

Воеводина Татьяна Геннадьевна**Voevodina Tatyana Gennadyevna**

кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
Научно-исследовательского института
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации (г. Москва)

PhD in Law,
Associate Professor,
Leading Research Fellow, Research Institute,
Academy of the Prosecutor General's Office of
the Russian Federation, Moscow

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ, ПРОЖИВАЮЩИХ НА ПЕРИФЕРИЙНЫХ И СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА

THE RELEVANT ISSUES OF COMPLIANCE WITH SOCIAL RIGHTS OF CHILDREN LIVING ON THE OUTSKIRTS AND NORTHERN TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PROSECUTOR'S SUPERVISORY ACTIVITIES

Аннотация:

В статье анализируются проблемы нарушения социальных прав детей – жителей периферийных (сельских) и северных территорий в преимущественных сферах их жизнедеятельности, которые устанавливаются в ходе прокурорских проверок, меры прокурорского реагирования, направленные на защиту социальных прав данной категории детей. Сделаны выводы о необходимости совершенствования законодательства в целях предоставления гарантированных льгот жителям указанных территорий, возобновления действия федеральной целевой программы «Дети Севера», совершенствования организации прокурорской деятельности, в первую очередь в сфере правотворчества. Обосновывается необходимость на законодательном уровне дать определение понятиям «периферийная» и «северная» территория, установить перечень таких территорий, определить орган исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченный осуществлять государственную политику на указанных территориях, в том числе вести реестр таких территорий и установленных законом льгот для жителей данных территорий.

Ключевые слова:

периферия, север, территория, дети, надзор, прокурор, защита, социальные права.

Summary:

The research analyzes violations of social rights of children living on the outskirts (in rural areas) and northern territories of the Russian Federation in the priority areas of their life which are revealed during the prosecutor's inspections. The prosecutor's response measures aimed at protecting the social rights of this category of children are identified as well. The author concludes that it is necessary to improve legislation to provide guaranteed benefits for residents of these territories, renew the federal target program Children of the North, enhance prosecutorial activities management, primarily in the field of lawmaking. The research substantiates the need to define the terms 'outskirts' and 'northern territory' at the legislative level, determine a list of such territories, identify an executive body of the Russian Federation authorized to implement state policy in the above-mentioned territories, in particular register such territories and statutory benefits for their residents.

Keywords:

outskirts, north, territory, children, supervision, prosecutor, protection, social rights.

Удаленность сельских и северных территорий от центральных районов, слабая транспортная доступность, невозможность получения тех социальных благ, которыми пользуются в городах и районных центрах, делают детей наиболее уязвимыми по отношению к другим группам населения, а поэтому актуальными остаются вопросы соблюдения социальных прав детей, проживающих на селе, а также на северных и иных приравненных к ним территориях.

Периферийная территория нами рассматривается как отдаленная (сельская) территория, не обеспеченная транспортной доступностью, на которой затруднительно предоставление государственных и муниципальных услуг в сферах здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры. Северные территории в соответствии со своим территориальным расположением можно отнести к периферийным территориям, расположенным в определенных климатических условиях. В настоящее время периферийным, северным территориям требуется государственная поддержка федерального центра.

Исследователи проблем социального развития села приходят к выводу о том, что сельские жители лишены необходимых условий жизни и деятельности, отсутствует либо слабо развита социальная инфраструктура, что связано с недостаточностью правового регулирования.

Например, А.В. Чичкиным предлагается принять Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства и регулировании агропромышленного рынка», в котором отразить основные направления государственной поддержки социального развития села, закрепить принципы социального развития села: установление достойных условий жизни сельского населения; социального равенства; социальной ответственности; социальной справедливости; государственной поддержки социального развития села; устойчивого социального развития сельских территорий и сельского населения; адресной поддержки населения по оказанию социальных услуг и др. [1].

