04.06.2014 - о розыске автотранспортного средства. Возникает резонный вопрос: почему в течение 7 лет не были предприняты все исчерпывающие меры по установлению места работы должника и наличие у него имущества?

Вызывает сомнения и обоснованность окончания исполнительного производства в связи с возвращением исполнительного листа по заявлению взыскателя. Как правило, такого рода заявления появляются в ситуации, когда судебный пристав не может установить место работы или жительства должника, составляет акт об отсутствии у него имущества.

Так, в декабре 2014 г. в адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Слюдянка гр.Ш., которая изложила следующие доводы о бездействии пристава - исполнителя: ответчик спокойно передвигается по городу на своей автомашине, проживает по адресам: г.Слюдянка, о чем она представила полные сведения судебному приставу. Между тем, повестки на имя ответчика судебные приставы - исполнители присылают на ее адрес. В октябре 2014 г. исполнительное производство было окончено и с расчетом задолженности в сумме 281 273 руб. исполнительный лист возвращен взыскательнице.

В ответ на просьбу Уполномоченного проверить обоснованность окончания исполнительного производства поступил ответ о том, что в июле 2014 г. взыскатель обратилась с заявлением о возвращении ей исполнительного листа, поэтому производство окончено.

Безусловно, никакого собственного желания у гр. Ш. отказаться от взыскания алиментов нет и не было. Она ошибочно полагает, что судебный пристав ведет розыск должника и жалуется на то, что розыск недостаточно активный, в то время как розыск и не объявлялся.

При таких обстоятельствах законность возвращения исполнительного документа «по заявлению взыскателя», которому не разъясняются последствия данного процессуального действия, без объявления розыска должника, вызывает сомнения, поскольку положения п.3 ч. 1 ст.46 Федерального закона № 229 исключают возможность возвращения исполнительного документа, если в соответствии с законом предусмотрен розыск должника. Согласно ч.3 ст. 65 ФЗ № 229 по ис-

полнительному листу о взыскании алиментов розыск объявляется даже при отсутствии заявления взыскателя, по инициативе судебного пристава - исполнителя.

Аналогичная обязанность возложена на судебного пристава - исполнителя частью 3 ст. 65 ФЗ № 229 и при исполнении судебных решений о взыскании сумм по возмещению вреда по случаю потери кормильца. По своему содержанию данные выплаты заменяют алименты и по объему правовых гарантий приравнены к ним. Исполнительные документы данной категории составляют незначительный удельный вес в общем количестве взысканий. Так, согласно данным судебной статистики, в течение 2014 года судебных решений о возмещении вреда в связи с утратой кормильца рассмотрено только 40 и не все из них - в пользу несовершеннолетних.

*Так, с 2009 года Братский межрайонный отдел не может установить место работы гр. Р., осужденного за убийство гр. П., являвшегося кормильцем малолетнего ребенка. Взыскательница неоднократно обращалась с жалобами в межрайонный отдел, откуда ей **неоднократно** возвращали исполнительные документы.*

В связи с поступлением жалобы гр. П. в адрес Уполномоченного и соответствующим запросом Управлению ФССП о проверке полноты и правильности действий судебного пристава исполнителя, поступил ответ: «В связи с тем, что денежные средства и имущество, принадлежащие должнику не установлены, исполнительные производства, входящие в состав сводного исполнительного производства, согласно п. 3 ст. 46 Федерального закона №229, 8 ноября 2012г. окончены в связи с невозможностью взыскания, исполнительные документы возвращены в адрес взыскателя с разъяснением повторного предъявления».

Такого рода ответ, направленный в адрес Уполномоченного, лишь подтверждает устойчивую практику, сложившуюся в подразделениях УФССП по возвращению исполнительных документов без объявления розыска должника и убежденность судебных приставов - исполнителей в правильности применения п.3 ст. 46 ФЗ № 229. Однако именно данная правовая норма запрещает возвращать исполнительный документ, если законом предусмотрен розыск должника. После повторного поручения Уполномоченного с просьбой дать правовую оценку законности действий судебного пристава - исполнителя, Управлением был дан ответ о том, что нарушение требований ст. 65 ФЗ № 229 имело место. Между тем, необходимо учитывать, что зачастую данные платежи во многих случаях заменяют ребенку источник для содержания.

То, что розыск не является распространенным исполнительным действием, свидетельствует и статистика. Из более чем 31 тыс. исполнительных производств, не оконченных исполнением в течение 2014 года, розыск объявлен всего по 2 930 из них. Следовательно по остав-

шимся 28 тыс. исполнительных производств работа ведется в виде периодических вызовов, предупреждений, запросов по отысканию имущества и доходов.

Между тем, в течение года удалось разыскать 1 654 должника (56,4% от общего числа объявленных), что позволяет предположить, что установление места жительства, работы должников происходит оперативнее после официального объявления розыска.

Положительная отдача имеет место при использовании такого способа воздействия на должников, как временное ограничение права выезда за пределы Российской Федерации. В результате применения такого запрета исполнено 906 требований исполнительных документов на сумму 76,8 млн. руб., в том числе по алиментным обязательствам - на 39 млн. руб.

В качестве меры понуждения к погашению задолженности используется привлечение к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ «злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей». В течение года подразделениями Управления ФССП возбуждено 1 880 уголовных дел указанной категории. Согласно судебной статистике, осуждено с приговором, вступившим в законную силу 1 676 лиц. 8 дел прекращено в связи с применением акта амнистии, 14 - за деятельным раскаянием, 81 - за примирением сторон. Последние два показателя подтверждают, что хотя бы 95 взыскателей получили необходимые выплаты.

К сожалению, анализ последствий и влияние факта привлечения к уголовной ответственности на процесс погашения задолженности не проводится. Однако случаи, когда после возбуждения уголовного дела в отдельных случаях имеет место деятельное раскаяние и примирение, что сопровождается реальным исполнением обязательства, говорят о том, что данную меру ответственности следует применять чаще, в каждом возможном случае, не ограничиваясь неоднократными предупреждениями о возможной ответственности.

Практика применения уголовного наказания по данному виду преступлений несколько изменилась. В отличие от предыдущих лет, когда широко применялась такая мера наказания, как исправительные работы и штраф (а это дополнительные финансовые обязательства должника, что сужало его возможности гасить имеющуюся задолженность), в настоящее время наибольшее число лиц - 877 (52,3%) осуждены с применением условного срока, 46% приговорены к исправительным работам, 1 - к штрафу и 19 - к лишению свободы (1,1%). *К сожалению, приходится констатировать, что нахождение лица в исправительной колонии из-за отсутствия трудоустройства, не гарантирует исполнение обязательств по выплате алиментов. Это относится и к случаям, когда должники по алиментным обязательствам отбывают наказание в местах лишения свободы за совершение различных преступлений и не*

трудоустроены. В этих случаях представляется целесообразным рекомендовать как судебным приставам, так и законным представителям детей инициировать перед руководством пенитенциарных учреждений, где отбывают наказание должники по алиментным обязательствам, вопрос об их обязательном трудоустройстве.

Условная мера наказания при назначении исправительных или обязательных работ лицам, длительное время уклоняющимся от выплаты алиментов, имеющим задолженность, особенно родителям, лишенным родительских прав, абсолютно не эффективна и не приводит к желаемому результату. Условное наказание предусматривает только явку в уголовно-исполнительную инспекцию (УИИ) для регистрации и в редких случаях возлагает какие-то обязанности, которые не исполняются. Права детей на алименты при таких мерах уголовного характера продолжают нарушаться.

Согласно итоговой справке Управления ФССП в течение 2014 года возбуждено 4975 дел об административных правонарушениях за нарушение законодательства об исполнительном производстве. Учитывая, что среди неоконченных исполнением в течение года 28 тыс. исполнительных документов немало должников, скрывающих место работы, либо иным образом нарушающие требования об исполнительном производстве, количество привлеченных к административной ответственности лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов - незначительно.

Взыскателям следует знать, что в соответствии с нормами главы 16, ст. 94 и ст. 98 Семейного кодекса РФ несовершеннолетние, нуждающиеся в помощи внуки, в случае невозможности получения содержания от своих родителей имеют право на получение в судебном порядке алиментов от своих дедушки и бабушки, обладающих необходимыми для этого средствами. Такое же право предоставляется совершеннолетним нетрудоспособным нуждающимся в помощи внукам, если они не могут получить содержание от своих супругов (бывших супругов) или от родителей.

Практика судебных дел такого характера в целом по Российской Федерации незначительна, однако это не ограничивает возможности взыскателей пытаться получить материальную помощь и от этих лиц.

Таким образом, изучение вопроса о соблюдении прав детей на получение алиментов позволило выявить следующие недостатки:

- недобросовестное поведение родителей, обязанных уплачивать алименты на содержание своих детей;
- отсутствие правового механизма понуждения к реальному трудоустройству должников;
- профессиональные ошибки судебных приставов - исполнителей в части:

- соблюдения установленных законодательством сроков совершения исполнительных действий по взысканию алиментов;
- принятия исчерпывающих мер по установлению места жительства, работы и имущества должников;
- привлечения злостно уклоняющихся от исполнения обязательств лиц к уголовной ответственности;
- своевременности объявления розыска должников.

В связи с чем, представляется целесообразным рекомендовать УФССП по Иркутской области:

систематически обобщать проблемные вопросы в организации деятельности судебных приставов - исполнителей, выявляемых по результатам рассмотрения жалоб взыскателей. В целях предупреждения аналогичных ситуаций, готовить соответствующие методические рекомендации и указания;

исключить факты возвращения исполнительных документов о взыскании алиментов и взыскании средств на содержание детей в связи с утратой кормильца без объявления розыска, даже в отсутствие заявления взыскателя;

более активно использовать механизм привлечения к административной ответственности по ч.1 ст. 17.14 КоАП РФ, к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ.

Значительную долю исполнительных производств по алиментным обязательствам составляют исполнительные производства, где взыскателями значатся законные представители (опекуны и попечители) детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, из общего числа детей, оставшихся без попечения родителей (20 128 чел.) - 11 925 детей имеют 12 571 родителя лишеного родительских прав или ограниченного в родительских правах.

Из 12 571 родителя, лишеного родительских прав или ограниченного в родительских правах, в отношении 11 599 родителей принято решение суда о взыскании алиментов, из них только 2 524 родителей фактически выплачивают алименты в отношении 2 723 детей, в том числе 2 319 родителей выплачивает алименты по исполнительному листу и 205 родителей выплачивает алименты по соглашению об уплате алиментов. 9 280 родителей алименты на содержание ребенка не выплачивают. В 2014 году 531 опекун (попечитель) обратился в службу судебных приставов с заявлением о привлечении родителей - должников

к ответственности в порядке статьи 157 Уголовного кодекса Российской Федерации за злостное уклонение от уплаты алиментов. В результате 365 родителей привлечены к уголовной ответственности по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации, 6 родителей - должников выплатили неустойку при образовании задолженности по алиментам.

921 законный представитель детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014 году уклонился от исполнения обязанностей по защите имущественных прав подопечных детей, в том числе взысканию алиментов с родителей, лишенных родительских прав.

В отношении указанных законных представителей приняты меры профилактического воздействия, в том числе:

- 904 законным представителям с целью обеспечения надлежащего исполнения обязанностей направлены предупреждения;
- в отношении 17 законных представителей (опекунов) направлены материалы в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав о привлечении к административной ответственности по статье 5.35 Кодекса об административных правонарушениях.

В соответствии с подпунктом 8 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48 - ФЗ «Об опеке и попечительстве» к полномочиям органов опеки и попечительства относится представление законных интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных.

Так, в 2014 году численность подопечных, в отношении которых органами опеки и попечительства осуществлено представление законных интересов по вопросам защиты имущественных прав, составила 525 человек.

В целях решения проблем, возникающих при исполнении исполнительных документов о взыскании алиментов в пользу детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также урегулирования порядка взаимодействия органов опеки и попечительства и судебных приставов Управления ФССП при взыскании алиментов на детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, министерством с сотрудниками Управления ФССП проведено рабочее совещание.

По результатам рабочего совещания министерством в адрес Управления ФССП направлен список территориальных подразделений

(управлений) министерства с указанием контактных телефонов, Управлением Управления ФССП, в свою очередь, министерству представлен список отделов судебных приставов Управления ФССП с указанием контактных телефонов, который разослан во все территориальные подразделения (управления) министерства.

В рамках проведенного совещания также принято решение о разработке Порядка взаимодействия Управления ФССП и министерства и его территориальных подразделений (управлений).

Результатом данного решения между министерством и Управлением ФССП, стало заключено Соглашение о взаимодействии Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области и министерства от 14 ноября 2014 года № 53 - 57 - 1098/14 - 03, которое направлено для исполнения во все территориальные управления министерства.

В рамках данного Соглашения территориальные (структурные) подразделения обязаны осуществлять не реже 1 раза в полгода сверку количества исполнительных производств, а также обмениваться всей информацией о несовершеннолетних, имеющих право на алименты от своих родителей.

В целях рассмотрения вопроса о прекращении исполнительных производств в отношении умерших, усыновленных (удочеренных) детей - сирот в ноябре 2014 года министерством с Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области проведена сверка детей указанной категории за период с 1 октября 2009 года.

Следует отметить, что при проверках деятельности организаций для детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей по защите прав воспитанников, выявляются следующие нарушения:

- исполнительные листы находятся в личных делах ребенка;
- при перемене места нахождения ребенка (переводе в другую организацию) не ставится вопрос о замене взыскателя, если взыскателем является учреждение или орган опеки и попечительства;
- в отдельных случаях отсутствует надлежащее взаимодействие законных представителей, органов опеки и попечительства с территориальными отделами ФССП по принятию всех необходимых действий по защите имущественных прав детей.

Следует отметить, что в законодательстве отсутствует административная ответственность за уклонение от уплаты алиментов. Законные представители несовершеннолетних могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 5.35. КоАП РФ «за уклонение от воспитания и содержания несовершеннолетних» в виде предупреждения или административного штрафа.

Но родители, лишённые родительских прав, поскольку законными представителями не являются, к административной ответственности по данной статье не привлекаются, что свидетельствует об имеющемся пробеле в действующем законодательстве в отношении этой категории лиц. Наличие данной административной нормы могло бы стать основанием определения злостности, которое сейчас отсутствует и вызывает трудности при возбуждении уголовных дел по статье 157 УК РФ.

3.9. Право на труд и защита трудовых прав

Трудовая деятельность несовершеннолетних выделена в отдельную область правового регулирования. Право распоряжаться способностями, выбирать профессию и род деятельности закреплено Конституцией РФ (ст. 37), а правовое регулирование отношений на рынке труда и содействие государства молодежи - Законом «О занятости населения в РФ» (ст. 5) и нормами Трудового права.

В Иркутской области мероприятия по содействию в трудоустройстве несовершеннолетних граждан осуществляются в рамках ведомственной целевой программы «Содействие занятости населения Иркутской области» на 2014 - 2018 годы (далее - Программа содействия занятости населения).

В целях обеспечения гарантий трудовой занятости несовершеннолетних граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, в 2014 году принят и на сегодняшний день действует Закон Иркутской области от 6 марта 2014 года № 22 - ОЗ «О квотировании рабочих мест для несовершеннолетних» (далее - Закон №22 - ОЗ), в рамках которого организации с численностью более 100 человек обязаны квотировать рабочие места для несовершеннолетних граждан в размере 1% к среднесписочной численности работников.

По информации министерства труда и занятости Иркутской области, в 2014 году в центры занятости населения городов и районов Иркутской области (далее - центры занятости населения) в целях трудоустройства обратилось 14 374 несовершеннолетних гражданина, трудоустроено 13 194 подростка или 92% от обратившихся.

Анализ итогов органов занятости по трудоустройству несовершеннолетних за 2012 - 2014 годы показал незначительное увеличение количества занятых подростков в 2014 году на 3,2% в сравнении с 2013 годом и на 9,5% в сравнении с 2012 годом. Число несовершеннолетних, желающих устроиться на работу, в области ежегодно растет.

Таблица № 46

	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Количество несовершеннолетних граждан, обратившихся центры занятости населения области в целях трудоустройства, из них:	13 058 чел.	13 895 чел.	14 374 чел.
трудоустроено	11 946 чел.	12 769 чел.	13 194 чел.

В рамках реализации Закона №22 - ОЗ, министерством труда и занятости Иркутской области проанализирована ситуация о количестве рабочих мест на территории региона, подлежащих квотированию.

По состоянию на 1 января 2015 года в Иркутской области осуществляли деятельность 853 организации со среднесписочной численностью работников более 100 человек, количество рабочих мест, подлежащих квотированию, составило 1995 единиц. Фактически создано работодателями для трудоустройства несовершеннолетних в счет квот в 2014 году 775 рабочих мест или 39% от количества рабочих мест, подлежащих квотированию. Это организации, осуществляющие свою деятельность в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг, электроэнергетики, теплоэнергетики, транспорта и связи, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.

Подросткам предлагаются 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). Размер заработной платы несовершеннолетних в 2014 году в среднем составлял от 6,5 тыс. рублей до 12,5 тыс. рублей в месяц.

Общая численность подростков, работающих на квотируемых рабочих местах, на 1 мая 2014 года составляла - 46 человек (1,7% рабочих мест, подлежащих квотированию), на 1 августа 2014 года - это уже 300 человек (14% рабочих мест от общего числа, подлежащих квотированию), на 1 января 2015 года - 139 человек или 7% от общего числа квотируемых рабочих мест.

Понятно, что снижение численности несовершеннолетних, работающих на квотируемых рабочих местах, по сравнению с августом 2014 года связано с тем, что часть трудоустроенных в счет квот подростков составляли учащиеся, которые прекратили трудовую деятельность по окончании летних каникул в связи с возобновлением процесса обучения в образовательных организациях.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся ресурсы на начало текущего года в органы занятости населения работодателями заявлено всего 388

вакансий для трудоустройства несовершеннолетних граждан на квотируемые рабочие места в организации.

По информации министерства труда и занятости Иркутской области по состоянию на 1 января 2015 года не выполняют квоту 664 организации региона или 78% от общего количества.

На сегодняшний день реализация Закона №22 - ОЗ осложняется отсутствием законодательно закрепленной ответственности работодателей за неисполнение его норм, невозможностью создания в организациях новых рабочих мест сверх штатного расписания в связи с отсутствием дополнительных средств.

Остается неурегулированным и вопрос «судьбы» трудоустроенных несовершеннолетних после наступления их совершеннолетия. Созданные локальными актами организаций в соответствии с Законом №22 - ОЗ квотируемые рабочие места должны быть заняты несовершеннолетними гражданами.

Часть работодателей, не желающих фактически трудоустроить несовершеннолетних, выставляют вакансии, требующие от соискателя определенных знаний и навыков. Понятно, что несовершеннолетние не подходят по заявленным критериям на эти «вакантные» места.

На территории региона в течение календарного года, в том числе в летний период, в рамках мероприятия «Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время» Программы содействия занятости населения осуществляется трудовая занятость несовершеннолетних граждан, обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

По информации министерства труда и занятости Иркутской области в 2014 году на временные работы с оказанием материальной поддержки трудоустроены 12 907 человек или 105% от планового показателя, из них 424 подростка, находящиеся в учреждениях для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На реализацию мероприятий по организации временной занятости несовершеннолетних граждан в свободное от учебы время в 2014 году из средств областного бюджета израсходовано 20,2 млн. рублей, из средств бюджетов муниципальных образований Иркутской области - 21,4 млн. рублей.

В 2014 году в целях поиска подходящей работы в центры занятости населения обратилось 1 166 человек из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе 539 человек - из числа учащихся в возрасте от 14 до 18 лет, желающих трудоустроиться в свободное от учебы время, из них трудоустроено 588 человек или 50% от общего числа обратившихся, в том числе, на временные работы в свободное от учебы время - 501 человек.

Гражданам данной категории в возрасте до 23 лет, ищущим работу

впервые и зарегистрированным в органах занятости 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» (далее - Закон №159 - ФЗ), выплачивается пособие по безработице в течение 6 месяцев в размере средней заработной платы, сложившейся на территории региона (на 1 ноября 2014 года размер средней заработной платы в Иркутской области составлял 32379,0 рублей).

Закрепление законодателем в пункте 5 статьи 9 Закона №159 - ФЗ права на получение пособия в порядке и размере, отличных от предусмотренных Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года №1032 - 1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее - Закон о занятости), осуществляется в рамках реализации конституционной обязанности по установлению гарантий социальной защиты для лиц, нуждающихся в силу особого правового статуса в дополнительной социальной защите.

В 2014 году гарантированные государством социальные выплаты в виде пособия по безработице получили 636 человек, сумма выплат составила 83 939,9 тыс. рублей.

В рамках рассмотрения обращений граждан, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области, выявлены проблемы в назначении указанных выплат.

Гражданам из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимавшим участие во временном трудоустройстве в свободное от учебы время на основании заключенного с ними срочного трудового договора, в случае признания их безработными, пособие по безработице назначается в соответствии со статьей 30 Закона о занятости, то есть в минимальном размере.

Так, в аппарат Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области обратился проживающий в г. Ангарске Александр Б., лицо из числа детей - сирот, по вопросу оказания содействия в получении пособия по безработице.

Закончив в июне 2014 года филиал «Иркутского колледжа экономики, сервиса и туризма», Александр Б. в июле этого же года обратился в ОГКУ Центр занятости населения города Ангарска (далее - Центр занятости) с заявлением о постановке на учет как впервые ищущий работу, признании безработным и выплате пособия по безработице в течение 6 месяцев.

В назначении указанного пособия в размере, гарантированном Законом №159 - ФЗ как заявителю, относящемуся к категории лиц из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Александру Б. было отказано.

