

(Продолжение. Начало на XX—XXV стр.).

только родственники детей, а также соседи, сотрудники администраций управляющих компаний, работодатели законных представителей детей и другие неравнодушные граждане.

По всем обращениям Уполномоченным направлялась информация в территориальную комиссию по делам несовершеннолетних с целью организации проведения необходимых проверочных мероприятий по существу обозначенных заявителем обстоятельств. Территориальной комиссией с привлечением сотрудников МВД, а также территориального управления социальной политики проводились все необходимые мероприятия, в том числе обследования условий проживания несовершеннолетних в указанной заявителем семье.

Из 115 заявлений факты социального неблагополучия подтвердились в отношении только 24 случаев. Большинство указанных семей уже состоят на учёте в органах профилактики, четыре семьи поставлены на учёт после обращений в адрес Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области.

Рассматривая жалобы граждан по вопросам нахождения детей в социально опасном положении, Уполномоченный по правам ребёнка столкнулся с проблемой недобросовестности намерений некоторых заявителей, которые, подавая жалобы, руководствовались не интересами детей, а стремлением использовать ситуацию в решении имущественных споров или разрешить таким способом конфликт.

Самым вопиющим примером, такого злоупотребления может служить обращение гр. У., которая просила проверить семью своей племянницы, проживающей с отцом после смерти матери. Заявитель указывала не только на применение физической силы в отношении дочери, но и на совершение отцом преступления против половой неприкосновенности дочери.

По данному обращению Уполномоченным по правам ребёнка была организована проверка, в ходе которой выяснилось, что конфликт между заявителем и отцом девочки возник после смерти матери в 2013 году на почве раздела имущества. И с данного периода гр. У. неоднократно обращалась в различные органы и учреждения, указывая на тот факт, что отец ненадлежащим образом осуществляет обязанности по воспитанию и содержанию дочери. По указанным фактам неоднократно проводились проверки, но обозначенные заявителем обстоятельства не подтверждались.

В течение 2019 года в адрес Уполномоченного поступило 14 обращений, в которых заявители жаловались на действия отдельных сотрудников опеки, не обеспечивающих, по их мнению, при принятии решения, наилучших интересов ребёнка. Как правило, указанные обращения связаны с неправомерными требованиями по предоставлению документов, не предусмотренных в конкретной ситуации, что вело к нарушению права ребёнка жить и воспитываться в семье.

Например, в адрес Уполномоченного поступило обращение матери двоих детей, которая находилась длительное время на лечении в связи с полученной травмой. Так как других родственников у детей не было, они были помещены в центр социальной помощи семье и детям. При выписке из лечебного учреждения территориальным управлением социальной политики была запрошена у матери информация о жилищных условиях, в которых будут проживать дети, хотя данная семья никогда не попадала в поле зрения органов и учреждений системы профилактики. Только после вмешательства Уполномоченного данный вопрос о передаче детей матери был оперативно решен, с указанием на необоснованность требования предоставления матери данной информации.

### **В вопросах защиты прав и законных интересов ребёнка в сфере социальной поддержки и социального обслуживания**

По мнению Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области, в 2019 году сохраняли свою актуальность проблемы, связанные с обеспечением прав детей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Во многом они были вызваны нестабильным социально-экономическим положением семей из категории неполных и многодетных.

При этом следует отметить, что уполномоченными исполнительными органами государственной власти Свердловской области меры по решению возникающих проблем предпринимаются, но не всегда они носят оперативный и результативный характер.

Например, не удается решить застарелую проблему обеспечения граждан из категории «детироты» жильем. Очередь год от года растёт. Число таковых в очереди в 2019 году составило 9518, а в 2015 году их было 7596. Ежегодно предоставляются квартиры примерно 600 гражданам этой категории. Очевидно, что этого количества недостаточно и требуются дополнительные финансовые средства.

Следует также обратить внимание на укрепление межведомственного взаимодействия в вопросах подготовки к самостоятельной жизни и социализации выпускников детских домов.

Сохраняется значительное количество детей в семьях, находящихся в трудной жизненной ситуации. В 2019 году эта цифра, по сравнению с 2018 годом, увеличилась и составила 196 тысяч (табл. 1).

При этом одной из причин трудной жизненной ситуации семей с детьми (в возрасте от полутора до трёх лет) является высокая иждивенческая нагрузка в связи с невозможностью осуществлять одним из родителей трудовую деятельность. Одним из факторов, определяющим наличие указанной причины, является нахождение одного из родителей в отпуске по уходу за ребёнком до достижения им возраста трёх лет, в том числе в связи с непредоставлением места в дошкольной образовательной организации.