Представляется обоснованной позиция автора, рассматривающего в качестве необходимого условия реализации социальной политики на селе разработку целевых программ развития сельских территорий с учетом местных условий (климатических, демографических, социальных и т. д.).

Зарубежные ученые в своих исследованиях приходят к выводу о том, что Россия в настоящее время утратила лидирующие позиции в предоставлении государственных услуг на своих северных территориях, что подтверждается результатами анализа роли блока государственного управления и других государственных услуг в структуре валового регионального продукта (ВРП) субъектов арктических территорий России. Результат – отток населения, особенно молодежи, из Арктики и с Севера. Наиболее «социалистическими» по значимости предоставления государственных услуг выступают Норвегия, Канада, Исландия, Финляндия [2, с. 19].

По мнению российских ученых, важнейшими индикаторами развития северных территорий являются профессиональная самореализация населения и уровень социального неравенства, бедности, что позволяет определить наиболее уязвимые группы населения, к которым следует отнести молодежь и пенсионеров, которые более всего нуждаются в помощи со стороны государства [3, с. 14–17].

В этих условиях особое значение приобретает надзорная деятельность прокурора в сфере защиты социальных прав детей, проживающих на указанных территориях.

Как показал опрос прокурорских работников, проведенный научными сотрудниками Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации (г. Москва) в 2016–2017 гг., более всего права данной категории детей нарушаются в сферах *охраны здоровья, образования, социальной защиты* (более 50 % среди опрошенных).

Например, в результате своевременно принятых прокуратурой г. Кандалакши Мурманской области мер восстановлены права детей-инвалидов на охрану здоровья. По заявлениям прокурора суд обязал министерство здравоохранения Мурманской области не только организовать бесплатное обеспечение несовершеннолетних жизненно необходимыми лекарственными препаратами, но и возместить потраченные родителями денежные средства на их приобретение. Решения суда исполнены.

В Чукотском автономном округе в 2017 г. в ходе проведения прокурорской проверки за исполнением законов об охране здоровья несовершеннолетних в учреждениях здравоохранения выявлены нарушения требований закона при оказании детям медицинской помощи и их лекарственном обеспечении, проведении диспансеризации детей-сирот. Принятыми мерами прокурорского реагирования нарушения закона устранены.

В Приморском крае прокурором края в адрес губернатора внесено представление об устранении нарушений закона, выявленных в департаменте здравоохранения Приморского края при организации лекарственного обеспечения населения (взрослых и детей), в том числе лиц, страдающих орфанными, онкологическими заболеваниями, сахарным диабетом. Органами власти выработаны меры по устранению нарушений, в частности увеличен объем финансирования на лекарственное обеспечение льготной категории граждан на сумму около 200 млн р. В деятельности 18 учреждений здравоохранения пресечены факты ненадлежащего обеспечения доступности населению медицинских услуг, в том числе вследствие ненадлежащей оснащенности медицинских учреждений необходимым оборудованием, отсутствия узких специалистов. В пяти медицинских учреждениях выявлены факты неиспользования медицинского оборудования, связанные с непринятием своевременных мер по устранению имеющихся неисправностей. Требования прокурора об устранении нарушений закона удовлетворены.

В Республике Карелия по результатам рассмотрения представления и. о. прокурора республики об устранении нарушений законодательства в сфере регионального нормотворчества правительством Республики Карелия 13.10.2017 издано постановление № 352-П «Об установлении условий прохождения несовершеннолетними медицинских осмотров, в том числе профилактических медицинских осмотров, в связи с занятиями физической культурой и спортом, диспансеризации, диспансерного наблюдения, медицинской реабилитации, оказания несовершеннолетним медицинской помощи, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях», которое до этого отсутствовало в нарушение ст. 54 Федерального закона от

21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и ст. 2 Закона Республики Карелия от 06.06.2005 № 876-ЗПК «О некоторых вопросах охраны здоровья граждан в Республике Карелия».

