



**ДОКЛАД**  
**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**  
**УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА**  
**В 2020 ГОДУ**

**МОСКВА**

# СОДЕРЖАНИЕ

- 2** ВВЕДЕНИЕ
- 11** ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СТРУКТУРАМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИМИ ЗАЩИТУ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ РЕБЁНКА
- 21** МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ, СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИЯМИ ДЛЯ ДЕТЕЙ
- 29** МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
- 40** МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБ МЕДИАЦИИ И ПРИМИРЕНИЯ
- 49** МОНИТОРИНГ ОРГАНИЗАЦИИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ПИТАНИЯ ДЕТЕЙ С ХРОНИЧЕСКИМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИМИ ИХ ПИЩЕВЫЕ ОСОБЕННОСТИ
- 60** СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ. ВОЗВРАЩЕНИЕ РОССИЙСКИХ ДЕТЕЙ ИЗ ЗОН ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ НА ТЕРРИТОРИИ СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
- 79** СИСТЕМА ИНТЕГРАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ «КАЧЕСТВО ДЕТСТВА»
- 100** ПРАВО ЖИТЬ И ВОСПИТЫВАТЬСЯ В СЕМЬЕ
- 116** ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ
- 139** ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
- 149** ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ
- 163** ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И НА ИНФОРМАЦИОННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ
- 179** ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ
- 185** ЗАКЛЮЧЕНИЕ
- 5** РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН
- 16** КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
- 22** АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ, СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ ОРГАНАМИ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
- 35** МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, НАХОДЯЩИХСЯ В СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ, ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКАЗАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С КОМИССИЯМИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ИНЫМИ СУБЪЕКТАМИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ
- 45** МОНИТОРИНГ ДОСУГА И ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ ДЕТЕЙ, НЕ ОХВАЧЕННЫХ ОРГАНИЗОВАННЫМИ ФОРМАМИ ОТДЫХА
- 54** УЧАСТИЕ В РАБОТЕ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ
- 69** ИНИЦИАТИВЫ, СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ, АКЦИИ
- 88** ПРАВО НА ЖИЗНЬ, ЗАЩИТА ОТ НАСИЛИЯ
- 109** ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ
- 133** ПРАВО НА ОТДЫХ И ЗАНЯТОСТЬ
- 146** ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО
- 157** ПРАВО НА АЛИМЕНТЫ
- 174** ПРАВО НА ДОСТУП К ЗАНЯТИЮ СПОРТОМ
- 182** ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ И КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

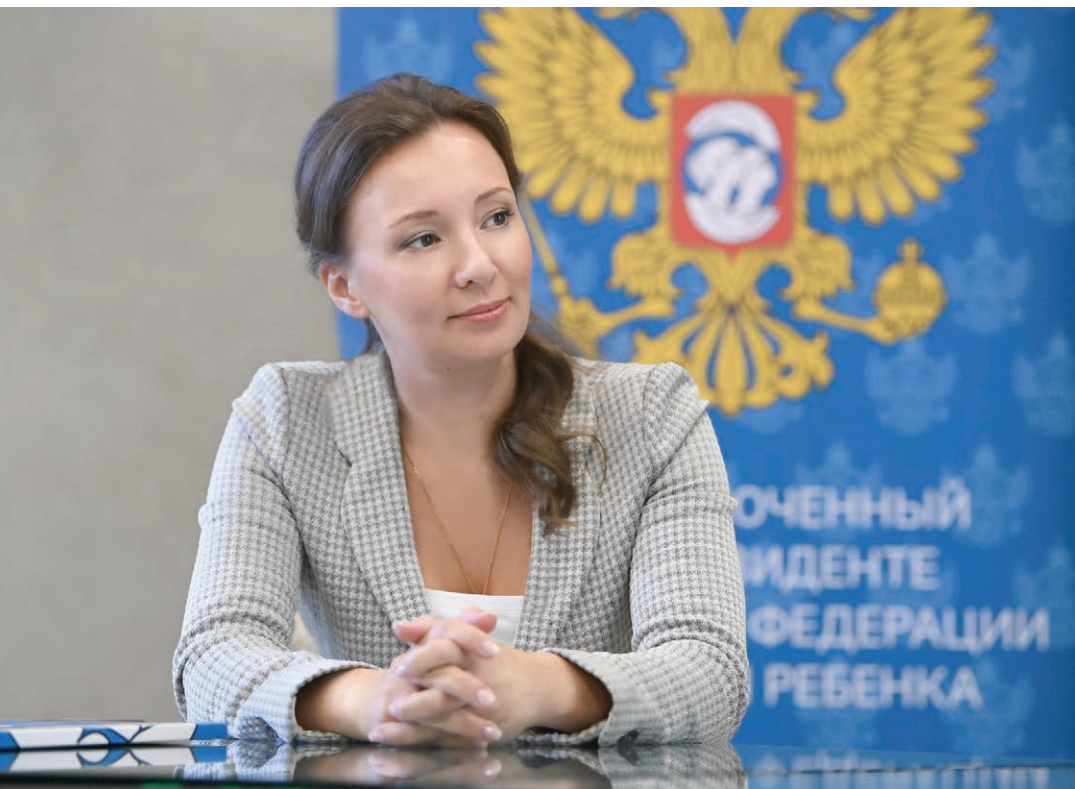


ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА / 2020 г.

По заказу  
ФКУ «Аппарат Общественной палаты России»  
Подписано в печать 24.05.2021 г.  
Формат 210x297. Тираж 10 экз.  
Издательство ООО «Агилон»  
Отпечатано в типографии «Печатай-Просто»

Главный редактор: Р.Абдеев, пресс-служба  
Уполномоченного при Президенте  
Российской Федерации по правам ребенка.

Фотограф: Д.Бархатов, пресс-служба  
Уполномоченного при Президенте  
Российской Федерации по правам ребенка.



## ВВЕДЕНИЕ

Защита семьи и детства является одной из приоритетных задач государственной политики Российской Федерации. В России проживают более 30 млн детей, что составляет 20,6 % от всего населения страны.

2020 год стал рубежным в государственно-правовом развитии Российской Федерации. Принципиально важным для страны шагом стало внесение изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, провозгласившую детей важнейшим приоритетом государственной политики России. Для этого государство создаёт условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, обеспечивает приоритет семейного воспитания. Кроме того, Основной закон гарантирует защиту традиционных семейных ценностей, определив институт брака как союз мужчины и женщины, обеспечивающий условия для достойного воспитания детей в семье. Также особое внимание уделяется детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в отношении которых государство берёт на себя обязанности родителей.

Внесённые изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации определили векторы развития государственной политики, в том числе и в сфере защиты детства на 2020 и последующие годы. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию подтвердило своевременность заложенного в 2020 году в поправках к Основному закону страны курса на системную поддержку института семьи. Правительству поручено разработать подходы к созданию целостной системы мер поддержки семей с детьми в целях сведения к минимуму риска бедности таких семей.

Кроме того, продолжается реализация объявленного в стране Десятилетия детства, принят и вступил в силу закон о воспитании в школах и вузах, разработан и реализуется план по совершенствованию деятельности сиротских учреждений. В то же время Россия, как и другие страны во всём мире, столкнулась с трудностями, связанными с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19). Несомненно, пандемия стала настоящим испытанием для всех – и для государства, и для каждого жителя нашей страны, затронув

практически все сферы жизнедеятельности человека. Вместе с тем она помогла не только выявить проблемы в некоторых сферах, но найти ресурсы для их решения, мобилизовать и сконцентрировать усилия для достижения конкретных результатов.

Так, на первый план для многих граждан, в том числе и для семей с детьми, вышли вопросы здравоохранения, социальной защиты. Острой необходимостью стало максимальное упрощение процедуры получения социальных и медицинских услуг, снятие барьеров, которые отнимают время и силы. Был оптимизирован в сторону уменьшения пакет документов, предоставляемых для выдачи льгот и пособий, минимизировано личное присутствие человека для оформления необходимых документов.

Выстраивание системы оказания помощи вокруг каждого человека является одним из приоритетных направлений государственной политики в 2020 году, также этот вектор задан Президентом Российской Федерации на ближайшее время. В этой связи следует отметить, что Институт Уполномоченных по правам ребёнка апробирует в регионах проект «Социальный навигатор», который обсуждался с главой государства ещё в 2019 году. В ходе реализации возложенных на Уполномоченного задач Институт активно взаимодействует с органами государственной власти, экспертным и общественным сообществом, содействует развитию международного сотрудничества.

В установленном законодательством Российской Федерации порядке осуществляется рассмотрение обращений граждан по вопросам, касающимся нарушений прав и законных интересов детей. При этом анализируется каждое конкретное обращение, а также осуществляется поиск системных решений в сфере защиты детства. С этой целью Уполномоченным проводятся мониторинги, инспекционные выезды в субъекты Российской Федерации, личные приёмы граждан, рассматриваются законодательные инициативы, совершенствуются формы и методы защиты прав и законных интересов детей, осуществляется участие в формировании и реализации единой государственной политики в сфере семьи, материнства, отцовства и детства. Ряд предложений и инициатив Уполномоченного поддержаны Президентом Российской Федерации, а также профильными министерствами и ведомствами.

В условиях распространения коронавирусной инфекции Институт Уполномоченного усовершенствовал свою деятельность для обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних граждан страны. В целом в 2020 году отмечен рост числа обращений на 7,3 %, к Уполномоченному обратились 47 тыс. граждан.

Ежегодный доклад Уполномоченного<sup>1</sup> при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка (далее – Доклад) подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона № 501-ФЗ. В настоящем Докладе отражены результаты деятельности правозащитного института в 2020 году в новых условиях, с учётом сложившейся ситуации в стране и в мире. В документе даны анализ основных проблем в сфере обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, оценка их реализации и соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в Российской Федерации. Кроме того, представлены предложения Уполномоченного по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в части, касающейся защиты прав и законных интересов детей, форм и методов их защиты и восстановления, а также развития международного сотрудничества в указанной области.

<sup>1</sup> В докладе используются сокращения: Российская Федерация – РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребёнка – Уполномоченный, уполномоченный по правам ребёнка в субъекте РФ – региональный уполномоченный, Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» – Федеральный закон № 501-ФЗ, Семейный кодекс РФ – СК РФ, Трудовой кодекс РФ – ТК РФ, Жилищный кодекс РФ – ЖК РФ и т.д.

В первой части Доклада содержатся результаты:

- взаимодействия Уполномоченного с органами власти, государственными структурами и общественными организациями по обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- координации деятельности уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации;
- работы с обращениями, поступившими в адрес Уполномоченного от граждан;
- мониторингов и анализа эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей органами власти, органами местного самоуправления, организациями для детей;
- участия Уполномоченного в работе по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации по защите прав и законных интересов детей, содействия развитию международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей;
- деятельности по возвращению российских детей из зон вооружённых конфликтов на территории Сирийской Арабской Республики;
- реализации инициатив, социальных проектов, акций, инициированных и поддержанных Уполномоченным.

Вторая часть Доклада посвящена непосредственно правозащитной деятельности Уполномоченного. Материал дополнен конкретными примерами проблем, с которыми заявители обращаются в правозащитный институт, и результатами работы по самым актуальным вопросам в современной повестке Уполномоченного и несовершеннолетних граждан Российской Федерации. Среди них – право на жизнь, защита от насилия, право жить и воспитываться в семье, охрана здоровья, образование, отдых и занятость, социальное обеспечение, гражданство, право на жилище, алименты, доступ к информации и информационная безопасность, занятие спортом, право на объединение, судебная защита и квалифицированная юридическая помощь. Также представлены результаты внедрения разработанного Уполномоченным интегрального показателя эффективности региональной политики в сфере защиты прав несовершеннолетних «Качества детства», направленного на получение оценки актуального состояния сферы защиты детства в субъектах Российской Федерации, способствующей принятию органами власти эффективных управленческих решений в интересах детей и семей с детьми.

При подготовке Доклада использована официальная информация органов государственной власти, включая статистические данные Росстата и профильных министерств. Кроме того, приняты во внимание сведения, полученные Уполномоченным в ходе рабочих встреч и участия в совещаниях, «круглых столах» по вопросам защиты прав и законных интересов детей, а также информация от НКО и благотворительных фондов, средств массовой информации и социальных сетей.

Содержащиеся в Докладе предложения Уполномоченного базируются на основополагающих законодательных документах, в том числе Конституции Российской Федерации, национальных стратегиях и федеральных законах, а также международных документах, ратифицированных РФ, и двухсторонних международных договорах, обеспечивающих защиту прав несовершеннолетних.

Материалы ежегодного Доклада Уполномоченного могут быть использованы для совершенствования государственной политики в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства в Российской Федерации.



## РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

Рассмотрение обращений граждан, в том числе коллективных и от несовершеннолетних, а также организаций и общественных объединений по вопросам, касающимся нарушений прав и законных интересов детей, является основой работы Уполномоченного. Данная деятельность осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также Федеральным законом № 501-ФЗ.

В 2020 году, несмотря на пандемию новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и введённых в этой связи на территории Российской Федерации ограничительных мер, а также перевод работников организаций и предприятий на дистанционный (удалённый) формат работы, Уполномоченный и сотрудники его аппарата работали в оперативном режиме. На каждое обращение был дан квалифицированный ответ, все граждане получили необходимые разъяснения по интересующим их вопросам и помощь. Заявителей волновали разные проблемы, большинство из которых были связаны именно с неблагоприятной эпидемиологической ситуацией. Кроме того, введение ограничительных мер и невозможность личного обращения граждан в профильные министерства и ведомства стимулировали рост числа обращений, поступивших в адрес омбудсмена.

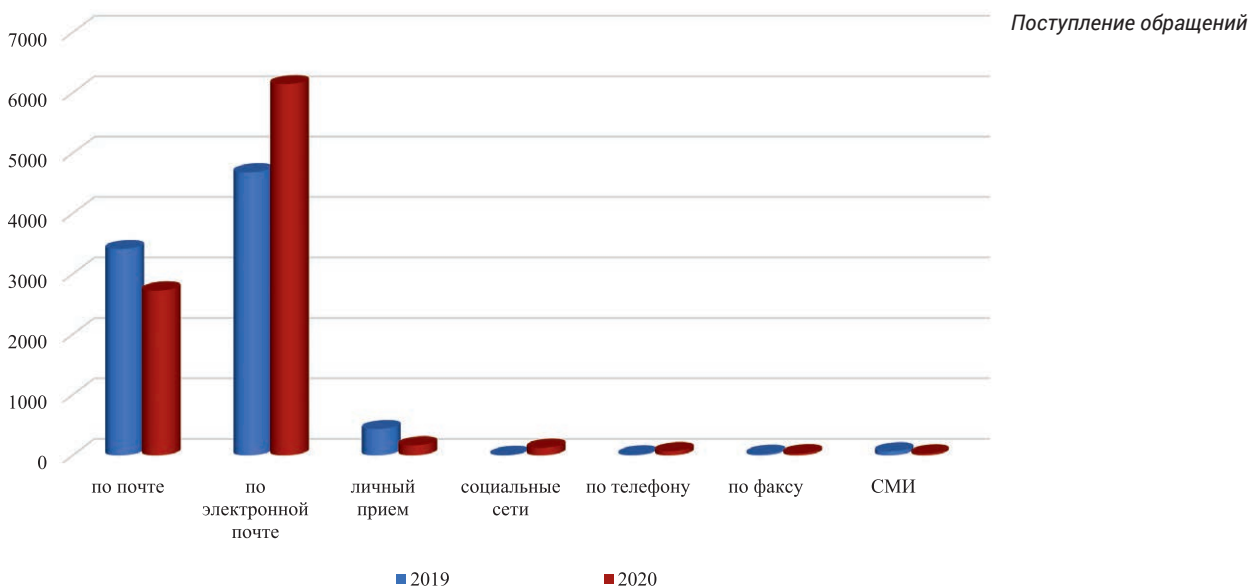
В 2020 году в адрес Уполномоченного поступило и рассмотрено 9 291 обращение от 47 тыс. граждан, в том числе коллективные, а также от общественных организаций, СМИ, правоохранительных органов, органов исполнительной, законодательной и судебной властей, органов местного самоуправления и организаций из разных субъектов Российской Федерации.

Количество обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного, по сравнению с 2019 годом увеличилось на 7,3 %<sup>1</sup>. При этом отмечен рост на 31,2 % числа обращений, поступивших по электронной почте, что способствовало не только оперативному информированию о нарушениях прав ребёнка, но и незамедлительному принятию мер для их восстановления. В 40,7 раза чаще граждане стали обращаться к Уполномоченному через социальные сети (ВКонтакте, Фейсбук, Инстаграм) и в 6,1 раза – по телефону (в отдел обеспечения деятельности детского омбудсмена), что связано

<sup>1</sup> В докладе приведены итоговые показатели 2020 года по отношению к аналогичному периоду 2019 года.