Основанием отказа явились сведения регистра получателей государственных услуг в сфере занятости населения - физических лиц

Центра занятости, в соответствии с которыми в 2008 и 2009 годах Александр Б. принимал участие во временных работах в свободное от учебы время с получением материальной поддержки от Центра занятости, что подтверждается копиями срочных трудовых договоров от 30 мая 2008 года, 27 мая 2009 года.

В результате Александр Б. не смог воспользоваться мерой социальной поддержки на получение пособия по безработице в размере уровня средней заработной платы, предусмотренной Законом №159 - ФЗ, гарантированной данной категории лиц до достижения 23 - летнего возраста.

Вместе с тем, с целью признания Александра Б. безработным в соответствии пунктом 1 статьи 3 Закона о занятости и пунктом 4 Правил регистрации безработных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года №891 «О порядке регистрации граждан в поисках подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы», работниками Центра занятости заявителю было указано на необходимость предоставления дополнительных документов, а именно, трудовой книжки с записью о трудоустройстве (или документе ее заменяющего), справки о среднем заработке за последние 3 месяца по последнему месту работы. Указанные документы по понятным причинам заявитель предоставить не смог ввиду их отсутствия. Соответственно, пособие по безработице Александру Б. назначено не было.

В адрес Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области обратилась Наталья К., бывшая воспитанница одного из приютов Иркутской области, ранее никогда не работавшая, которая после нахождения в отпуске по уходу за детьми в связи с рождением сначала одного, затем второго ребенка, обратилась в ОГКУ Центр занятости населения Тайшетского района (далее - Центр занятости) для постановки на учет как лицо из числа детей - сирот, впервые ищущих работу. В Центре занятости заявителю в предоставлении государственной услуги отказали, так как по имеющимся сведениям в период ее проживания в приюте во время летних каникул она «работала» по срочному трудовому договору.

Наталья К. же утверждает, что, будучи несовершеннолетней, подписав предложенный руководством приюта договор, она в действительности не была привлечена к какой - либо трудовой деятельности и, соответственно, никаких денежных средств не получала.

Практика учета предыдущей работы у граждан из числа детей - сирот в период их нахождения в государственных учреждениях либо в период обучения как обстоятельство, не позволяющее отнести их к лицам, впервые ищущим работу, определена Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, поэтому центры занятости на-

селения при наличии документов, свидетельствующих о любой, даже временной трудовой деятельности, отказывают в выплате пособий по безработице в повышенном размере.

Таким образом, на сегодняшний день привлечение к временной трудовой деятельности несовершеннолетних из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лишает их в последующем права на меры социальной поддержки, предусмотренные законодательством для данной категории граждан. Вместе с тем, указанными мерами социальной поддержки пользуются молодые люди, которые ранее, будучи учащимися, не проявляли самостоятельности, инициативы временно трудоустроиться. Правильно ли это?

По итогам прокурорских проверок в отдельных субъектах Российской Федерации по случаям отказа имели место судебные разбирательства, по результатам которых вынесены судебные решения, признавшие такого рода отказы центров занятости населения незаконными.

В целях защиты трудовых прав работников, не достигших 18 - летнего возраста, в 2014 году Государственной инспекцией труда в Иркутской области Федеральной службы по труду и занятости Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее - инспекция труда в Иркутской области) проведены проверки в отношении 63 учреждений сферы образования, расположенных на территории Иркутского, Шелеховского, Зиминского, Братского, Тайшетского и других районов области, а также районных центров.

В ходе проведения надзорно-контрольных мероприятий выявлено 101 нарушение по охране труда несовершеннолетних работников и 87 нарушений правового характера. По итогам проверок работодателям выдано 56 предписаний, обязательных для исполнения. За выявленные нарушения трудового законодательства к административной ответственности в виде штрафа привлечено 56 должностных и юридических лиц на общую сумму 582,5 тыс. рублей.

Анализ проведенных проверок показал, что основными нарушениями трудовых прав несовершеннолетних работников являются:

- невыплата заработной платы в установленные законом сроки (часть 6 статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации);
- невыплата окончательного расчета в день увольнения работника (статья 140 Трудового кодекса Российской Федерации);
- нарушения, допущенные при оформлении трудовых договоров, правил внутреннего трудового распорядка учреждения (статьи 57, 189 Трудового кодекса Российской Федерации);

В сфере охраны труда в качестве основных нарушений отмечены:

- допуск работодателем к работе лиц, не прошедших инструктаж и проверку знаний по охране труда в установленном порядке, а также не прошедших обязательные предварительные медицинские осмотры в установленном порядке (абз. 7 ч. 2 статьи 212, статья 213 Трудового кодекса Российской Федерации);
- необеспечение работодателем приобретения и выдачи специальной одежды, обуви, средств индивидуальной защиты, а также смывающих и (или) обезвреживающих средств работникам в установленном порядке (абз.5 ч.2 статьи 212, статья 221 Трудового кодекса Российской Федерации);
- необеспечение безопасных условий труда на рабочем месте (наличие оголенных участков электропроводки, скруток в электропроводке, нарушение целостности полового покрытия и т.д., что является нарушением требований СНиПов, ПТЭЭП, статья 212 Трудового кодекса Российской Федерации).

Так, в июле 2014 года проведена проверка одной из МБОУ г. Иркутска с углубленным изучением отдельных предметов. Общая численность несовершеннолетних работников в учреждении - по 6 человек ежемесячно.

В ходе проверки выявлены следующие основные нарушения, допущенные работодателем:

В нарушение требований п. 5.1 Постановления Минтруда РФ от 17 декабря 2002 года №80 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке государственных нормативных требований охраны труда», инструкция по охране труда для подсобного рабочего в возрасте от 14 до 18 лет была разработана без учета специфики работы, поручаемой несовершеннолетним работникам (в инструкции по охране труда для несовершеннолетних работников присутствовали виды работ, выполнение которых не допускается работниками, не достигшими 18 летнего возраста).

В нарушение требований абз. 7. ч. 2 статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель допустил к работе лиц, не прошедших проверку знаний по охране труда и инструктаж по охране труда в установленном порядке.

В нарушение требований абз. 4. ч.2 статьи 57 Трудового кодекса Российской Федерации в трудовом договоре не установлены размеры районного и северного коэффициентов.

В нарушение требований абз. 11 ч 2. статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель допустил до работы лиц, не прошедших обязательные предварительные медицинские осмотры в установленном порядке.

В нарушение требований абз.5 ч.2 статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель не обеспечил в установленном по-

рядке выдачу работникам специальной одежды и обуви.

По результатам проверки инспекцией труда в Иркутской области работодателю выдано предписание об устранении выявленных нарушений, директор школы привлечен к административной ответственности в виде штрафа.

Аналогичные нарушения выявлены по итогам внеплановой проверки МАОУ города Иркутска Гимназия №* (общая численность несовершеннолетних работников - по 8 человек ежемесячно).

Это нарушения требований:

- п. 5.1 Постановления Минтруда РФ от 17 декабря 2002 года №80 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке государственных нормативных требований охраны труда»; инструкция по охране труда для подсобного рабочего была разработана без учета специфики контингента рабочих, а именно не были приняты во внимание пункты Постановления Правительства РФ от 25 февраля 2000 года № 163 «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, при которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет» (в инструкцию по охране труда для несовершеннолетних работников были включены работы с электроинструментом и химическими веществами (красками, растворителями и т.д.), что не допускается для работников, не достигших 18 летнего возраста.
- п. 2.1 Постановления Минтруда РФ и Минобразования РФ от 13 января 2003 года №1/29 «Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций», не проводились целевые инструктажи по охране труда для несовершеннолетних работников;
- требований абз. 7. ч. 2 статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации, работодатель допускал к работе лиц, не прошедших инструктажи по охране труда на рабочем месте в установленном порядке;
- требований ч.6. статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации, несовершеннолетним работникам заработная плата выплачивалась один раз в месяц.

За допущенные нарушения требований охраны труда МАОУ г. Иркутска Гимназия №* как юридическое лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа. Директору выдано предписание на устранение выявленных нарушений.

В Иркутской области на базе областного государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения социального обслуживания «Иркутский реабилитационный техникум» (далее - ИРТ)

осуществляется обучение инвалидов в возрасте от 14 лет, которым индивидуальной программой реабилитации, выданной федеральным государственным учреждением медико-социальной экспертизы, рекомендовано обучение по избранной профессии.

Выпускники ИРТ могут получить:

- дипломы о среднем профессиональном образовании,
- дипломы о среднем профессиональном образовании с отличием,
- свидетельства о присвоении квалификации рабочего;
- повышенные рабочие разряды.

В 2014 учебном году из обучающихся в ИРТ:

- 46 выпускников (52,3%) обучались по образовательным программам профессиональной подготовки и среднего профессионального образования по профессиям, не классифицированным по единой тарифно-квалификационной сетке (ЕТКС) и, следовательно, им не присваивался рабочий разряд;
- 18 выпускников (20,5%) обучались по программе среднего профессионального образования, по завершении обучения получили диплом;
- 70 выпускников (79,5%) обучались по образовательным программам профессиональной подготовки с выдачей свидетельства.

В 2014 году диплом начального профессионального образования получили 82 выпускника, из них 4 человека с отличием.

Из 88 выпускников 2014 года:

- 15 человек прошли курсовую подготовку водителей, не предусматривающую обязательного трудоустройства;
- 6 человек не смогли освоить программы профессиональной подготовки;
- 67 человек были трудоустроены на различные предприятия города и области.

Таким образом, доля лиц с ограниченными возможностями здоровья, охваченных различными формами занятости после окончания обучения, от общего количества лиц с ограниченными возможностями здоровья, получивших образование в 2014 году, составила 100%.

Анализ занятости выпускников после окончания обучения (закрепляемость на рабочих местах) показал, что из 67 выпускников 2013 - 2014 учебного года:

- продолжили работать 45 выпускников (67%);
- продолжили обучение 10 выпускников (14,9%);
- продолжили лечение или находились в декретном отпуске 5 человек (7,5%) .

Таким образом, общая занятость лиц с ограниченными возможностями здоровья, получивших образование в 2014 году, составила 55 человек (82%).

ИРТ установлены тесные взаимовыгодные контакты с общественными организациями инвалидов на основе договоров о социальном партнёрстве. В основном эти организации имеют производственные базы, позволяющие трудоустроить инвалидов, получивших специальность в училище.

Вместе с тем, существуют трудности при выборе места для прохождения практики для лиц с ограниченными возможностями:

- нежелание работодателей принимать на работу инвалидов, так как работодатель не имеет возможности оборудовать специальное рабочее место, отвечающее требованиям действующего законодательства;
- низкая мотивация выпускников ИРТ при устройстве на работу в связи с низкой заработной платой, не отвечающей ожиданиям учащихся.

Согласно данным статистического отчета комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в 2014 году рассмотрен 1 материал о нарушении трудовых прав несовершеннолетних (в 2013 г. - 2), оказана помощь в трудоустройстве 3541 несовершеннолетнему (в том числе 30 подросткам на постоянное место работы). Рассмотрено 218 жалоб и обращений по вопросам трудоустройства, что почти в 1,5 раза превышает показатель 2013 года (161), из них удовлетворено 201 заявление.

Рассматривая проблемы реализации прав несовершеннолетних на труд, представляется актуальным и целесообразным:

Рекомендовать министерству труда и занятости Иркутской области:

совместно с заинтересованными ведомствами изучить практику правоприменения Закона №22 - ОЗ, предложив дополнительные механизмы по совершенствованию законодательства в указанной сфере (в том числе порядка действий работодателей при наступлении совершеннолетия работника, осуществляющего свою трудовую деятельность за счет квоты);

с учетом имеющейся судебной практики других регионов Российской Федерации, совместно с министерствами образования и социального развития, опеки и попечительства Иркутской области прорабо-

тать вопрос о возможности изменения региональной практики по назначению гражданам из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые будучи несовершеннолетними, принимали участие во временном трудоустройстве в свободное от учебы время на основании заключенного с ними срочного трудового договора, пособия по безработице в размере средней заработной платы, сложившейся на территории региона, в соответствии с закрепленным законодателем правом; предусмотреть возможность иных форм трудовой занятости несовершеннолетних, воспитанников организаций для детей - сирот, детей, оставшихся без попечения родителей; рассмотреть в том числе возможность инициирования соответствующих изменений в федеральное законодательство, регулирующее указанные вопросы.

Рекомендовать Государственной инспекции труда в Иркутской области:

проводить мониторинг нарушений трудовых прав несовершеннолетних на основе анализа характера и тематики обращений в структурные подразделения инспекции; направлять обобщенный анализ в органы местного самоуправления, органы исполнительной власти региона для изучения и профилактики правонарушений в трудовой сфере;

усилить контроль по охране труда несовершеннолетних работников в организациях, в т.ч. осуществляющих образовательную деятельность, которые предоставляют рабочие места несовершеннолетним в свободное от учебы время на основе срочных трудовых договоров.

3.10. Профилактика безнадзорности и правонарушений

*Кто-то, когда - то, должен ответить,
Высветив правду, истину вскрыв,
Что же такое – трудные дети?
Вечный вопрос и больной как нарыв.
Вот он сидит перед нами, глядите,
Сжался пружиной, отчаялся он,
Словно стена без дверей и без окон.
Вот они, главные истины эти:
Поздно заметили... поздно учли...
Нет! Не рождаются трудные дети!
Просто им вовремя не помогли.
С. Давидович*

Процессы и явления экономического, идеологического, культурно-воспитательного, демографического, социально-психологического характера, происходящие в обществе, главным образом и детерминируют поведение детей и подростков, определяют его сущность и характер.

Согласно мнению ведущих российских криминологов, применительно к несовершеннолетним процессы и явления социальной действительности, создающие негативные условия для их жизни и воспитания и тем самым способствующие совершению ими преступлений, являются значительная социальная дифференциация несовершеннолетнего населения по уровню материальной обеспеченности, социальному статусу (в том числе и по происхождению); различия в характере и содержании обучения, воспитания и труда отдельных групп детей и подростков, определяющие как реальные различия их сегодняшних позиций в жизни общества, так и различия этих позиций на ближайшую перспективу; процессы разрушения родительской семьи, сопровождающиеся существенными изменениями традиционных отношений по воспитанию несовершеннолетних; отягощенность алкоголизмом, нервно-психическими, хроническими заболеваниями отдельных групп населения, включая родителей, иных лиц, ответственных за воспитание детей и подростков; противоречие между субъективным стремлением детей и подростков к самостоятельности и объективным сужением ее реальных границ с помощью мер, применяемых институтами социализации (семьей, школой и др.); противоречие между духовными и особенно материальными потребностями детей и подростков, их родителей и реальными возможностями их удовлетворения; низкий уровень правовой культуры, значительная деформация нравственного и правового сознания отдельных групп несовершеннолетних, их родителей, иных воспитателей; традиционное осуществление основных воспитательных функций в отношении несовершеннолетних лицами, не имеющими необходимой профессиональной подготовки в этой области; недостаточное ресурсное и кадровое оснащение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, специализированной для проведения целенаправленной работы по исправлению и перевоспитанию детей и подростков и многие др.

По мнению ученых, среди основных причин «издержек воспитания», влияющими на состояние преступности несовершеннолетних, наиболее часто выделяют:

- ослабление института семьи, как социального института, ранее наиболее последовательно и надежно защищавшего жизнь и здоровье детей и подростков, обеспечивающей их интеллектуальное и нравственное развитие.
- недостатки в деятельности социальных институтов, непосредственно ответственных за обучение, воспитание несовершеннолетних, их исправление и перевоспитание (в том числе постоянное использование антипедагогических форм и методов воспитательного воздействия);

- проведение воспитательной и профилактической работы без должного учета возрастных, психологических, нравственных, иных личностных особенностей несовершеннолетних и др.;
- криминогенное воздействие негативных условий микросреды (продолжительное и целенаправленное отрицательное воздействие на детей и подростков со стороны деморализованных лиц, включая прямое вовлечение их в преступную деятельность и иное антиобщественное поведение);
- обстановка жизни и воспитания, характеризующаяся проявлением злобности, жестокости, различных видов конфликтно-агрессивных форм поведения окружающих, информационные угрозы и др.;
- стойкие социально обусловленные негативные деформации личности несовершеннолетних (дефекты психофизического и интеллектуального развития и состояния, черты характера негативного свойства; дефекты социально-демографического статуса и др.).

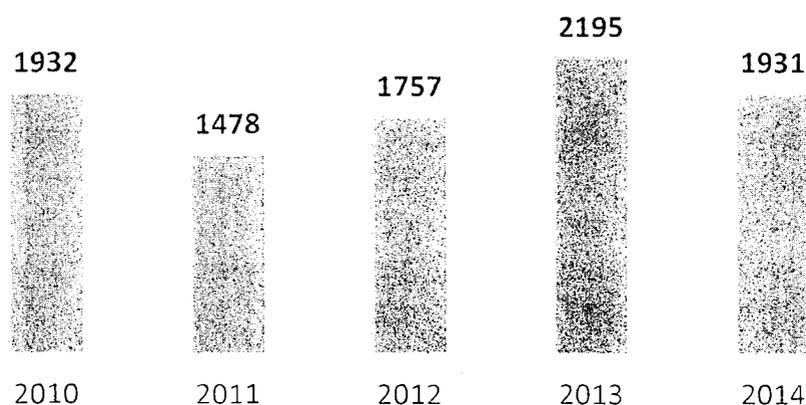
Вопросы профилактики преступности несовершеннолетних, анализ причин и условий преступности, организация индивидуальной профилактической работы с подростками – правонарушителями, профилактика социального сиротства являются основными в деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений 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, девочек, занимающихся проституцией, 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.

3.10.1. Анализ преступности несовершеннолетних

Согласно информации ГУВД Иркутской области, в 2014 году несовершеннолетними совершено 1 931 преступление (в 2013г. – 2 195), уровень подростковой преступности по сравнению с прошлым годом снизился на 12%.

Таблица № 47

Число преступлений, совершенных несовершеннолетними



Из общего числа преступлений:

- 487 совершены подростками в ночное время;
- 300 в состоянии опьянения (в том числе 296 –алкогольное, 4 – наркотическое)
- в группах совершено 604 преступления или каждое третье;
- ранее судимыми подростками совершено 338 преступлений;
- 473 относятся к категории тяжких или особо тяжких преступлений, в том числе 14 убийств; 31 факт причинения тяжких телесных повреждений со смертельным исходом, 3 изнасилования;
- 1 444 преступления или 74,7% - имущественного характера.

Всего в совершении преступлений приняли участие 1 968 несовершеннолетних.

Среди несовершеннолетних, привлеченных к уголовной ответственности:

- 1 387 - лица в возрасте 16 - 17 лет;
- 1 580 - жители Иркутской области. На долю обучающихся пришлось 57,6% преступных посягательств, на долю незанятых подростков – 30,7% .

Рост преступности несовершеннолетних отмечен на территории Усольского (5,5%), Черемховского (35,3%), Усть-Илимского (15,3%), Эхирит-Булагатского (5,4%), Усть-Кутского (44,4%), Киренского (8,8%) Шелеховского (9,5%), Иркутского (11,5%), Нижнеудинского (7,8%) районов области.

Всего в отделы полиции за совершение различных правонарушений в 2014 году доставлено 17107 несовершеннолетних (в том числе 119 – жители иных субъектов РФ, 4 – жителей – стран, государств СНГ), из них:

- до 13 лет – 4 070 детей;
- 14 - 15 лет – 4 904 чел.;
- 16 - 17 лет – 8 133 подростка.

Из общего числа доставленных несовершеннолетних обучаются в образовательных организациях – 11 069 (школьники), учреждений НПО и СПО – 3836, ВУЗов - 42, работающих - 237, не занятых учебной или работой – 1 923. Каждый второй из доставленных детей проживает в неполных семьях, 938 чел. не имеют образования.

Особое беспокойство вызывает число доставленных из числа несовершеннолетних, относящихся к категории детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- проживают с опекунами, попечителями – 1 379 детей,
- в государственных учреждениях – 1 776 чел.

На 01.01.2015 г. на профилактических учетах в органах полиции состоят 5 957 несовершеннолетних, из них до 13 лет – 1 065, 14 - 15 лет – 1 926, 16 - 17 лет – 2 966 чел. Под опекой и попечительством из общего числа состоящих находятся 378 детей, из государственных учреждений – 415. В составе 520 групп антиобщественной направленности находится на проф. учете 1056 несовершеннолетних.

3.10.2. Преступность несовершеннолетних на объектах транспорта.

В 2014 году на объектах транспортной инфраструктуры Иркутской области, обслуживаемых транспортной полицией Восточной Сибири, несовершеннолетними совершено 37 преступлений (2013 год - 36), что составило 3,8 % в общем числе противозаконных деяний в зоне обслуживания Управления в регионе (2013 год – 3,6 %). К уголовной ответственности привлечено 37 жителей Иркутской области, не достигших совершеннолетия (2013 год - 41).

Структуру подростковой преступности составили два значитель-

ных блока противозаконных деяний: 55,6 % - преступления против собственности (20 фактов); 43,2 % - преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических веществ (16). В числе преступлений против собственности преобладают кражи поездных грузов и материально-технических ценностей ВСЖД, а 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.

13 преступлений несовершеннолетних, или 35,1%, носят групповой характер (2013 год - 12 или 33,3 %), при этом в состав 3 - х из 5 - ти преступных групп входили взрослые лица.

10 противоправных деяний (27,0 %) совершены подростками под воздействием наркотических веществ (2013 год - 11, или 30,6%), 1 (2,7 %) - в состоянии алкогольного опьянения (2013 год - 0).

В 12 случаях (32,4 %) для совершения преступлений подростки избрали ночное время (2013 год - 11 или 30,6 %).

К категории тяжких отнесено 8 подростковых преступлений, или 21,6% (2013 год - 7, 19,4 %).