Серьезными проблемами остаются вопросы получения детьми дошкольного образования. Так, в Республике Саха (Якутия) по результатам принятых мер прокурорского реагирования дополнительно было создано более 6 тыс. мест (востребовано 11 тыс. мест) в дошкольных образовательных организациях, осуществлен ремонт аварийных зданий образовательных организаций.

В Архангельской области обеспеченность несовершеннолетних в возрасте от 1,5 до 3 лет (более 10,1 тыс. чел.) детскими садами составила 51 %, по искам прокуроров на органы местного самоуправления судом была возложена обязанность обеспечить детей дошкольными образовательными организациями.

Нарушаются права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Например, такая острая проблема, как *обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*, имеет место в большинстве субъектов Российской Федерации, расположенных на рассматриваемых нами территориях, и работа прокурора по восстановлению жилищных прав указанной категории детей чрезвычайно важна.

Так, в Ненецком автономном округе в результате принятых прокурорами мер реагирования обеспечены жильем 40 детей-сирот, на контроле в органах прокуратуры находятся вопросы сохранности жилья и предоставления жилья 51 ребенку из числа детей-сирот. В Республике Саха (Якутия) прокурорские проверки способствовали обеспечению жильем более 400 детей-сирот, строительными фирмами были заключены контракты на строительство 1000 квартир для указанной категории детей. В Ямало-Ненецком автономном округе посредством обращения прокурора в суд восстановлены жилищные права 24 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В Архангельской области после вмешательства прокуроров органами местного самоуправления обеспечено освоение бюджетных средств, предусмотренных на приобретение жилья указанной категории детей, приобретено 169 квартир для 202 детей. Однако реально нуждающимися в жилье остаются еще 539 детей-сирот, из них в отношении 429 детей судебные решения о предоставлении жилой площади остаются неисполненными.

Прокурорскими проверками установлены многочисленные нарушения имущественных и жилищных прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей. В Республике Карелия в деятельности *органов опеки и попечительства* выявлены факты формального подхода к проверкам о сохранности закрепленных за опекаемыми несовершеннолетними жилых помещений и жилья, находящегося в их собственности, несвоевременного принятия решений о постановке на учет данной категории граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Не соблюдаются права *многодетных и малообеспеченных семей*. Так, прокурорами в Республике Бурятия выявлены нарушения при реализации органами государственной власти и местного самоуправления адресных программ для многодетных семей в жилищной сфере. Мерами прокурорского реагирования устранены нарушения прав многодетных семей при предоставлении единовременной денежной выплаты для приобретения жилого помещения.

Имеют место факты хищения средств *материнского капитала*, направленного на улучшение жилищных условий. Например, по результатам прокурорских проверок в Архангельской области следственными органами приняты решения о возбуждении 4 уголовных дел, в интересах детей прокурорами предъявлено в суд 60 исковых заявлений о признании за ними права собственности на жилье, о признании сделок купли-продажи квартир недействительными, о взыскании средств материнского капитала, использованных вопреки интересам детей.

Нарушаются права многодетных семей при предоставлении *земельных участков* для строительства и ведения подсобного хозяйства. Такие факты выявлены в Архангельской области. По искам прокуроров г. Северодвинска, Плисецкого, Вилегодского районов права таких семей были восстановлены.

Нарушаются права несовершеннолетних в сфере *труда*. Так, на территории Ненецкого автономного округа благодаря мерам прокурорского реагирования восстановлены права лиц из числа детей-сирот на получение ежемесячного пособия по безработице в повышенном размере.

В Чукотском автономном округе нарушения трудовых прав несовершеннолетних выявлены прокурорами в 23 организациях, где они работали. Характерными нарушениями являлись: нарушения прав детей при заключении трудовых договоров; привлечение к труду без предварительных медицинских осмотров, согласия органов опеки и попечительства и родителей; нарушение порядка начисления и выплаты заработной платы; нарушение порядка оформления трудовых книжек; привлечение к работам, относящимся к вредным условиям труда; невыдача расчетных листов и др. По результатам проверок прокурорами внесено 23 представления, вынесено 2 по-

становления о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права).