с введением ограничительных мер из-за угрозы распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Подавляющее большинство электронных обращений содержит просьбы оказать консультативную и оперативную помощь семье и ребёнку (экстренную медицинскую, психологическую помощь и поддержку, помощь по вопросам получения социальных льгот и услуг), а также проинформировать об имеющихся в регионах объектах социальной инфраструктуры в сфере детства.



Ежегодно в адрес Уполномоченного обращаются родители несовершеннолетних, они традиционно составляют основную категорию заявителей. Количество обращений от них в 2020 году выросло на 9,6 % и составило 47,9 % от общего числа обращений. Также на 13 % отмечен рост числа обращений от многодетных семей, обращающихся за содействием в защите прав своих детей. Количество обращений от указанной группы заявителей составило 9,1 % от общего числа обращений.



В адрес Уполномоченного также обращаются иные родственники ребёнка, например, бабушки, дедушки, тёти, дяди. Число таких обращений за отчётный год несколько снизилось (на 6,9 %) и составило 7,9 % от общего количества обращений, но тем не менее такие обращения к омбудсмену поступают постоянно.

Кроме того, к Уполномоченному регулярно обращаются лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы (3,6 % от общего числа обращений). Как правило, это родители несовершеннолетних, а также лица из числа сирот. Несмотря на сокращение числа обращений от указанной категории заявителей на 18,1 %, они являются значимыми, так как затрагивают проблемы жизнеустройства их детей, порядок общения с ними в случае их нахождения в замещающих семьях, вопросы образования, охраны здоровья и социального обеспечения детей, а также обеспечения жильём детей-сирот. На все поставленные вопросы в каждом таком обращении Уполномоченный, основываясь на информации, предоставленной профильными ведомствами, включая органы опеки и попечительства, давал разъяснения действующего законодательства, а при необходимости – оказывал иное содействие в разрешении вопроса.

Особое внимание уделялось обращениям граждан, принявших на воспитание детей в свои семьи (1,9 % от общего числа поступивших обращений). Количество таких обращений за последний год увеличилось на 4,2 %. Самыми распространёнными в этих обращениях являются вопросы, касающиеся отстранения граждан от опекунских обязанностей, социального обеспечения опекаемых детей, защиты их жилищных прав. Уполномоченный оперативно реагировал на все запросы заявителей, оказывая содействие в защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а в некоторых случаях инициировал проведение в субъектах Российской Федерации проверок.

В отчётном году на 49,5 % выросло количество коллективных обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного в защиту прав несовершеннолетних (3 % от общего количества обращений). Подавляющее большинство таких обращений поступало от законных представителей детей и касалось вопросов реализации права несовершеннолетних на образование в общеобразовательных организациях субъектов Российской Федерации. Заявители просили предоставить право выбора формы обучения детей, высказываясь против перевода образовательного процесса в полном объёме в дистанционный формат, а также реализации проекта Постановления Правительства РФ «О проведении в 2020-2022 годах эксперимента по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых», предусмотренного Приказом Минпросвещения России от 02.12.2019 № 649 «Об утверждении Целевой модели цифровой образовательной среды».

Разрешение проблем, заявленных в указанных обращениях, находилось на особом контроле Уполномоченного.

Кроме того, к Уполномоченному обращались общественные организации, включая благотворительные фонды. Число таких обращений увеличилось на 31,9 %. Поводом для них, например, являлась защита прав тяжело больных детей, проходивших лечение вдали от мест их постоянного проживания. В большинстве случаев эти обращения требовали принятия комплексных решений на основе взаимодействия с профильными ведомствами. В 2020 году, как и в предыдущем, одну из самых малочисленных, но вместе с тем самых важных категорий заявителей, составили сами дети. Количество обращений от них выросло на 36,4 % и составило 1,3 % от общего числа поступивших обращений, что, прежде всего, связано с ростом открытости Института Уполномоченного и доверия несовершеннолетних граждан к нему, а также с тем, что они могли обратиться в привычном для них формате, например, через социальные сети, и их жалобы рассматривались наравне со взрослыми заявителями. Несовершеннолетние заявители просили детского омбудсмена содействовать в решении проблем в сфере образования и социального обеспечения, жаловались на действия органов опеки и попечительства, ограничение или лишение их законных представителей родительских прав.



В адрес Уполномоченного поступило 80 обращений от адвокатов граждан по вопросам, в том числе защиты жилищных прав несовершеннолетних и семей с детьми, семейных правоотношений и определения места жительства детей, особенно при разводе родителей, установления местонахождения несовершеннолетнего в случае незаконного вывоза ребёнка с территории Российской Федерации вторым родителем, неправомерности действий или бездействия органов опеки и попечительства.

Обращения поступали из всех субъектов Российской Федерации, но больше всего из Москвы (16 %), Московской области (8,9 %), Ставропольского края (5 %), Краснодарского края (4,7 %), Санкт-Петербурга (2,9 %), Ростовской области (2 %), Свердловской области (1,9 %), Красноярского края (1,7 %), Пермского края (1,6 %), Республики Татарстан (1,5 %), Самарской области (1,5 %).

Основными темами обращений, поступивших к Уполномоченному в 2020 году, стали:

- судебная защита и оказание квалифицированной юридической помощи (51,8 % от общего числа обращений);
- семейные правоотношения (27,2 % от общего числа обращений);
- жилищное обеспечение (15,6 % от общего числа обращений);
- социальное обеспечение (15,2 % от общего числа обращений);
- образование (12 % от общего числа обращений);
- безопасность жизни, защита от насилия (11 % от общего числа обращений);
- охрана здоровья несовершеннолетних (9,4 % от общего числа обращений);
- алименты (4,7 % от общего числа обращений);
- гражданство, защита от перемещения и удержания детей на территории иностранного государства (3,3 % от общего числа обращений);
- доступ к информации и информационная безопасность (0,9 % от общего числа обращений);
- отдых и оздоровление (0,9 % от общего количества обращений);
- доступ к культурным ценностям и занятию спортом (0,3 % от общего числа обращений).

В 2020 году по сравнению с 2019 годом отмечен трёхкратный рост количества обращений по вопросам судебной защиты и оказания квалифицированной юридической помощи несовершеннолетним. Граждане просили оказать правовую помощь и проконсультировать по вопросу мер поддержки детей и семей с детьми, получения пособий, порядка получения ребёнком специализированной и высокотехнологической медицинской помощи, реализации права обжалования судебных решений и решений должностных лиц, затрагивающих права несовершеннолетних, и другим проблемам. Кроме того, в некоторых случаях Уполномоченный в ходе реализации возложенных на него задач по собственной инициативе участвовал в судебных разбирательствах по гражданским делам, давал заключения в целях защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

В 2,7 раза возросло число обращений граждан относительно права на жизнь и защиту от насилия. Каждое такое обращение рассматривалось Уполномоченным в оперативном порядке с подключением профильных ведомств, а также принимались безотлагательные меры, направленные на защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов потерпевших, оказывалось содействие в рассмотрении дел по фактам гибели детей, в установлении причин, повлёкших смерть ребёнка, и в привлечении к ответственности виновных лиц.

Особую важность данные проблемы получили вследствие принятия большинством государств беспрецедентных мер по закрытию границ, прекращению пассажирского сообщения для противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19). В частности, рост указанных обращений был обусловлен тем, что некоторые несовершеннолетние и семьи с детьми оказались за рубежом

Тематика обращений



в затруднительной ситуации (их финансовое положение ухудшилось, так как они вынуждены были нести дополнительные расходы на приобретение новых проездных документов, проживание и питание в другой стране), а некоторые школьники в буквальном смысле оказались на улице после того, как многие международные учебные программы были свёрнуты в одностороннем порядке принимающей стороной. В каждом конкретном случае Уполномоченный предпринимал все необходимые меры, оказывая содействие в возвращении несовершеннолетних и семей с детьми на родину.

Также острой темой в 2020 году было социальное обеспечение несовершеннолетних. Число таких обращений увеличилось в 2,1 раза.

В частности, в период пандемии в адрес Уполномоченного обращались родители по вопросам получения социальных льгот, продовольственных наборов и оказания услуг по доставке лекарственных препаратов, средств индивидуальной защиты и другим проблемам. В связи с переходом образовательных организаций на дистанционный формат обучения и увеличением в этой связи времени, проводимого несовершеннолетними в сети Интернет, заметно возросло (на 80,4 %) число обращений граждан по проблемам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. На 78,2 % увеличилось количество обращений граждан в сфере семейных правоотношений. Заявителей волновали вопросы осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребёнка, разрешения семейных споров о месте жительства несовершеннолетнего при раздельном проживании родителей, об установлении местонахождения ребёнка и его возврате от лиц, в том числе родителей и иных родственников, удерживавших его у себя на основании, не предусмотренном законом или судебным решением, а также иные семейные проблемы. Количество положительно разрешённых дел в 2020 году по сравнению с 2019 годом увеличилось на 13,9 %. Их подавляющее большинство касалось сферы образования, социального обеспечения, вопросов, связанных с правонарушениями и их профилактикой, охраной здоровья, а также обращения, затрагивавшие миграционные вопросы и семейные правоотношения с иностранным элементом (информация представлена во втором разделе Доклада).

Таким образом, при рассмотрении обращений Уполномоченный, используя весь арсенал возможностей в рамках своей компетенции, во взаимодействии с представителями государственных органов и профильных ведомств оказал содействие по защите прав и законных интересов несовершеннолетних. По каждому обращению были даны мотивированные ответы и разъяснения действующего законодательства, проведены телефонные консультации и, при необходимости, инициированы инспекционные поездки, сформированы и направлены в федеральные и региональные органы государственной власти соответствующие запросы и рекомендации. При этом не остались без внимания обращения, поступившие через мессенджеры в сети Интернет, социальные группы и средства массовой информации.

Выявленные при анализе обращений нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних стали основой для выработки Уполномоченным системных решений. Так, например, учитывая рост обращений по вопросам семейных правоотношений, детский омбудсмен при необходимости вступал в судебный процесс, по инициативе Уполномоченного с участием представителей Минпросвещения России и Роспотребнадзора проведено совещание с целью выработки решений по обеспечению реализации права детей жить и воспитываться в семье в условиях особого режима функционирования детских организаций, а также направлял соответствующие обращения в государственные органы власти, в том числе в прокуратуру для организации проверок законности действия профильных ведомств по вопросу жизнеустройства детей.

В связи с увеличением количества поступивших обращений по вопросам социального обеспечения несовершеннолетних Уполномоченный обращался в адрес Председателя Правительства Российской Федерации с просьбой рассмотреть возможность введения дополнительных мер поддержки семей с детьми. Позиция Уполномоченного была учтена.

Для разрешения вопросов, связанных с применением введённых мер социального обеспечения и поддержки семей с детьми, Уполномоченным было направлено обращение в Пенсионный фонд России и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о целесообразности внесения в нормативно-правовые акты об указанных мерах изменений, предусматривающих механизмы возврата денежных средств, выплаченных родителю, не осуществляющему уход за ребёнком и не проживающему с ним, второму родителю (законному представителю), фактически осуществляющему уход за несовершеннолетним. Ряд вопросов по получению семьями с детьми выплат проработан Уполномоченным при активном взаимодействии с родителями.

В результате анализа обращений по вопросу жилищного обеспечения Уполномоченным направлены запросы в адрес органов прокуратуры субъектов РФ, проведены проверки фактов нарушения жилищных прав вышеуказанной категории граждан и приняты меры прокурорского реагирования. Оказывая содействие, омбудсмен обращается в банки-залогодержатели с просьбой рассмотреть вопрос о реструктуризации долга семей с детьми в целях сохранения права пользования жильём, а также в органы государственной власти и местного самоуправления, отмечая необходимость осуществления всех возможных вариантов оказания помощи семьям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации.

Значительное количество нарушений прав несовершеннолетних, о котором свидетельствуют поступившие в адрес Уполномоченного обращения, подтверждаются официальной статистикой, оценками экспертов и результатами проведённых Уполномоченным мониторингов.



## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СТРУКТУРАМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИМИ ЗАЩИТУ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ РЕБЁНКА**

В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона № 501-ФЗ Уполномоченный участвует в формировании и реализации единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав и законных интересов детей, осуществляет взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями.

Совместная работа Уполномоченного с федеральными органами государственной власти по решению актуальных проблем в сфере семьи, материнства, отцовства и детства реализуется в рамках:

– советов (Координационного совета при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по проведению в России Десятилетия детства, Совета при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей, Национального координационного совета по поддержке молодых талантов России, Совета по вопросам образования лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов Министерства просвещения Российской Федерации и ряда других);

– комиссий (Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), Межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей Министерства просвещения Российской Федерации, комиссий по детскому и семейному кино при Фонде кино);

– рабочих групп (Государственного совета Российской Федерации по направлению «Социальная политика», по подготовке заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта, по реализации механизма «регуляторной гильотины» Правительства Российской Федерации).

Уполномоченный в рамках указанных мероприятий на основе анализа обращений граждан, проводимых им мониторингов, результатов работы экспертных групп по различным направлениям и вопросам детского благополучия, лучших региональных практик и общественных инициатив в сфере детства вносил конкретные предложения, направленные на разработку комплексных мер государственной поддержки семей с детьми, совершенствования законодательства, повышения качества семейно-демографической политики.

В 2020 году Уполномоченным в целях своевременного принятия эффективных мер по восстановлению нарушенных прав детей и защиты их интересов заключены соглашения с Федеральной службой государственной статистики, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, перезаключено – с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Несмотря на введение ограничительных мер, в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации, в 2020 г. Уполномоченный и сотрудники его аппарата приняли участие и провели более 375 мероприятий с участием профильных экспертов, специалистов органов государственной власти, представителей общественных организаций. С участием Уполномоченного состоялось более 100 рабочих встреч, более 140 рабочих заседаний, совещаний, круглых столов, пресс-конференций, форумов, съездов, фестивалей, слетов, акций (в том числе в режиме видеоконференции). Сотрудники аппарата детского омбудсмена участвовали и организовали более 135 мероприятий различного уровня.

Для проверки соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних Уполномоченный и сотрудники, обеспечивающие его деятельность, в 2020 году осуществили 34 выезда в субъекты Российской Федерации: в Астраханскую, Амурскую, Калужскую, Ленинградскую, Московскую, Нижегородскую, Омскую, Псковскую и Ярославскую области, Забайкальский, Красноярский, Краснодарский, Приморский и Хабаровский края, а также в город Санкт-Петербург, Республику Крым, Республику Мордовию, Чукотский автономный округ, где посетили 63 организации системы образования, здравоохранения и социальной защиты. Результаты проведённых проверок и предложения по устранению выявленных нарушений прав детей доведены до руководителей субъектов Российской Федерации (информация представлена в пункте 1.4 Доклада).

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 23.11.2018 г. № Пр-2192 и поручений Правительства Российской Федерации от 29.11.2018 г. № ЮБ-П2-8460, от 5.12.2018 г. № ДМ-П2-8703, несмотря на введённые в связи со сложной эпидемиологической ситуацией ограничения, Уполномоченным и сотрудниками его аппарата была продолжена работа по возвращению детей российских граждан из зон вооружённых конфликтов. В отчётном году удалось осуществить шесть выездов в Сирийскую Арабскую Республику и вывезти в Россию 144 ребёнка. Алгоритм возвращения российских детей на родину из зон боевых действий в феврале 2020 года был представлен на международной конференции под эгидой ОБСЕ и УКТ ООН в Австрии (информация представлена в пункте 1.6 Доклада).

При Уполномоченном созданы и активно функционируют: Общественный и Экспертный советы, Совет отцов, Детский общественный совет при уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, Проектный центр, Экспертный совет по развитию позитивного детского контента, Координационный совет уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации.

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ

В Общественный совет при Уполномоченном входят представители общественных объединений, в том числе правозащитных и религиозных организаций, благотворительных фондов, научных и образовательных учреждений, бизнес-сообщества. В 2020 году в рамках Общественного совета организована деятельность в рабочих группах по направлениям:

- соблюдение прав детей на жизнь, охрану здоровья, отдых и оздоровление;
- защита прав детей на образование, воспитание, всестороннее развитие;
- соблюдение прав детей-инвалидов и детей с ОВЗ;
- защита семьи и традиционных семейных ценностей;
- информационная безопасность детей;
- профилактика девиантного поведения несовершеннолетних, преступлений против несовершеннолетних и защита прав детей – жертв преступлений;
- соблюдение прав детей, находящихся в конфликте с законом;
- соблюдение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактика социального сиротства.

Среди наиболее актуальных вопросов, рассмотренных на заседаниях рабочих групп Общественного совета, можно выделить проблемы перехода образовательного процесса в дистанционный формат, цифровизация образования в свете законодательных норм Российской Федерации, проблемы защищённости персональных данных несовершеннолетних в цифровом формате, реформирование органов опеки и попечительства, программы и технологии формирования конструктивной репродуктивной мотивации молодёжи, сохранение здоровья обучающихся в образовательных организациях, целесообразность законодательной формулировки и закрепления понятия «традиционные семейные ценности», анализ законопроекта «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях укрепления института семьи».