Подавляющее большинство несовершеннолетних лиц, привлеченных к уголовной ответственности являются местными жителями (73,0 %) и обучаются в общеобразовательных учреждениях области (83,8 %); воспитываются во внешне благополучных, не состоящих на учете семьях (73,0 %).

10 человек (27,0 %) ранее уже имели опыт совершения преступлений, при этом и абсолютное число «повторников», и их доля, в общем числе несовершеннолетних преступников по сравнению с 2013 годом увеличились (с 9 человек и 22,0 % соответственно).

Помимо преступлений, в зоне оперативной ответственности Управления выявлено 6 общественно-опасных деяний, совершенных лицами, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности (2013 год - 2); и 1 243 административных правонарушения, совершенных несовершеннолетними в целом (2013 год - 965). В числе последних традиционно преобладают нарушения, составляющие гл. 11 КоАП РФ («Административные правонарушения на транспорте») - 75,1 % (2013 год - 82, 5 %), из них 28 деяний, непосредственно влияющих на безопасную работу железнодорожного транспорта. Большая часть таких правонарушений пришлась на наложение посторонних предметов на рельсы (12, или 42,8 %); 39,3 % (11 фактов) - составило битье стекол в поездах; 14,3% (4 факта) - разборудование сооружений и устройств сигнализации или связи.

Из зоны повышенной опасности изъято 2 125 несовершеннолетних, 58,5% из которых (1 243 человека) совершили административное правонарушение, 39,6% (842 ребенка) - находились в состоянии безнадзорности или социально опасном положении; 1,9 % (40 человек) - за-

держаны за совершение преступлений либо общественно опасных деяний до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности.

В ходе работы по установлению причин и условий, способствующих правонарушениям и безнадзорности детей и подростков, к административной ответственности привлечено 1246 взрослых лиц, совершивших правонарушения в отношении несовершеннолетних, в том числе 952 законных представителя в соответствии с ч.1 ст.5.35 КоАП РФ за невыполнение своих родительских обязанностей.

Установлены факты отрицательного влияния на несовершеннолетних со стороны взрослых лиц - в отношении 2-х граждан возбуждены уголовные дела по ч.1 ст. 150 УК РФ (вовлечение в совершение преступления); по материалам о фактах жестокого обращения с детьми возбуждено 2 уголовных дела по ч.1 ст.116 УК РФ (побои).

К административной ответственности привлечены 4 продавца, реализовавшие несовершеннолетним алкогольную продукцию; 7 человек, вовлекших несовершеннолетних в употребление алкогольных напитков, наркотических средств.

Меры профилактического характера приняты и к самим несовершеннолетним:

в отношении 450, достигших установленного КоАП РФ возраста, составлены административные протоколы (2013 год - 388), направлены для рассмотрения в КДН и ЗП;

помимо административных протоколов в муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав направлено 459 материалов на несовершеннолетних правонарушителей и их родителей, не справляющихся со своими обязанностями по воспитанию, обучению и содержанию детей (2013 год - 455);

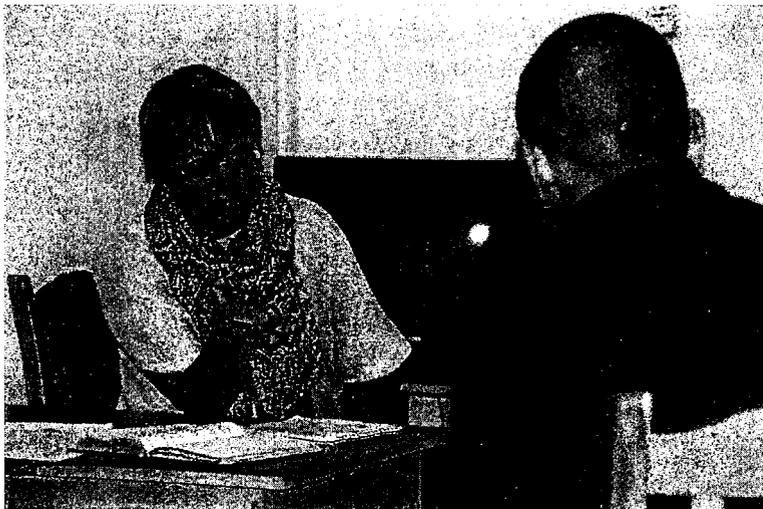
95 детей, нуждающихся в помощи государства, помещены в социозащитные детские учреждения региона; 7 подростков в целях предупреждения повторных правонарушений направлены в центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (с дислокацией в г. Иркутске и г.Тайшете).

3.10.3. Анализ ситуации по совершению общественно-опасных деяний, несовершеннолетними не достигшими возраста уголовной ответственности

По данным органов полиции, в рамках работы по ранней профилактике правонарушений несовершеннолетних лиц, выявлено 864 общественно опасных деяния (- 3,1%, 2013 год - 892), в совершении которых приняли участие 923 подростка, не достигших возраста привлечения к уголовной ответственности (- 5,4%, 2013г. - 976).

617 общественно опасных деяний совершены несовершеннолетними в возрасте до 14 лет.

Основная часть детей указанной категории или «несубъектов» от-



носится к категории обучающихся (94,4%, или 871 чел).

146 (16,5%) общественно опасных деяний - групповые, в том числе одно особо тяжкое преступление (ст. 105 УК РФ) - в группе со взрослым лицом, зарегистрированное на территории г. Нижнеудинска (несовершеннолетние Д., 2003 г.р., учащийся МКУ СОШ и Ч., 1997 г.р., учащая-

ся ЦОМ в группе со взрослым М., 1986 г.р., ранее судимым по ст. 158 ч. 1, ст. 330 ч. 1 УК РФ, не работающим, в состоянии алкогольного опьянения совершили убийство мужчины, 1954 г.р.).

Снизилось с 9 до 2 фактов в сравнении с 2013 годом число общественно опасных деяний, совершенных несовершеннолетними под воздействием алкогольных напитков (медицинское освидетельствование не проводилось, факты установлены со слов несовершеннолетних).

С 2012 года не фиксировались факты совершения «несубъектами» противоправных деяний в состоянии наркотического, токсического опьянения.

Из общего числа преступлений, совершенных «несубъектами» - 347 или каждое третье связаны с причинением несовершеннолетними побоев.

В 2014 году 3 лицами в возрасте от 11 до 13 лет, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности совершено 3 убийства (2013 - 1).

Значимая часть (43,5%, или 371) общественно опасных деяний носит имущественный характер.

97 несовершеннолетних из числа несубъектов или каждый десятый, совершили общественно-опасные деяния повторно.

Согласно данных статистического отчета о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав за 2014 год в муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав поступило 1154 материала в отношении несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности (в том числе 6 - из органов внутренних дел на транспорте).

В центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей помещены 93 несовершеннолетних, совершивших об-

щественно опасные деяния до достижения возраста уголовной ответственности.

К уголовной ответственности в течение 2014 года привлечены 548 лиц в возрасте до 18 - и лет, ранее привлекавшиеся к уголовной ответственности (2013 - 392 лица за совершение 540 преступлений) за совершение 735 преступлений.

Чуть менее половины из них или 241 подросток - уже ранее привлекались к уголовной ответственности:

- 63 - осуждены к условной мере наказания,
- 58 - находящиеся на подписке о невыезде и надлежащем поведении,
- 56 - освобожденные от уголовной ответственности вследствие акта амнистии,
- 28 - освобожденные от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям,
- 2 - осужденных к обязательным работам, 1 - после условно-досрочного освобождения из воспитательной колонии, 2 - в течение года после освобождения из воспитательной колонии.

22 подростка, совершивших повторные преступления, имеют на своем счету по 2 и более наказания, не связанных с лишением свободы.

Более 40% преступлений, совершенных ранее привлекавшимися к уголовной ответственности несовершеннолетними, носят групповой характер (231, 2013г. - 153). Практически каждое третье преступление среди указанной категории совершено с участием взрослых лиц.

93,6% преступлений, совершенных ранее судимыми несовершеннолетними, имеют корыстно-имущественный характер.

Результаты анализа статистических данных о преступности несовершеннолетних позволяют сделать вывод, о том, что корыстная мотивация преступлений, совершаемых несовершеннолетними, за последние годы присутствует практически если не по всем, то по абсолютному большинству составов.

Основными предметами удовлетворения корыстных мотивов все чаще становятся различного вида техника (автомшины, телефоны) и деньги. Реальный рост корыстной направленности в преступности подтверждается и динамикой конкретных видов корыстных преступлений.

В последние годы наметился процесс укрупнения групп несовершеннолетних с противоправным поведением. Примерно три пятых таких групп имеют разновозрастной смешанный характер участников, что усиливает ориентацию их на длительную деятельность такого рода.

В силу возрастных, психологических и иных личностных особенностей групповое поведение как позитивного, так и негативного характера - это норма для несовершеннолетних, а не отклонение от нее.

Повышенная импульсивность, жестокость, интенсивность и ситуативность групповых преступлений, совершаемых подростками, достаточно часто существенно отягощают последствия таких преступлений.

Территориальными ПДН У(О)МВД области подготовлено 29 ходатайств для решения вопроса о помещении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебные заведения закрытого типа. По удовлетворенным ходатайствам помещено в спецшколы и спецучилища 15 несовершеннолетних.

3.10.4. Анализ деятельности с осужденными без изоляции от общества

По состоянию на 01.01.2015 года на учете в территориальных подразделениях по делам несовершеннолетних состоит 321 судимый несовершеннолетний, из них 267 - условно осужденных, 3 - вернувшихся из мест лишения свободы, 16 - осуждены к иным мерам наказания (исправительные и обязательные работы, ограничение свободы, штраф), 23 освобожденных от наказания вследствие акта амнистии, 12 освобожденных от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия.

80% (261) состоящих на учете судимых несовершеннолетних, осуждены за имущественные преступления (ст. 158, 161, 162, 166, 163 УК РФ), 20% против жизни и здоровья граждан (ст. 111, 131, 132, 228 УК РФ).

Каждый второй несовершеннолетний является учащимся образовательных учреждений, каждый третий - не организован.

75% несовершеннолетних проживают в семьях высокого социального риска, где родители не оказывают положительного влияния на детей.

Наибольшее число состоящих на учете осужденных несовершеннолетних проживают в гг. Иркутск, Братск, Ангарск, Усольского, Тулунского, Усть-Кутского, Зиминского, Боханского, Бодайбинского, Киренского, Тайшетского, Чунского, Нижнеилимского районов.

По информации ГУВД по Иркутской области, индивидуальная помощь по восстановлению социальных связей, переориентации судимых несовершеннолетних (психологическая 51,1%, юридическая 13,3%; материальная 1,6%; в трудоустройстве 15%; в устройстве на учебу 5,5%; в получении документов 4,4%; в лечении от алкогольной, наркотической, токсической зависимости - 1,8%), оказана 93% (634) несовершеннолетним, осужденным к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, а также лицам, к которым применены положения ст. ст. 427, 432 УПК РФ (принудительные меры воспитательного воздействия).

Территориальными инспекторами по делам несовершеннолетних обеспечено взаимодействие с 32 психологами межрайонных уголовно-

исполнительных инспекций, Автономной некоммерческой организацией «Иркутский центр образовательных и медиационных технологий», «Иркутским Молодежным Фондом правозащитников «Ювента», другими общественными организациями, оказывающими услуги психологов (все 100% из поставленных на учеты в подразделения ГУФСИН области осужденных несовершеннолетних прошли тестирование ведомственных психологов с выработкой программ коррекции поведения).

Продолжены ресоциализационные меры в отношении подростков, нарушивших закон, реализованные в рамках функционирования 32 Советов содействия несовершеннолетним (функционируют в 14 территориях области). Данное направление деятельности позволило 33% (226) несовершеннолетних, в отношении которых реализованы программы реабилитации, встать на путь исправления. Лишь 6,6% (45) совершили повторные преступления.

Сотрудниками подразделения по делам несовершеннолетних, участковых уполномоченных полиции, уголовного розыска У(О)МВД области выявили в 2014 году более 200 нарушений со стороны лиц, осужденных без изоляции от общества. В подразделения уголовно-исполнительных инспекций ГУФСИН направлены 273 ходатайства для последующего решения в суде вопроса о продлении либо отмене наказания, вменении дополнительных обязанностей (2013 г. – 258). В 87 случаях ходатайства правоохранительных органов удовлетворены судом и УИИ.

Административная практика по линии несовершеннолетних

Всего сотрудниками органов внутренних дел области к административной ответственности за совершение различных правонарушений в 2014 году привлечено 963 661 лицо, в том числе 26 421 в сфере детства (что составило 2,4% от общего количества выявленных правонарушителей).

В отношении родителей и иных законных представителей составлено 21 843 протокола (ст.5.35 КоАП РФ – 16 618; ст. 20.22 КоАП РФ – 861; ч.2 ст.6.10 КоАП РФ – 11; ст. 3 ЗИО № 38 - оз – 4 353). Выявлено 4 578 несовершеннолетних - правонарушителей КоАП РФ.

Выявлено 285 лиц, вовлекающих несовершеннолетних в употребление алкогольной и спиртосодержащих напитков (ст.6.10 КоАП РФ). В рамках проверок объектов торговли установлено 167 фактов розничной продажи несовершеннолетним алкогольной продукции (ст.14.16.2.1 КоАП РФ).

Выявлено 4 353 несовершеннолетних в местах запрещенных и ограниченных для их посещения, к административной ответственности привлечено 4 328 родителей и иных законных представителей, 25 юридических лиц и предпринимателей. Однако, вступление в законную силу Федерального закона №247 - ФЗ от 21.07.2014 изменило наработанную

практику реализации Законов Иркутской области «О комендантском часе» (в 98% случаях нарушителей ст.3 ЗИО № 38 - оз к административной ответственности привлекали сотрудники полиции), и несколько снизило результативность мероприятий.

Районные (городские) комиссии реализуют различные полномочия в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе рассматривают дела об административных правонарушениях в порядке, установленном КоАП Российской Федерации.

Таблица № 48

Динамика рассмотрения КДН и ЗП дел об административных правонарушениях

	2009	2010	2011	2012	2013г	2014
рассмотрено дел об административных правонарушениях, из них:	20 310	21 175	23 144	23 399	26 305	21 369
на несовершеннолетних	4 521	4 035	3 106	2 823	2 733	2 539
родителей (иных законных представителей)	15510	17 651	19 594	20 49	23 381	18 595

Согласно статистическим данным количество протоколов об административных правонарушениях, поступивших в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, остается стабильно высоким.

Наиболее часто совершаемыми несовершеннолетними правонарушениями, являются: появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ), потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ), мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ).

В течение 2014 года Уполномоченным анализировалась практика рассмотрения дел об административных правонарушениях в Иркутской области комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, по результатам которой было 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, зани-

мающихся 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.

Так, например, несовершеннолетний Н. был привлечен к административной ответственности КДН и ЗП администрацией Иркутского района по статье 20.21 КоАП РФ, поскольку в ночное время находился на озере в д. Кыцигировка в состоянии алкогольного опьянения совместно с друзьями, в результате чего с одним из несовершеннолетних произошел несчастный случай.

При этом особенностью объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 20.21 КоАП РФ, является нахождение гражданина в общественном месте в состоянии опьянения, которое оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность. Следовательно, в материалах дела об административном правонарушении должно быть в обязательном порядке указано, в чем выразилось оскорбление человеческого достоинства и общественной нравственности. Однако ни в одном из исследуемых материалов административного производства данные обстоятельства отражены не были.

Нередки также случаи привлечения граждан, в нарушении пункта 5 статьи 4.1. КоАП РФ, к административной ответственности за одно и то же правонарушение.

Так, например, гражданка Н. была привлечена к административной ответственности по части 2 статьи 3 Закона Иркутской области от 8 июня 2010 года № 38 - ОЗ «Об административной ответственности за неисполнение отдельных мер по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, в Иркутской области», одновременно в отношении нее был вынесен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 5.35 КоАП РФ (ненадлежащее исполнение родительских обязанностей).

Также по статье 5.35 КоАП РФ КДН и ЗП привлекаются граждане, в действиях которых не усматривается ненадлежащего исполнения родительских обязанностей.

В августе месяце 2014 года в Тайшетском районе было совершено дорожно-транспортное происшествие, в результате которого водителем автомашины ВАЗ, не имеющего права управлять транспортным средством, при выполнении маневра «движение задним ходом» был совершен наезд на несовершеннолетнюю К., мать которой находилась рядом с ребенком. Гражданка К. была привлечена к административной ответственности по ч. 1, ст. 5.35 КоАП РФ. При этом, в чем именно выразалось ненадлежащее исполнение ее родительских обязанностей в материалах дела не усматривалось.

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, смягчающие, отягчающие административную ответственность, характер и размер, причиненного административного правонарушения.

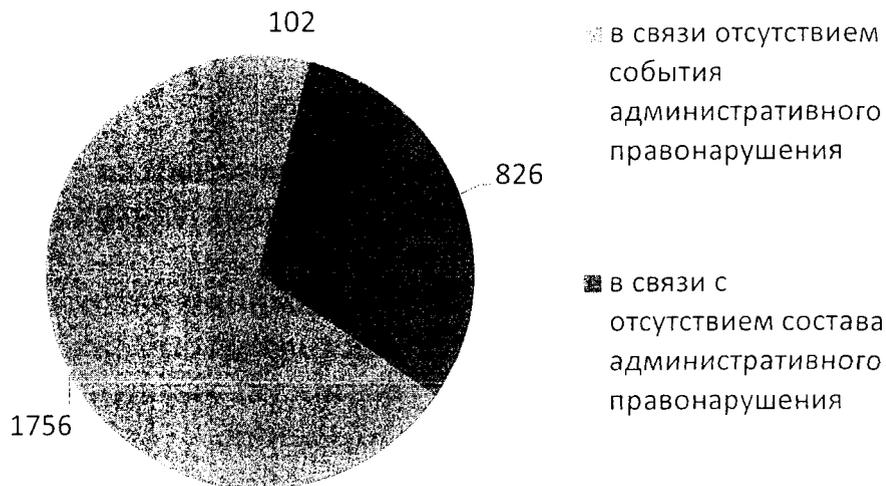
Так, например, гражданка П. была привлечена комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальном образовании город Усть-Илимск к административной ответственности по части 2 статьи 3 Закона Иркутской области от 8 июня 2010 года № 38 - ОЗ «Об административной ответственности за неисполнение отдельных мер по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие, в Иркутской области».

Как следует из протокола об административном правонарушении, основанием для привлечения ее к административной ответственности, явилось нахождение ее несовершеннолетнего сына 1998 года рождения в 22.03 на улице около подъезда своего дома. При этом из материалов дела следовало, что несовершеннолетний возвращался домой совместно с братом с тренировки.

Указанный пример явно свидетельствует о малозначительном характере совершенного административного правонарушения. Вместе с тем, с гражданки П. был взыскан штраф в размере 300 рублей.

Следует отметить, что количество протоколов, возвращенных комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, составило 639, что на 44,9 % больше, чем за аналогичный период прошлого года. Количество вынесенных определений о прекращении административного производства составило 2 684, из них в связи отсутствием события административного правонарушения - 102, в связи с отсутствием состава административного правонарушения - 826, в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности - 1756.

Количество определений о прекращении административного производства



Как правило, при таком объеме рассматриваемых протоколов организовать эффективную работу практически невозможно.

Вместе с тем, 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.

Такой подход к отправлению правосудия в отношении несовершеннолетних продиктован необходимостью выполнения требований международного права - Конвенции ООН по правам ребенка и Минимальных стандартных правил Организации объединенных наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила).

Очевидно, что назрела необходимость изменения существующих подходов в реализации административной практики, повышения эффективности в данном направлении со стороны всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Анализ преступности несовершеннолетних на территории региона, изучение работы субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, свидетельствует о следующих проблемных вопросах, требующих урегулирования и принятия дополнительных мер:

1. Анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований по организации индивидуальной профилактической работы свидетельствует о возросшем в разы объеме работы по различным направлениям деятельности. Тысячи дел на несовершеннолетних, рассматриваемых на заседаниях комиссий (особенно в крупных городах, где за одно заседание рассматриваются материалы на 30 - 40 подростков), не позволяют говорить о реальной возможности организовать индивидуальную профилактическую работу с каждым подростком, совершившим правонарушения. Отследить работу с подростком, совершившим, например, общественно-опасное деяние, до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности или осужденному к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, зачастую не представляется возможным, так как планы профилактической работы находятся только в органах полиции и не позволяют говорить о комплексе мер, осуществляемых субъектами по работе с указанной категорией.
2. 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, не единообразен, требует обеспечения и стандартизации, между тем областной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав рекомендации по ведению учета не сформированы. Анализ статистического учета комиссии вызывает много вопросов и требует упорядочивания на областном уровне.

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.

3. До сих пор подросток, совершивший правонарушение не учитывается как несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении. В первую очередь, это связано с неопределенностью толкования понятийного аппарата указанной категории (ст.1 ФЗ№120). Тем не менее, закон действует уже 16 год, а на региональном уровне, порядок работы с указанной категорией четко не отрегулирован. В системе учета разных субъектов отдельно учитываются безнадзорные дети, дети, совершившие различные правонарушения (как административные, общест-

венно-опасные деяния, так и судимые), проживающие в семьях, находящиеся в социально – опасном положении, совершившие самовольные уходы, многие дети учитываются во всех категориях и понять кто, каким образом и в каком порядке работает, порой невозможно. Например, в учебном заведении учет ведется по трем линиям (учет в КДН, учет в ПДН и внутришкольный учет). Назрела острая необходимость урегулирования указанных вопросов не сколько для формального понимания, а для прозрачности и детализации полномочий субъектов по организации индивидуальной профилактической работы с подростками – правонарушителями и обеспечения системного подхода в указанной деятельности. Важно по каждому факту повторного преступления, совершенного подростками, устанавливать причины и выявлять недоработки, позволяющие устранять проблемы в последующем.