Существуют проблемы с организацией *летнего отдыха детей*, нарушаются требования действующего законодательства, что нашло подтверждение в трагических событиях, происшедших в июне 2016 г. с отдыхающими детьми в частном детском оздоровительном центре «Сямозеро» в Республике Карелия, где погибло 14 детей.

Результаты прокурорско-надзорной деятельности подтверждаются проведенными научными исследованиями. Так, И.С. Цыбульская, В.Б. Цыбульский, С.А. Леонов, Э.Р. Низамова приходят к выводу о том, что в кризисные периоды жизни общества нарушения здоровья у детей села выражены в большей степени, чем у городских детей, и осложняются высокой алкоголизацией жителей села в активном репродуктивном возрасте (в том числе у женщин), низким качеством медицинской помощи детям, что можно отнести на счет отсутствия достаточных мер по улучшению условий жизни и здоровья сельского населения, недостаточного финансирования сельского здравоохранения [4].

По мнению А.П. Муратовой, показателем состояния здоровья детей является уровень и гармоничность их физического развития, которое подвержено колебаниям в зависимости от географических, этнических, климатических, социальных, биогенных, экологических и иных факторов. Стандарты физического развития должны иметь региональный характер, особенно внутри регионов, населенных разными этническими группами, и должны быть разработаны на основании обмеров представителей соответствующих этнических групп. Одним из ключевых факторов, определяющих рост, развитие детей и подростков на Севере, препятствующих их заболеваниям, является питание, которое должно быть сбалансированным, содержащим витаминно-минеральные комплексы в рамках профилактических и реабилитационных программ для детей-северян [5].

Как полагает О.В. Замаядинова, качество образования на селе является одним из важнейших условий реформирования аграрной и социальной сферы села, и, следовательно, институт образования на селе должен стать центром распространения культурных образцов, смыслов, ценностей, учитывающим специфику сельской местности как пространства бытия обучающихся. Необходимо совершенствовать организацию деятельности образовательных учреждений на селе с целью сохранения села как социокультурного феномена, обеспечения сельским детям полноценного образования, которое бы позволило им стать конкурентоспособными в будущей жизни [6].

С.А. Уланова приходит к выводу о том, что в условиях Крайнего Севера и приравненных к ним территорий должна применяться новая модель школы, которая бы учитывала не только традиционные подходы к организации жизнедеятельности детей, но и их саногенетические возможности, природногеологические особенности территорий высоких широт, а также антропогенное воздействие [7].

Исследуя проблемы занятости сельской молодежи, Р.М. Садыков обращает внимание на необходимость разработки и принятия федеральных и региональных целевых программ поддержки и развития занятости сельской молодежи, проведения комплекса работ по организации занятости и трудоустройства сельской молодежи. В данный комплекс входят проведение специализированных ярмарок вакансий рабочих мест; работа по временной занятости несовершеннолетних и молодежи в летний период и содействие в организации деятельности студенческих трудовых отрядов; формирование сети информационных центров для молодежи [8].

Таким образом, исследователями социальных проблем детей – жителей сельских и северных территорий указывается на необходимость развития данных территорий, разработку, принятие и финансирование целевых программ, направленных на социальную защиту жителей данных территорий.

Органы прокуратуры своей деятельностью призваны выявлять нарушения законов, требовать их устранения, принимать меры в рамках своих полномочий по совершенствованию законодательства. По-прежнему среди основных факторов, определяющих негативные тенденции состояния законности в регионах в 2017 г., на первом месте стоят бедность и безработица, которые крайне отрицательно влияют на состояние законности в сфере экономики и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, что позволяет сделать вывод о следующем: организация работы органов прокуратуры, направленная на защиту социальных прав детей, должна влиять на законотворческий процесс в регионе, способствовать активизации деятельности контролирующих органов.