Конструктивные предложения по итогам 22 состоявшихся в 2020 году заседаний Общественного совета учтены в работе Уполномоченного. Например, предложения об устранении пробелов в законодательстве в части определения и закрепления понятия «традиционные семейные ценности».



## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНОГО ДЕТСКОГО КОНТЕНТА

Актуальным, в связи с частичным переходом в дистанционный формат образовательного процесса, стало продолжение работы Экспертного совета по развитию позитивного детского контента, созданного в 2019 году. Предметом деятельности Совета является выработка предложений по созданию и развитию позитивного контента для несовершеннолетних в сети «Интернет», средствах массовой информации (печать, телевидение, радио) и культурно-эстетической сфере (театр, литература, кинематограф, музыка), а также продвижению индустрии товаров для детей, безопасных для их развития и воспитания.

В его состав вошли представители государственных органов, СМИ, деятели науки и культуры. Основными направлениями деятельности Экспертного совета стали: детская литература, театр для детей, интернет, кино и анимационные фильмы, детское и школьное телевидение, детские товары и игрушки.

На заседаниях рабочих групп Совета основной акцент экспертами сделан на необходимости комплексного и системного подхода в решении вопросов ценностного содержания и качества позитивного контента для несовершеннолетних, позволяющего реализовать важнейшую задачу воспитания – формирование гармонично развитой и социально ответственной личности (информация представлена в пункте 2.11 Доклада).

Кроме того, эксперты пришли к выводу о необходимости разработки федеральной программы по созданию и продвижению позитивного созидательного контента для детей и подростков.

Созданный при Уполномоченном Совет отцов, объединивший активистов из 71 региона Российской Федерации для защиты традиционных семейных ценностей, реализации благотворительных и социальных проектов, направленных, в том числе на патриотическое воспитание подрастающего поколения и популяризацию здорового образа жизни среди несовершеннолетних, в 2020 году продолжил свою деятельность, выделив новое направление – оказание социальной помощи семьям с детьми в условиях введённых ограничительных мер в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации. При содействии Совета отцов необходимую поддержку получили 15 050 нуждающихся в помощи семей.

## СОВЕТ ОТЦОВ

Адресная помощь нуждающимся оказывалась представителями Совета отцов и после снятия ограничительных мер, в частности, совместно с Фондом поддержки ответственного отцовства «Истоки» была запущена благотворительная программа «Ты не один», успешно функционирующая в 7 субъектах Российской Федерации, направленная на оказание помощи отцам, в одиночку воспитывающим своих детей и попавшим в трудную жизненную ситуацию.

В результате эффективной работы Совета отцов, выстроенной на основе оперативного взаимодействия региональных Советов отцов с муниципальными образованиями, отделениями соцзащиты, главами поселений, благотворительными фондами, ОНФ и другими структурами, в 2020 году состоялось более 17 тыс. выездов для оказания помощи и поддержки нуждающимся семьям с детьми, а также для проведения региональных мероприятий, направленных на защиту традиционных семейных ценностей, укрепление института семьи, повышение уровня гражданской ответственности отцов в регионах России, популяризацию отцовского движения как эффективного инструмента детского благополучия. В отчётном году в рамках проведённых мероприятий в субъектах Российской Федерации была актуализирована деятельность отцовского движения по четырём направлениям: наставничество, безопасность детей, оказание адресной помощи, продвижение инициативы учреждения Всероссийского дня отца.

## ДЕТСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ

В 2020 году продолжили активную работу региональные Детские общественные советы (ДОС) при уполномоченных по правам ребёнка, созданные практически во всех субъектах Российской Федерации. В рамках работы ДОС неоднократно проходили встречи их активистов с детским омбудсменом, на которых обсуждались интересующие их проблемы в сфере детства, также они презентовали свои проекты и инициативы, направленные на улучшение положения детей в стране. Основными темами стали: проблемы в сфере дистанционного и дополнительного образования в России, развитие служб медиации в образовательных организациях, проблемы сдачи ЕГЭ и ОГЭ в период пандемии, развитие детского самоуправления и олимпиадного движения в регионах, вопросы защиты прав детей с ограниченными возможностями здоровья, проблемы взаимоотношения взрослых и детей, развитие и создание детского позитивного контента.

В июле 2020 года состоялся II Всероссийский слёт Детских общественных советов при уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, в котором приняли участие более 700 детей из 77 регионов.

Результатом работы детских общественных советов в 2020 году стал проект «Лично-детям», получивший поддержку Уполномоченного, Министерства здравоохранения, Министерства промышленности и торговли, Министерства культуры, Министерства просвещения Российской Федерации, МВД, МЧС России, информационного агентства России «ТАСС», предоставляющий детям возможность вступать в открытый диалог с представителями государственной власти и обсуждать вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации (информация представлена в пункте 1.7 Доклада).

Таким образом, Уполномоченный постоянно взаимодействует с государственными органами, общественными организациями, представителями общественных движений и экспертами с целью выработки системных решений и совершенствования механизмов эффективной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.







## КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ РЕБЁНКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Часть 4 статьи 67.1 Конституции Российской Федерации закрепила один из важнейших приоритетов государственной политики в нашей стране – создание условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим.

В свете принятых к Основному закону страны поправок, работа Уполномоченного по обеспечению гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, становится актуальной как никогда, а координация деятельности региональных уполномоченных, предусмотренная частью 2 статьи 9 Федерального закона № 501-ФЗ, стала одним из ключевых инструментов.

Цель координации законодательно определена и состоит в реализации единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав и законных интересов детей. Задачами координации, прежде всего, являются:

- выработка консолидированной обоснованной позиции Института Уполномоченных по всем актуальным вопросам детской политики;
- применение единого правового подхода в решении системных проблем в сфере детства во взаимодействии с органами власти;
- оперативная и эффективная защита прав и законных интересов конкретного ребёнка и его семьи.

Координация, прежде всего, напрямую затрагивает работу региональных уполномоченных. Однако максимальная её эффективность обеспечивается партнёрским взаимодействием Уполномоченного с федеральными и региональными органами власти, а также институтами гражданского общества. Ярким примером явилась реализация проекта «Качество детства», инициированного Уполномоченным (информация представлена в пункте 2.1. Доклада).

Уполномоченный использует различные организационные формы (коллегиальные и индивидуальные), обеспечивающие конструктивное взаимодействие с региональными уполномоченными.

Коллегиальными формами являются:

- Координационный Совет, Президиум которого формируется из Председателей Координационных Советов региональных уполномоченных в федеральных округах;
- Всероссийские съезды уполномоченных, являющиеся площадкой для открытого обсуждения ключевых вопросов в сфере защиты прав несовершеннолетних, участие в которых принимают государственные органы власти и общественные организации;
- Всероссийские совещания с региональными уполномоченными по актуальным проблемам прав детей, в рамках которых оперативно вырабатываются конструктивные решения по обсуждаемым вопросам;
- методические семинары для обмена региональным опытом, поиска и выработки правовых алгоритмов защиты прав ребёнка;
- мониторинг эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей в субъектах Российской Федерации, по итогам которого предлагается комплекс системных мер, направленный на устранение выявленных нарушений;
- федеральные инициативы Уполномоченного (акции и проекты, включая региональные этапы), позволяющие вовлечь широкий круг участников, заинтересованных в оперативном решении проблем в сфере детства.

Индивидуальными формами стали:

- консультации по решению проблем детского неблагополучия;
- письменные разъяснения правовой позиции по проблемам в сфере детства;
- личные встречи по актуальным для субъекта РФ вопросам защиты детей, в том числе работа со случаем.

Так, в отчётный период Уполномоченным совместно с Президиумом Координационного Совета проводился анализ наиболее острых проблем, для решения которых использовались площадки Координационных Советов региональных уполномоченных в федеральных округах. Координационные советы в соответствии с утверждёнными планами проводили заседания (онлайн/офлайн), в работе которых принимали участие руководители и представители органов исполнительной власти субъектов РФ, некоммерческие организации, профильные специалисты и эксперты. Всего в 2020 году в федеральных округах состоялось 23 заседания, из них: по 4 в Центральном, Южном, по 3 в Северо-Западном, Приволжском, Северо-Кавказском, по 2 в Уральском, Сибирском, Дальневосточном.

Общая повестка включала проблемные вопросы по:

1. Совершенствованию законодательства в сфере:

- профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- реформирования организации и деятельности органов опеки и попечительства;
- семейных правоотношений.

2. Актуальным вопросам правоприменительной практики в сферах:

- образования, включая обучение детей, в том числе детей-инвалидов, проведение итоговой государственной аттестации в условиях режима повышенной готовности в связи угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19); соблюдение масочного режима в школах; защита от насилия и формирование бесконфликтной образовательной среды; развитие служб медиации; качество питания детей, в том числе детей с пищевыми особенностями, а также орфанными заболеваниями;
- отдыха и оздоровления, санаторно-курортного лечения в условиях режима повышенной готовности в связи угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19);
- занятости несовершеннолетних, в том числе досуг детей, неохваченных

организованными формами отдыха, меры по предупреждению травмирования и гибели детей;

– охраны здоровья, например, обеспечение детей незарегистрированными на территории РФ лекарственными препаратами, организация паллиативной помощи несовершеннолетним;

– социального обеспечения, включая меры поддержки семьям, воспитывающим детей; постинтернатное сопровождение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– семейных отношений, в том числе работа с семьями, находившимися в социально опасном положении, трудной жизненной ситуации, воспитывавших детей с ограниченными возможностями здоровья, а также детей-инвалидов; защита прав несовершеннолетних в семьях, пребывавших в состоянии острого конфликта по вопросам воспитания детей (определение места жительства, передача ребёнка одному из родителей, порядок общения с ребёнком одного из родителей или иного родственника);

– жилищных отношений, например, предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство либо компенсации за него семьям, воспитывавших детей-инвалидов, защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– информационной безопасности, в том числе проблема ограничения распространения запрещённого контента.

3. Реализации инициатив Уполномоченного в субъектах РФ, например, Всероссийской акции «Безопасность детства» и др. Решения и предложения, принятые по итогам заседаний Координационных Советов, учитывались Уполномоченными, направлялись в профильные федеральные и региональные органы власти (представлены в параграфах раздела II Доклада).

Состоялись Всероссийские совещания с региональными уполномоченными, участие в которых также принимали представители профильных органов государственной власти, правоохранительных структур, активистов региональных Советов отцов, общественных организаций, на которых обсудили:

– «Актуальные задачи совершенствования государственной политики в сфере образования» (20-21 августа 2021 г., г. Москва). Уполномоченный проинформировал о том, какие проблемы были решены в сфере детской политики, среди них, выделение дополнительных средств на лечение детей с тяжёлыми и редкими заболеваниями, обеспечение учащихся начальной школы бесплатным питанием, установка в новостройках ограничителей на окна для безопасности детей и другие актуальные вопросы. С учётом вступивших изменений и дополнений Конституции Российской Федерации, Уполномоченный сформулировал задачи по ряду важнейших направлений, таких как комплексная безопасность несовершеннолетних, реформирование органов опеки и попечительства, совершенствование мер поддержки детей-сирот, многодетных семей, оказание паллиативной помощи детям, развитие детского позитивного контента, которые нуждаются в особо пристальном внимании региональных уполномоченных.

Проект «Качество детства» стал ключевым для обсуждения на совещании. Его внедрение должно помочь регионам найти слабые места при реализации детской политики и найти наиболее эффективные решения для их устранения. Город Санкт-Петербург стал пилотной площадкой для реализации данного проекта (информация представлена в пункте 2.1 Доклада).

– «О состоянии паллиативной помощи детям в России» (30 июля 2020 г., г. Москва). Уполномоченный, при участии сотрудников первого в стране Санкт-Петербургского детского хосписа, а также команды социологов из Санкт-Петербургского государственного университета, обсудил итоги мониторинга оказания паллиативной медицинской помощи детям. Обсуждение выявленных проблем позволило определить необходимые решения, реализация которых улучшит оказание паллиативной помощи всем нуждающимся детям. Итоговые предложения были направлены на обсуждение в профильные органы власти.



– «Безопасное детство: итоги летней оздоровительной кампании, проблемы и пути решения» (21 октября 2020 г., г. Москва). Уполномоченный представил участникам основные результаты мониторинга летней оздоровительной кампании 2020 года, а также итоги Всероссийской акции «Безопасность детства». Особое внимание было уделено обсуждению проблем организации отдыха и оздоровления детей, выявленных в регионах в период в условиях режима повышенной готовности в связи угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Итоговые предложения были направлены в адрес профильных органов государственной власти.

В отчётном году организован и проведён цикл методических семинаров для региональных уполномоченных, среди них:

– «О порядке подготовки ежегодных докладов уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» (16 июня 2020 г., г. Москва). Каждый доклад предоставил возможность любому заинтересованному лицу получить объективное представление о том, как осуществлялась защита прав несовершеннолетних в субъектах РФ. Анализ докладов региональных уполномоченных позволил выявить ряд проблем, в целях решения которых были разработаны и направлены соответствующие рекомендации.

– «Вопросы рассмотрения уполномоченными по правам ребёнка в субъектах РФ обращений граждан по делам, связанным с определением места жительства ребёнка, передачи его одному из родителей» (15 июля 2020 г., г. Москва). Ежегодно в адрес как федерального, так и региональных уполномоченных от граждан поступают обращения, в которых они информируют о трудностях в решении вопросов, вытекающих из семейно-правовых споров. Заявители обжалуют действия (бездействие) должностных лиц органов опеки и попечительства, Федеральной службы судебных приставов. Региональным уполномоченным даны рекомендации по работе с указанными службами с целью оказания максимально возможной помощи и защиты прав несовершеннолетних.

– «Выработка мер, направленных на реализацию права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа на жилое помещение» (15 сентября 2020 г., г. Москва).

– «Судебная защита прав несовершеннолетних в рамках Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» (15 декабря 2020 г., г. Москва). Проанализированы проблемы, возникавшие при реализации права региональных уполномоченных обращаться в суд в интересах и в защиту несовершеннолетних, им даны все необходимые рекомендации, позволившие более эффективно защищать права и законные интересы несовершеннолетних в судах.

Уполномоченным организовано взаимодействие с региональными уполномоченными при проведении мониторингов и анализа эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям и семьям с детьми.

Уполномоченным инициированы мониторинги деятельности школьных служб медиации и примирения; работы специальных учебно-воспитательных учреждений и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; организации питания несовершеннолетних детей в образовательных организациях, в том числе на предмет качества питания детей с пищевыми особенностями; занятости и досуга несовершеннолетних, неохваченных организованным отдыхом; реализации права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на жилое помещение; деятельности органов опеки и попечительства. По итогам мониторингов органам власти предложены решения выявленных системных проблем (информация представлена в параграфе 1.4 и разделе II Доклада).

Реализация федеральных инициатив, социальных проектов и акций, например, всероссийских проектов «Класс доброты», «ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО», «Лично детям», «Взлётная полоса», фестиваля детских эссе «Письмо солдату. О детях войны», акций «Безопасность детства», «Память победы» позволяет федеральному и региональным уполномоченным совместно с органами власти создавать дополнительные механизмы в сфере защиты прав несовершеннолетних (информация представлена в параграфе 1.7 Доклада).

Отмечая важность координации работы уполномоченных в выработке позиции по системным вопросам в сфере детской политики, следует отметить необходимость скоординированной работы и в каждом конкретном случае, где выявлено нарушение прав ребёнка. В отчётном периоде граждане обращались в адрес Уполномоченного, например, по проблеме получения детьми образования с применением дистанционных технологий в обучении. Заявители указывали на проблемы, которые не позволяли их детям получить необходимые знания, среди них – недостаток персональных компьютеров у детей, медленный Интернет или вовсе отсутствие сети и т.д. (информация представлена в разделе II Доклада).

Координирующая роль Уполномоченного предусматривает использование различных форм руководства региональными уполномоченными, способствует оперативному принятию необходимых мер в целях защиты прав и законных интересов детей в субъектах Российской Федерации при работе со случаем или возникновении чрезвычайных ситуаций. Таким образом, координационные советы уполномоченных по правам ребёнка, всероссийские совещания, методические семинары, мониторинги, федеральные инициативы являются современными инструментами для поиска системных решений по наиболее актуальным проблемам в сфере детства, выработки единой позиции правозащитного института по улучшению положения детей и семей с детьми в Российской Федерации.



## МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИЯМИ ДЛЯ ДЕТЕЙ

В соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона № 501-ФЗ одной из задач Уполномоченного является мониторинг и анализ эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей органами власти, должностными лицами, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям, семьям с детьми.