4. Требуется пристального внимания 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 надлежащее взаимодействие с органами здравоохранения по организации работы с подростками, употребляющими наркотические и психоактивные вещества.

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 стадия проявления проблем в поведении ребенка, оперативно отработывались вопросы социального – 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 со-

проведения малыша еще в начальном звене школы.

3.10.5. Преступления в отношении несовершеннолетних. Профилактика семейного неблагополучия

Сегодня одними из ключевых принципов Национальной стратегии действий в интересах детей названы: а) реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье; б) создание технологий помощи, ориентированных на развитие внутренних ресурсов семьи, удовлетворение потребностей ребенка, реализуемых при поддержке государства; в) партнерство во имя ребенка.

Создание эффективных механизмов, исключающих возможности совершения преступлений в отношении ребенка, является приоритетной задачей всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

3.10.6. Анализ преступлений в отношении детей

По данным Главного управления внутренних дел по Иркутской области, число преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних в 2014 году снизилось на 2,6% (с 1 364 до 1 328). Из общего числа зарегистрированных преступлений - 420 деяний насильственного характера (+9,1%, 2013г. - 385), в том числе 4 убийства, 73 преступления сексуального характера (в 2013 году - 89).

Наибольшее число преступлений в отношении детей отмечено на территории восьми муниципальных образований области: г. Иркутска, где в отношении подростков совершено 339 преступлений (2013г. - 252, +34,5%), г. Черемхово и Черемховского района - 115 преступлений (2013г. - 105, +9,5%), Усольского района - 104 преступления (2013г. - 94, +10,6%), Шелеховского района - 55 преступлений (2013г. - 37, +48,6%), Иркутского района - 50 (2013г. - 32, +56,3%), Нижнеудинского района - 59 (2013г. - 36, +63,9%), Братского района - 36 (2013г. - 25, +44%), Киренского района - 30 (2013г. - 20, +50%).

Привлечено к уголовной ответственности 840 родителей, совершивших преступления в отношении детей (+27,9%, 2013г. - 605): отцов - 532 (+41,5%, 2013г. - 376), матерей - 308 (+34,5%, 2013г. - 229). Две трети от преступлений родителей и почти половину от всех преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних (46,5%), составляют деяния, предусмотренные ст. 157 УК РФ (неуплата алиментов). Их количество составило 618, что на 0,3% больше 2013 года (616). 35 преступлений, или 4,2% от совершенных родителями преступных деяний - факты жестокого обращения с детьми, предусмотренные ст. 156 УК РФ (-47,8%, 2013г. - 67).

11 преступлений или 1,3% от преступлений, совершенных в семьях - посягательства на половую неприкосновенность и половую свободу

личности несовершеннолетних (2 – совершены родственниками, 1 – членами семьи, 4 – отцами). В 2013 году в семьях совершено 16 преступлений данного вида.

Остальные преступления в семьях составили: 1 убийство (ст. 105 УК РФ); 4 – убийство по неосторожности (ст. 109 УК РФ), 2 – оставление детей в опасности (ст. 125 УК РФ); 4 – тяжкие телесные повреждения (ст. 111 УК РФ), 2 – угрозы убийством (119 УК РФ).

201 преступление, или 15,1% преступлений совершены в отношении подростков иными несовершеннолетними.

21,3% от всех преступлений в отношении несовершеннолетних составили имущественные преступления (кражи – 45, мошенничества – 31, грабежи – 167, разбои – 29, вымогательства – 11).

241 – нанесение телесных повреждений и побои.

В 2014 году зарегистрировано 4 преступления, совершенных 7 должностными лицами в отношении несовершеннолетних: 1 факт побоев, 3 преступления, предусмотренные ч. 2 ст. 293 УК РФ.

Согласно информации Следственного управления по Иркутской области, принятыми мерами в 2014 году удалось добиться повышения эффективности деятельности Следственного управления по расследованию уголовных дел о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних.

В 2014 году количество поступивших сообщений о преступлениях, совершенных в отношении несовершеннолетних, сократилось на 7,5 % и составило 1880 (АППГ – 2032).

По результатам рассмотрения сообщений вынесено 1087 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (2013г. – 1333, – 18,5%); передано по подследственности 160 сообщений (2013г. – 196, – 18,4%); возбуждено 643 уголовных дела (2013г. – 522, +23,2%). Постановления о возбуждении уголовного дела в прошедшем году не отменялись.

Основную долю возбужденных уголовных дел в 2014 году составили уголовные дела о преступлениях против половой неприкосновенности несовершеннолетних. По ст.ст. 131 – 135 УК РФ возбуждено 280 уголовных дел (2013г. – 132), что объясняется изменившейся судебной практикой, нашедшей отражение в Постановлении Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности», где указано на необходимость обязательной предварительной уголовно-правовой квалификации преступных деяний путем возбуждения уголовных дел по всем вменяемым эпизодам преступной деятельности.

По ст.ст. 105 – 107 УК РФ возбуждено 19 уголовных дел (2013г. – 25), ст. 109 УК РФ – 24 (2013г. – 28), ст. 110 УК РФ – 5 (2013г. – 3), ст. 111 УК РФ – 19 (2013г. – 29), в том числе по ч. 4 ст. 111 УК РФ – 1 (2013г. – 4), ст.ст. 116, 117 – 8 (2013г. – 7), ст.ст. 159 – 163 УК РФ – 194 (2013г. – 250),

ст.ст. 126, 127 УК РФ – 1 (2013г. - 5), по иным составам – 93 (2013г. - 43).

Количество пострадавших от преступных посягательств детей уменьшилось на 25,7%, потерпевшими в 2014 году признано 523 несовершеннолетних (2013г. – 704).

Погибло 66 детей (2013г. - 78). От действий членов семьи пострадало 55 несовершеннолетних (статьи 105 - 107, 109, 110, 111, 116, 117, 131, 132, 134 УК РФ).

Значительно снижается количество фактов безвестного исчезновения несовершеннолетних. В каждом случае неустановления местонахождения ребенка возбуждалось уголовное дело, данные решения приняты по 8 фактам, при этом часть их вызвала общественный резонанс. Преступления сопровождалась смертью детей от насильственных действий, а личности преступников представляли большую общественную опасность. Это уголовные дела о похищении и убийстве 9 летней Регины В. в Нижнеудинском районе 04.10.2014, 6 летней Даши П. в Зиминском районе. Оба преступления были раскрыты благодаря масштабной и кропотливой работе следственно-оперативных групп Следственного управления, при этом за убийство В. был задержан в Красноярском крае житель Хабаровского края.

Анализ возрастных характеристик свидетельствует о том, что наибольшая часть преступлений против собственности совершена в отношении подростков в возрасте от 14 до 18 лет, против половой неприкосновенности в отношении детей в возрасте от 5 до 14 лет. Потерпевшими от преступлений против половой неприкосновенности признано 132 несовершеннолетних (2013г. – 169).

Количество потерпевших в возрастном диапазоне распределено следующим образом: 30 (2013г. – 60) – в возрасте до 1 года; 37 (2013г. – 37) – от 1 года до 5 лет; 73 (2013г. – 70) - от 5 лет до 10 лет; 109 (2013г. – 181) – от 10 лет до 14 лет; 274 (2013г. – 356) – от 14 до 18 лет.

Следственным управлением принят ряд организационно-практических мер, направленных на повышение роли процессуального контроля за расследованием преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении них, издано распоряжение от 29.12.2014 № 130/204р «О принятии дополнительных мер в организации расследования происшествий с несовершеннолетними, а также предварительного расследования уголовных дел о преступлениях, совершенных в отношении несовершеннолетних, и совершенных несовершеннолетними», регламентирующее порядок организации работы по указанному направлению деятельности, в том числе по профилактике преступлений.

Большое внимание уделяется профилактике преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних. По уголовным делам указанной категории представления в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ внесены по всем уголовным делам, находящимся в производстве, в том числе по 359 уголовным делам, направленным в суд (2013г. – 326). В 2014

году возросла до 85% эффективность внесенных представлений, поступило 305 уведомлений о принятых мерах (2013г. - 212 уведомлений, эффективность - 65 %).

Получившие широкое распространение локальные отработки жилого сектора, в том числе в рамках профилактических и оперативно-профилактических мероприятий («Поднадзорник в быту», «Семья», «Подросток», «Полиция на страже детства», «Дети и транспорт», «Условник», «Дети России»), а также системный контроль сотрудников ПДН и участковых уполномоченных за 143 лицами, судимыми за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, позволили предупредить повторные преступные преступления в отношении более 250 несовершеннолетних детей.

Стали традиционными проверки 2,5 тысяч семей высокого социального риска (с малолетними детьми) совместно с органами здравоохранения (в том числе в праздничные и выходные дни), с помещением нуждающихся в госпитализации в профильные лечебные учреждения (для предупреждения случаев травматизма и гибели детей). Данные меры спасли жизни более 800 (843) детей. В 76% случаев (643), проведенная параллельно субъектами системы профилактики и психологами индивидуальная профилактическая работа с родителями, позволила вернуть детей в семьи, стабилизировать ситуацию в семьях.

При проведении рейдовых мероприятий (448), локальных отработок административных участков, совместно с субъектами системы профилактики проверено более 22 тысяч семей высокого социального риска.

В рамках выполнения требований трудового законодательства в течение года силами сотрудников полиции на предмет судимости, в том числе по преступлениям, связанным с сексуальным насилием, проверено порядка 7 тысяч человек из числа педагогических коллективов и персонала учреждений (выявлено 12 лиц, ранее привлекавшихся к уголовной ответственности, но допущенных к работе с несовершеннолетними).

В соответствии с законодательством, под семьей, находящейся в социально опасном положении, понимается семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение или жестоко обращаются с ними.

В 2013 году на заседании областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области принят новый «Порядок взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по организации индивидуальной профилактической работы в отношении несовер-

шеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении», который принципиально изменил подходы учета указанной категории семей и призван обеспечить единообразные подходы в организации работы всех субъектов системы профилактики на территории региона.

Таблица № 49

Количество семей, находящихся в социально – опасном положении, состоящих на разных видах профилактического учета, чел.

Виды профилактического учета	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014г. все-го/по Порядку
В КДН и ЗП	6 005	5 566	5 853	3 908/3 295
Количество детей, проживающих в таких семьях	11 448	10 680	9 793	7800/данных в отчете нет
В ПДН органов внутренних дел	6 470	6 251	6 341	6 332
Количество детей, проживающих в таких семьях	10 352	13 752	13 963	Данных нет
Количество семей, состоящих на учете в Банке данных Иркутской области о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении (по данным министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области)	6 799	6 045	4 529	3 195
Количество детей, проживающих в семьях, состоящих на учете в Банке данных	13 045	11 803	8 934	6 516

Между тем, как уже отмечалось ранее, в предыдущих разделах Доклада, индивидуальная работа с детьми и семьями, находящимися в социально опасном положении требует совершенствования и повышения эффективности работы с семьей на ранних стадиях семейного неблагополучия.

В таких семьях утрачивается значительное число семейно-нравственных традиций, меняется отношение родителей к детям и, в конечном итоге, разрушается микросоциум семьи. Постепенно семья, находящаяся в социально опасном положении, обретает статус асоциальной семьи. В такой семье, родители, «утопая» в своих проблемах, становятся неспособными осуществлять свои права надлежащим образом, фактически бросая своих детей на произвол судьбы. На это влияют низкий уровень жизни, «хроническая» безработица, злоупотребление спиртными напитками, употребление наркотических средств. Вступив на такой путь, семья деградирует в социальном и моральном плане, об-

рекая на такое же существование и детей. Не удивительно, что дети уходят из дома, большую часть времени проводят на улице, тем самым пополняют асоциальные группы. Сегодня возникла необходимость организация индивидуальной работы с семьей, направленной на решение проблем конкретной семьи, ее реабилитации. Необходимо проводить последовательную работу с семьями из группы «риска», просматривать шаги их медленного возрождения. Однако стоит помнить, что здоровый микроклимат в семье – результат работы всех компетентных структур, поэтому работу по охране прав детства в семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации и социально опасной жизненной ситуации, целесообразно проводить совместными усилиями всех субъектов системы профилактики социального сиротства.

Существующие проблемы семейного неблагополучия вызваны во многом и недостаточно инициативной и квалифицированной работой с семьями, находящимися в социально опасном положении. В ряде случаев это свидетельствует об отсутствии индивидуального к ним подхода, учитывающего потребности каждой неблагополучной семьи, неиспользовании всех имеющихся возможностей.

На территории Иркутской области в предоставлении социальных услуг задействовано 13 специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, 13 отделений социальной реабилитации несовершеннолетних с круглосуточным пребыванием, 8 комплексных центров социального обслуживания населения, 5 центров социальной помощи семье и детям, в которых прошли социальную реабилитацию 3912 детей.

В целом, по данным министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в 2014 году на территории региона профилактическая работа с семьями велась в центрах социальной помощи семье и детям и в 29 отделениях помощи семье и детям. Учреждениями социального обслуживания семьям с детьми оказаны 164 923 услуги, из них семьям, находящимся в социально опасном положении 49 654 услуг и семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации 41 972 услуги.

В целях проверки качества оказываемых услуг, организации межведомственного взаимодействия служб, работающих в сфере детства, Уполномоченным были осуществлены выездные проверки в муниципальные образования региона. В ходе поездок Уполномоченный посетил учреждения, подведомственные министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. Следует отметить, что развитие указанных отделений внесло существенный вклад в организации эффективной профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении. Проведена масштабная ревизия всех семей, ранее состоящих на учете, оказывается целый комплекс услуг различного профиля по предотвращению социального сиротства, внедря-

ются инновационные методики по работе с семьей. Следует отметить, что развитие сети указанных отделений послужило серьезным механизмом в переориентации всех служб на территории по работе с семьями указанной категории. Благодаря деятельности отделений, изменены подходы в целом в системе профилактики сиротства на муниципальном уровне, особенно в территориях, где налажено эффективное взаимодействие между всеми субъектами и организована работа по реализации Порядка взаимодействия. К числу выявленных проблем следует отнести ситуации, когда при активной работе отделений; иные субъекты системы профилактики «счастливы» переложить все вопросы по работе с семьей на плечи специалистов указанных отделений, что тоже требует организации рационального подхода в организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, координирующих указанную деятельность.

Между тем, в результате проверки деятельности отделений, были выявлены проблемные вопросы, влияющие на эффективную организацию работы отделений.

- планирование работы с семьей и несовершеннолетними выстроены без учета категории семьи, обстоятельств, сложившихся в семье несовершеннолетнего, условий его проживания, характеристики семьи, выполнения родителями своих обязанностей, причин и условий, способствующих виновному поведению родителей;
- работа с семьей должна быть обусловлена временем, необходимым для оказания социальной помощи и (или) социальной реабилитации для решения вопросов целесообразности проведения дальнейшей работы с семьей либо принятия решения по устройству ребенка в государственное учреждение;
- на каждого ребенка либо семью должны быть разработаны индивидуальные программы сопровождения, включающие в себя, в том числе перечни мероприятий по выводу семьи из кризисной ситуации, обеспечению прав и законных интересов ребенка, сроки их выполнения. Ход реализации мероприятий должен контролироваться сотрудниками учреждения, при необходимости корректироваться и по завершении программы фиксировать полученный результат. В делах не прослеживаются промежуточные и конечные результаты;
- отсутствие надлежащего контроля со стороны руководства за содержанием, качеством и количеством оказанных социальных услуг. При знакомстве с личными делами отсутствует информация, подтверждающая факты оказания семье социальных услуг. Порой при рассмотрении документов на семью, невозможно в

принципе отследить качество предоставленных услуг, их эффективность и результативность.

- специалисты социальной сферы не в состоянии оказать именно ту поддержку, в которой нуждаются родители, в том числе приёмные, вследствие того, что они сами порою нуждаются в профессиональной помощи. Из - за недостаточной профессиональной подготовленности, большой ответственности за принятие решений в судьбах семьи и детей важным условием успешности такой работы является тщательный подбор людей, регулярное повышение их профессиональной компетенции, справедливая оплата труда и внедрение новых эффективных социальных технологий.

3.11. Право граждан на предоставление бесплатной юридической помощи

Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.
ст. 48 Конституции Российской Федерации
(принята всенародным голосованием 12.12.1993)

В течение второго 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» отмечается активность в деятельности всех участников, включенных в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи.

Среди государственных органов исполнительной власти субъекта РФ, оказывающих юридическую помощь в рамках своей компетенции, по-прежнему лидирует министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, на рассмотрение которого поступило 13 656 обращений, министерством труда и занятости населения Иркутской области рассмотрено 1990 обращений, министерством жилищной политики и энергетики Иркутской области – 789, министерством сельского хозяйства Иркутской области - 547.

Анализ обращений показывает, что наиболее часто граждане обращаются в исполнительные органы государственной власти Иркутской области и подведомственные им учреждения по вопросам социальной поддержки, защиты трудовых прав, предоставления земельных участ-

ков, по вопросам в сфере жилищной политики и энергетики, исполнительного производства, компенсации расходов, понесенных в связи с выездом из районов Крайнего Севера, отнесения земельных участков к особо ценным землям сельскохозяйственного назначения, оформления долевых земель сельскохозяйственного назначения, назначения социальной стипендии студентам, отнесенным к категории нуждающихся, размера пособия по безработице, выходных пособий при увольнении по соглашению сторон и пр.

Согласно отчетам данных министерств, представленным в министерство юстиции Иркутской области, 13 969 обращений разрешены путем устных консультаций, в 4 697 случаях даны письменные разъяснения и консультации, а при необходимости - оказывалась помощь в составлении заявлений, жалоб, ходатайств.

Безусловно, такого рода помощь важна. Однако, учитывая, что согласно вышеуказанным законам, бесплатная юридическая помощь, как мера социальной поддержки, направлена прежде всего на категории граждан, которым сложно самостоятельно преодолеть правовую основу алгоритма своих действий по реализации того или иного права (инвалиды, лица из числа детей - сирот, многодетные семьи и т.п.), многим из них требуется не только разъяснения, консультации, но и юридическое сопровождение, представительство в органах исполнительной власти, правоохранительных органах и судах. В связи с этим большая отдача ожидается от специалистов Государственного юридического бюро Иркутской области (далее по тексту - Бюро) и адвокатов Иркутской областной коллегии адвокатов, которые могут не только консультировать, но и оказывать правовое сопровождение.

Нагрузка специалистов Бюро сохраняется на уровне прошлого года. В 2013 году за оказанием бесплатной правовой помощи в Бюро обратилось 5399 лиц, в 2014 году - 5 291. При штате из 10 специалистов (4 - в г. Иркутске, по 2 - в филиалах г. Черемхово, г. Усть-Куте и г. Нижнеудинске), качественно изменен результат разрешения обращений. Так, количество устных консультаций (4 572) сократилось с 89,7% до 86,4%. Следовательно, существенно увеличилось количество обращений, по которым гражданам оказана практическая помощь в составлении процессуальных документов: заявлений, исковых заявлений, ходатайств. Если в 2013 году такого рода помощь получили 136 граждан, то в 2014 году - более 500. Вдвое (с 73 до 136) увеличилось и количество случаев, по которым гражданам было обеспечено представительство в органах исполнительной власти и судах.

В 2013 году адвокатский корпус Иркутской области без энтузиазма воспринял факт включения в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи. Из более чем 1100, состоящих в областном реестре адвокатов, только 74 из них изъявили желание участвовать в такого рода деятельности. Однако реально бесплатную юридическую

помощь в течение первого года действия законов оказывали всего 4 адвоката. Соглашение об оказании бесплатной юридической помощи с Департаментом по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области Адвокатская палата заключила только 29 ноября 2013 г., в связи с чем 2014 год начался с той же незначительной степенью занятости адвокатов. Между тем, именно адвокаты могут оказать наиболее квалифицированную правовую помощь по широкому спектру правовых проблем.

В целях повлиять на ускорение процесса вовлеченности адвокатов, в отчетном докладе Уполномоченного за 2013 год Адвокатской палате было рекомендовано проанализировать положение дел по применению вышеуказанных законов, создать необходимые условия для участия в этой деятельности адвокатов не только с позиции профессиональных обязанностей, но и с учетом гражданской позиции каждого.

17 марта 2014 года Законодательным Собранием Иркутской области был проведен круглый стол по вопросам реализации областного закона №105 - ОЗ с участием представителей Адвокатской палаты, Территориального управления министерства юстиции РФ по Иркутской области, Уполномоченного, департамента по обеспечению деятельности мировых судей, где обсуждались проблемные вопросы незначительной вовлеченности адвокатов.

29 апреля 2014 года на площадке Иркутского филиала Российской Правовой Академии Министерства юстиции РФ при участии того же круга заинтересованных лиц, а также представителей научного сообщества, проведена вторая Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы оказания бесплатной юридической помощи», где в том числе отмечалась недостаточная информированность населения области о возможностях получения бесплатной юридической помощи.

Ряд публичных мероприятий, а также контроль Уполномоченного за выполнением приведенных в Докладе рекомендаций, в рамках межведомственного Соглашения, способствовали формированию активной позиции Совета Адвокатской палаты, благодаря деятельности которого в 2014 году положение изменилось существенным образом.

Так, решением Совета Адвокатской палаты созданы Центры по оказанию бесплатной юридической помощи в г. Братск, г. Зима, г. Шелехов, г. Усолье - Сибирское. Реестр адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, увеличился до 109 участников, осуществляющих прием в 24 муниципальных образованиях. В результате в истекшем году бесплатную правовую помощь получили 528 граждан. При этом им оказана правовая помощь по 1 008 случаям, в том числе путем устных консультаций - 812, оформлено письменных консультаций - 109. Помощь в составлении заявлений, исковых заявлений, жалоб и иных документов правового характера имела место в 109 случаях. Интересы 9 граждан

были представлены в судах, 1 - в органах исполнительной власти.