Не обеспечены реальные шаги по расширению практики заключения социального контракта с семьями с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации. Количество таковых исчисляется несколькими десятками в год.

Предоставление социальных услуг семьям с детьми из категории многодетных и неполных, а также семьям и несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации осуществляется без учёта особенностей индивидуальных ситуаций.

Общее количество жалоб к Уполномоченному по правам ребёнка по вопросам защиты прав и законных интересов ребёнка в сфере социальной поддержки и социального обслуживания составило в 2019 году 132 обращения. Среди них можно отметить следующие проблемы.

#### 1. Предоставление социальных услуг.

В конце 2019 года в адрес Уполномоченного по правам ребёнка обратились некоммерческие организации, выступающие поставщиками социально-психологических услуг детям с ограниченными возможностями здоровья и детям-инвалидам, по вопросу необоснованного, по их мнению, ограничения объёмов предоставления таких услуг в связи с последними изменениями «Стандартов социальных услуг» (утв. приказом Министерства социальной политики Свердловской области от 11 августа 2015 года № 482 с изменениями, внесенными приказом Министерства социальной политики Свердловской области от 9 сентября 2019 года № 400).

Предварительное изучение внесенных в нормативные положения Стандартов изменений в части предоставления социально-психологических услуг указывает на фиксирование их объёмов в определенных рамках — не более 5 раз в неделю по 20 минут.

Принимая во внимание, что приоритетной задачей Уполномоченного по правам ребёнка является защита прав и законных интересов детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе по состоянию здоровья, Уполномоченный счел необходимым получить разъяснения о том, насколько обоснованы изменения, внесенные приказом № 400.

Уполномоченный предложил направить в его адрес документы, подтверждающие, что со стороны исполнительного органа государственной власти в сфере социальной защиты населения были соблюдены все рекомендации, изложенные в Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 1.0-2012 «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 23 ноября 2012 г. № 1146-ст), Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 1.4-2004 «Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты организаций. Общие положения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2004 г. № 154-ст).

Однако после изучения представленных документов было установлено, что те рекомендации, которые касаются обоснования принятых тех или иных стандартов, в полном объёме соблюдены не были. Проблема заключается в том, что утверждённые стандарты в указанной части не отвечают индивидуальным потребностям нуждающегося и не основаны на рекомендациях специалистов: медиков, педагогов и других профильных специалистов.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченный по правам ребёнка предлагает уполномоченному в сфере социальной защиты исполнительному органу государственной власти Свердловской области осуществить все необходимые (указанные в соответствующих ГОСТах) нормативные процедуры для установления объективных стандартов предоставления социальных услуг несовершеннолетним.

Говоря о социальных услугах, нельзя не сказать о проблемах организации их предоставления в рамках паллиативной помощи детям.

В марте 2019 года в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» были внесены изменения, которые ввели понятие паллиативной помощи — это комплекс мероприятий, включающих медицинские вмешательства, мероприятия психологического характера и уход. Кроме того, указывается на осуществление взаимодействия с организациями социального обслуживания, религиозными организациями с целью осуществления мер социальной поддержки, мер психологической поддержки и духовной помощи.

При этом с разъяснением, каким образом осуществлять организацию данной помощи, закон отсылает к положению и порядку, утверждённым совместным приказом Минздрава России № 345н и Минтруда и социальной защиты Российской Федерации № 372н от 31 мая 2019 года.

Данным документом фактически разработан полный перечень работ медицинских организаций, оказывающих специализированную паллиативную помощь, но отсутствуют понятные критерии организации работы и перечень конкретных действий органов и учреждений социальной защиты в случаях необходимости оказания ими социальных услуг детям, нуждающимся в паллиативной помощи. В учреждениях социальной защиты не работают специалисты с медицинским образованием и нет порядка установления необходимых услуг, в зависимости от диагностированных заболеваний, для включения в ИППСУ<sup>20</sup>, в раздел социально-медицинские услуги. При этом отсутствуют федеральные стандарты оказания социальных услуг. Данный аспект отдан полностью на откуп субъектам, а они принимают стандарты по оказанию социальных услуг, исходя из своих финансовых возможностей, что не явля-

ется обеспечением наилучших интересов ребёнка в этой сфере.