Несмотря на сложную эпидемиологическую ситуацию, обусловленную введением режима повышенной готовности из-за угрозы распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в 2020 году Уполномоченный провёл анализ эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей органами опеки и попечительства, а также следующие мониторинги:

- деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях, организации деятельности указанных учреждений, их взаимодействия с комиссиями по делам несовершеннолетних и иными субъектами системы профилактики;
- деятельности служб медиации и примирения;
- организации досуга и трудовой занятости детей, не охваченных организованными формами отдыха;
- организации в образовательных учреждениях питания детей с хроническими заболеваниями, определяющими их пищевые особенности.

Принятыми поправками Конституции Российской Федерации особое внимание уделено вопросам семейной политики, защите интересов детей. При этом установлено, что благополучие ребёнка неразрывно связано с благополучием семьи и им определяется. Одновременно статьёй 114 Основного закона к полномочиям Правительства РФ отнесено обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей.

Уполномоченным уделяется первоочередное внимание защите материнства, отцовства и детства, вопросам демографии, что обусловлено как основными задачами, возложенными на него Федеральным законом № 501-ФЗ, так и тенденцией роста обращений граждан в сфере защиты семьи, в которых особое внимание уделяется вопросам обжалования действий/бездействия органов опеки и попечительства.

Проведённые в 2020 году Уполномоченным мониторинги, а также анализ эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов семьи и детей органами опеки и попечительства выявили существенные системные недостатки в их деятельности, обусловленные имеющейся системой управления, организацией их деятельности, устаревшими подходами в работе с семьёй, деформацией приоритетов, которые не обеспечивают профилактическую работу и надлежащую защиту семьи, материнства, отцовства и детства.

Так, ежегодный рост обращений в адрес Уполномоченного по вопросам деятельности органов опеки и попечительства (в среднем на 20 %), а также систематически выявляемые нарушения прав детей в рамках проведённого мониторинга деятельности органов опеки и попечительства (проверено более 300 организаций в 40 регионах России) требуют пересмотра подходов как в управлении, так и в постановке задач.

Следует отметить, что федеральным и региональным законодательством на органы опеки и попечительства возложены более 90 задач (как в части взрослого населения, так и детского). При этом в среднем на одного специалиста приходится 3 тыс. детей. В 64 субъектах Российской Федерации полномочия по опеке и попечительству переданы органам местного самоуправления, в 21 субъекте – на уровне региона. Также в субъектах представлены различные модели управления и подчинённости органов опеки и попечительства: смешанная (территориальный и функциональный тип), региональная и муниципальная.

Как установлено законодательством, приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства по защите прав и интересов детей, в том числе права ребёнка на семью, должна быть организация профилактической работы с семьями и детьми, предусматривающая создание условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребёнка в его родной семье, то есть цель органов опеки – защищать семью в кризисной ситуации, а лучше не допускать подобной ситуации.

Между тем в последнее время деятельность органов опеки и попечительства ассоциируется у многих с разрушением семьи и отобранием детей. Такое положение не случайно, поскольку каждый случай необоснованного отобрания ребёнка из семьи имеет большой общественный резонанс, активно обсуждается в социальных сетях и широко освещается в средствах массовой информации. К примеру, отобрание 15 детей из семьи Тоцких в г. Симферополь или четверых детей из малообеспеченной семьи, проживающей в Домбаровском районе Оренбургской области при отсутствии угрозы их жизни и здоровью.

## **АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ, СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ ОРГАНАМИ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА**

Специалистами Уполномоченного с участием органов прокуратуры проведена проверка в Республике Крым, в ходе которой выявлены серьёзные недостатки в деятельности Управления по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации Симферопольского района г. Симферополь, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству.

Главе региона были направлены рекомендации с предложением принять меры по обеспечению единого подхода к организации деятельности органов опеки и попечительства, передав данные полномочия исполнительному органу государственной власти Республики Крым, что соответствует положениям ст. 121 Семейного кодекса РФ, устанавливающей, что органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Из поступившего ответа Правительства Республики Крым следует, что данный вопрос в настоящее время прорабатывается, поскольку передача таких полномочий потребует внесения изменений в действующее региональное законодательство.

Согласно статистическим данным Министерства просвещения России, за последние 5 лет численность детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью, сократилась на 46,1 % (2016 г. – 3 288 чел., 2020 г. – 1 772 чел.). Однако, официальные данные МВД России о численности детей, отобранных у родителей в соответствии со ст. 77 Семейного кодекса РФ представителями органов опеки и попечительства при участии сотрудников полиции за этот же период (2016 г. – 7 559 чел., 2020 г. – 3 024 чел.), свидетельствуют об иных показателях, значительно превышающих данные Минпросвещения России. Существенная разница в показателях объясняется не только неэффективностью межведомственного взаимодействия, а главное, не отражает действительного положения дел в данной сфере, на что ранее Уполномоченным неоднократно обращалось внимание.

Министерством образования и науки России 27.08.2018 за № 07 5320 было направлено в субъекты Российской Федерации в качестве методической рекомендации письмо с разработанным «Примерным порядком межведомственного взаимодействия по вопросам выявления, предупреждения и устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних», в которых обозначены необходимые действия специалистов органов опеки и попечительства и сотрудников органов полиции при выявлении несовершеннолетнего, жизни и здоровью которого угрожает опасность. Однако ожидаемых результатов это не дало.

На практике, действительно, возникает сложная ситуация, когда сотрудники полиции при исполнении своих обязанностей обнаруживают ребёнка в условиях, угрожающих его жизни и здоровью, нередко, в вечернее, ночное время, праздничные и выходные дни, поэтому не могут вызвать специалистов органа опеки и попечительства, к исключительной компетенции которых относится осуществление процедуры отобрания. В подобных ситуациях действия сотрудников полиции при передаче такого ребёнка в специализированное учреждение для оказания ему помощи в полной мере будет соответствовать положениям нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел.

Данная мера защиты прав ребёнка, находящегося в социально опасном положении, является иной мерой профилактики, что предусмотрено и Федеральным законом № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Однако ссылка в форме статистической отчётности с указанием на то, что отобрание детей в порядке статьи 77 СК РФ производилось представителями органов опеки и попечительства лишь при участии сотрудников полиции вызывает сомнение в достоверности сведений, представленных обоими ведомствами.



Федеральным законом от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» установлено, что официальная статистическая информация – сводная агрегированная документированная информация о количественной стороне массовых социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, формируется субъектами официального статистического учёта. Следует также учитывать, что предоставление недостоверных первичных статистических данных влечёт ответственность в соответствии со ст. 13.19. КоАП РФ.

С учётом изложенного Уполномоченный считает необходимым предложить руководству Минпросвещения и МВД России принять необходимые меры к урегулированию данного вопроса и приведению статистических данных к согласованным показателям состояния дел в такой сложной области мер воздействия, как отобрание ребёнка из семьи.

Вопросами проработки максимально эффективных механизмов охраны прав и интересов ребёнка, а также обеспечения для него возможности жить и воспитываться в семье, регулирования процесса отобрания ребёнка из семьи занимались депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, внёсшие законопроекты, определяющие судебный порядок отобрания детей, в том числе и полномочия органов полиции в этих действиях, однако в связи с несовершенством предлагаемых инициатив оба законопроекта были отозваны.

Несмотря на положительные показатели сокращения за последние пять лет на 34,2 % численности родителей, лишённых родительских прав (2016 г. – 33 979 чел., 2020 г. – 22 370 чел.), а также на 14,7 % – ограниченных в родительских правах (2016 г. – 8 165 чел., 2020 г. – 6 964 чел.), на 43 % сократилось количество родителей, восстановленных в родительских правах, а также на 12,7 % – родителей, в отношении которых отменено ограничение.

Задачей органов опеки и попечительства, как и государства в целом, должен стать не тотальный контроль за семьёй, а, прежде всего, меры по оказанию родителям, оказавшимся в тяжёлой ситуации, определённой помощи, содействие в улучшении жизненной ситуации ребёнка с сохранением семейного воспитания. Между тем такая деятельность органов опеки находится на крайне низком уровне.

К примеру, проверка в Приморском крае показала, что профилактическая работа с неблагополучными семьями не отвечает требованиям, предъявляемым к органам системы профилактики по работе с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации, оказанию им необходимой помощи в целях сохранения семьи и недопущения лишения родительских прав. В регионе численность родителей, отрицательно влияющих на детей, за последние три года увеличилась на 27,2 % с 1 127 в 2017 году до 1 433 в 2019 году. На 10,8 % увеличилось число родителей, лишённых родительских прав (с 533 в 2017 г. до 613 в 2019 г.), при этом с 6,9 % до 4,7 % снизилась доля родителей, восстановленных в родительских правах.

Наиболее тревожными являются показатели отобрания детей у родителей при непосредственной угрозе жизни и здоровью несовершеннолетних. С 2017 по 2019 гг. численность таких детей увеличилась на 55,6 % с 18 до 28 чел. Отобрано по акту полиции в 2017 году – 38 детей, в 2018 году – 40, а в 2019 году число таких детей составило 72 чел. Так, в 2017 году только в ГКУЗ «Краевой психоневрологический дом ребёнка» поступило 5 детей, отобранных из семьи, а в 2019 году – уже 22 ребёнка (увеличение составило более чем в четыре раза).

Поправками Конституции Российской Федерации закреплена обязанность государства обеспечить достойные условия детям, оставшимся без попечения родителей. Это положение Основного закона страны возлагает особую ответственность на органы опеки и попечительства, которые в соответствии с действующим законодательством обязаны обеспечивать права и защиту интересов таких детей.

Уполномоченным регулярно проводится мониторинг соблюдения прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих в приёмных семьях, а также в организациях для детей-сирот. В соответствии со ст. 1551 СК РФ органы опеки и попечительства осуществляют контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также принимают меры для устройства таких детей на воспитание в семью.

Проводимые проверки наглядно показывают, что деятельность органов опеки и попечительства на этом важном направлении выполняется крайне неудовлетворительно. Ежегодно выявляются одни и те же нарушения, однако кардинальные меры по их устранению со стороны органов исполнительной власти регионов не принимаются.

При попустительстве, а нередко и прямом бездействии органов опеки и попечительства, нарушаются имущественные права детей, содержащихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявлены неединичные факты необоснованного снятия и расходования денежных средств воспитанников по разрешению органов опеки и попечительства, не принимаются меры к защите их жилищных прав. На протяжении ряда лет не решается проблема взыскания алиментов с нерадивых родителей.

Согласно статистическим данным, число воспитанников организаций для детей-сирот, имеющих право на алименты, составляет 28 328 чел., из них реально алименты получают лишь 39,7 %. К примеру, из 92 воспитанников пяти детских домов Хабаровского края, которым назначена выплата алиментов, 62 ребёнка их не получают. В Калужской области алименты должны получать 1 487 детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в замещающих семьях, и 182 – в организациях для детей-сирот. Фактически выплаты получают 539 детей из числа подопечных и лишь 64 воспитанника учреждений.

Активную роль в процессе взыскания и использования алиментов должны принимать непосредственно законные представители несовершеннолетних, в том числе руководство учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, под контролем со стороны органа опеки и попечительства, который, в свою очередь, должен осуществлять взаимодействие с заинтересованными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках установленной компетенции с целью защиты прав детей-сирот.

Несмотря на то, что в полномочия органов опеки и попечительства не входит составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35.1 КоАП РФ, усматривается необходимость проведения сотрудниками органов опеки и попечительства разъяснительной работы о положениях указанной статьи и об обязанности опекунов (попечителей, приёмных родителей) обращаться в соответствующие органы с заявлением о привлечении должников к административной ответственности.

Более того, в регионах продолжается порочная практика, когда прекращение исполнительного производства по взысканию алиментов происходит по инициативе самих опекунов при активном содействии сотрудников службы судебных приставов. К примеру, сотрудники одного из учреждений

Калужской области пояснили, что судебные приставы-исполнители необоснованно дают разъяснения законным представителям детей о нецелесообразности проведения исполнительного производства. Более того, выявлены неоднократные случаи, когда по инициативе самих судебных приставов опекуны забирают исполнительные листы по уже возбуждённым исполнительным производствам в связи с тем, что должники, якобы, являются безработными.

В итоге действия судебных приставов направлены не на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, а на улучшение ведомственных показателей по сокращению количества неисполненных решений суда, так как неработающие должники, ведущие асоциальный образ жизни, являются именно той категорией граждан, с которых сложнее всего взыскать алименты, но легче прекратить исполнительное производство по личному заявлению опекуна, не принимая во внимание, что зачастую при выходе из детского учреждения единственной материальной поддержкой у несовершеннолетнего являются средства, находящиеся на его счёте.

Не случайно, по данным статистики, в 2020 году 219 668 детей, находившихся в замещающих семьях, имели право на получение алиментов, из них доля реально получавших выплаты составила 38,9 %.

Кроме того, нарушаются права детей, содержащихся в детских организациях, на охрану здоровья, не выполняются санитарно-гигиенические требования и правила содержания воспитанников, не обеспечиваются требования по безопасности учреждений, не принимаются меры по обеспечению прав ребёнка жить и воспитываться в семье.

Серьёзную озабоченность вызывают факты совершения преступлений в отношении воспитанников сотрудниками, работающими в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. За последние пять лет количество таких преступлений увеличилось на 5,3 раза (2016 г. – 7, 2020 г. – 37), в 20 раз возросло число особо тяжких преступлений (2016 г. – 1, 2020 г. – 20), и как никогда – преступления против половой неприкосновенности и половой свободы воспитанников этих учреждений, их число увеличилось с 1 преступления в 2016 году до 26 в 2020 году.

Складывающаяся ситуация требует принятия правоохранительными органами срочных мер, направленных на повышение эффективности работы по установлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений против детей, содержащихся в данных организациях. Представляется также необходимым Министерству науки и высшего образования РФ совместно с профильными институтами разработать механизмы выявления жесткого обращения и насилия в отношении детей, проживающих в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Осуществление функций по реализации государственной политики в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних возложено на Министерство просвещения Российской Федерации, однако региональная практика свидетельствует об отсутствии единообразных подходов к ведомственной подчинённости органов опеки и попечительства. Так, в некоторых регионах полномочия органов опеки и попечительства переданы в органы исполнительной власти, отвечающие за социальную политику, в других – за образование, в третьих – образовано отдельное ведомство, отвечающее исключительно за семейную и демографическую политику, в четвёртых – полномочия переданы в муниципалитеты.

Слабым звеном в организации и деятельности органов опеки и попечительства является кадровый вопрос – уровень квалификации их сотрудников зачастую не соответствует требованиям, установленным приказом Минтруда России от 18.11.2013 № 680н. В качестве характерного примера можно привести

работу органов опеки и попечительства в Симферопольском муниципальном районе, где вместо предусмотренных 11 ставок служащих, фактически заполнены только 9, при этом один сотрудник имеет высшее образование по специальности «Туризм», другой – «Экономика и предпринимательство». Как уже отмечалось, новелла Основного закона страны – ст. 67.1 Конституции Российской Федерации гласит, что государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берёт на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без их попечения. В этой связи защита и обеспечение соблюдения прав и наилучших интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, пребывающих в детских организациях, является одной из основных задач органов власти всех уровней. Равно как и обеспечение эффективного функционирования органов опеки и попечительства в вопросах защиты прав данной категории детей.

Важно отметить, что в 2020 году инициатива Уполномоченного по разработке предложений по выстраиванию единой системы подчиненности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, получила своё нормативное закрепление. ещё в 2017 году на встрече с Президентом Российской Федерации Уполномоченным была обозначена проблема нарушения преемственности в воспитательном процессе и отсутствия единообразного подхода к воспитанию и развитию ребёнка при перемещении его из одной организации для детей-сирот в другую. Дети переводятся в различные организации в зависимости от возраста, правового статуса, состояния здоровья, то есть фактически «переходят» из ведомства в ведомство, что не позволяет обеспечить непрерывность его реабилитации в едином ключе.

Отнесение сферы опеки и попечительства, социального обслуживания детей-сирот к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения также осложняет ситуацию в связи с перераспределением функционала между ведомствами на региональном уровне. По результатам состоявшейся встречи Президентом Российской Федерации дано указание от 31 мая 2017 года № Пр-1082 о проведении анализа практики ведомственной принадлежности сиротских учреждений, оценки её эффективности и разработке предложений по выстраиванию единой системы подчинённости.

В рамках проработки обозначенной проблемы Министерством просвещения Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами власти в 2018 году проанализирована региональная практика ведомственной подчинённости организаций для детей-сирот. Результаты показали, что единая система управления организациями для детей-сирот в субъектах Российской Федерации позволяет наиболее эффективно вырабатывать и реализовывать государственную политику региона в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот, в том числе гарантировать общий порядок, единые нормативы материального обеспечения и меры социальной поддержки детей-сирот, а также способствует оперативному обмену информацией о ребёнке между различными ведомствами.