Кроме того, системно были организованы акции в виде дней правовой помощи в различных территориях области. Так, «День юстиции» проведен 28 февраля 2014 г. в п. Залари, 23 апреля 2014 г. - в п. Кутулик, 10 июля 2014 г. - в с. Казачинское, 8 октября 2014 г. - в г. Братске. 20 июня 2014 на территории Иркутской области проведен «Единый день бесплатной юридической помощи».

Деятельность Бюро Иркутской области и Адвокатской палаты Иркутской области в этом направлении в 2014 году заслуживают положительной оценки. Вместе с тем, учитывая, что представительство Бюро организовано лишь в 5 муниципальных образованиях, а Адвокатской палаты - только в 24, считаем важным рекомендовать данным участникам государственной системы оказания бесплатной юридической помощи продолжить работу, направленную на обеспечение доступности бесплатной помощи на всей территории области.

20 ноября 2014 года в Российской Федерации (Международный день прав ребенка) проведен «День правовой помощи детям», направленный на оказание помощи детям - сиротам, лицам из их числа и их законным представителям. На территории Иркутской области данная акция организована и проведена под координацией Управления министерства юстиции РФ по Иркутской области. В этот день на территории всех муниципальных образований, с участием органов местного самоуправления, специалистов министерства образования Иркутской области, министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, министерства культуры и архивов Иркутской области, министерства юстиции Иркутской области, министерства труда и занятости Иркутской области, министерства имущественных отношений Иркутской области, Нотариальной палаты, Адвокатской палаты, Уполномоченного, Федеральной Службы судебных приставов по Иркутской области был организован прием граждан и проведены мероприятия в коллективах несовершеннолетних в виде бесед, лекций, интерактивных опросов, консультаций.

Кроме того, участие в проведении данной акции приняли студенты - участники юридических клиник трех ВУЗов г. Иркутска: Иркутского филиала Российской Правовой Академии Министерства юстиции РФ, Восточно-Сибирского института Российского Университета правосудия и Юридического института Иркутского государственного Университета. Не являясь участниками государственной системы оказания бесплатной правовой помощи, студенты - участники юридических клиник, изъявили желание участвовать в данной акции, равно как и в целом - в деятельности по оказанию бесплатной правовой помощи на постоянной основе. В мероприятиях в г. Иркутске были задействованы некоммерческие организации социальной направленности: благотворительный фонд Тихомировых по реабилитации детей - инвалидов с помощью вер-

ховой езды, автономная некоммерческая организация адаптационно-педагогический центр «Прибайкальский талисман», областная общественная организация инвалидов «Семейная усадьба», общественная организация родителей детей с ограниченными возможностями «Радуга», вонд «Ювента», АНО «Центр медиационных технологий». В данных организациях день правовой помощи проводился с привлечением адвокатов и специалистов Главного бюро медико-социальной экспертизы.

В итоге в этот день в школах проведено 1302 мероприятия, в детских домах - 406, в пенитенциарных учреждениях - 5, проконсультировано детей - сирот, лиц из их числа - 4826, родителей, опекунов и приемных родителей - 2372. 76 консультаций оформлено в письменном виде, в 17 случаях оказана помощь в составлении правовых документов.

По результатам первого года действия вышеуказанных законов была выявлена недостаточность информированности населения о возможностях получения бесплатной правовой помощи. В связи, с чем в третьем квартале 2014 г. Уполномоченным была проведена широко-масштабная работа по организации мероприятий данной направленности. В адрес министра социального развития, опеки и попечительства, министра образования, начальника ГУ МВД, начальника ГУФСИН, начальника Департамента по обеспечению деятельности мировых судей, президента Адвокатской палаты, председателей Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований и председателя Ассоциации муниципальных образований Иркутской области направлено письмо с рекомендацией разработать систему мер и мероприятий, направленных на более полное и доступное информирование граждан, которым предоставлена возможность получать бесплатную правовую помощь.

Обобщенный анализ поступившей информации позволяет сделать вывод, что во всех муниципальных образованиях районного и городского уровней, в структурных подразделениях государственных органов исполнительной власти субъекта РФ, органах местного самоуправления, а также в пенитенциарных учреждениях, оформлены соответствующие информационные стенды. Данное право субъектами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних разъясняется при работе с несовершеннолетними правонарушителями. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав воспользовались возможностью размещения информации на официальных сайтах администраций городов, районов. В отдельных случаях запланировано изготовление «памяток» для детей и родителей, и размещение плакатов в образовательных учреждениях.

Информация передается и гражданами «из уст в уста» от лиц, которым уже была оказана такая помощь, что сказывается на увеличении общего числа лиц, обратившихся за бесплатной юридической помощью.

Информация о нормативных актах, участниках системы оказания

бесплатной правовой помощи с указанием адресов и телефонов размещены на официальном сайте Министерства юстиции Иркутской области. Поскольку именно на данное министерство возложены обязанности по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью, представляется, что на его официальном сайте должна быть размещена максимально полная информация по этому вопросу. Между тем, сведения о наличии секторов Государственного юридического бюро в городах Нижнеудинск, Черемхово и Усть-Кут, их координаты и режим работы отсутствуют, равно как и сведения о Центрах, созданных по решению Совета Адвокатской палаты в городах Зима, Усолье - Сибирское, г.г. Шелехов и Братск. Учитывая, что Бюро, отдельного официального сайта не имеет, сведения о его деятельности в территориях недоступны гражданам. Между тем, как показывает статистика, Бюро является самым доступным для населения учреждением, где они могут получить правовую помощь, включая судебное сопровождение.

Учитывая изложенным, представляется целесообразным и востребованным размещение в постоянном режиме актуальной информации об участниках бесплатной юридической помощи, действующих контактах, иной информации на соответствующих сайтах органов власти. Представляется важным и разработка собственного информационного сайта Государственного Юридического бюро Иркутской области.

4. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области и его аппарата

В соответствии с задачами, возложенными на Уполномоченного в рамках Закона Иркутской области от 12.07.2010 № 71-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», в 2014 году основная деятельность Уполномоченного была направлена на:

- восстановление нарушенных прав ребенка;
- обеспечение защиты прав и законных интересов детей;
- выявление причин и условий, способствующих нарушению прав ребенка, внесение предложений об их устранении;
- внесение предложений о совершенствовании законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области по вопросам защиты прав ребенка;
- правовое просвещение по вопросам прав ребенка, форм и методов их защиты;
- содействие развитию межрегионального сотрудничества по вопросам защиты прав ребенка.



Приоритетными направлениями деятельности Уполномоченного в 2014 году явились контроль за:

- соблюдением прав детей в интернатных учреждениях;
- соблюдением прав многодетных семей на бесплатное предоставление земельных участков;
- соблюдением прав семей, воспитывающих детей - инвалидов на внеочередное предоставление жилого помещения;
- реализацией права граждан на получение бесплатной юридической помощи;

- соблюдением прав несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых в местах содержания под стражей;
- соблюдением прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа при постановке на учет и получении жилых помещений;
- реализацией права на дошкольное образование, в том числе детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья;
- реализацией права на образование, в том числе обучение детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

В рамках изучения этих направлений Уполномоченный и сотрудники аппарата посетили более 50 образовательных, социальных, лечебно-профилактических, пенитенциарных и других учреждений.

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»;
- межведомственной группе по противодействию жестокому обращению и насилию в отношении несовершеннолетних в Иркутской области;
- оперативном штабе по организации работ по решению социально-политических, гуманитарных проблем, связанных с временным пребыванием беженцев из юго-восточных регионов Украины на территории Иркутской области под председательством Губернатора Иркутской области С.В. Ероценко;
- антинаркотической комиссии в Иркутской области;
- экспертном совете при ГУ Иркутское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 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.

В 2014 году Семенова С.Н. избрана Председателем координационного совета Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа. В рамках своих полномочий осуществляет тесное сотрудничество с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченными по правам ребенка в других субъектах России.

Начиная с 2013 года, Уполномоченный активно продвигал идею открытия учреждения для детей сирот и детей с ограниченными возможностями здоровья, с физическими недостатками и сохранным интеллектом. Благодаря поддержке и пониманию данной проблемы министром социального развития, опеки и попечительства Иркутской области В.А. Родионова, летом 2014 года на базе ОГБУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения г. Саянска» открылось уникальное отделение для таких ребят. Воспитанников собирали по всей области, очень ждали и устроили им трогательное и веселое новоселье.



В 2014 году Уполномоченным подготовлен специальный доклад «О положении детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Иркутской области». Актуальность данной темы подтверждается ее активным обсуждением с Уполномоченными по правам ребенка в субъектах Сибирского федерального округа.

Продолжалось изучение ситуации по проблемам, обозначенным в специальном докладе: «Об отдельных вопросах положения детей - ин-

валидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в Иркутской области».

После очередного посещения Детского дома для инвалидов №2 г. Иркутска Уполномоченный вновь вернулся к теме создания в Иркутске Центра раннего вмешательства, ведь, наверняка, многие особенные дети могли бы воспитываться в семье, а не в госучреждениях, если бы их родителям, растерянным и несчастным, с самого начала была оказана грамотная психологическая помощь. Предотвращение отказов родителей от детей с тяжелыми врожденными заболеваниями – это только часть задач службы раннего вмешательства. И особенным детям и их родителям нужна постоянная помощь и поддержка. Поэтому открытие подобного Центра бесспорно важно, тем более, имелись возможности его создания в существующем реабилитационном ресурсе этого детского дома: оснащение, развивающая среда, учебно-методическая база, а главное ценные высокопрофессиональные кадры. Было предложено учреждению получить лицензию в части организации процесса реабилитации детей - инвалидов и открытие на его базе отделения дневного пребывания, деятельность которого будет включать, в том числе использование программы лечебной педагогики для ребятишек и консультативное, правовое, психологическое сопровождение родителей.

В результате совместных действий, при поддержке министра социального развития, опеки и попечительства Иркутской области В.А. Родионова, такое отделение в учреждении было открыто.

При рассмотрении отдельных обращений граждан позиция должностных лиц, государственных и муниципальных органов, основанная на формальном следовании положениям тех или иных нормативных правовых актов, далеко не всегда находит поддержку Уполномоченного.

Законодательство находится в постоянном движении, а практика его применения, в том числе судебная, не всегда единообразна и безупречна.

Поэтому Уполномоченный постоянно анализирует действующее законодательство - насколько оно обеспечивает реализацию общепризнанных прав и свобод ребенка.

Полученная информация используется при подготовке предложений в адрес органов и должностных лиц по совершенствованию законодательства, правоприменительной практики, предотвращению нарушений прав детей, написании специальных докладов; развитию взаимодействия с государственными и муниципальными структурами, общественными объединениями.

В 2014 году Уполномоченным направлено письмо в Минздрав Российской Федерации о том, что тридцатилетней давности перечень заболеваний детей школьного возраста, при которых необходима организация их индивидуального обучения на дому, рекомендованный письмом Минпроса РСФСР от 08.07.1980 года №281 - М, Минздрава РСФСР от

28.07.1980 №17 - 13 - 186 не просто морально устарел, но теперь еще и не соответствует действующему Закону об образовании в РФ.

Перечень этот не менялся с середины восьмидесятых годов, давно не соответствует реальности и является прямой причиной того, что сотни ребятишек с проблемами интеллектуального развития, вовсе не обучаются. Закон настаивает на том, что совсем необучаемых детей нет, а в старом перечне дети уже с умеренной умственной отсталостью названы необучаемыми. Целого ряда заболеваний, при которых вполне возможно обучение на дому, в списке восьмидесятых попросту нет. В своем письме Уполномоченный отметил, что дети с умеренной умственной отсталостью должны учиться в коррекционных классах или специализированных школах, а изменение перечня заболеваний, наличие которых дает право на обучение по основным общеобразовательным программам на дому, даст многим детям – инвалидам право на качественную реабилитацию. 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.

Из полученного письма Минздрава России следует, что по результатам рассмотрения письма подготовлен проект приказа, предусматривающий перечень заболеваний, наличие которых даст детям право на обучение на дому по основным образовательным программам.

В рамках правового просвещения в 2014 году проведено более 40 выступлений и лекций в различных аудиториях - от детских домов и интернатов до учреждений социальной защиты, образовательных учреждений и мест принудительного содержания.

Изданы 4 номера журнала «Вестник Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области» с аналитическими материалами, статьями и интервью должностных лиц региональных органов власти, органов местного самоуправления, представителей научной общественности и общественных организаций.

Подготовлено и издано методическое пособие «Школьный уполномоченный: организация деятельности по защите прав участников образовательного процесса».

Пристальное внимание уделяется совершенствованию сайта Уполномоченного www.irdeti.ru. Так как «всемирная сеть» открывает большие коммуникационные возможности: в постоянном режиме ведется раздел «Правовая и методическая помощь». Путем интерактивных опросов ведется изучение общественного мнения.

Опубликовано более 100 статей в средствах массовой информации (Областная, ТелеИнформ, БайкалИнформ, ИА IrkutskMedia, Твой Иркутск, Сибирские Новости и т.д.). Одна из них «Где сейчас ваши дети?» вызвала широкий интерес, как среди обыкновенных читателей, так и среди жур-

налистской общественности. Статья была посвящена безопасности детей на железной дороге, приведены ужасающие данные о травмах и гибели детей.

Состоялось более 20 выступлений на радио, в том числе вышло 2 сюжета на федеральном канале (ОРТ). В ходе подготовки к традиционной Неделе правовой помощи населению, в эфир областного радио вышел цикл программ, подготовленных по инициативе и при непосредственном участии Уполномоченного и специалистов аппарата. Радиослушатели получили прикладную юридическую информацию, в том числе и в интерактивном режиме. Звонки продолжали поступать и по завершении эфирного времени программ, что стало подтверждением их большой востребованности.

Эффективное взаимодействие со СМИ, особенно с учетом современного уровня информационного шума, в первую очередь оценивается не количеством телевизионных сюжетов или печатных материалов на заданную тему, а результатом публикации, измеряемым воздействием на аудиторию.

Так одним из значимых примеров эффективного сотрудничества со средствами массовой информации стала акция помощи семье несовершеннолетнего М.

К Уполномоченному обратилась жительница г. Иркутска Нина П., бабушка мальчика, получившего тяжелейшие травмы в результате дорожно-транспортного происшествия. Автомобиль сбил тринадцатилетнего М. на пешеходном переходе. В результате ДТП ребенок перенес четыре операции на головном мозге, длительное время находился в коме. По сей день мальчик в очень тяжелом состоянии: дыхание осуществляется посредством искусственной вентиляции легких, питание - через зонд. Мать ребенка (инвалид третьей группы) оставила работу, чтобы ухаживать за сыном. Семья живет в частном секторе в полуразрушенном доме. Средств на лечение ребенка не хватает. Стоимость лекарств, которые рекомендовано принимать, составляет около 600 рублей в сутки. Водитель, виновный в том, что произошло, не взял на себя никаких материальных обязательств.

Семья М. могла рассчитывать только на поддержку неравнодушных иркутян. В средствах массовой информации был опубликован счет для перечисления денежных средств. Кроме того, один из региональных телеканалов сделал ряд информационных сюжетов о ребенке. В результате удалось привлечь средства на лечение мальчика. Благодаря спонсорской помощи была приобретена необходимая аппаратура. Под воздействием общественного мнения, организация, которой принадлежал сбивший мальчика автомобиль, вышла на семью с предложением помощи.

В результате населением области для оказания помощи семье собраны средства в размере более 300 тыс. рублей, передана трехсек-

ционная кровать, необходимая для восстановления несовершеннолетнего, руководством аптечной сети «36 и 6» выделены необходимые лекарственные препараты для обеспечения лечения, положительно рассмотрен вопрос об организации оплаты проезда ребенка к месту лечения в г. Санкт - Петербург, семье оказана помощь в приобретении строительных материалов для строящегося дома.

Эффективно ведется работа по проведению акций, в том числе благотворительных. В связи с чем, к Уполномоченному чаще стали обращаться граждане для оказания содействия в организации помощи семье, оказавшейся в трудной жизненной ситуации.

Уже два года существует проект Уполномоченного «ОТКРЫТИЕ. Раздвигая границы возможного». Главные участники это – дети - инвалиды и дети с ограниченными возможностями здоровья. Основным показателем успешной реализации этого проекта в 2014 году стало открытие совместно с ассоциацией частных детских садов города Иркутска, групп выходного дня для детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья. СМИ были привлечены на этапе формирования групп. Уникальный для страны опыт стал поводом для многочисленных публикаций и телевизионных сюжетов на региональных и федеральных каналах. Информацию о беспрецедентной возможности для себя и своих детей получили многие родители детей - инвалидов. Благодаря участию педагогов и студентов педагогического института Иркутского государственного университета, волонтерам, в ноябре 2014 года эти группы начали свою работу. Сегодня, в том числе и благодаря информационной поддержке, проект живет и развивается.

В отчетном году Уполномоченный и сотрудники аппарата приняли участие в более чем в 100 конференциях, форумах, совещаниях, «круглых столах», заседаниях, семинарах, публичных акциях и других мероприятиях муниципального, регионального, российского и международного уровней. Самостоятельно проведено более 20 «круглых столов», тематических совещаний, рабочих групп и семинаров, различной тематической направленности:

- по вопросам социального сиротства на территории Иркутской области: проблемы, пути и решения. Защита прав и законных интересов воспитанников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- по вопросам эффективности деятельности психолого-медико-педагогических комиссий (ПМПК) на территории Иркутской области. Проблемы и перспективы развития;
- по вопросам снижения младенческой смертности;
- по защите прав детей - инвалидов, являющихся выпускниками детских домов - интернатов для умственно-отсталых детей.

Развитие службы сопровождения семьи с детьми и взрослыми с нарушением в развитии;

- по вопросам оказания психиатрической и наркологической помощи;
- по вопросам утверждения норм материального обеспечения детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- по разработке плана мероприятий по реализации Концепции сопровождения и адаптации детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- по вопросам неблагоприятной криминогенной обстановки, в образовательных учреждениях г. Иркутска (детский дом № 5, ОЦПД, машиностроительный колледж);
- по вопросу оказания наркологической помощи детям и подросткам в Иркутской области.

В 2014 году Уполномоченный и специалисты аппарата приняли участие в межрегиональных и общероссийских мероприятиях:

- первый межрегиональный форум Сибирского федерального округа «Сибирь – территория межнационального мира и согласия»;
- всероссийский семинар - совещание для руководителей организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (г. Сыктывкар);
- два съезда Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, в городах Нижнем Новгороде и Москве, на которых обсуждались вопросы защиты прав выпускников организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создание системы постинтернатного сопровождения. Формирование государственной политики в области воспитания детей, как неотъемлемого условия развития, процветания, национальной безопасности и целостности России, обеспечения духовно-нравственного здоровья и национально-культурной идентичности российского общества;
- расширенное заседание Экспертного, Общественного советов и Совета по защите семьи и традиционных семейных ценностей при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка;



- областной фестиваль «Обучение без ограничений». Его участниками стали дети с ограниченными возможностями здоровья - учащиеся школ - интернатов Иркутской области – Ангарска, Иркутска, Усть-Илимска;
- региональное совещание «Инклюзивное образование, практика работы СФО»;
- участие и работа в жюри конкурса «Почетная семья», Всероссийский Форум приемных семей, премия Губернатора Иркутской области;
- Всероссийское педагогическое собрание.

В декабре 2014 года Уполномоченный принял участие во встрече с Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, на котором обсуждались наиболее актуальные проблемы в сфере защиты прав детей, а также законодательные инициативы по внесению изменений в действующее законодательство. При подготовке к встрече с Президентом РФ, Уполномоченным было предложено обсудить вопрос по расширению перечня заболеваний, при которых дети - инвалиды обеспечиваются лекарственными средствами из федерального бюджета; внесение изменений в Закон об образовании, в части обучения детей - сирот по программам профессиональной подготовки и правовые аспекты оказания медицинской помощи подросткам, в том числе при лечении от различного рода зависимостей.

4.1. Проекты федеральных законов, рассмотренные Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области в 2014 году

В течение 2014 года к Уполномоченному поступило для рассмотрения 3 проекта федеральных законов.

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предлагающий учредить за счет доходов бюджета субъектов Российской Федерации от штрафов за нарушение семейного законодательства Российской Федерации в части неисполнения обязанности по воспитанию и содержанию несовершеннолетнего алиментный фонд.

На данный законопроект Уполномоченным дано отрицательное заключение, так как доходы бюджета субъектов Российской Федерации от данного вида штрафов объективно не позволят производить выплаты на содержание несовершеннолетних в необходимом объеме, и будут компенсировать законным представителям только минимальную часть их расходов. В связи с чем, смысл назначения алиментного фонда будет потерян.

Кроме того, законопроект не предусматривал механизм возвратности бюджету субъекта Российской Федерации средств, затраченных на выплату алиментов, и не регулировал вопросы выплаты гражданам задолженности по алиментным обязательствам.

2. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав несовершеннолетних» (Семейный кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях).

2.1. Внесение изменений в Семейный кодекс Российской Федерации.

2.2.1. Законопроектом предлагалось закрепить в статье 69 Семейного кодекса Российской Федерации официальное определение понятиям - «злоупотребление родительскими правами» и «жестокое обращение с детьми». Указанные определения, по мнению Уполномоченного, не были раскрыты исчерпывающе, в связи с чем законопроект в этой части не был поддержан.

2.2.2. Следующее изменение, предлагаемое законопроектом, касалось статьи 81 Семейного кодекса Российской Федерации, в которой предлагалось установить минимальный размер алиментов, выплачиваемых на содержание несовершеннолетних детей.