После критических замечаний Уполномоченного по правам ребёнка, которые им были даны в адрес Министерства социальной политики Свердловской области в 2018 году по вопросу организации работы управлений социальной политики по заключению социальных контрактов, министерством были предприняты практические меры в части совершенствования механизма оказания государственной социальной помощи семьям с детьми на основе социального контракта, а также проведения разъяснительной работы с семьями.

Территориальными отраслевыми исполнительными органами государственной власти Свердловской области — управлениями социальной политики Министерства социальной политики Свердловской области была активизирована индивидуальная разъяснительная работа с малоимущими семьями, имеющими пять и более детей, о реализации права на получение государственной социальной помощи на основании социального контракта. Сведения о проделанной по этому направлению работы, её результатах ежемесячно представляются в Министерство социальной политики Свердловской области.

В 2019 году министерством были проведены семинары в режиме «круглого стола» по вопросу оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта.

В настоящее время рабочей группой по проведению инвентаризации расходных полномочий, устанавливающих социальные пособия и льготы, прорабатывается вопрос по совершенствованию механизма оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, обеспечивающего увеличение количества получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта.

При этом Уполномоченный по правам ребёнка вновь поднимает вопрос о стоимости социального контракта в Свердловской области. Тридцать тысяч рублей на пять лет — это не те деньги, на которые можно осуществить эффективный выход из трудной жизненной ситуации, в которую попадают некоторые, в первую очередь многодетные, а также малоимущие неполные семьи. Опыт такой работы других субъектов Российской Федерации говорит о минимально необходимой сумме в размере 100 000 рублей.

Кроме того, Министерству социальной политики Свердловской области необходимо учесть тот факт, что с 2020 года Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации принимаются новые правила финансирования субъектов по данному направлению работы. В нем будут учтены все направления возможного использования средств социального контракта.

На первом этапе будут финансироваться не все регионы, а 15-20, где будет апробироваться технология. Это могут быть те, что активно применяют соцконтракты или являются участниками пилотного проекта по снижению бедности.

Практика работы по обращениям граждан в сфере социальной защиты в 2019 году вынуждает Уполномоченного вернуться ещё раз к проблеме предоставления социальных услуг семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Предоставлению социальных услуг предшествует процедура признания гражданина «нуждающимся в социальной обслуживании», которая проводится на основании оценки условий жизнедеятельности гражданина, а также обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия его жизнедеятельности. Перечень этих оснований определен Федеральным законом № 442-ФЗ и Законом Свердловской области от 03 декабря 2014 года № 108-03. Однако среди этих условий нет такого основания для признания нуждаемости как «нахождение в трудной жизненной ситуации».

В то же время законодатель предусмотрел свободу маневра для регионов в установлении дополнительных оснований в виде «иных обстоятельств» (подпункт 8 части 1 статьи 15 Федерального закона № 442-ФЗ), ухудшающих или способных ухудшить условия жизнедеятельности граждан, и которые могут быть определены нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Ряд субъектов пошел по пути расширения таковых, например, Оренбург, Москва и т.д.

По мнению Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области, также представляется целесообразным внести соответствующие изменения для расширения списка оснований с учётом опыта других регионов.

Необходимость введения того или иного дополнительного основания, определяющего «трудную жизненную ситуацию», можно критиковать, однако такой подход оправдан с точки зрения практики, так как фактически уточняет положения статьи 15 Федерального закона № 442-ФЗ и способствует формированию единого подхода при оценке обстоятельств в ходе рассмотрения документов и принятия решения о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, направленном на решение главной проблемы — бедности, как основного фактора неблагополучия семьи с детьми.

Остается на сегодняшний день актуальной проблема, вытекающая из необходимости предоставления социальной услуги по обеспечению временного проживания и оказания медико-социально-педагогической помощи несовершеннолетним беременным женщинам, матерям из числа оставшихся без попечения родителей и жертвам семейно-бытового насилия.

Так, в адрес Уполномоченного по правам ребёнка обратилась молодая мама-сирота (17 лет), которая проживала в социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних и после родов, в связи с отсутствием в Свердловской области специали-

зированных отделений для проживания несовершеннолетних матерей с детьми, была разлучена с ребёнком, помещенном в дом ребёнка в городе Серове. Проблема в том, что в системе социальной политики Свердловской области нет учреждений, где были бы созданы условия для содержания несовершеннолетних матерей.