В этой связи в 2020 году Минпросвещения, Минтрудом и Минздравом России утверждён план мероприятий («дорожная карта») по переходу до 2024 года к единой модели подчиненности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан в субъектах Российской Федерации.

Реализация «дорожной карты» позволит обеспечить эффективное управление всеми учреждениями для детей-сирот, в том числе осуществляющими сопровождение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа через единый орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, наиболее эффективно реализовывать единую государственную политику региона в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот.

Представляется, что единая модель подчинённости организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является лишь одной из составных частей процесса реорганизации деятельности органов опеки и попечительства в целом.

В настоящее время в Министерстве просвещения Российской Федерации создана рабочая группа с участием представителей федеральных ведомств, Уполномоченного, научного сообщества по совершенствованию организации деятельности органов опеки и попечительства.

Необходимо отметить, что сегодня в России нет структуры, деятельность которой будет в полной мере отвечать эффективной реализации новаций Конституции Российской Федерации, направленных на защиту семьи, материнства, отцовства и детства, создание условий для достойного воспитания детей в семье, особую заботу о детях-сиротах, сохранение традиционных семейных ценностей.

Вопросы демографии, защиты и поддержки семьи и детства, укрепления традиционных семейных ценностей находятся в ведении множества федеральных министерств и ведомств (Минпросвет, Минтруд, Минздрав, Минспорт, МВД, Минэкономразвития России, Росмолодёжь), что создаёт определённые сложности для качественной реализации государственной политики и не может являться эффективной моделью управления в столь значимой и одновременно чувствительной для жизнедеятельности семьи и детей сфере, а также решения острой демографической проблемы.

Предложение о создании единого органа исполнительной власти Российской Федерации – Министерства семейной, молодёжной и демографической политики Российской Федерации – обсуждалось на разных площадках, поддержано Советом Федерации, депутатами Государственной Думы, родительским сообществом и представляет собой решение актуальных задач по воплощению в жизнь важнейших норм Основного закона страны.

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации объединение в одном ведомстве функций по социальной защите, демографии, опеки и попечительству положительно сказалось на состоянии дел в данной сфере. В частности, уже созданы и успешно функционируют: Министерство семейной, демографической и социальной политики и социального благополучия Ульяновской области, Министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области, Министерство социальной, семейной и демографической политики Удмуртской Республики, Министерство семьи, труда и социальной защиты Республики Башкортостан.

В этой связи считаем целесообразным Правительству Российской Федерации при участии Уполномоченного создать комиссию по определению ведомства, отвечающего за семейную и демографическую политику в Российской Федерации, с передачей полномочий и функционала федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за государственную политику в сфере семьи, материнства, отцовства, детства и демографии.

Одной из первоочередных задач этого Министерства должна стать реорганизация органов опеки и попечительства, о чём свидетельствуют многочисленные обращения граждан, а также неудовлетворительное исполнение ими функций по выявлению и оказанию помощи семьям, находящимся в социально опасном положении, формальный подход к работе по устройству в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При этом важно не множить структуры или заниматься их переименованием, а изменить сам подход к помощи семьям с детьми. Ключевыми векторами в деятельности органов опеки и попечительства должны стать доверие, качество и своевременность, а функции контроля смениться на всестороннюю помощь и поддержку семей с детьми.

**МОНИТОРИНГ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ  
СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ  
БЕЗНАДЗОРНОСТИ И  
ПРАВОНАРУШЕНИЙ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Проблемы детей и семей с детьми носят, как правило, комплексный, многоотраслевой характер, и их решение возможно только при качественном межведомственном взаимодействии. Вместе с тем при работе по обращениям граждан и в ходе инспекционных выездов в субъекты Российской Федерации отмечается, как правило, слабое межведомственное взаимодействие и отсутствие координирующей роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП, комиссии).

Мониторинг проводился Уполномоченным и сотрудниками его аппарата с привлечением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональных уполномоченных по правам ребёнка в период с июля по декабрь 2020 года. Цель мониторинга состояла в изучении организации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их взаимодействия при решении общепрофилактических и частных вопросов, координирующей роли комиссий КДНиЗП на региональном и муниципальном уровнях. Работа проведена в Забайкальском, Краснодарском, Красноярском, Приморском, Хабаровском краях, в Амурской, Калужской, Ленинградской, Московской, Омской, Ярославской областях и Санкт-Петербурге.

Анализ результатов мониторинга свидетельствует о наличии серьёзных недостатков в деятельности субъектов системы профилактики и КДНиЗП в качестве координирующего органа, в том числе:

1. Недостаточное понимание специалистами, обеспечивающими деятельность КДНиЗП, особенно на муниципальном уровне, норм законодательства в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Специалисты комиссий осуществляют учёт несовершеннолетних и семей с детьми, находящихся в социально опасном положении, однако практически никто не может разъяснить его цель, содержание, регламентацию, а также основания для постановки на учёт и его прекращения. При этом Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Примерное положение), утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 № 995 (в редакции 2020 г.), осуществление сбора и обобщения КДНиЗП информации в такой форме, как учёт, не предусмотрено. В итоге у специалистов комиссий отсутствует понимание того, какая документация должна вестись, как необходимо сопоставлять сведения о лицах, состоящих на различных видах учёта в субъектах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а главное – как организовать с ними комплексную работу.

Кроме того, в связи с наличием разных методик подсчёта статистических данных наблюдается расхождение количественных показателей у КДНиЗП и других ведомств. Так, число родителей, состоящих на учёте в полиции, в ряде случаев значительно превышает число лиц данной категории, контролируемых в рамках деятельности комиссий. Такая же ситуация наблюдается и по несовершеннолетним. Например, проверка Омской области выявила, что в подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел состояло 3 023 семьи, в КДНиЗП – 1 076 семей, а в едином банке данных – 1 527 семей. На контроле в КДНиЗП Красноармейского района Краснодарского края числятся в два раза меньше несовершеннолетних, чем состоит на учёте в подразделении по делам несовершеннолетних (далее – ПДН). Такая картина наблюдается практически в каждом регионе.

Для эффективной координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних комиссия должна располагать сведениями обо всех лицах, с которыми проводится индивидуально-профилактическая работа. Данный аспект можно подтвердить следующим примером. При посещении социально-реабилитационного центра несовершеннолетних (далее – СРЦН) в

Санкт-Петербурге выявлена многодетная семья, в которой шесть несовершеннолетних детей, рождённых от троих мужчин, каждый из которых является отцом двоих детей. Органами опеки и попечительства подано исковое заявление в суд о лишении родительских прав в отношении всех родителей. При этом двое детей более года находились в реабилитационном центре, несмотря на попытки их отца забрать к себе, один ребёнок проживал со своим отцом, один находился на лечении и двое – вместе с матерью и своим отцом. Все мужчины установили отцовство, были готовы воспитывать своих детей и пытались отстоять это право в судебных заседаниях. После изучения материалов дела и беседы со специалистами КДНиЗП они не смогли объяснить, почему при координирующей роли комиссии сотрудники органов опеки вместо осуществления комплексной профилактической работы с семьёй направили в суд иски о лишении этих мужчин родительских прав.

В Омске выявлен случай, когда КДНиЗП признала семью находящейся в социально опасном положении и нуждающейся в проведении профилактической работы только спустя девять лет (в апреле 2019 г.) после появления о ней негативной информации (в 2010 г.). Кроме того, родители неоднократно привлекались к административной ответственности, в том числе по ч. 1 ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Таким образом, были нарушены требования федерального и регионального законодательства.

Воспитывающийся в этой семье ребёнок с апреля 2018 года сменил три СРЦН. В каждом из них составлялись индивидуальные программы предоставления социальных услуг, которые не учитывали ранее составленные планы по реабилитации несовершеннолетнего, а также их реализацию. Отсутствовало не только межведомственное взаимодействие, но и взаимное информирование между учреждениями одного профиля, находящимися в пределах одного города. Кроме того, индивидуальные программы предоставления социальных услуг от 12 марта 2019 г. и от 11 сентября 2019 г. не предусматривали никаких мероприятий, направленных на восстановление детско-родительских отношений.

При обследовании условий проживания семьи специалисты центра «Забота» зафиксировали наличие всего необходимого для воспитания и развития несовершеннолетнего, включая сделанный ремонт в квартире. Вместе с тем уже меньше чем через месяц представители комплексного центра социального обслуживания населения «Вдохновение» указали в акте на неудовлетворительное санитарное состояние указанной квартиры и отметили, что семья находится в социально опасном положении. При этом на межведомственном уровне работа с данной семьёй не была организована, межведомственные программы индивидуальной профилактической работы не были утверждены даже после установления её социально опасного положения.

2. Формальный подход к организации работы, составлению и реализации индивидуальных программ социальной реабилитации (ИПСР) несовершеннолетних, находящихся на контроле КДНиЗП. Примерами могут служить результаты проверок, проведённых во Всеволожском районе Ленинградской области, в г. Калуге, Дзержинском районе Калужской области и в других регионах. Так, при неоднократном составлении ИПСР на девочку, оказавшуюся на контроле в КДНиЗП г. Калуги за неоднократное совершение административных правонарушений и непосещение образовательной организации, реабилитационные мероприятия дублировались из программы в программу, сроки их выполнения не были конкретизированы и, соответственно, не исполнялись. Управление МВД России по г. Калуге обратило на данный факт внимание, однако никаких мер принято не было. В результате несовершеннолетняя совершила свыше 30 краж чужого имущества и грабёж, в связи с чем постановлением суда от 4 декабря 2019 г. ей избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

Показателен пример Всеволожского района Ленинградской области, в социально-реабилитационный центр которого с разницей в одну неделю в январе 2019 года были помещены брат и сестра. В августе 2020 года дети ещё находились в указанном учреждении. При этом взаимодействие СРЦН с субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних налажено не было, работа с семьёй не проводилась, улучшения ситуации не отмечалось. В начале 2020 года в суд был подан иск о лишении родительских прав, но и после этого никто с законным представителем не работал, попытки сохранить семью не предпринимались. Такой подход к организации работы негативно сказывается на детях и семьях, попадающих в поле зрения субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, нуждающихся в проведении с ними реальной работы, и способствует ухудшению ситуации и увеличению числа социальных сирот – при живых родителях.

3. Загруженность КДНиЗП материалами об административных правонарушениях и, как следствие, поверхностное их рассмотрение. Значительный объём работы муниципальных КДНиЗП сводится к изучению протоколов об административных правонарушениях, подлежащих рассмотрению данным коллегиальным органом в соответствии со статьями 22.1 и 23.2 КоАП РФ. Ввиду большого количества таких материалов заседания некоторых комиссий фактически ограничиваются только этой работой.

Нередко на одно заседание выносятся свыше 30 протоколов, что негативно сказывается на качестве их рассмотрения и на обеспечении профилактической составляющей.

Несмотря на наличие предусмотренного законодательством права комиссий истребовать дополнительные материалы по административному правонарушению либо прекратить производство по делу при наличии соответствующих обстоятельств (статьи 24.5, 29.4, 29.9 КоАП РФ), КДНиЗП часто принимают решение о привлечении лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении (особенно по части первой статьи 5.35 КоАП РФ), к ответственности и вынесению ему предупреждения, не оценивая правовых последствий данного решения.

Между тем факт привлечения лица к административной ответственности по данной статье влечёт за собой обязательность рассмотрения вопроса об учёте его как неблагополучного родителя в органах внутренних дел, а также может существенно повлиять, например, на вопросы трудоустройства данного лица. В связи с чем КДНиЗП часто воспринимается как карательный орган, а не защищающая права несовершеннолетних структура. Например, в г. Москве мать несовершеннолетней обратилась за помощью, когда самостоятельно уже не смогла справиться с воспитанием дочери в части её систематических опозданий в школу. Результатом данного обращения стало привлечение матери к административной ответственности по части первой статьи 5.35 КоАП РФ, комиссией вынесено предупреждение, девочка поставлена на учёт в полицию. Вероятно, в дальнейшем данная семья и её знакомые не обратятся за помощью к субъектам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних даже в самых сложных ситуациях.

4. Нарушения в ведении документации КДНиЗП.

Статьёй 14(4) Примерного положения предусмотрено, что проект плана работы комиссии формируется на основе предложений, поступивших в комиссию и выносимых по согласованию с председателем комиссии для обсуждения и утверждения на заседании в конце года, предшествующего году реализации плана работы комиссии. При этом в значительной части муниципальных комиссий, деятельность которых изучалась, планы работы были утверждены в январе-феврале, а даже в марте того года, на который планировалась деятельность (например, Забайкальский край, Волховский и Сланцевский районы Ленинградской области).



Сохраняется практика утверждения планов председателями комиссий, что противоречит законодательству (КДНиЗП при администрации Центрального района г. Санкт-Петербурга, Волховского района Ленинградской области). В некоторых случаях, например, в Нерчинском районе Забайкальского края, план работы комиссии подменяется комплексным планом деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в муниципальном образовании, утверждаемым председателем КДНиЗП в январе планируемого года. При этом указанные в нём мероприятия не предусматривают проведение комплексной работы.

Нередко планирование носит формальный характер, мероприятия и рассматриваемые вопросы повторяются из года в год, а иногда и несколько раз в течение одного года, не учитывается специфика непосредственно муниципального образования, где функционирует комиссия.

#### 5. Отсутствие комплексного подхода при рассмотрении вопросов.

Например, планом КДНиЗП Всеволожского района Ленинградской области предусмотрено выступление представителя только одного ведомства, освещающего конкретную тему. Так, при рассмотрении вопросов «О состоянии преступности несовершеннолетних по итогам 2019 года и мерах по её стабилизации» и «О принимаемых мерах по предотвращению самовольных уходов несовершеннолетних из детских оздоровительных лагерей» было предусмотрено выступление представителя ПДН УМВД России по данному району, при рассмотрении вопроса «О состоянии работы по временному и постоянному трудоустройству подростков в возрасте от 14 до 18 лет, в том числе подростков с девиантным поведением» – сотрудника Центра занятости населения, а по вопросу «Профилактика повторных преступлений несовершеннолетних, осуждённых без изоляции от общества, оказание различных видов помощи указанной категории несовершеннолетних» – представителя уголовно-исполнительной инспекции.

Очевидно, что отчёт одного ведомства не может отразить все грани работы. Необходимы всесторонний анализ и комплексное решение вопроса, основанное на результатах деятельности всех заинтересованных субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. К сожалению, подобная ситуация наблюдается во многих регионах.

#### 6. Отсутствие контроля за выполнением принятых решений.

К примеру, пунктом 3.1 постановления Приморской КДНиЗП от 12 февраля 2020 г. №1 УМВД России по Приморскому краю было поручено взять на контроль принятие территориальными отделами УМВД России по Приморскому краю мер по стабилизации криминогенной обстановки в подростковой среде в конкретных муниципальных районах. Срок исполнения – 1 квартал 2020 г.

Аналогичное поручение было дано территориальным комиссиям с предложением сообщить о причинах роста преступлений в указанных районах и принятых мерах по снижению подростковой преступности (срок до 10 апреля 2020 г.). Однако, ни УМВД по Приморскому краю, ни муниципальные комиссии не проинформировали краевую комиссию о причинах роста преступлений несовершеннолетних и принятых мерах по стабилизации криминогенной обстановки. На последующих заседаниях данный вопрос также не обсуждался.

#### 7. Проблема кадровой обеспеченности КДНиЗП.

По результатам мониторинга Минпросвещения России в 2020 году (Форма 1-КДН «Сведения о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних») существовало 2 751 территориальная (муниципальная) КДНиЗП, осуществлявшая деятельность в муниципальных образованиях субъектов РФ (в 2018 году – 2 591).

Численность специалистов, обеспечивавших деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, составила 5 542 человека (в 2018 году – 5 236 чел.), то есть в среднем на каждую территориальную КДНиЗП приходилось по 2 специалиста. Однако, на практике ситуация складывается иначе. Во многих комиссиях отсутствуют полноценные аппараты, способные обработать материалы и организовать эффективную деятельность КДНиЗП.

Ст. 2 Примерного положения предусмотрена возможность создания высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, отделов или других структурных подразделений в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления для обеспечения деятельности комиссий. На практике эта норма реализуется не везде.

Наиболее сложная ситуация из числа посещённых сотрудниками аппарата Уполномоченного в 2020 году регионов сложилась в Амурской области. Согласно сведениям областной комиссии, в Ромненском районе с июля 2019 г. по август 2020 г. сменилось четыре ответственных секретаря комиссии, в семи территориальных комиссиях ответственные секретари имеют опыт работы менее года. В Мазановском районе произошла практически кадровая катастрофа, когда четыре месяца (с сентября 2019 года по январь 2020 года) не было ответственного секретаря комиссии, а председатель комиссии не исполнял своих обязанностей. Дела об административных правонарушениях не рассматривались, сроки истекли, вследствие чего правонарушители ушли от ответственности.