Для определения минимального размера алиментов была избрана величина равная одной пятой минимального размера оплаты труда.

Необходимость установления нижней границы размера алиментов была поддержана Уполномоченным. Вместе с тем, Уполномоченным было высказано предложение о целесообразности установления минимального размера алиментов в зависимости от величины прожиточного минимума для ребенка в целом по Российской Федерации в размере равном $\frac{1}{2}$ такой величины.

2.3. Внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Изменение, касающееся статьи 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, концептуально меняло норму, так как исключало ответственность физического лица, руководителя филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации за невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат, не сопряженную с задержкой выплаты алиментов, в связи с чем Уполномоченным поддержано не было.

2.4. Внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законопроектом предлагалось дополнить абзац первый части 1 статьи 5.35 после слов «законными представителями несовершеннолетних» словами «(усыновителями, опекунами, попечителями)».

Так как понятие «законный представитель несовершеннолетнего»

является общим для понятий «усыновитель», «опекун», «попечитель» в силу закона, Уполномоченным была обозначена позиция о нецелесообразности внесения таких изменений.

3. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о запрете участия несовершеннолетних в мероприятиях, связанных с оценкой и демонстрацией внешности).

По результатам рассмотрения данного законопроекта его концепция Уполномоченным была поддержана.

4.2. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с Законодательным собранием Иркутской области

В 2014 году Уполномоченный принял участие в рассмотрении более 30 проектов законов Иркутской области, внесенных в Законодательное собрание Иркутской области различными субъектами права законодательной инициативы. Из них, около половины затрагивали права и законные интересы несовершеннолетних.

Особо хочется отметить ряд проектов региональных законов, где Уполномоченным была выражена принципиальная позиция, направленная на необходимость соблюдения и обеспечение прав несовершеннолетних.

1. Проект закона Иркутской области «О внесении изменений в статью 6 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей в Иркутской области».

В проект закона, при его рассмотрении во втором чтении, Уполномоченным были внесены поправки, благодаря которым в настоящее время в Законе Иркутской области от 10 июля 2011 года № 121 - ОЗ «Об отдельных вопросах организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей в Иркутской области» устранен установленный возрастной критерий для обеспечения детей путевками в организации отдыха и оздоровления.

Указанное было обосновано отсутствием в законодательстве требований к возрасту детей для обеспечения их путевками в организации отдыха и оздоровления различных организационно-правовых форм и форм собственности. При этом принятый в 2011 году вышеуказанный Закон устанавливал определенные возрастные ограничения.

Дети до 15 лет имели право раз в год отдохнуть за счет средств областного бюджета только в детских лагерях палаточного типа, расположенных на территории Иркутской области, санаториях для детей, санаторно-оздоровительных детских лагерях, загородных лагерях отдыха и

оздоровления детей.

С 15 до 18 лет – путевки детям могли быть предоставлены в специализированные (профильные) лагеря (спортивно-оздоровительные и другие лагеря), детские оздоровительные центры, базы и комплексы, детские лагеря труда и отдыха, детские лагеря тематической направленности (оборонно-спортивные, туристические, эколого-биологические и другие лагеря), созданные при организациях социального обслуживания населения, санаторно-курортных организациях, общественных организациях (объединениях) и иных организациях, а также 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.

2. Проект закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области».

При рассмотрении проекта закона были учтены замечания Уполномоченного, касающиеся необходимости осуществления правового регулирования вопросов организации образовательного процесса детей в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенных на территории Иркутской области (далее – ЦВСНП). Губернатором Иркутской области в проект закона были внесены поправки, дополняющие его новой статьей 6 следующего содержания:

«Статья 6. Организация образовательного процесса в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенных на территории Иркутской области

Организация предоставления начального общего, основного общего, среднего общего образования (далее - образовательный процесс) несовершеннолетним, помещенным в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенные на территории Иркутской области, осуществляется государственными общеобразовательными организациями Иркутской области.

Порядок организации образовательного процесса в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, расположенных на территории Иркутской области, устанавливается исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования».

Следует отметить, что до введения указанной нормы обучение детей, помещенных в ЦВСНП, на протяжении всего периода их нахождения там не осуществлялось. Вместе с тем, на необходимость проведения образовательного процесса детей в ЦВСНП и разработки порядка организации образовательного процесса в ЦВСНП было указано в представле-

нии Генпрокуратуры Российской Федерации от 28 апреля 2006 года №21-22-06 «Об устранении нарушений законодательства, гарантирующего право на получение основного общего образования».

3. Проект закона Иркутской области «О внесении изменений в статьи 4 и 41 Закон Иркутской области «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области».

Проектом закона предлагалось внести в Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 130 - оз «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области» изменения, направленные на дополнение перечня документов, необходимых для назначения ежемесячного пособия на ребенка, документами, подтверждающими доходы семьи за шесть последних календарных месяцев, предшествующих месяцу обращения.

Вместе с тем, проект закона не учитывал ситуацию, при которой члены семьи не имеют доходов и не имеют возможность предоставить, документы, содержащие сведения о размере доходов.

Не предоставление законным представителем документов, содержащих сведения о размере доходов, проектом закона предлагалось установить в качестве основания для отказа в назначении указанного пособия.

Целью предоставления ежемесячного пособия на ребенка является обеспечение гарантированной государством материальной поддержки материнства, отцовства и детства. Поэтому, право законного представителя, не имеющего доход в силу объективных причин, не может быть поставлено в зависимость от предоставления документов, содержащих сведения о доходе.

В связи с указанным, поправкой Уполномоченного, внесенной к проекту закона ко второму чтению, было предложено исключить обязанность по представлению документов, подтверждающих доходы семьи, для граждан, не имеющих возможность их подтвердить ввиду отсутствия. Данная поправка Уполномоченного была учтена.

4.2.1. Пробелы в правовом регулировании

В ходе работы по рассмотрению обращений граждан Уполномоченным были выявлены пробелы в правовом регулировании общественных отношений, требующие устранения путем внесения изменений в федеральное и региональное законодательство.

1. Пробелы в правовом регулировании, связанные с исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственных обязательств по обеспечению жилыми помещениями детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей - инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

1.1. Статья 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривает только один способ обеспечения жилищных прав указанной категории граждан - путем формирования специализированного жилищного фонда, что ограничивает права субъектов Российской Федерации в выборе таких способов обеспечения прав, как выдача сертификатов, предоставление земельных участков, предоставление ссуды на льготных условиях и т.д. В связи с этим отмечается необходимость законодательного урегулирования права субъекта Российской Федерации в выборе иных способов обеспечения лиц из числа детей - сирот жилыми помещениями.

Кроме того, требуется приведение наименования статьи 8 названного Закона в соответствие с содержанием. Статья поименована как: «Дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение». Между тем, содержание статьи не регулирует вопросы предоставления имущества, а полностью посвящено вопросам предоставления жилого помещения. Таким образом, наименование статьи не соотносится с предметом регулирования.

1.2. В целях единообразия правоприменительной практики необходимо привести в соответствие вопрос о праве членов семьи ребенка - инвалида на получение жилого помещения совместно с членами семьи родителями (либо право родителей ребенка - инвалида на получение жилого помещения совместно с ребенком). Право семьи вытекает из статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 года № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг». В то же время в пункте 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в качестве субъекта на получение жилого помещения указано только лицо, страдающее заболеванием, включенным в перечень.

2. Пробелы в правовом регулировании, связанные с устройством детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в семьи, профилактикой социального сиротства.

Согласно части 1 статьи 123 Семейного кодекса Российской Федерации существуют следующие правовые формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: усыновление (удочерение), опека или попечительство, приемная семья, патронатная семья, помещение в организации для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов.

При этом четкого законодательного разграничения между понятиями «опека или попечительство», «приемная семья» и «патронатная семья» не установлено, все они являются формами опеки или попечительства.

В соответствии с частью 6 статьи 145 Семейного кодекса Российской Федерации устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Исходя из смысла абзаца третьей части 7 статьи 145, статьи 153.1 Семейного кодекса Российской Федерации договор об осуществлении опеки или попечительства и договор о приемной семье являются возмездными договорами.

Однако существенных отличий между перечисленными видами договоров законодательно также не установлено, что в правоприменительной практике вызывает ряд вопросов.

Представляется, что приемная и патронатная семьи должны быть профессионально замещающими семьями, и к кандидатам в приемные родители либо в патронатные воспитатели должны предъявляться определенные профессиональные требования, что необходимо для того, чтобы учитывать весь спектр потребностей детей при воспитании (например, детей - инвалидов или детей с ограниченными возможностями здоровья, детей с особыми психологическими травмами или возрастными кризисами).

В настоящее же время, к опекунам (попечителям), в том числе к приемным родителям такие требования не предъявляются, а целью устройства детей в семью является лишь помещение их в наиболее эмоционально и психологически комфортную среду.

Кроме того, существующая система устройства детей в семьи ориентирована на потребности и пожелания потенциальных опекунов (попечителей) и приемных родителей, которые выбирают ребенка, а не наоборот.

В связи с чем, было бы целесообразным изменить существующую систему таким образом, чтобы она позволяла подыскивать ребенка не для семьи, а искать семью для ребенка, в том числе подбирать подходящую форму устройства для него.

Также, в целях развития указанных форм устройства детей в семью и стимулирования граждан, желающих взять ребенка, было бы целесообразно установить для них на федеральном уровне дополнительные меры государственной поддержки. Такими мерами могли бы стать, например, предоставление приемным родителям налоговых вычетов или включение в их общий стаж работы времени ухода за приемным ребенком.

Статьей 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159 -ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» установлены допол-

нительные гарантии права детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на образование. В связи с имеющейся во многих регионах Российской Федерации острой социальной проблемой, касающейся устройства детей в дошкольные образовательные организации, государственной мерой поддержки для приемных родителей в рассматриваемом случае могло бы стать установление в названном законе дополнительной гарантии права данной категории детей на внеочередное зачисление в дошкольные образовательные организации.

3. Имеются предложения, касающиеся выдачи разрешения на вступление в брак несовершеннолетним.

Хотелось бы обратить внимание на существующую в федеральном законодательстве коллизию правовых норм, связанную с выдачей разрешения на вступление в брак несовершеннолетним.

Так, частью 2 статьи 13 Семейного кодекса Российской Федерации установлено, что лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, желающих вступить в брак, при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства вправе разрешить вступить в брак.

Указанная норма была введена при принятии Семейного кодекса Российской Федерации в 1995 году, когда полномочия по осуществлению деятельности по опеке и попечительству осуществлялись органами местного самоуправления.

С 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» данные полномочия от органов местного самоуправления были переданы органам государственной власти субъектов. Ввиду этого Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также претерпел изменения в части исключения из него вопросов местного значения, касающихся опеки и попечительства.

В связи с изложенным, представляется правильным полномочия по выдаче несовершеннолетним разрешений на вступление в брак от органов местного самоуправления передать органам исполнительной власти субъекта, осуществляющим полномочия в сфере опеки и попечительства, принимая во внимание и тот факт, что в силу статьи 27 Гражданского кодекса Российской Федерации объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) также производится по решению органа опеки и попечительства.

4. Относительно законодательного регулирования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав относятся к системе органов и учреждений профилактики безнадзорности и

правонарушений несовершеннолетних.

Основная задача указанных комиссий - координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

В настоящее время деятельность комиссий по делам несовершеннолетних на федеральном уровне регламентируется Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 года № 995. Однако, признавая особую роль данного органа в системе органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних логичным шагом законодателя было бы принятие специального федерального закона, определяющего его статус, общие принципы организации деятельности, полномочия, а также характер и формы взаимодействия с другими государственными органами, обеспечивающими государственную защиту детей и органами местного самоуправления с тем, чтобы исключить дублирование их функций.

Здесь же стоит отметить, что, несмотря на принятие нового Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, не было отменено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года.

В соответствии с абзацем первым части 3 статьи 11 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120 - ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по вопросам, отнесенным к их компетенции, принимают постановления, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Согласно абзацу третьему этой же статьи органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны сообщить комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о принятых мерах по исполнению данного постановления в срок, указанный в постановлении.

Между тем, ответственность субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за неисполнение постановлений комиссий, а также за не предоставление комиссии

информации, предусмотренной законом, не предусмотрена.

Все вышеуказанные предложения по совершенствованию федерального законодательства были представлены Уполномоченным Председателю комитета по здравоохранению и социальной политике Законодательного Собрания Иркутской области А.Н. Лабыгину, Председателю комитета по социально – культурному законодательству Законодательного Собрания Иркутской области И.А. Синцовой для их обсуждения на заседании Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации.

5. Пробелы в правовом регулировании, связанные с заключением на новый пятилетний срок договора найма специализированного жилого помещения с лицами из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Частями 4, 6 статьи 7 Закона Иркутской области «О порядке обеспечения детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее по тексту – Закон № 164 - ОЗ) установлено, что решение о выявлении обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации (далее – решение о трудной жизненной ситуации), вынесенное государственным учреждением Иркутской области, подведомственным исполнительному органу государственной власти Иркутской области в сфере социального развития (далее - учреждение социального развития), является основанием для заключения с лицом, с которым заключен договор найма специализированного жилого помещения, договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок.

Вместе с тем, из части 1 статьи 99, части 1 статьи 100 Жилищного кодекса Российской Федерации следует, что договор найма специализированного жилого помещения может заключаться только основании решения собственника помещения либо действующего от его имени уполномоченного органа государственной власти или уполномоченного органа местного самоуправления или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, о предоставлении такого помещения.

Сложившаяся судебная практика также свидетельствует, что если договор найма специализированного жилого помещения не основан на решении собственника о предоставлении такого жилого помещения, он признается недействительным.

Органом государственной власти, уполномоченным собственником на предоставление специализированных жилых помещений и заключение договоров найма специализированного жилого помещения в рамках Закона № 164 - ОЗ, является министерство имущественных от-

ношений Иркутской области.

Из изложенного следует, что решение учреждения социального развития о трудной жизненной ситуации лица, из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не может являться основанием для перезаключения с ним договора найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок.

Таким образом, усматривается необходимость корректировки соответствующих положений Закона № 164 - ОЗ, регулирующих отношения по заключению договоров найма специализированного жилого помещения на новый пятилетний срок с лицами из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Предложение о необходимости внесения изменений в часть 6 статьи 7 Закона № 164 - ОЗ было направлено Уполномоченным в Законодательное Собрание Иркутской области для его включения в план законопроектных работ Иркутской области на 2015 год.

6. Пробелы в правовом регулировании вопроса выплаты стипендий детям - сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа.

Согласно части 1 статьи 11 Закона Иркутской области от 10 июля 2014 года № 91 - оз «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» студентам, впервые обучающимся по очной форме обучения в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования (далее соответственно студенты, профессиональные образовательные организации Иркутской области), назначаются государственные академические и (или) государственные социальные стипендии.

Исходя из положений статьи 34 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании) организации, осуществляющие образовательную деятельность, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечивают обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе стипендиями, а также осуществляют другие меры их социальной поддержки, предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом в соответствии с частью 3 статьи 5 Закона об образовании в Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального

образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Таким образом, выплата стипендий обучающимся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации не связана с кратностью получения среднего профессионального образования.

Предоставление бесплатного образования для граждан, получающих его впервые, предусмотрено только в отношении высшего образования.

Кроме того, в соответствии частью 2 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159 - ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети - сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеют право на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих без взимания платы.

При этом детям - сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающимся за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, наряду с полным государственным обеспечением выплачиваются стипендия в соответствии с Законом об образовании.

Таким образом, положение части 1 статьи 11 Закона Иркутской области от 10 июля 2014 года № 91 - оз «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области», предусматривающей возможность выплаты стипендии только студентам, впервые обучающимся по очной форме обучения в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области, противоречит вышеперечисленным положениям федерального законодательства.

Вместе с тем, в соответствии с частью 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам.

Таким образом, в целях приведения в соответствие с требованиями вышеперечисленных федеральных законов в часть 1 статьи 11 Закона Иркутской области от 10 июля 2014 года № 91 - оз «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» необходимо внести изменение, предложение о чем было также направлено Уполномоченным в Законодательное Собрание Иркутской области для его включения в план законопроектных работ Иркутской области на 2015 год.

4.3. Правовое просвещение

Содействие правовому просвещению в сфере соблюдения прав несовершеннолетних, форм и методов их защиты законодательно закреплено в качестве одной из главных задач Уполномоченного.

В период второго года действия Федерального закона № 324 - ФЗ от 21 ноября 2011 года «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», согласно которому уполномоченные по правам ребенка включены в государственную систему оказания такого рода помощи, деятельность в этом направлении не только активизировалась, но и расширилась по формам и способам.

Наиболее приемлемая форма - письменная правовая консультация, которая включает в себя не только разъяснение способа защиты права или механизма реализации законного интереса заявителя, но и подбор для него соответствующего нормативного материала. В истекшем году таким способом разрешено 256 обращений, по 87 из которых формирование правовой позиции, обоснование просьб и требований сопровождалось помощью в составлении процессуальных документов (заявлений в органы исполнительной власти, исковых заявлений в суд). В 2013 году такого рода правовая помощь была оказана только по 40 обращениям.

Учитывая, что в соответствии с гражданским и семейным законодательством, интересы детей защищают их законные представители, подготовленные заявления и нормативные материалы заявители реализовывали самостоятельно, без судебного сопровождения со стороны Уполномоченного.

Однако, в исключительных случаях, по наиболее сложным правовым ситуациям заявителям обеспечивалось и судебное сопровождение. В этих случаях правовая поддержка непосредственно в судебных заседаниях обеспечивалась участием в качестве представителя профессионального адвоката, являющегося членом Экспертного совета при Уполномоченном.

Одним из таких исключительных случаев была жизненная ситуация трех сестер Ш. - лиц из числа детей - сирот, изъятых в 1994 году из неблагополучной семьи, проживающей в Боханском районе. Жилой дом, предоставленный ранее семье колхозом, не был закреплен за детьми и в период нахождения их в приюте уже был перераспределен иным гражданам. После перевода детей в детский дом социальный педагог запросила из поселковой администрации документы о сохранности жилого помещения, получив в ответ постановление о закреплении за воспитанниками уже в 2004 году жилого дома, в котором проживала их бабушка. За весь период пребывания девочек под опекой государства, никто не проверил, имеется ли жилое помещение в реальности.

После достижения совершеннолетия, окончания училища, а затем и института, каждая из сестер попыталась встать на учет для получе-

ния жилья, поскольку дом бабушки после ее смерти был разрушен, а земельный участок передан для строительства дома иным гражданам. Однако все получили отказы, т.к. наличие постановления о закреплении жилого помещения (хотя и не существующего) не позволяло признать их нуждающимися в получении жилого помещения в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.12.1996г. № 159 - ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

12 месяцев с момента поступления обращения потребовалось для окончательного разрешения вопроса о правах заявителей. В течение этого времени им оказана правовая помощь по сбору необходимых документов из органов местного самоуправления, органов опеки, аннулированию юридической силы постановления о закреплении жилого помещения, которое в итоге было отменено. Однако к этому моменту каждая из заявителей достигла 23 - летнего возраста, в силу чего в обычном, административном порядке, путем подачи пакета документов для постановки на учет в уполномоченный орган (орган опеки и попечительства) был невозможен. Потребовалось судебное разбирательство, где необходимо было доказать не только наличие права на обеспечение жильем, но и уважительность причин пропуска срока. В итоге суд согласился, что срок пропущен по причинам, не зависящим от заявителей, вследствие незаконных действий публичных органов с власти.

В 2014 году работа Уполномоченного была направлена на воспитание правовой культуры населения, повышение уровня информированности людей о правах детей и способах их защиты. В целом работа шла в следующих направлениях:

1. Устных и письменных консультаций граждан с выборкой соответствующего нормативного материала. Осуществлено более 10 выездов Уполномоченного в муниципальные и районные образования области: г. Братск и Братский район, г. Тулун и Тулунский район, г. Саянск, Нижне - Илимский район, Казачинско-Ленский район, г. Усть-Кут и Усть-Кутский район, Мамско-Чуйский район и др.
2. Проведение учебных семинаров, организация правового просвещения в школах и других образовательных организациях. За 2014 год было организовано и проведено более 40 лекций по правовому просвещению по темам: «Права ребенка и формы его правовой защиты», «Защита имущественных и жилищных прав несовершеннолетних», «Система органов государственной власти». Регулярным стало проведение лекций в Ангарской воспитательной колонии.
3. Взаимодействие со средствами массовой информации.

4. Подготовка печатных материалов по актуальным вопросам соблюдения прав детей, методических рекомендаций и информационных справочников правового характера:

- электронный правовой справочник для специалистов организаций для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- информационный справочник о дополнительных гарантиях по социальной поддержке для детей - сирот на территории Иркутской области «Все в твоих руках», предназначенный для выпускников организаций для детей - сирот и специалистов, работающих с данной категорией лиц;
- методические рекомендации по применению норм жилищного законодательства при защите прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в помощь социальным работникам);
- методические рекомендации «Бесплатная юридическая помощь на территории Иркутской области», с указанием всех ее участников и контактной информации;
- методические рекомендации «Применением норм семейного законодательства по установлению отцовства и установлению факта признания отцовства»;
- методические рекомендации по применению норм семейного законодательства в части взыскания алиментов.
- учебное пособие «Школьный уполномоченный: организация деятельности по защите прав участников образовательного процесса». Пособие было издано специально к началу нового 2014 учебного года.

В первую очередь пособие адресовано школьным уполномоченным, однако данное пособие может быть полезно и другим участникам образовательного процесса, поскольку содержит прикладные рекомендации по применению медиативных технологий в спорных или конфликтных ситуациях.