Ссылки:

1. Чичкин А.В. Правовое регулирование социального развития села : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2006.

2. Пилясов А.Н. В поисках теоретического обоснования арктической исключительности (девятый Международный конгресс арктической социальной науки – Умео, Швеция, 8–12 июня 2017 г.) // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2017. № 4. С. 10–34 ; Aslaksen I., Glomsrod S., Duhaime G. *ECONOR – The Economy of the North* 2015. Oslo ; Kongsvinger, 2015. 175 p.
3. Демографический и трудовой факторы устойчивого развития северных регионов России : отчет о научной и научно-организационной деятельности ФГБУН «Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН» за 2016 г. Сыктывкар, 2017. С. 14–17.
4. Здоровье детей города и села в Российской Федерации / И.С. Цыбульская, В.Б. Цыбульский, С.А. Леонов, Э.Р. Низамова [Электронный ресурс] // Социальные аспекты здоровья населения : электронный журнал. 2014. № 2. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/556/30/lang,ru/> (дата обращения: 17.02.2018).
5. Муратова А.П. Особенности формирования здоровья детей, проживающих в условиях Крайнего Севера на территории Ненецкого автономного округа : дис. ... канд. мед. наук. Архангельск, 2010.
6. Замалядинова О.В. Теория и технология реализации принципа приоритета жизни и здоровья обучающихся в условиях сельской общеобразовательной школы : монография. Майкоп, 2014. 198 с.
7. Уланова С.А. Научные основы муниципальных моделей деятельности школ в сфере здоровьесбережения обучающихся в условиях Крайнего Севера : автореф. дис. ... д-ра биол. наук. М., 2015.
8. Садыков Р.М. Актуальные проблемы села и политика в сфере занятости сельской молодежи // Вестник Челябинского государственного университета. Вып. 18. Философия. Социология. Культурология. 2010. № 20 (201). С. 166–173.

References:

- Aslaksen, I, Glomsrod, S & Duhaime, G 2015, *ECONOR – The Economy of the North* 2015, Oslo, Kongsvinger, 175 p.
- Chichkin, AV 2006, *Legal regulation of the social development of a village*, PhD thesis, Orenburg, (in Russian).
- Demographic and labor factors of sustainable development in the northern regions of Russia: a report on the research activities of the Institute of Social, Economic and Energy Problems of the North, Komi Research Center, Ural Branch, Russian Academy of Sciences in 2016* 2017, Syktyvkar, pp. 14-17, (in Russian).
- Muratova, AP 2010, *Health features of children living in the Far North in the Nenets Autonomous District*, PhD thesis, Arkhangelsk, (in Russian).
- Pilyasov, AN 2017, 'Searching for a theoretical basis for Arctic exclusiveness (the Ninth International Congress of Arctic Social Science in Umeå, Sweden on June 8-12, 2017)', *Sever i rynek: formirovaniye ekonomicheskogo poryadka*, no. 4, pp. 10-34, (in Russian).
- Sadykov, RM 2010, 'Relevant issues of a village and the rural youth employment policy', *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, iss. 18, no. 20 (201), pp. 166-173, (in Russian).
- Tsibulskaia, IS, Tsybul'skiy, VB, Leonov, SA & Nizamova, ER 2014, 'Health of children of the city and village in the Russian Federation', *Sotsial'nyye aspekty zdorov'ya naseleniya: elektronnyy zhurnal*, no. 2, viewed 17 February 2018, <<http://vestnik.mednet.ru/content/view/556/30/lang,ru/>>, (in Russian).
- Ulanova, SA 2015, *Science behind municipal models of school activities in the field of healthy learning in the Extreme North*, D.Phil. thesis abstract, Moscow, (in Russian).
- Zamalyadinova, OV 2014, *Theory and technology of implementing the principle of priority of life and health of students in the context of a comprehensive school*, monograph, Maykop, 198 p., (in Russian).