Непростая обстановка и в Приморье. Постановлением Правительства Приморского края от 05.02.2020 № 74-пп утверждено новое Положение о краевой межведомственной КДНиЗП, предусматривающее, что её деятельность обеспечивают ответственный секретарь и инспектор по работе с детьми. На момент проверки должность инспектора по работе с детьми была вакантна, но в перечень вакансий Администрации Правительства края не была включена. Вся нагрузка по обеспечению работы комиссии возложена на ответственного секретаря.

Аналогичная ситуация сложилась в Республике Крым, где в Симферопольской КДНиЗП постоянно вакантна одна из трёх должностей сотрудников, обеспечивающих её деятельность. Данное обстоятельство не может не отражаться на организации надлежащей работы комиссии и выполнении возложенных на неё задач.

Комиссиями предпринимаются попытки поиска новых форм работы в виде делегирования части полномочий иным организациям. Например, передача полномочий по ведению документации в специализированные городские центры (в Санкт-Петербурге – центр «Контакт») или социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних.

Возможно, с учётом недостатка специалистов непосредственно в комиссиях это интересное и достаточно инновационное решение. Однако, и в Санкт-Петербурге, и в Калужской и Ленинградской областях такая практика привела к отсутствию в КДНиЗП информации о проводимой с детьми работе. Центры работают в рамках своей компетенции. В итоге не организованы обмен информацией и межведомственная работа, а, следовательно, в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних отсутствует комплексный подход.

#### 8. Слабая методическая работа региональных КДНиЗП.

В соответствии с абзацем 2 подпункта «б» пункта 7 Примерного положения комиссии субъектов Российской Федерации оказывают методическую помощь, осуществляют информационное обеспечение и контроль за

деятельностью территориальных (муниципальных) комиссий в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации. Однако на практике данное положение реализуется не везде. Например, во время выезда в Амурскую область сотрудникам аппарата Уполномоченного были представлены только одни методические рекомендации «О психолого-педагогических и правовых основах организации работы с несовершеннолетними, склонными к проявлению асоциальных форм поведения», изданные ГАУ ДПО «Амурский областной институт развития образования» в 2020 году. На территории Приморского края деятельность по обобщению и распространению опыта работы не осуществляется с начала 2019 года.

Безусловно, в ходе мониторинга выявлены и положительные примеры организации работы. Внимания заслуживает опыт работы Новороссийской комиссии Краснодарского края по отслеживанию каждого случая, требующего организации межведомственной индивидуально-профилактической работы. Важно отметить серьёзную работу по обучению и методическому сопровождению муниципальных комиссий со стороны региональных КДНиЗП г. Санкт-Петербурга, Краснодарского края, Московской области, а также обеспечение профессионального (супервизорского) сопровождения специалистов, ответственных за работу с семьёй, в Московской области.

К сожалению, имеющийся опыт эффективной организации деятельности региональной комиссий практически не транслируется. Проблема также нередко заключается в качестве восприятия на местах доводимой информации и степени внимания администраций муниципальных образований к такому важному субъекту профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, как КДНиЗП.

В целях совершенствования деятельности КДНиЗП и организации межведомственного взаимодействия практически во всех субъектах Российской Федерации, посещённых Уполномоченным и специалистами его аппарата, проведены совещания и круглые столы с обсуждением основных проблем в данной сфере и возможных путей их решения.

В ноябре 2020 г. Уполномоченный принял участие в седьмом Всероссийском совещании по вопросу организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, отметил ключевые моменты, которые могли бы повысить эффективность влияния комиссий на формирование основ детского благополучия. Обозначена необходимость:

- привлечения компетентных субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с целью оказания помощи ребёнку и семье;
- изменения подхода в работе комиссий, чтобы родители (законные представители) несовершеннолетних и сами дети не боялись обращаться в комиссию за помощью в решении возникшей проблемы;
- повышения уровня компетентности в части применения норм законодательства в практической деятельности;
- обеспечения доступности комиссий для граждан, в том числе организации приёмов заявителей.

Следует также отметить, что в 2020 году проведена серьёзная работа по совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Уполномоченный принял участие в разработке проекта концепции федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения», представлены существенные замечания и предложения по содержанию данного документа.

**МОНИТОРИНГ  
СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И  
ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ,  
НАХОДЯЩИХСЯ В  
СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧЕБНО-  
ВОСПИТАТЕЛЬНЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЯХ,  
ОРГАНИЗАЦИИ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УКАЗАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ,  
ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С  
КОМИССИЯМИ ПО ДЕЛАМ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ  
И ИНЫМИ СУБЪЕКТАМИ  
СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ**

С учётом поступавших обращений и результатов проверок в субъектах Российской Федерации, в ходе которых в деятельности специальных учебно-воспитательных учреждений (далее – СУВУ) неоднократно выявлялись недостатки, в период с июля по декабрь 2020 года Уполномоченным и сотрудниками его аппарата с привлечением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональных уполномоченных по правам ребёнка был проведён мониторинг, цель которого состояла в изучении соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях (СУВУ) открытого (СУВУОТ) и закрытого типов (СУВУЗТ), а также проведении анализа организации деятельности указанных учреждений и их взаимодействия с КДНиЗП и иными субъектами системы профилактики по месту проживания семей обучающихся.

Стоящие перед СУВУ задачи регламентированы статьёй 15 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Согласно имеющимся статистическим сведениям, в 2020 году в Российской Федерации функционировало 58 СУВУ, расположенных в 44 субъектах РФ, с численностью обучающихся – 2 978. Из них 14 учреждений открытого и 44 – закрытого типа. В 2020 году по решению Министерства просвещения Российской Федерации два федеральных СУВУ (в Республике Хакасия и Еврейской автономной области) были преобразованы из учреждений открытого типа в учреждения закрытого типа.

В рамках мониторинга состоялись выезды в Астраханское и Санкт-Петербургское СУВУЗТ, подведомственные Минпросвещения России, а также в Сланцевское (Ленинградская область), Сретенское (Забайкальский край) СУВУЗТ, Общеобразовательную школу Краснодарского края, Приморское специальное учебно-воспитательное учреждение имени Т. М. Тихого (Приморский край), Каширскую специальную учебно-воспитательную школу закрытого типа (Московская область), Чеховскую специальную учебно-воспитательную школу закрытого типа (Московская область) и Специальную общеобразовательную школу № 2 (открытого типа) г. Санкт-Петербурга.

По результатам мониторинга выявлены следующие проблемы, связанные с деятельностью СУВУ:

1. В большинстве случаев специальные учебно-воспитательные учреждения, особенно закрытого типа, воспринимаются не как субъекты профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а как пенитенциарные учреждения.

Это порождает ряд проблем – от нежелания направлять в данные учреждения детей, совершивших общественно-опасные деяния, до нежелания принимать их обратно по месту постоянного проживания даже на краткосрочный период (например, в каникулярный отпуск). К тому же судебское сообщество нередко считает направление в указанные учреждения чрезмерной мерой наказания, что не позволяет в полном объёме использовать их профилактический потенциал. Вместе с тем ст. 15 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» СУВУ отнесены к субъектам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и являются уникальными с точки зрения возможностей воспитания, развития, обучения направляемых в них детей, а также коррекции детско-родительских отношений в семьях.

2. Специалистами СУВУ в должном объёме не изучены и не реализуются на практике положения приказа Министерства просвещения Российской Федерации от 17.07.2019 № 381 «Об утверждении порядка и организации деятельности специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа», вступившего в силу 1 января 2020 года, в котором детально регламентированы основные аспекты их функционирования. Не внесены

необходимые изменения в локальные нормативные акты региональных учреждений. Например, ни в одном из посещённых СУВУ специалисты не назвали прописанного в приказе требования о направлении выписки из карты динамики развития и реабилитации обучающегося в территориальные КДНиЗП при прекращении его пребывания в СУВУ для обеспечения оказания ему помощи в бытовом устройстве и осуществления иных функций по его социальной реабилитации. И, как следствие, ни в одной из комиссий такие выписки не обнаружены.

3. Полное или частичное отсутствие налаженной и конструктивной системы взаимодействия и обмена информацией между СУВУ и территориальными КДНиЗП по месту постоянного проживания обучающихся. Направление подростка в СУВУ, особенно находящееся в другом субъекте Российской Федерации, нередко приводит к прекращению субъектами профилактики соответствующей работы с его семьёй. Обмена информацией о ребёнке, его родителях или иных законных представителях, о состоянии взаимоотношений между членами семьи, позитивных и негативных моментах, учёт которых мог бы способствовать грамотному построению работы с обучающимся, на практике не происходит.

Специалистам СУВУ при разработке программы адаптации и реабилитации для поступившего в указанное учреждение несовершеннолетнего приходится опираться преимущественно на материалы о совершённых им правонарушениях, так как никакой информации о ситуации в семье, окружении подростка, наличии негативно или позитивно влияющих на него значимых лиц не предоставляется. Недостаточная информированность увеличивает продолжительность периода изучения несовершеннолетнего и снижает эффективность проводимых с ним мероприятий.

Отсутствие взаимного информирования в период пребывания подростка в СУВУ обуславливает частые отказы КДНиЗП в досрочном выпуске или направлении несовершеннолетнего в каникулярный отпуск, мотивированные проявлением противоправного поведения ребёнка до направления в СУВУ либо неблагоприятной обстановкой в семье, с которой фактически никто не работал.

Например, КДНиЗП Кузнецкого района г. Новокузнецка Кемеровской области отказала в предоставлении каникулярного отпуска с последующим выпуском из Астраханского СУВУ несовершеннолетнему, срок пребывания которого в учреждении истекал через неделю после окончания предполагаемого отпуска, обосновывая отказ тем, что он «склонен к совершению противоправных действий». Щекинским СУВУЗТ направлялся запрос в КДНиЗП Тихвинского района Ленинградской области с просьбой высказать мнение о досрочном выпуске несовершеннолетнего ввиду его исправления, однако в согласовании данного вопроса было отказано из-за недостаточности проведённой с ним профилактической работы и отрицательного отношения матери к выпуску сына.

Аналогичные решения принимались комиссиями Мурманской и Ярославской областей. Подобная практика требует пересмотра, так как нивелирует все усилия и коллектива СУВУ, и самого несовершеннолетнего по его социализации и перевоспитанию.

В качестве позитивного примера решения данной проблемы можно привести практику Московской области по разработке положений о взаимодействии районных КДНиЗП и СУВУ. В компетенцию специалиста комиссии входит организация взаимодействия между учреждением и комиссиями других районов области. Он составляет «лист связи», в котором указывается информация о близких родственниках и круге общения несовершеннолетних, и передаёт его в учреждение. С учётом имеющихся контактов происходит взаимодействие окружения ребёнка с учреждением и комиссией.

4. Отсутствие единой схемы организации медицинской деятельности в СУВУ и ведения соответствующей документации. Например, осмотры несовершеннолетних на наличие телесных повреждений в федеральных СУВУ проводятся медицинским работником ежедневно с фиксацией их результатов в журнале. В региональных СУВУ такой порядок отсутствует: осмотры или совсем не проводятся, или проводятся формально. В некоторых учреждениях пояснили, что осмотр проводится при посещении обучающимися бани, то есть не чаще одного раза в неделю, и его результаты также нигде не фиксируются. При этом во время посещения СУВУ сотрудниками аппарата Уполномоченного были обнаружены внешние признаки телесных повреждений у несовершеннолетних, в том числе гематомы, ссадины, причём неоднократные, однако должного внимания работниками учреждений этим фактам уделено не было, причины не выявлены, соответствующие меры не приняты.

В ряде учреждений наблюдалась аналогичная ситуация по обнаружению и фиксации нанесённых татуировок. Например, в журнале обращений медицинской части Приморского СУВУ имени Т. М. Тихого в апреле 2020 года зарегистрировано обращение обучающегося по поводу повреждения, причинённого во время сведения татуировки, однако ранее (с момента поступления в СУВУ) никаких сведений о наличии татуировки или её нанесении не было. То есть осмотры или не проводились, или проводились формально. Медицинские работники СУВУ объяснили выявленные недостатки отсутствием перечня документации, которая должна вестись в учреждении, а также регламентации их действий при выявлении телесных повреждений несовершеннолетним, не повлекших кратковременной утраты трудоспособности.

5. Распространение криминальной субкультуры. Поступающие в данные учреждения несовершеннолетние имеют опыт противоправного поведения, нередко в их окружении бывают лица с криминальным прошлым или настоящим, в связи с чем своевременное выявление элементов криминальной субкультуры и пресечение их распространения является важнейшим элементом воспитательной и профилактической работы, проводимой в СУВУ.

Кроме того, изучение организации работы свидетельствует о недостаточном внимании к этой проблеме и даже о её недопонимании работниками СУВУ. Например, в Специальной общеобразовательной школе № 2 (открытого типа) г. Санкт-Петербурга администрация и работники учреждения не отреагировали на нанесение обучающимися на спортивный инвентарь, которым постоянно пользовались дети, надписей и рисунков, относящихся к криминальной субкультуре. В Сретенском СУВУЗТ (Забайкальский край) не придали значения надписям криминального характера, нанесённым на матрасы в карантинном блоке. В Каширской спецшколе (Московская область) символика криминальной субкультуры обнаружена в нескольких тетрадях обучающихся, а также на внутренних сторонах дверей шкафов, которыми пользуются дети.

При общении с воспитателем отряда стало понятно, что работник не понимает, что означает подобная символика, соответственно, эта информация до психолога не доводилась и работа по данному направлению не проводилась, несмотря на наличие соответствующей функции в должностной инструкции. При этом большая часть вещей с нанесёнными символами принадлежала одному из учеников, обучающемуся в учреждении на протяжении трёх лет и отчисленному в декабре 2020 года в связи с окончанием срока пребывания. Следовательно, никакая работа с подростком не велась. Кроме того, в тетрадях учащихся были обнаружены вырезки из журналов интимного характера, а психолог сообщила, что нередко сама покупает журналы для воспитанников, не просматривая их содержание.

Факт распространения криминальной субкультуры среди обучающихся Приморского СУВУ имени Т. М. Тихого зафиксирован, в том числе, в представлении Уссурийской городской прокуратуры Приморского края

от 20 сентября 2019 г. В СУВУ выявлено наличие иерархии у обучающихся, характерной для преступных группировок, многие из них имеют татуировки, которые наносят друг другу при помощи самодельных устройств. Работа по пресечению данных явлений в учреждении не ведётся.

Несмотря на то, что с момента прокурорской проверки прошёл почти год, работа по данному направлению в учреждении не проводилась, специалисты не располагают сведениями о наличии неформальных лидеров среди учащихся, хотя по демонстративному поведению некоторых воспитанников (4-5 человек) можно предположить, что такими лидерами являются именно они.

Кроме того, ежемесячно в спальнях помещений изымаются запрещённые предметы (телефоны, отвёртки, спички, зажигалки, бритвы, проволоки и т.д.), однако дальнейших мер по установлению принадлежности и источников поступления данных предметов администрацией не принимается.

6. Не приведена к единообразию система применения мер поощрения и взыскания к обучающимся, несмотря на регламентацию этих положений в нормативных правовых актах (Федеральных законах от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», приказе Минобрнауки России от 15.03.2013 № 185 и приказе Минпросвещения России от 17.07.2019 № 381). Практически не применяется такой механизм работы с совершившими нарушения обучающимися, как совет профилактики, в состав которого, помимо работников СУВУ, должны входить представители территориальных органов внутренних дел, что закреплено в Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённой приказом МВД России от 15.10.2013 № 845.

7. Неправомерность законного представительства интересов несовершеннолетних, обучающихся в СУВУ. Например, выявлен факт заключения договора найма жилого помещения в общежитии учреждения (Мончегорское СУВУ), в котором в качестве нанимателя указан несовершеннолетний, а его законного представителя – специалист отдела кадров СУВУ. Однако, в соответствии со статьёй 64 Семейного кодекса Российской Федерации законными представителями, представляющими интересы детей без специальных полномочий, являются их родители. Также не соответствует требованиям законодательства представление интересов обучающихся работниками СУВУ при производстве следственных действий.

Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (п.12 ч.1 ст.5) определён круг лиц, признаваемых законными представителями несовершеннолетних, к которым относятся: родители, усыновители, опекуны или попечители, а также представители учреждений или организаций, на попечении которых находится несовершеннолетний подозреваемый, обвиняемый либо потерпевший, органы опеки и попечительства. Вместе с тем действующими нормативными правовыми актами (ст. 15 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ, Порядком организации и осуществления деятельности специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, утверждённым приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 17.07.2019 № 381) полномочия законных представителей несовершеннолетних при помещении подростков в СУВУ данным учреждениям не делегируются.

Уполномоченным в целях урегулирования данного вопроса и получения разъяснений по нему был направлен запрос в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Проведена рабочая встреча с участием представителей Следственного Комитета и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Минпросвещения, Минтруда России по вопросу о законных представителях несовершеннолетних, в том числе обучающихся в СУВУ.