- выпуск и распространение официального печатного издания «Вестник Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области (далее - Вестник). В 2014 году было издано 4 номера Вестника, которые были разосланы главам муниципальных образований, исполнительные органы власти Иркутской области, областные учреждения, в территориальные подразделения федеральных органов государственной власти по Иркутской области, библиотеки.

В Вестнике, кроме полезной юридической информации освещен широкий спектр мнений и предложений по совершенствованию государственной системы защиты прав ребенка в Иркутской области. Опубликованы интервью министров Правительства Иркутской области, руководителей областных учреждений, представителей профессиональных сообществ и общественных объединений. Номера журнала, как правило, носят тематический характер и рассказывают о соблюдении прав юных жителей Приангарья в различных сферах жизни:

- «Дети и образование», который посвящен правам детей в образовательном пространстве. На актуальные вопросы ответили министр образования региона Елена Осипова, руководитель службы по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области Наталья Краснова. В номере освещены наиболее проблемные вопросы в области образования, затронуты вопросы реализации Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 сентября 2013 года, освещена работа школьных Уполномоченных по правам участников образовательного процесса и многое другое;
- «Ребенок и семья», посвященный правам несовершеннолетних, правам и обязанностям родителей, особенностям семейно-правового регулирования имущественных и алиментных отношений. Кроме этого уделено внимание вопросам выезда ребенка за рубеж, роли законного представителя, дано понятие семейной медиации, ее процедуре.
- «Защита детей от жестокого обращения». Номер посвящен проблемам, существующим в нашем обществе: преступления в отношении несовершеннолетних, привлечение к уголовной ответственности за жестокое обращение, семейное неблагополучие. Статьи, содержащие информацию для специалистов образовательных (воспитательных) организаций, советы психолога.
- «Безопасность детей». Данный номер журнала посвящен информационной безопасности несовершеннолетних, освещены вопросы безопасности детей в аспекте «исключенных» детей, детей, находящихся в социально опасном положении.

Вся литература на безвозмездной основе направляется в учреждения социальной защиты населения, здравоохранения, образования, библиотеки, общественные организации, предоставляется гражданам на личных приемах.

Востребованность просветительской полиграфической продукции и постоянные изменения законодательства вызывают необходимость ее переиздания.

В 2014 году к 1 сентября в школы Приангарья были направлены

плакаты, посвященные теме: «Моя малая Родина».

Важную просветительскую функцию выполняет сайт Уполномоченного: www.irdeti.ru. Коммуникативные возможности Интернета, его мощный информационный ресурс диктуют необходимость постоянного внимания к работе сайта. С 2012 года он дважды, в том числе в 2014 году, модернизировался. Здесь можно найти всю необходимую информацию: от формы составления жалобы Уполномоченному и законодательных основ его деятельности до обзоров федерального и регионального законодательства, ежегодных и специальных докладов; ознакомиться с деятельностью Уполномоченного.

С 2012 года на сайте с целью правового просвещения открыта рубрика «Дела и Факты»: на конкретных примерах разъясняется, какое право, кем было нарушено и как шло его восстановление.

В ноябре традиционно проводится Декада правовых знаний, приуроченная к празднованию Международного дня детей. В 2014 году в связи с 20 - летием принятия Конвенции о правах ребенка, Уполномоченным с 17 по 21 ноября 2014 года была объявлена неделя правовой помощи, в течение которой Уполномоченный, сотрудники аппарата, члены Экспертного совета при Уполномоченном, представители в муниципальных образованиях побывали в учебных организациях, государственных и муниципальных учреждениях, встретились с учащимися, педагогами, проводились мероприятия не только по правовому просвещению несовершеннолетних в форме лекций, бесед, интерактивных опросов, а также в коллективах студентов училищ, ВУЗов, воспитательной колонии, но и мероприятия по оказанию правовой помощи законным представителям детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

17, 18 ноября 2014 года для социальных работников системы министерств образования, здравоохранения, социального развития, опеки и попечительства Иркутской области был организован учебно-методический семинар по изучению новелл законодательства в институте опеки и попечительства, по применению основ гражданского процессуального законодательства, по порядку исполнения судебных решений, миграционного законодательства и иных правовых механизмов, необходимых для эффективной защиты имущественных и материальных прав воспитанников государственных учреждений.

При этом во взаимодействии со студентами - участниками юридических клиник Юридического института Иркутского государственного университета и Юридического института Российской Академии правосудия для практического применения были подготовлены образцы исковых заявлений (заявлений) в суд в защиту прав несовершеннолетних по вопросам: взыскания алиментов в приказном и исковом порядке, установления отцовства, установления факта признания отцовства, признания права пользования жилым помещением по договору социально-

го найма, о расторжении договора социального найма. Кроме того, в виде брошюр подготовлены методические рекомендации по применению норм жилищного, семейного, гражданского и гражданского процессуального законодательства по освещаемым темам, которые вручены всем участникам семинара и представителям территориальных органов опеки и попечительства.

В 2014 году была продолжена работа по заключению соглашений о сотрудничестве. Так, весной отчетного года Уполномоченным подписано соглашение о сотрудничестве с Централизованной религиозной организацией Иркутской области «Байкальский муфтият». Данное соглашение будет способствовать оказанию взаимной консультативной помощи по вопросам обеспечения основных гарантий государственной защиты детей, особенно если они находятся в трудной жизненной ситуации. Кроме того, в рамках Соглашения предполагается формирование единой информационной политики в области семейных отношений, проведение совместных мероприятий.

4.4. Деятельность Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области

Существенный вклад в реализацию задач, поставленных перед Уполномоченным, внесли члены Экспертного совета, учрежденного 2 мая 2012 г. в качестве консультативно-совещательного органа.

И, если на стадии становления института Уполномоченного, основная деятельность членов Экспертного совета была направлена на научный анализ пробелов в законодательстве и консультационную работу по законодательным инициативам Уполномоченного, то в 2014 году работа Совета велась уже по трем направлениям:

- выявление ключевых, системных моментов в правоприменительной практике, которые делают возможным нарушение прав конкретного ребенка, разработка наиболее эффективных, доступных правовых механизмов разрешения проблем, возникающих при реализации прав несовершеннолетних;
- правовое просвещение, визитирование учреждений, бесплатная правовая помощь;
- подготовка и выпуск печатной продукции.

Согласно плану работ, членам Экспертного совета предстояло исследовать разногласия в правоприменительной практике, влекущие необоснованные отказы в реализации прав несовершеннолетних, по вопросам:

- предоставление несовершеннолетним потерпевшим бесплатной юридической помощи по уголовным делам;
- выплаты женщинам, находящимся в местах лишения свободы, пособия по беременности и родам;
- обязательств по предоставлению жилья лицам из числа детей - сирот, являющихся инвалидами и признанными недееспособными;
- ограничения для кандидатов в опекуны (усыновители), связанные с наличием судимости;
- обеспечения прав несовершеннолетних при приобретении жилых помещений с использованием материнского капитала;
- проблемы сохранности жилых помещений, предоставленных лицам из числа детей - сирот из специализированного жилищного фонда субъекта РФ.

Все вопросы были исследованы с выявлением пробелов в законодательстве, ошибок в правоприменительной практике и подготовкой приемлемых правовых механизмов разрешения возникающих проблем.

5 заседаний Совета проведено с повесткой обсуждения и одобрения подготовленных по этим вопросам правовых позиций.

За истекший период деятельности Совета, каждый из его членов смог определиться в сфере применения своих профессиональных знаний и в течение года проявил активное участие в совместных с Уполномоченным мероприятиях по организации круглых столов, конференций по вопросам информационной безопасности несовершеннолетних, оказанию наркологической помощи несовершеннолетним на территории Иркутской области. При участии членов Экспертного совета подготовлена и проведена международная научно-практическая конференция по проблемам несовершеннолетних правонарушителей. В работе конференции приняли участие Уполномоченные субъектов Сибирского федерального округа и зарубежные представители сферы охраны прав детей.

В течение года члены Экспертного совета привлекались к деятельности Уполномоченного по правовому просвещению населения. Ими в системе проводились лекции, анкетирование, интерактивные опросы по правам и обязанностям несовершеннолетних в учебных заведениях, учреждениях для детей - сирот, исправительных учреждениях для несовершеннолетних.

По отдельным случаям оказывалась бесплатная юридическая помощь, включая судебное сопровождение.

Принятое в 2013 году решение о выпуске постоянного печатного издания получило реальное воплощение в виде издания «Вестника Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области», главным редактором которого является один из членов Совета. В течение 2014 года издано 4 выпуска Вестника по темам: «Ребенок и образование», «Ребенок и семья», «Защита детей от жестокого обращения», «Безопасность детей». Информационное наполнение каждого издания представляет собой совместный труд членов Совета не только информационного, но и просветительского содержания.



Следует отметить, что с момента формирования Экспертного совета никто не отказался от членства в нем. Напротив, состав увеличился с 11 до 15 человек, у каждого из которых имеется четкое понимание своих возможностей и задач в общем деле защиты прав детей.

4.5. Анализ работы представителей Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области в муниципальных образованиях Иркутской области

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. Однако, несмотря на высказываемые рекомендации, институт представителей Уполномоченного во многих муни-

ципальных образованиях, к сожалению, так и не получил своего развития. Кроме того, в 2014 году прекратил свою работу представитель Уполномоченного в Черемховском районном муниципальном образовании. Представители Уполномоченного в муниципальном образовании «город Черемхово» и Тулунском муниципальном районе, по-прежнему, продолжили свою работу.

Таблица № 50

Всего представителями Уполномоченного в муниципальном образовании «город Черемхово» и Тулунском муниципальном районе в 2014 году рассмотрено 100 обращений, из них:

Характер обращений	г. Черемхово	Тулунский район
на нарушения прав несовершеннолетних в образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания, учреждениях здравоохранения	11	3
на нарушения жилищных прав несовершеннолетних	7	0
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	9	4
на нарушения имущественных прав несовершеннолетних (в том числе алиментные обязательства)	3	1
на нарушения прав несовершеннолетних на социальное обеспечение, в т.ч. на выплату различных пособий	3	3
на нарушения прав несовершеннолетних на получение дошкольного образования	1	1
на нарушения прав детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья	0	1
на нарушения прав несовершеннолетних в сфере опеки и попечительства	1	1
на нарушения прав несовершеннолетних в связи с социальным неблагополучием в семье, жестоким обращением	24	0
на действия (бездействия) должностных лиц органов власти, учреждений, организаций	8	1

За период 2014 года представителями Уполномоченного в муниципальных образованиях: проведено 24 проверки в образовательных и медицинских организациях, организациях социального обслуживания несовершеннолетних, организациях отдыха и оздоровления детей; принято участие в 33 заседаниях (совещаниях) по вопросам защиты прав детей в муниципальных органах власти, в том числе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; осуществлено 13 посещений семей, в том числе приемных и находящихся в социально опасном положении; организовано 5 круглых столов, семинаров, дискуссионных площадок.

По-прежнему, наибольший приоритет в деятельности представителями Уполномоченного в муниципальных образованиях отдается работе с населением и рассмотрению обращений граждан. Следует отметить, что показатель оказания помощи обратившимся гражданам в решении их проблем ежегодно улучшается. В 2014 году было положительно рассмотрено каждое второе обращение, по ним оказана помощь. Остальным заявителям даны подробные юридические консультации, а также разъяснены способы и средства защиты прав ребенка, в том числе оказана помощь в урегулировании конфликтных ситуаций.

Отметим, что в сравнении с 2013 годом в 2014 году в муниципальных образованиях, в которых введены должности представителя Уполномоченного, значительно снизилось число жалоб граждан на нарушения жилищных прав несовершеннолетних.

Также, в 2014 году отмечается снижение числа обращений на нарушение прав детей - инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья.

Улучшилась обстановка и с обращениями граждан, содержащими жалобы на нарушение прав несовершеннолетних в образовательных и медицинских организациях, организациях социального обслуживания.

Вместе с тем, 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 в школах и иных детских организациях.

Хотелось бы отметить участие органов местного самоуправления, направленное на совместное решение проблемных вопросов, вытекающих из обращений граждан к представителю Уполномоченного в муниципальном образовании. В качестве примеров такой совместной работы можно привести следующие ситуации.

Из отчета представителя Уполномоченного в муниципальном

образовании «город Черемхово» Комаровой В.Е.:

«Обратилась многодетная мать с просьбой о выделении детям новогодних подарков, так как в управлении министерства социального развития, опеки и попечительства по г. Черемхово получила отказ. Принятые меры: детям выделены пригласительные на елку мэра города с вручением подарков.»

«Обратилась одинокая мать с просьбой об оказании помощи в выделении топлива и трудоустройстве. Принятые меры: обращение направлено мэру города, топливо выделено и доставлено, мать трудоустроена».

«Многодетная мать пожаловалась, что в школе требуют деньги за учебники. Принятые меры: обращение направлено начальнику Управления образованием, проведена проверка. Директору вынесено предупреждение.»

«Бабушка сообщила, что родители не отправляют внука в 1 - ый класс ввиду материальных трудностей. Принятые меры: направлены обращения в ОДН и Управление образованием, оказана помощь в выделении мальчику школьного костюма. Ребенок приступил к обучению.»

«Обратилась мать с просьбой помочь собрать детей в школу. Принятые меры: оказана помощь в выделении школьной одежды и канцелярии.»

Учитывая проделанную представителями Уполномоченного в муниципальных образованиях работу в 2014 году, можно сделать вывод о том, что данный институт, по-прежнему, эффективен и востребован.

Уполномоченный благодарит глав муниципального образования «город Черемхово» и Тулунского муниципального района за поддержку и сотрудничество в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а также выражает уверенность в их эффективном продолжении.

4.6. Развитие института школьных уполномоченных

Актуальность эффективных механизмов реализации прав ребенка сегодня не вызывает сомнений. Сама постановка вопроса о правах и их соблюдении в школе отражает изменения в системе образования, и, прежде всего, в сфере отношений между детьми, их родителями, педагогами и школьной администрацией.

Принцип защиты прав каждого ребенка относится к ключевым принципам принятой Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761, в которой говорится о том, что в Российской Федерации должна быть сформирована система, обеспечивающая реагирование на нарушение прав каждого ребенка без ка-

кой - либо дискриминации, включая диагностику ситуации, планирование и принятие необходимого комплекса мер по обеспечению соблюдения прав ребенка восстановлению нарушенных прав, правовое просвещение.

Создание эффективной системы защиты прав невозможно без участия тех с кем ребенок контактирует ежедневно и где проводит большую часть своего времени - образовательного учреждения.

На сегодняшний день в Иркутской области в сфере защиты прав участников образовательного процесса сложилась следующая ситуация:

Таблица № 51

Количество школьных уполномоченных	Кто является лицом, осуществляющим функции школьного уполномоченного		
	родитель	социальный педагог	учитель
529	32	232	265

Таблица № 52

Количество обращений к школьному уполномоченному	990
Характер конфликтной ситуации, дети - дети	509
послужившей основанием обращения к школьному уполномоченному	
учитель - дети	188
учитель - родители	92
родители - дети	201

Из анализа приведенных данных усматривается, что в основном функции школьного уполномоченного выполняют учителя и социальные педагоги, при этом наибольшее количество обращений, послуживших основанием обратиться к школьному уполномоченному, связано с конфликтными ситуациями, возникшими между детьми. Хотелось отметить, что внедрение института школьного уполномоченного происходит все в больших количествах школ и в сравнении с прошлым годом количество школьных уполномоченных увеличилось на 69%.

В Усть-Илимском, Усть-Удинском, Ольхонском, Куйтунском, Казачинско-Ленском, Зиминском районах отсутствуют школьные уполномоченные, а функции по разрешению конфликтных ситуаций между участниками образовательного процесса возложены на социальных педагогов.

Между тем, уполномоченный в школе не должен подменять деятельность классного руководителя, социального педагога, завуча по учебно-воспитательной работе. Его роль в том, чтобы привлечь их внимание к вопросам, касающимся защиты прав детей (как приоритетного направления), координировать все те школьные структуры, которые

признаны обеспечить безопасное, комфортное с психологической и правовой точки зрения пребывание всех участников образовательного процесса.

Так, Нижнеилимский район отмечает, что введение института школьного уполномоченного в Иргейской средней общеобразовательной школе, в которой в достаточно большом количестве обучаются дети из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, позволил в значительной мере снизить обращения по вопросам жестокого обращения с несовершеннолетними.

В Тайшетском районе в 94% школ имеются школьные уполномоченные.

В Осинском районе, городе Свирске при наличии школьных уполномоченных не поступило ни одного обращения по урегулированию конфликтных ситуаций, что свидетельствует о недостаточной информированности участниками образовательного процесса о возможности урегулировать спорные вопросы с помощью школьного уполномоченного.

Уникальность проекта по созданию правового пространства и учреждению института Уполномоченного по правам ребенка в образовательном учреждении состоит в том, что через него осуществляется тесная связь между участниками образовательного процесса и выстраивается более четкая, организованная и ответственная деятельность руководителей и родителей, основанная на принципах прозрачности и законности.

С целью повышения уровня и качества работы школьного уполномоченного областным государственным автономным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования (повышения квалификации специалистов «Иркутский институт повышения квалификации работников образования» была разработана дополнительная профессиональная программа «Теория и методика деятельности уполномоченного по правам ребенка в образовательных учреждениях» в объеме 72 часа. В 2014 году по указанной программе прошли повышение квалификации 69 человек.

Кроме того, в помощь школьным уполномоченым АНО «Иркутским центром образовательных и медиационных технологий», некоммерческой организации «Иркутский молодежный фонд правозащитников «Ювента» по заказу Уполномоченного было разработано методическое пособие «Школьный уполномоченный: организация деятельности по защите прав участников образовательного процесса».

Наличие подобных институтов является необходимым условием развития школы, способствующего активизации деятельности советов школ, психологических служб и становится частью целостной системы учебно-воспитательной работы. Кроме того, школьный уполномоченный помогает реализовать на практике уже существующие норматив-

ные требования к организации учебного процесса, сформировать у учащихся и учителей толерантное отношение ко всему школьному сообществу и более глубокое осознание своих прав и обязанностей.

Развитие института школьных уполномоченных - одна из приоритетных задач, решение которой позволит более эффективно формировать единое правовое пространство в регионе.

Анализ поступивших обращений в 2014 году показывает, что резко вырос (на 64%) поток жалоб от родителей (законных представителей), связанных с конфликтными ситуациями в школе. Растет количество жалоб на различные внутренние конфликты в общеобразовательных школах и на неумение педагогов их предотвращать и решать. Обостряются конфликты не только между учениками, но и между учащимися и педагогами. Родители жалуются на грубость и жестокость по отношению к их детям от учителей в школах (рост на 55%). Несоблюдение педагогами этических правил и норм; применение мер антипедагогического характера: психологического насилия, давления и даже жестокого обращения в отношении учащихся и воспитанников; межличностные конфликты между учениками и учителями, родителями и педагогами. При этом анализ обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, свидетельствовал, в отсутствие профессионально выстроенной системы взаимодействия взрослых и детей.

Заявитель Ф. (г.Иркутск)

«Мой сын, ему 4,6 года, единственный от г. Иркутска участвовал во всероссийском познавательном конкурсе «Мудрый совеночек», где занял 2 - е место, однако, воспитатель Л. поставила условие, либо она увольняется и вся группа расформировывается, либо ребенка переведут в другую группу. Ребенка перевели в группу с детьми с 2 до 4 лет, после недельного посещения новой группы у ребенка начались проблемы со здоровьем.

Воспитатель Л. никогда не шла на контакт со мной, стали возникать конфликтные ситуации, воспитатель в присутствии ребенка могла на меня накричать, оскорбить...

... формат проведения занятий в нашей группе (5 младшая) меня не устроил, так как дети одного возраста, поделенные на две группы, попеременно (по 30 - 40 мин) ждут окончания занятий в коридоре, где установлены кабинки для одежды. В садике есть музыкальный зал, либо можно передать детей в другую группу, т.к. все группы на верхнем этаже соединены дверьми....

... воспитателем была нанесена психологическая травма, в плане того, что у моего ребенка нет отца и когда все дети делали подарки папам, воспитатель не проявила никакой инициативы для работы с моим ребенком, а ведь в прежней группе воспитатель выходила из положения и делала с ним подарок для бабушке и ребенок был радостный....

...при проведении анкетирования я написала, что меня волнует отношение моего сына к моему молодому человеку, так как знала, что есть психолог, т.е., просила помощи, но такой помощи я не увидела, а получила грубое обсуждение моей семьи со стороны коллектива и родителей.....»

Заявитель П. (г.Иркутск)

«...но дальше проблемы стали усугубляться. М.Н. часто обращалась к детям за тем, чтобы они посмотрели, как пишется то или иное слово через Интернет. На уроках не было порядка и тишины, дети не усваивали материал...родители стали по очереди присутствовать на уроках М.Н. с разрешения директора школы... 2 декабря т.г. М.Н. ударила мою дочь, этому факту есть свидетели, моя дочь ввиду слабого зрения сидит за первой партой, девочка спокойная, уравновешенная и немного замкнутая, с уважением относится к старшим. Вечером этого же дня дочь мне все рассказала. После тщательных разбирательств оказалось, что вины ребенка в конфликте нет. Однако учитель М.Н. заняла воинственную позицию, избегает встреч со мной, обвиняя нас во лжи....»

Заявитель О. (г.Иркутск)

«моя дочь О. ученица 10 «Б» класса, обнаружила на первом уроке, что нет телефона, дочь сообщила о краже телефона учителю и директору. Директор дал охране задание снять информацию с видеокamer, сказав при этом дочери «Телефон потеряла? Ну кто ты после этого-овца...?». На следующий день на уроке литературы директор в присутствии одноклассников кричал на нее «Закрой рот! Собирай вещи и уходи из моего лица. Охрана, откройте ей дверь». Дочь простояла на морозе зимой полтора часа, ждала меня. Разговор со мной директор вел в пренебрежительном, даже оскорбительном тоне, а потом и вообще перешел на «ты», завершился разговор со мной фразой «Звезда моя, встань, выйди из кабинета и забирай документы своей дочери из лица»...