Выход нашли в переводе молодой мамы в социально-реабилитационный центр Серова. Конечно, молодая несовершеннолетняя мама имеет возможность общаться с ребёнком, кормить его, но до её совершеннолетия ещё год, и это время очень важно для получения навыков по уходу за ребёнком и самое главное — установления эмоционально-психологической связи с новорожденным.

Уполномоченный в 2018 году поднимал эту проблему и предлагал пути выхода из создавшейся ситуации, однако вопрос остался нерешённым. В Свердловской области ни одно учреждение социальной политики такую услугу не предоставляет, хотя формальный нормативный запрет на это нет.

#### 2. Отчётность опекунов.

В начале февраля 2019 года в адрес Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области в очередной раз обратился председатель общественной организации «Союз приёмных родителей» Юрий Дёмин по вопросу соблюдения действующего законодательства при сдаче ежегодных отчётов о хранении и использовании имущества подопечных в приёмных семьях.

В этой связи по поручению Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области состоялась выездная проверка в муниципалитете с целью проверки деятельности территориальных управлений социальной политики Нижнего Тагила, Пригородного района, Серова, Североуральска и Карпинска, где нужно было ознакомиться с практикой сдачи ежегодных отчётов опекунами.

В ходе выезда были изучены личные дела опекаемых детей в части предоставления опекунами ежегодных отчётов о хранении и использовании имущества подопечного.

Кроме того, в Североуральске состоялась встреча с представителями филиала общественной организации «Союз приёмных родителей», на которой специалисту Аппарата Уполномоченного пришлось выступить медиатором в диалоге между членами приёмных семей и сотрудниками органа опеки и попечительства. В результате совместного обсуждения накопившихся проблем было достигнуто взаимопонимание и договорённость о взаимном сотрудничестве в интересах детей.

Материалы, собранные в ходе рабочей командировки, были детально изучены и проанализированы, по результатам которого Уполномоченный по правам ребёнка в Свердловской области направил обращение в Министерство социальной политики с предложением устранить выявленные нарушения и недостатки в работе территориальных отраслевых органов социальной защиты.

По данному обращению Министерство социальной политики провело соответствующую работу с территориальными управлениями социальной политики, результаты которой были представлены Уполномоченному по правам ребёнка. Согласно информации управлений, в их практике имеются единичные случаи разногласий между органом опеки и попечительства и законными представителями подопечных при принятии отчётов по расходу средств на опекаемых детей. Основным разногласием при принятии данных отчётов является разночтение приёмными родителями и органами опеки понятия «расходы на приобретение предметов первой необходимости и мелких бытовых нужд».

При этом следует отметить, что отсутствие законодательно закреплённого понятия «предметы первой необходимости» приводит к использованию субъективных критериев оценки при утверждении отчётов опекунов.

Безусловно, обращают на себя внимание существующие проблемы правового нигилизма среди опекунов, отсутствие нормативно закреплённых определений «предметов первой необходимости», «мелких бытовых нужд», отдельные случаи конфликтных ситуаций, основанных на разном понимании обеспечения интересов ребёнка опекунами и должностными лицами, осуществляющими контроль целевого расходования средств подопечных. В то же время формализм и бюрократизм в худшем понимании этого слова, который иногда проявляют сотрудники органов социальной политики на местах при общении с опекунами, приводит к межличностным конфликтам и ухудшению обеспечения наилучших интересов опекаемых.

Таким образом, Уполномоченный делает вывод, что разъяснительная работа с будущими опекунами проводится ответственными за нее сотрудниками территориальных исполнительных органов социальной политики не совсем качественно.

### **По вопросам защиты прав и законных интересов ребёнка в сфере охраны здоровья граждан**

Важнейшим вопросом обеспечения прав и наилучших интересов детей является поддержание и укрепление их здоровья. В то же время анализ получаемых Уполномоченным по правам ребёнка сведений по этому направлению вызывает тревогу. Сегодня у половины школьников Свердловской области наблюдаются различные хронические заболевания. Специалисты говорят о некачественном школьном питании, нарушении санитарных норм, несоблюдении календаря прививок, отсутствии медицинского персонала: узких специалистов в лечебно-профилактических учреждениях и специалистов первичного звена в образовательных учреждениях.

Поэтому Уполномоченный вынужден констатировать, что в настоящее время актуальность задачи принятия дополнительных мер по укреплению

(Продолжение на XXVII стр.).

<sup>20</sup> ИППСУ — индивидуальная программа предоставления социальных услуг