8. Несоответствие антитеррористической защищённости СУВУ требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2019 № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)».

В большинстве посещённых сотрудниками аппарата Уполномоченного учреждений системы видеонаблюдения нуждаются в замене или ремонте, расширении охвата зон контроля, улучшении качества изображения, обеспечении предусмотренных указанным постановлением сроков хранения информации (по третьей категории опасности объектов – не менее месяца). Например, входы в здание КГОБУ «Приморское специальное учебно-воспитательное учреждение имени Т. М. Тихого» не оборудованы системами контроля доступа, отсутствует охранная сигнализация здания, видеонаблюдение не охватывает весь периметр забора и всю внутреннюю уличную территорию, а в спальнях вовсе не установлено.

Подобные нарушения отрицательно сказываются на обеспечении безопасности находящихся в СУВУ несовершеннолетних как от внешних, так и от внутренних факторов (несоблюдение внутреннего распорядка, причинение телесных повреждений, нанесение татуировок и прочие нарушения).

С учётом выявленных проблем в период с 7 по 11 декабря 2020 г. состоялись совещания-семинары по федеральным округам с региональными уполномоченными по правам ребёнка, представителями КДНиЗП регионального и муниципального уровней, СУВУ открытого и закрытого типов, иных заинтересованных структур с приглашением представителей Министерства просвещения Российской Федерации, в ведении которого находятся в том числе образовательные организации данного вида.

В ходе совещаний выработаны предложения Министерству просвещения Российской Федерации:

- сформировать базы позитивных видеоматериалов о деятельности СУВУ и практик для использования субъектами Российской Федерации в работе с судебским сообществом;
- обеспечить методическое сопровождение работников СУВУ по вопросам противодействия распространению криминальной субкультуры среди обучающихся;
- нормативно закрепить максимальный срок пребывания несовершеннолетнего в СУВУЗТ сверх установленного судом для окончания образовательного процесса (получения специальности);
- регламентировать в том числе в рамках разрабатываемой концепции Федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения» обязательность взаимодействия и работы специалистов субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с семьями обучающихся в период их нахождения в СУВУ, вплоть до составления планов работы с такими семьями, учитывающих реальное состояние детско-родительских отношений и проблемы родителей (иных законных представителей), с контролем со стороны территориальных КДНиЗП;
- изучить практики организации взаимодействия Чеховского и Каширского СУВУ и КДНиЗП для возможного распространения их опыта на территории других субъектов Российской Федерации, где есть региональные СУВУ;
- совместно с Минздравом России разработать методические рекомендации, устанавливающие единый порядок проведения осмотров обучающихся и ведения документации в медицинских подразделениях СУВУ;
- совместно с региональными органами исполнительной власти уточнить востребованность специальностей, получаемых обучающимися в СУВУ, в местах их постоянного проживания.





## МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБ МЕДИАЦИИ И ПРИМИРЕНИЯ

Проблема урегулирования конфликтов среди несовершеннолетних и иных участников образовательных отношений является важной составляющей для создания комфортной психологической среды в образовательных и иных организациях. Конфликты с участием несовершеннолетних всегда носят резонансный характер и оказываются в центре внимания средств массовой информации. В школьных коллективах участились случаи травли, кибербуллинга, скул-шутинга, троллинга, увеличилось количество преступлений, совершённых на территориях школ, выросло число суицидальных попыток на фоне пролонгированных конфликтов с участниками образовательного процесса и случаев отчуждения подростков от института образования.

Ежегодно в адрес Уполномоченного поступает большое количество обращений, связанных с правонарушениями в отношении несовершеннолетних и с их участием. Так, например, в 2020 году поступило более 900 обращений (в 2019 году – 662 обращения). При этом ряд поступивших обращений обусловлен нарушениями прав несовершеннолетних и семей с детьми в ситуациях конфликтных взаимоотношений. Как правило, обострение конфликта происходит тогда, когда несовершеннолетний и семья, в которой он воспитывается, исчерпали все необходимые для решения проблемы ресурсы, не имели информации о способах защиты и правовых гарантиях. Реакцией на ситуацию нарушения прав несовершеннолетнего является вступление в конфликт с законом.

Согласно информации МВД России, несмотря на некоторое снижение на 9,1 % в 2020 году числа совершённых несовершеннолетними преступлений (33 529 в 2019 г., 30 469 в 2020 г.), растёт доля особо тяжких преступлений с их участием увеличилась с 3,2 % в 2019 г. до 3,6 % в 2020 г. В соответствии с официальными данными, в 2020 году численность детей, в отношении которых органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводилась индивидуальная профилактическая работа, составила 446 873 чел. (в 2018 г. – 418 007 чел.).

Каждое правонарушение подростка – это следствие неудовлетворительной работы специалистов, невнимательного и равнодушного отношения взрослых к проблемам ребёнка. Вместе с тем своевременное вмешательство специалистов позволяет скорректировать траекторию правовой социализации подростка и воспрепятствовать совершению им общественно опасных поступков, сохранив социально здорового члена общества. Одним

из эффективных механизмов предупреждения и разрешения конфликтов с участием несовершеннолетних может стать институт медиации и популяризация медиативного подхода в образовательных организациях, органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений, иных организациях.

Основные цели, задачи, направления действий по созданию сети служб медиации и примирения, особенности организации их работы, а также меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в сфере обеспечения защиты прав и законных интересов детей, определены Концепцией развития до 2025 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 Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.2014 № 1430-р.

Несмотря на обеспечение субъектов Российской Федерации методическими рекомендациями по развитию сети служб медиации (примирения) в образовательных организациях и в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разработанными Министерством просвещения Российской Федерации в рамках реализации указанной Концепции, остаётся нерешённым вопрос об отсутствии законодательной регламентации деятельности служб школьной медиации и примирения. Кроме того, в адрес Уполномоченного регулярно поступают обращения о бездействии представителей администрации образовательных организаций в случае конфликтов между участниками образовательного процесса.

Среди актуальных и острых проблем, озвученных несовершеннолетними на встрече Уполномоченного с представителями Детских общественных советов при региональных уполномоченных по правам ребёнка (июнь 2020 г.), отмечались низкое качество и формальный характер работы служб медиации и примирения. По итогам встречи Уполномоченного с активистами Детских общественных советов было принято решение о проведении мониторинга деятельности служб медиации и примирения для получения объективной картины защиты прав и законных интересов детей в условиях эскалации конфликтов и споров с целью дальнейшего анализа и выработки предложений по качественному изменению работы указанных служб. В период с октября по ноябрь 2020 года сотрудники аппарата Уполномоченного провели такой мониторинг. В нём приняли участие 84 субъекта Российской Федерации (за исключением г. Москвы). Практически во всех регионах, кроме территории Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, имеются службы школьной медиации и школьные службы примирения.

Для проведения мониторинга был разработан опросный лист, включающий в себя количественные (число служб медиации/примирения; количество специалистов, работающих в них) и качественные показатели (повторно совершённые деяния после прохождения процедуры медиации/примирения). По данным мониторинга, в 2019-2020 учебном году в субъектах Российской Федерации осуществляли свою деятельность 16 341 служба медиации и 11 089 служб примирения (в 2018-2019 учебном году – 15 265 служб медиации и 10 939 служб примирения). При этом отмечен рост количества указанных служб, при общей тенденции снижения количества образовательных организаций (2018-2019 учебном году – 37 526 общеобразовательных организаций, в 2019-2020 учебном году – 37 363 образовательные организации).

В службах школьной медиации общеобразовательных организаций в 2019-2020 учебном году числилось 76 284 сотрудника, из них 41 465 человек являлись представителями учреждений образования, 21 685 – обучающимися (воспитанниками), 13 941 – их родителями (законными представителями).

При этом за три последних года отмечается рост числа обращений конфликтующих участников образовательной среды в службу школьной медиации за помощью в разрешении споров, а также рост числа урегулированных её представителями конфликтов. Так в 2017-2018 учебном году рассмотрено 24 068 конфликтных случаев, из них в 22 541 случае стороны пришли к соглашению; в 2018-2019 учебном году – 28 302 и 26 424 случая; в 2019-2020 учебном году – 29 252 и 27 317 случаев, соответственно.

В службах примирения общеобразовательных организаций в 2019-2020 учебном году числилось 53 868 сотрудников, из них 26 761 человек являлись представителями учреждений образования, 19 428 – обучающимися (воспитанниками), 8 056 – их родителями (законными представителями). Службами примирения в 2017-2018 учебном году проанализировано 21 222 конфликтных случая, из них в 20 138 случаях стороны пришли к соглашению; в 2018-2019 учебном году – 25 334 и 24 035 случаев; в 2019-2020 учебном году – 24 849 и 23 845 случаев, соответственно. Несмотря на незначительное уменьшение за последний год числа обращений со стороны конфликтующих сторон в указанную службу, снижение числа урегулированных службой споров, статистические данные в целом подтверждают необходимость её функционирования и развития в системе образования.

Службы медиации и примирения активно реализуют профилактическую работу, привлекая к ней обучающихся (воспитанников) образовательных учреждений. Так в 2019-2020 учебном году в осуществление указанной функции было вовлечено 59 988 совершивших правонарушения несовершеннолетних. При этом в поведении 47 741 из них отмечалась позитивная динамика. Также в 2019-2020 учебном году регулярно проводилась работа с 13 803 несовершеннолетними, ставшими жертвами правонарушений, из которых у 13 204 детей была отмечена положительная динамика во взаимоотношениях и поведении.

Анализ результатов проведённого мониторинга позволил выявить следующие проблемы:

1. Нарушение действующего законодательства при проведении процедуры медиации, примирения в образовательной организации.

В ряде регионов процедура медиации или примирения в образовательной организации проводилась по уголовным делам (Владимирская, Воронежская области, Забайкальский край и другие). Однако, имеющиеся документы (уголовно-процессуальное законодательство, методические рекомендации по развитию сети служб медиации (примирения) в образовательных организациях и в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) не предусматривают проведение процедуры школьной медиации, примирения по уголовным делам. Кроме того, изучение документации, в том числе положений о службах медиации и примирения, показало некомпетентное вмешательство данных служб в функционал других ведомств, в частности, при решении споров по гражданским и уголовным делам, находящимся на рассмотрении у правоохранительных органов и в судах. Следует подчеркнуть, что подобные споры не могут быть предметом анализа школьных служб медиации и примирения.

2. Проблема нехватки или отсутствия необходимой методической и документационной подготовки, а также некомпетентность специалистов служб медиации и примирения.

Несмотря на расширение сети служб медиации и повышение результативности их деятельности, в рамках выездных мероприятий в субъекты Российской Федерации Уполномоченным и сотрудниками его аппарата выявлена размытость используемых специалистами понятий, в том числе медиации, школьной медиации, школьной службы примирения, школьных комиссий по урегулированию споров и прочих, вследствие отсутствия единого подхода к созданию медиативных служб в образовательных организациях регионов.

При этом в соответствии со ст. 45 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» службы медиации в образовательных организациях нередко создаются как школьные комиссии по урегулированию споров. Также в указанных положениях о службах зачастую делается ссылка на Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров», действие которого не распространяется на образовательные отношения (гражданские, семейные, трудовые правоотношения).

Необходимо отметить, что в системе профилактики службам медиации и примирения не всегда уделялось должное внимание со стороны администрации образовательных организаций. Например, в образовательной организации Московской области возник конфликт между участниками образовательных отношений. Мать несовершеннолетней обратилась в адрес Уполномоченного с жалобой на травлю в отношении её дочери со стороны одноклассников и просила оказать содействие в урегулировании конфликта. В этой связи Уполномоченный направил в адрес Министерства образования Московской области письмо с просьбой провести проверку фактов, изложенных в обращении. По результатам проведённой проверки сложившейся в классе ситуации, был разработан план дальнейших мероприятий, направленных на обучение учащихся приёмам бесконфликтного общения. При этом служба школьной медиации была подключена в целях урегулирования конфликтной ситуации уже после обращения Уполномоченного. Данный факт свидетельствует о недостаточном понимании образовательными учреждениями значимости данной службы.

Аналогичная ситуация произошла в Московской области. Мать несовершеннолетней обратилась в адрес Уполномоченного с просьбой оказать содействие в урегулировании конфликта, а именно травли со стороны педагога школы в отношении её ребёнка. После вмешательства Уполномоченного Министерством образования Московской области проведена проверка, по результатам которой установлено ослабление административного контроля за организацией учебно-воспитательного процесса. За ненадлежащее исполнение должностных обязанностей заместитель директора школы была привлечена к дисциплинарной ответственности. В дополнение к этому даны рекомендации по урегулированию сложившейся ситуации, налаживанию конструктивного взаимодействия.

Приведённые примеры свидетельствуют о важности поддержания благоприятной психологической среды в образовательной организации, о необходимости формирования навыков конструктивного диалога не только между обучающимися, но и между всеми участниками образовательных отношений. При этом они обусловлены недостатком действенных инструментов, позволяющих провести оценку эффективности деятельности служб медиации и примирения, их вовлечённости в разрешение конфликтных ситуаций между участниками образовательного процесса, а также способных определить степень правовой компетентности специалистов указанных служб, уровень их методической и документационной подготовки.

Выявленные в ходе мониторинга проблемы организации деятельности школьных служб медиации и примирения в субъектах Российской Федерации стали предметом обсуждения на состоявшихся в декабре 2020 года совещаниях Уполномоченного с региональными уполномоченными по правам ребёнка и другими заинтересованными органами исполнительной власти, по итогам которого Министерству просвещения и Министерству юстиции Российской Федерации предложено:

– усовершенствовать нормативно правовую базу для законодательного регулирования деятельности служб школьной медиации и школьных служб примирения, рассмотреть возможность включения соответствующих норм в Федеральный закон от 29.12.2020 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

– разработать действенный инструментарий оценки качества работы служб школьной медиации и школьных служб примирения.

Во исполнение пункта 11 Межведомственного плана комплексных мероприятий по реализации Концепции развития сети служб медиации до 2025 года 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 Российской Федерации, утверждённого пунктом 3 раздела II Протокола заседания Правительственной КДНиЗП № 23 от 25 сентября 2019 г., Уполномоченным совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и иными организациями разработан проект Концепции единого информационного ресурса защиты прав детей (далее – единый информационный ресурс), который призван содействовать правовому информированию и просвещению несовершеннолетних и их родителей (законных представителей), в том числе по вопросам применения процедур медиации. Единый информационный ресурс предусматривает комплексный характер правового просвещения, учитывает потребности и половозрастные характеристики несовершеннолетних и их родителей (законных представителей), а также ведомственную принадлежность субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кроме того, во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 17.12.2019 № ДМ-П4-11020р и поручения Аппарата Правительства Российской Федерации от 20.01.2020 г. № 393п-П4 Минюстом России разрабатывается государственная информационная система правовой помощи населению, включающая подсистему «Единый государственный портал правового просвещения и бесплатной юридической помощи», содержащую информационный раздел, посвящённый вопросам досудебного разрешения споров, в том числе по процедуре медиации, в который планируется включение разработанной Уполномоченным Концепции единого информационного ресурса защиты прав детей.



## **МОНИТОРИНГ ДОСУГА И ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ ДЕТЕЙ, НЕ ОХВАЧЕННЫХ ОРГАНИЗОВАННЫМИ ФОРМАМИ ОТДЫХА**

В летний период несовершеннолетние, не охваченные организованными формами отдыха, нередко предоставлены сами себе, не контролируются взрослыми и оказываются в ситуациях, опасных для их жизни и здоровья. Введение ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации, ещё больше усугубило данную проблему. Большинство летних лагерей для детей не были открыты для их приёма, а регионы в целом оказались не готовы к введению новых форм организации безопасного отдыха несовершеннолетних. За период пандемии 2020 года охват детей в возрасте 7-17 лет организованным летним отдыхом сократился с 32,8 % до 5 % (891 573 ребёнка). В этой связи мониторинг досуга и трудовой занятости детей, не охваченных организованными формами отдыха, приобрёл особую актуальность.

Мониторинг проводился по инициативе Уполномоченного во всех субъектах Российской Федерации сотрудниками его аппарата с привлечением профильных региональных органов исполнительной власти в период с июня по август 2020 года. Его цель состояла в изучении регионального опыта организации досуга и трудовой занятости несовершеннолетних в каникулярный период, а также создания для них безопасных условий.