Заявители студенты (коллективное)

«...доцент кафедры Ш. уже на втором занятии 1 - го курса отсадила нас на задние парты «пасти баран» ...на одном из уроков, когда Ш. допустила ошибку при решении задачи, и мы, решив поправить ее, сказали ей об этом, кинула в нас мелом и ушла, ...у нас не было возможности сдавать ей контрольные опросы, т.к. она просто не желает проверять наши знания и буквально отправляет нас «Вон», ... когда, мы, сходявшие в деканат за допусками, приходили сдавать зачеты, она утверждала, что эти бумажки ее не волнуют и мы можем использовать их « не по назначению».

Сложившееся мнение, что психолог в школе, должен работать только со сложным ребенком и решать проблемы его эмоционального состояния ошибочно. Работа профессионального психолога должна по-

мочь учителю в выстраивании адекватной системы взаимоотношений с детьми, в создании нормальной психологической обстановки в детском коллективе. В связи с нехваткой специалистов, связанных с воспитательной работой и выстраиванием взаимоотношений с детским коллективом Уполномоченный в предыдущих своих докладах обозначал проблему укомплектованности общеобразовательных учреждений специалистами по психологии и социальной педагогике, численность которых в последние годы на территории Иркутской области имела тенденцию к снижению.

У педагогов часто не хватает времени на воспитательную работу с детьми, они вынуждены писать различные отчеты и брать дополнительные часы для повышения уровня оплаты. Кроме того, школьники, а также многие учителя, как правило, делают вид, что не замечают конфликтов. Такие ситуации приводят к тому, что когда - то и они могут подвергнуться психологическому давлению и остаться один на один со своими проблемами.

Приведем ряд примеров, с которыми пришлось столкнуться в 2014 году:

На личный прием к Уполномоченному пришел отец первоклассника лицея г. Иркутска с жалобой на действия родителей одноклассника его сына. Между детьми возник конфликт, они повздорили, и родители одноклассника в грубой форме с применением физического насилия решили наказать его сына. Когда отец попытался защитить своего ребенка, конфликт детей в школе перерос в конфликт родителей, да еще и с участием классного руководителя, который вместо того, чтобы помочь разрешить конфликт, встал на одну из сторон. В результате класс разбился на две враждующие стороны. Перед родителями поставили ультиматум или ребенок или классный учитель. Только после вмешательства Уполномоченного ситуация была разрешена.

На уроке физкультуры, ученики 6 класса не выполнили команду учителя, после чего последний применяя непедагогические меры воздействия в отношении учеников, заставил весь урок выполнять упражнения, не включенные в программу уроков физкультуры. После проведения педагогического расследования к учителю физкультуры были применены дисциплинарные меры воздействия.

Уполномоченный неоднократно на встречах с представителями органов образования указывает на необходимость организации служб примирения в общеобразовательных школах.

По состоянию на начало 2014 - 2015 учебного года в Иркутской области созданы и функционируют 179 Служб примирения. В 2014 - 2015 учебном году планируется создать еще 96 Служб в 10 - ти муниципальных образованиях области.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 -

2017 годы, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012г. № 761 содержит раздел «Создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия». В целях развития дружественного к ребенку правосудия предусматривается: организация школьных служб примирения, нацеленных на разрешение конфликтов в образовательных учреждениях, профилактику правонарушений детей и подростков, улучшение отношений в образовательном учреждении. Правительством России утвержден План первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей (распоряжение Правительства РФ от 15 октября 2012 г. № 1916 - р). В соответствии с этим планом, в ноябре 2013 года Министерство образования и науки Российской Федерации разработало Методические рекомендации по организации служб школьной медиации в образовательных организациях (от 18.11.2013 № ВК - 54/07вп). Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», определил, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются, в частности, на принципе свободного развития личности, воспитании взаимоуважения, ответственности и т.д. Службы примирения работают на достижение этих результатов, но не ограничиваются ими. При создании службы примирения можно ориентироваться на статью 27 пункта 2 Федерального закона, определяющую, что «образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания обучающихся (... методические и учебно-методические подразделения, ... психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в ней обучающихся, и иные предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации структурные подразделения)». То есть служба примирения может быть оформлена на основе локальных нормативных актов образовательной организации. Также надо отметить, что в статье 45 закона об образовании «Защита прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся» указывается, что в организации, осуществляющей образовательную деятельность, создается «Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений». Исходя из текста закона и модели школьной службы примирения, «Школьная служба примирения» и «Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений» должны быть разными структурными подразделениями образовательного учреждения.

Школьная служба примирения обычно работает с другими видами

конфликтов: она решает споры и конфликты между обучающимися, между обучающимися и педагогами, педагогами и родителями, а также работает с правонарушителем и жертвой по криминальным ситуациям (кражи, драки, порча имущества и т.п., в том числе по делам, передаваемым на рассмотрение в КДН и ЗП). Кроме того, она может работать с ситуациями травли, буллинга, групповых конфликтов обучающихся, межэтнических конфликтов и т.д.

Согласно данным статистического отчета комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований Иркутской области за 2014 год, на заседаниях комиссии за прошедших год на учащихся школ было рассмотрено 4787 материалов (2013г. - 5153), что составляет 77% от общего числа рассмотренных материалов на несовершеннолетних, на детей дошкольного возраста рассмотрено 10 материалов (в 2013 году - 44).

Одним из приоритетных направлений в сфере обеспечения прав детей «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» определяет создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия.

План первоочередных мероприятий по реализации Национальной стратегии предусматривает внедрение новых технологий и методов работы по профилактике правонарушений несовершеннолетних, в том числе повторных, обеспечению досудебного и судебного сопровождения несовершеннолетних, вступивших в конфликт с законом, а также несовершеннолетних, отбывающих или отбывших наказание в местах лишения, а также разработку программы восстановительного правосудия в отношении детей, совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430 - р была утверждена Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

В связи с этим представляется целесообразным, рекомендовать Министерству образования Иркутской области во взаимодействии с областной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав:

проанализировать деятельность школьных служб примирения в образовательных организациях области, изучить вопросы взаимодействия с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований по сопровождению подростков - правонарушителей, в том числе совершивших общественно-опасные деяния до достижения возраста уголовной ответственности. По итогам анализа представляется важным подготовить «дорожную карту» (план мероприятий) по реализации Концепции на 2015 - 2016 годы;

обобщить опыт работы служб примирения в образовательных организациях, деятельности школьных уполномоченных, в том числе по правовому просвещению, подготовить рекомендации по внедрению и распространению положительного опыта работы, поручить в рамках государственных заданий подведомственных учреждений организовать ресурсно-методические отделения для организации этой работы, осуществляющие как координацию данной деятельности, так и профессиональную подготовку (переподготовку) специалистов по данному направлению.

Муниципальным органам образования представляется необходимым в целях реализации положений ст.14 Федерального закона №120 - фз от 24.06.1999г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», положений Национальной и региональной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, продолжить развитие института школьных уполномоченных в образовательных организациях, а также служб примирения. Рассматривать направление указанной деятельности не как навязанное сверху административное понуждение с формальным оформлением, а как необходимый инструмент воспитательной и профилактической работы, обобщая и координируя указанную деятельность.

Взаимодействуя с Детским советом в рамках работы Областного детского парламента, Уполномоченным во 2 полугодии 2014 года инициирован вопрос о проведении интерактивного анкетирования среди обучающихся по правам ребенка и их реализации.



С целью выявления уровня правовой грамотности учащихся, в

рамках проекта Областного детского парламента «Неделя правового образования», Областной детский парламент предложил детям ответить на вопросы анкетирования. В анкетировании приняло участие 21964 учащихся из 17 муниципальных образований. Возраст участников анкетирования составлял от 10 до 18 лет. Анализ проводился по двум возрастным группам: 5 - 8 классы, 9 - 11 классы.

Респондентам было предложено 15 вопросов. На основе анализа результатов анкетирования установлено следующее:

- 15490 респондентов очень хорошо знают свои права и знают, что нужно сделать что бы их защитить, т.к. правильно ответили на все вопросы анкетирования;
- 5839 учащихся в достаточной степени знают свои права, но не до конца понимают куда нужно обратиться за помощью в случае нарушения их прав;
- 635 учащихся практически не знают своих прав, за исключением основных.

4.7. Взаимодействие Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области с общественными объединениями, негосударственными организациями. Мероприятия и акции

В 2014 году Уполномоченный продолжил 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 АНО «Иркутский центр образовательных и медиационных технологий», АНО «Социально-методический центр «Содействие», Молодежным фондом правозащитников «Ювента», ООО «Первая Иркутская служба медиации».

Продолжилась работа Уполномоченного с Областным детским парламентом в новом формате. По инициативе федерального омбудсмена Павла Астахова в 2014 году в субъектах Российской Федерации Уполномоченными по правам ребенка активно стали создаваться детские советы. В нашей области Детский Совет работает на базе правового комитета областного детского парламента. Надо отметить, что опыт Иркутской области в части детского парламентаризма уникален для страны, это реальный, активно действующий инструмент с реализованными проектами, и большими перспективами развития. В сентябре 2014 год представители областного детского парламента под руководством

Уполномоченного приняли участие в первом Всероссийском съезде Детских советов при Уполномоченных по правам ребенка, состоявшемся в г. Калуге, где успешно выступили с докладами и презентациями.

В 2015 году Уполномоченный предложила детскому парламенту провести совместную акцию к юбилею Победы посвященного 70 - летию Великой Победы. Юные парламентарии уверены, что поколения, которые знают о Великой Отечественной в основном по книгам и фильмам, важно прочувствовать свою причастность к главному празднику родной страны.

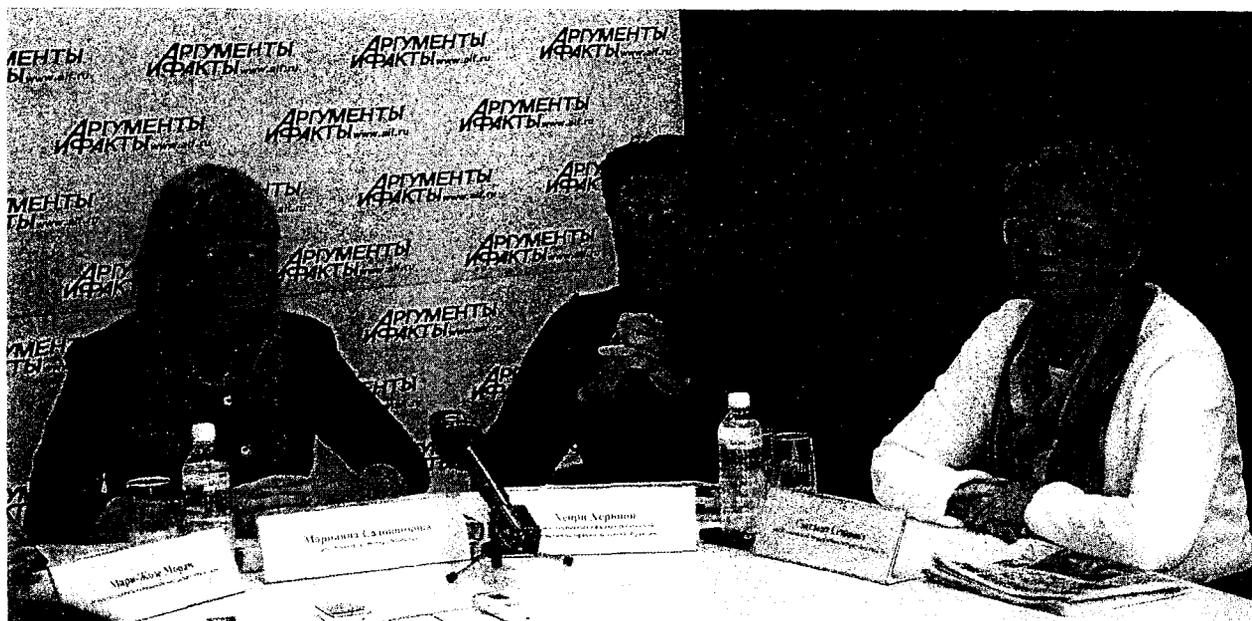
В рамках реализации проекта «Как дома», Уполномоченный совместно с министерством здравоохранения региона и благотворительным фондом «Байкальское солнышко» в феврале 2014 года провел семинар: «Семейная модель организации жизнедеятельности несовершеннолетних в домах ребенка Иркутской области», участие в котором приняли ученые Санкт - Петербургского государственного университета. Ведущие специалисты кафедры психического здоровья и раннего сопровождения детей этого вуза разработали уникальную адаптационную программу для воспитанников детских домов. Собственно эта программа и легла в основу проекта «Как дома».

Участниками проекта стали уже несколько десятков домов ребенка и детских домов в стране. Взаимодействие детей и взрослых в этих домах организовано по принципу семейного воспитания. В нашем регионе проект реализуется в двух учреждениях. Опыт одного из них - Усольского областного специализированного дома ребенка для детей с органическим поражением центральной нервной системы с нарушением психики, был представлен для изучения участникам семинара в качестве положительного примера, создания в государственном учреждении условий, приближенных к домашним.

По результатам семинара представленный опыт решено внедрить в домах ребенка и детских домах Иркутской области.

В сентябре в Иркутске Уполномоченный принял активное участие в Фестивале «Шире Круг! Я выбираю конструктивное общение!», который стал итоговым мероприятием одноименного проекта «Шире круг! Несовершеннолетний и его окружение: навыки конструктивного взаимодействия», который реализовала социально ориентированная некоммерческая организация «Иркутский Молодежный Фонд правозащитников «Ювента» при содействии Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Данный проект был поддержан Уполномоченным.

В рамках проекта «Шире круг!» Фондом «Ювента» проводились мероприятия для несовершеннолетних, состоящих на учете в КДН и ЗП, их родителей и сотрудников системы профилактики. В дни фестиваля прошли тренинги для родителей и детей; встречи и беседы с родителями и детьми; процедуры медиации; мастер - классы по проведению при-



мирительных процедур специалистами учреждений; конкурсы, игры; культурные мероприятия.

Международная конференция «Жертва? Преступник? Как поддержать наиболее исключенных несовершеннолетних». Организаторами конференции выступили некоммерческая организация «Иркутский Молодежный фонд правозащитников «Ювента» совместно с Уполномоченным при поддержке Общественной палаты Иркутской области. В конференции приняли участие более 150 специалистов: Уполномоченные по правам ребенка Сибирского Федерального округа, представители государственных структур и учреждений, некоммерческих организаций различных регионов Российской Федерации, ассоциаций и учреждений Франции, Италии, Германии, Албании и других зарубежных стран, занимающихся несовершеннолетними правонарушителями. В первую очередь на конференции речь шла о детях, попавших в поле зрения правосудия. Обсуждались методики ресоциализации малолетних правонарушителей, технологии снижения уровня агрессии и развития способности созидательно конструировать свою жизнь. Ознакомились с теорией «исключенных» детей. Материалы конференции вошли в выпуск Вестника «Безопасность детей».

Совместно с молодежным Правительством Иркутской области, социально-методическим центром «Содействие» и Роскомнадзором по Иркутской области Уполномоченный провел первую региональную научно - практическую конференцию «Информационная безопасность детей: объединяем усилия». Конференция стала итогом продолжавшегося

в течение четырех месяцев конкурса, участниками которого были молодые люди от 18 до 30 лет, жители Иркутской области.

Весной, в течение двух дней, в областной библиотеке им. Молчанова - Сибирского Уполномоченный и специалисты аппарата совместно с АНО «Иркутский центр медиации», проводили круглый стол, предметом которого стало обсуждение медиативных технологий в системе правосудия в отношении несовершеннолетних. С 2011 года в Иркутской области внедряется модель использования медиативных технологий в работе с несовершеннолетними правонарушителями. Медиативным технологиям обучены специалисты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, во многих учреждениях внедряются службы примирения. В случае с системой правосудия, медиация – это, прежде всего способ выявить конфликты вокруг подростка, попавшего в поле зрения правоохранительных органов, что согласуется с основными задачами Национальной стратегии действий в интересах детей - развития системы правосудия дружественной к детям. Развития, в том числе, посредством взаимодействия судов и правоохранительными органами со специалистами по ювенальным технологиям - медиаторами, психологами, социальными педагогами и социальными работниками. Активными участниками внедрения медиативных технологий является Иркутский Молодежный Фонд правозащитников «ЮВЕНТА» и АНО «Иркутский центр медиации». К разговору за круглым столом были приглашены и специалисты по ювенальным технологиям из Республики Бурятия. Обмен опытом между медиаторами двух регионов способствовал поиску и разрешению проблем возникающих на пути становления дружественного к детям правосудия.

С ноября 2013 года Некоммерческой организацией «Иркутский Молодежный фонд правозащитников «Ювента» совместно с Уполномоченным реализуется социально значимый проект «Путь к согласию...Медиация как инновационный институт гражданского общества. Обучение специалистов и детей образовательных, социальных учреждений технологиям ненасильственного урегулирования конфликтов», направленный на внедрение процедуры медиации в социальных и образовательных учреждениях. В рамках реализации проекта проводятся тренинги для сотрудников социальных и образовательных учреждений для детей Иркутской области на тему «Медиативная компетенция в профессиональной деятельности педагога», а также тренинги для детей социальных и образовательных учреждений.

Накануне Нового года Ассоциация Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации предложила провести среди детей, живущих в разных регионах огромной страны акцию «Елка в Новороссию!», в ходе которой им предлагалось сделать игрушки и елочные украшения для ребятишек из Донецка и Луганска.

Первым откликнулся Ленинский округ г. Иркутска. Оперативным

штабом акции стал Дом детского творчества. Всего за несколько дней привезли сотни замечательных игрушек из школ округа. Для отправки на Юго-восток Украины были отобраны не только самые красивые, но и самые крепкие поделки. А вот письма детей, искренние и трогательные, Уполномоченный передала все до единого. Новогодний груз из Иркутска 4 декабря отправился в Москву, и к Новому году транспортом МЧС игрушки и подарки были доставлены в Донецкую Народную Республику и Луганскую Народную Республику.

Заключение

В представленном докладе освещены основные направления деятельности Уполномоченного и отражены существующие проблемы соблюдения и защиты прав ребенка на территории Иркутской области. Уполномоченный делает ставку на каждодневную работу: прием граждан, встречи с людьми; изучение и анализ правовых документов; посещение учреждений для детей; участие в совещаниях, «круглых столах» и конференциях; убеждает, спорит, доказывает; всегда переживает, мучается от неудач и непонимания; берет на себя ответственность; думает о перспективе и всегда искренне радуется тому, что удалось помочь еще и еще одному ребенку, еще одной семье, удалось найти союзника или доброго друга в нашем непростом деле. Изучение общественного мнения, данные мониторингов, результаты посещения различных организаций и учреждений дают основания сделать вывод, что в регионе соблюдается определенный уровень обеспечения прав и законных интересов детей, работа в этом направлении носит системный характер. В целом ситуацию можно оценить как удовлетворительную. Вместе с тем приведенные примеры, цифры и факты показывают, что нарушения прав ребенка по-прежнему имеют место и остаются достаточно многочисленными. Причины носят как объективный, так и субъективный характер.

Среди них:

- пробелы и изъяны в федеральном и региональном законодательствах, недостатки правоприменительной практики на местах;
- отсутствие необходимого финансирования для реализации отдельных законодательно закрепленных прав ребенка;
- недостаточная квалификация, низкий профессиональный уровень и недобросовестное отношение к делу немалого числа должностных лиц, отсутствие эффективного контроля и надзора за их деятельностью;
- невысокая правовая культура людей, незнание своих прав и свобод, форм и методов их защиты.

Имеющиеся положительные тенденции в развитии региона дают основания полагать, что указанные в докладе недостатки будут устраняться, а вызывающие их причины - учитываться в деятельности соответствующих органов и организаций. В целях конструктивного сотрудничества с исполнительной и законодательной властью, Уполномоченный считал бы важным предложить Губернатору Иркутской области и Председателю Законодательного собрания Иркутской области поручить

профильным министерствам, ведомствам, комитетам рассмотреть изложенные в докладе проблемы и выработать необходимые меры по их преодолению.

В 2015 году предполагается дальнейшее совершенствование форм и методов защиты прав детей, восстановления нарушенных прав. Планируется дальнейшее развитие Института общественных помощников при Уполномоченном. Продолжится работа Детского и Экспертного советов при Уполномоченном по вопросам защиты прав детей.

В целях обеспечения возможности быстрого и эффективного реагирования на случаи нарушения прав детей и оказания им необходимой помощи, Уполномоченный будет отслеживать ежедневные оперативные сводки происшествий с детьми Иркутской области.

С каждым годом все больше и больше иркутян узнают о службе Уполномоченного и относятся к ней с высокой степенью доверия.

Уполномоченный, осуществляя в рамках своей компетенции защиту прав и законных интересов юных граждан региона, будет и дальше добиваться развития детского правозащитного института.

Итак, у нас много планов и много надежд на 2015 год. Все, что задумано, будет способствовать реальному соблюдению в Иркутской области принципа приоритета прав ребенка, наилучшему обеспечению его законных интересов.

Но это зависит от всех нас, от всех, кто живет и трудится в нашем регионе, а не только от тех, кто работает с детьми или в их интересах.

Очень точно сказал наш великий русский писатель Виктор Петрович Астафьев: «Дети - наш суд на миру, наше зеркало, в котором совесть, ум, честность, опрятность нашу - все наголо видать. Дети могут нами закрыться, мы ими - никогда».

Нам есть над чем работать.....