Мониторинг включал изучение таких показателей, как:

- наличие региональной программы по организации досуга детей, которые по тем или иным причинам не имели возможности отдохнуть в организации отдыха и оздоровления (название, дата принятия);
- объём финансовых средств, выделенных для реализации программы;
- возраст и численность детей, на которых рассчитана программа, а также численность несовершеннолетних, поставленных на учёт в КДНиЗП;
- численность несовершеннолетних, в отношении которых совершены преступления;
- численность несовершеннолетних, погибших в результате совершения преступления;
- численность несовершеннолетних, пострадавших, погибших в ДТП;
- численность несовершеннолетних, совершивших правонарушения, преступления;
- численность несовершеннолетних, погибших в результате утопления;
- численность несовершеннолетних, пострадавших, погибших от воздействия дыма, огня, пламени;
- численность несовершеннолетних, пострадавших, погибших в результате поражения электрическим током;
- численность несовершеннолетних, пострадавших, погибших на детских или спортивных площадках;
- численность несовершеннолетних, пострадавших, погибших при выпадении из окон;
- численность несовершеннолетних, пострадавших, погибших от отравления;
- численность несовершеннолетних, находившихся в розыске.

Анализ данных мониторинга, проведённого в 2019 году, позволил Уполномоченному обратить внимание Правительства Российской Федерации на необходимость обеспечения безопасного досуга и отдыха несовершеннолетних. В связи с протокольным поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голиковой от 15.05.2020 № ТГ-П6-19пр высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации для обеспечения занятости детей в каникулярный период рекомендовано задействовать потенциал организаций дополнительного образования детей, профессиональных и иных образовательных организаций, учреждений культуры и спорта по месту жительства. Так, в Санкт-Петербурге в течение летнего периода 2020 года на базе регионального центра «Академия талантов» были проведены 10 профильных программ по направлениям «Искусство», «Литературное творчество» и «Спорт». Из них девять проходили в онлайн, одна – в офлайн формате.

Региональный проект «ОнлайнЛЕТО58» в Пензенской области выстраивался по единой модели и предусматривал выделение в рамках каждой каникулярной недели тематических дней: исследовательский понедельник, спортивно-трудовой вторник, творческая среда, профориентационный четверг, интеллектуальная пятница, культурная суббота. В Новосибирской области на летний период 2020 года был разработан региональный план занятости, отдыха и оздоровления несовершеннолетних и обеспечения их безопасности, предусматривающий мероприятия, реализация которых возможна как в условиях действия ограничительных мер, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, так и после снятия этих ограничений. Более 4 тыс. детей были временно трудоустроены при школах в сельских поселениях.

По результатам мониторинга 2020 года выявлено:

1. В субъектах Российской Федерации отсутствуют региональные программы организации досуга детей, не охваченных организованными формами отдыха и оздоровления. Вместе с тем для детей указанной категории в большинстве субъектов Российской Федерации были организованы малозатратные формы отдыха детей с привлечением учреждений дополнительного образования, культуры, спорта, туризма и молодёжной сферы, подразумевающие организацию деятельности досуговых и спортивных площадок, трудовых объединений, экскурсий, слётов, прогулочных групп, клубов, творческих смен, игровых программ, мастер-классов, кинопоказов, хобби-центров, праздников летнего чтения, театрализованных праздников и других форм. Например, в Ульяновской и Нижегородской областях по месту жительства несовершеннолетних была реализована форма занятости – «дворовый лагерь». В соответствии с Указом Губернатора Ульяновской области от 24.07.2020 № 125 во всех муниципальных образованиях стартовала единая летняя смена дворовых лагерей. Основными площадками стали дворы жилых домов, школьные дворы и стадионы. Педагогами были адаптированы программы традиционных детских лагерей под дворовый лагерь. К студентам-вожатым присоединились активисты Российского движения школьников и Всероссийского детско-юношеского военно-патриотического общественного движения «ЮНАРМИЯ».

Идею занятости детей во дворах активно поддержали органы территориального общественного самоуправления, которые информировали жителей о работе площадок, обеспечивали организацию безопасной среды для жизни и здоровья детей и волонтеров, приобретали необходимые расходные материалы и поощрительные призы для участников. С целью расширения тематического контента к проекту присоединились представители служб МЧС России по Ульяновской области и регионального отделения «Всероссийского студенческого корпуса для спасателей», а также представители областного центра «Волонтеры Победы», ГИБДД УМВД по Ульяновской области, дворовые тренеры подросткового клуба «Симбирцит», работники учреждений культуры.

В Костромской области в сельских и городских поселениях были созданы разновозрастные отряды по месту жительства для 8 779 детей на базах образовательных организаций, организаций дополнительного образования, учреждений в сфере культуры, спорта, молодёжной политики и общественных организаций. На реализацию данных программ выделены средства муниципальных бюджетов области в объёме 37 591,5 тыс. рублей.

В Рязанской области ежегодно утверждается календарь организационно-массовых мероприятий и конкурсов в системе дополнительного образования. Так, в 2020 году на базе 64 учреждений дополнительного образования был организован досуг для 41,5 тыс. детей и подростков.

По данным Министерства молодёжной политики и спорта Республики Башкортостан в регионе организуются малозатратные формы отдыха, такие как спортивно-оздоровительные мероприятия, походы выходного дня, дворовые площадки и туристско-краеведческие экскурсии. Кроме

того, активно развивается региональное отделение Всероссийского детско-юношеского военно-патриотического общественного движения «ЮНАРМИЯ» Республики Башкортостан. За период работы движения «ЮНАРМИЯ» местные отделения были созданы во всех муниципальных районах и городских округах, в ряды юнармейцев приняты 16 987 детей в возрасте от 8 до 18 лет.

В Курской области КДНиЗП уделялось особое внимание организации занятости несовершеннолетних, был утверждён Порядок взаимодействия комиссий со службами занятости населения по трудоустройству подростков, находящихся в социально опасном положении.

Практика организации круглогодичной занятости несовершеннолетних представлена в Красноярском крае. Так, в соответствии с Постановлением Администрации г. Красноярска от 16.03.2009 № 87 функционирует Трудовой отряд Главы города. Несмотря на непростую санитарно-эпидемиологическую ситуацию, в 2020 году было трудоустроено порядка 1 745 подростков. Несовершеннолетние были задействованы при благоустройстве и озеленении города, оказании помощи нуждающимся в уборке урожая, а также осваивали работу с компьютером. Во время работы в трудовом отряде несовершеннолетние смогли получить специальность по парикмахерскому делу с последующим трудоустройством.

2. Недостаточность мер, принятых руководителями субъектов Российской Федерации по вовлечению детей в полезную и досуговую деятельность. Так, по данным мониторинга за три летних месяца 2020 года 11 124 несовершеннолетних пострадали по разным причинам и 885 детей погибли в результате совершения преступления, утопления, пожара, отравления, выпадения из окон, дорожно-транспортного происшествия, поражения током, а также на детских и спортивных площадках (в 2019 году – 545 погибших детей).

Летний период 2020 года по отношению к предыдущему году характеризуется отрицательной динамикой по подавляющему большинству анализируемых показателей. Так, увеличилась численность детей:

- пострадавших при выпадении из окон – в 4 раза;
- погибших в результате утопления – на 40,3 %;
- погибших в ДТП – в 2,9 раза, пострадавших – на 46,3 %;
- погибших от поражения электрическим током – на 3,7 %, пострадавших – на 95 %;
- погибших в результате отравления – на 12,9 %, пострадавших – на 91,3 %;
- поставленных на учёт в КДНиЗП – на 75,3 %;
- совершивших правонарушения – на 76,1 %;
- совершивших преступления – на 11 %;
- в отношении которых совершены преступления – на 13,5 %, погибших в результате совершения преступления – на 41,5 %;
- находившихся в розыске – на 17,9 %.

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года по ряду показателей мониторинга зафиксирована положительная динамика, в частности, выявлено снижение по показателям:

- погибшие в результате выпадения из окон – на 11,6 %;
- погибшие в результате воздействия дыма, огня, пламени – на 22,9 %, пострадавшие – на 8,6 %;
- погибшие на детских или спортивных площадках – на 71,4 %, пострадавшие – на 48,7 %.

Информация об итогах мониторинга досуга и трудовой занятости детей, не охваченных организованными формами отдыха, в октябре 2020 года была представлена Уполномоченным на Всероссийском селекторном совещании с участием федеральных профильных министерств и ведомств. В целях оказания содействия формированию и эффективному функционированию государственной системы защиты прав и законных интересов детей, а



также обеспечению безопасности их жизнедеятельности в летний период, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано разработать и принять специальные программы по организации досуга и занятости детей.

Кроме того, в связи с резким увеличением случаев гибели детей на воде в летний период 2020 года Уполномоченным проведено оперативное совещание совместно с Минпросвещения, МЧС и МВД России. По информации МЧС России, только за 6 месяцев 2020 года было зафиксировано 177 случаев гибели детей на воде, что превысило данные аналогичного периода 2019 года.

С целью предотвращения гибели детей и минимизации рисков получения ими травм в период летнего отдыха Уполномоченным в адрес руководителей высших органов власти субъектов Российской Федерации была направлена срочная правительственная телеграмма с просьбой незамедлительно принять дополнительные меры по проведению широкомасштабной информационной кампании о потенциальных рисках и опасностях, связанных с нахождением детей вблизи водоёмов и на дорогах, с оставлением открытыми окон.

Регионам было рекомендовано привлечь к информационной кампании образовательные организации, родительскую общественность и региональные СМИ, обеспечить усиленное патрулирование водоёмов и зон отдыха, в том числе с участием представителей волонтерских организаций, региональных Советов отцов, отделений организации «Молодёжка ОНФ», а также оперативно принять план дополнительных мероприятий по обеспечению безопасности отдыха и оздоровления детей в летний период.

Учитывая негативные тенденции в сфере летнего отдыха несовершеннолетних, возвращение детей к очному режиму обучения, а также начало массовой вакцинации от коронавируса, в адрес руководителя Роспотребнадзора было направлено ходатайство о пересмотре санитарно-эпидемиологических требований в части организации отдыха и оздоровления детей в пределах субъекта Российской Федерации по месту их проживания и увеличения наполняемости организаций отдыха и оздоровления до проектной вместимости.

Также Уполномоченный внёс предложение о необходимости рекомендовать Министерству просвещения Российской Федерации совместно с Росмолодёжью проведение мониторинга трудовой занятости несовершеннолетних с дальнейшим тиражированием позитивных региональных практик.



**МОНИТОРИНГ  
ОРГАНИЗАЦИИ В  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЯХ ПИТАНИЯ  
ДЕТЕЙ С ХРОНИЧЕСКИМИ  
ЗАБОЛЕВАНИЯМИ,  
ОПРЕДЕЛЯЮЩИМИ ИХ  
ПИЩЕВЫЕ ОСОБЕННОСТИ**

Организация полноценного горячего питания детей в образовательных организациях является одним из наиболее важных условий поддержания их здоровья и эффективного обучения. Особое внимание при этом необходимо уделять несовершеннолетним, страдающим хроническими заболеваниями, такими как сахарный диабет, пищевая аллергия, орфанные и другие заболевания, и нуждающимся в этой связи в отдельном меню. В адрес Уполномоченного периодически поступают обращения родителей (законных представителей) таких детей с жалобами на отказ образовательных организаций заменить в меню продукты, запрещённые их детям по медицинским показаниям.

По результатам проведённого в 2019 году основного всероссийского мониторинга качества питания детей в образовательных организациях Уполномоченный направил запросы в Минпросвещения и Минздрав России о предоставлении информации о количестве детей в детских садах и школах, страдающих пищевой аллергией и иными хроническими заболеваниями, и нуждающихся в специализированном диетическом питании. На основании предоставленной ведомствами информации был сделан вывод об отсутствии в Российской Федерации статистического учёта таких детей в образовательных организациях. Одновременно с этим анализ действующего законодательства показал, что на октябрь 2019 года отсутствовал нормативный правовой акт, регламентирующий порядок организации в образовательных учреждениях питания детей с пищевыми особенностями.

Учитывая вышеизложенное, в целях выявления нарушений организации в образовательных учреждениях питания детей с хроническими заболеваниями, определяющими их пищевые особенности, с ноября 2019 года по март 2020 года Уполномоченным и сотрудниками его аппарата с привлечением органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования, региональных уполномоченных, а также родителей обучающихся (в том числе членов региональных советов отцов) проведён второй этап всероссийского мониторинга организации питания в дошкольных и общеобразовательных организациях.

Часть 1 ст. 28 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» предусматривает, что во всех образовательных организациях должны осуществляться меры по сохранению и укреплению здоровья обучающихся и воспитанников, в том числе меры по организации их питания. Кроме того, в пункте 3 части 4 ст. 41 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» указано, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, при реализации образовательных программ должны создавать условия для охраны здоровья обучающихся, в том числе организовывать их питание. Следовательно, в случае, если родитель (законный представитель) несовершеннолетнего предоставил медицинскую справку о запрете употребления тех или иных продуктов, то образовательная организация обязана обеспечить их замену в меню на равноценные продукты в целях охраны здоровья ребёнка.

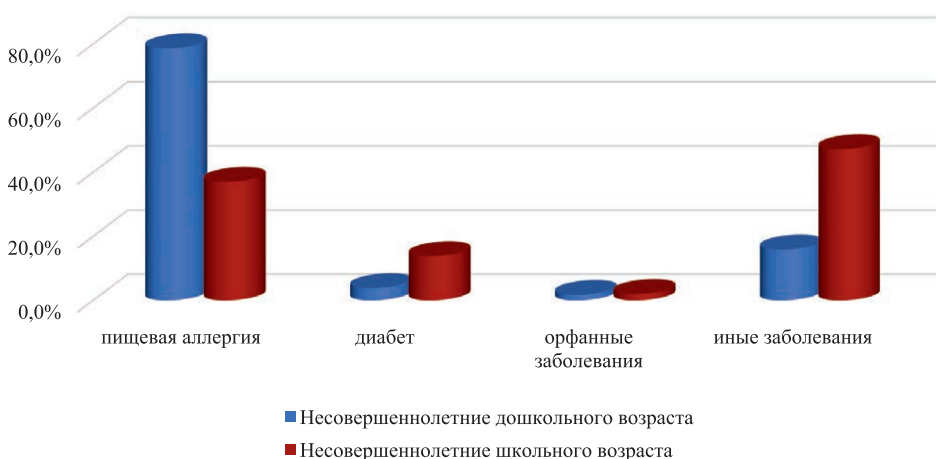
В ходе мониторинга было проверено 43 349 (21 754 общеобразовательных и 21 595 дошкольных) образовательных организаций в 80 субъектах Российской Федерации. Из 13 317 065 обучающихся (воспитанников) 1 % детей дошкольного возраста (48 672 из 4 613 379 чел.) и 1,4 % – школьного возраста (121 955 из 8 408 988 чел.) составляют несовершеннолетние с пищевыми особенностями (по данным, предоставленным из 57 регионов России).

Были изучены данные по количеству детей в образовательных организациях, которым положено отдельное меню по медицинским показаниям, уточнён перечень заболеваний таких детей, наличие или отсутствие в организациях специалистов, разрабатывающих отдельное меню, выяснены причины отказов в предоставлении специализированного питания в дошкольных и общеобразовательных организациях. Проведённый мониторинг позволил выявить основные проблемы:

## 1. Отсутствие в образовательных организациях учёта детей, нуждающихся в отдельном меню в связи с наличием хронических заболеваний.

В ходе мониторинга сотрудники аппарата Уполномоченного провели дифференциацию несовершеннолетних, обучающихся в проверяемых дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях 57 субъектов Российской Федерации, имеющих хронические заболевания и нуждающихся в отдельном меню по медицинским показаниям. Среди хронических заболеваний указанной категории детей выявлены:

- пищевая аллергия – у 78,6 % дошкольников и 37 % школьников;
- диабет – у 3,8 % дошкольников и 13,8 % школьников;
- орфанные заболевания – у 1,7 % дошкольников и 2 % школьников;
- иные заболевания (ожирение, дерматит, целиакия, болезни органов пищеварения, дискинезия желчевыводящих путей и другие) – у 15,9 % дошкольников и 47,2 % школьников.



*Дети с хроническими заболеваниями, посещающие образовательные учреждения*

## 2. Образовательные организации не готовы обеспечивать специализированным диетическим питанием детей, нуждающихся в нём по медицинским показаниям.

В ходе мониторинга были выявлены случаи, когда родители вынуждены были приводить своих детей в детские сады только между приёмами пищи – детей приводят после завтрака и забирают до обеда. Подобная практика нарушений прав несовершеннолетних на охрану здоровья и образование установлена в 32 субъектах Российской Федерации (республиках Алтай, Бурятия, Коми и Марий Эл, Кабардино-Балкарской, Удмуртской и Чувашской республиках, Ханты-Мансийском автономном округе, Краснодарском, Красноярском, Пермском и Ставропольском краях, Амурской, Белгородской, Волгоградской, Еврейской автономной, Ивановской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Ленинградской, Нижегородской, Омской, Псковской, Рязанской, Самарской, Свердловской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской и Ярославской областях), в которых в общей сложности 307 детей не имеют возможности полноценно посещать детские сады.

Кроме того, в 23 регионах (республиках Адыгея, Калмыкия, Хакасия и Крым, Карачаево-Черкесской, Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках, городе Севастополь, Забайкальском, Камчатском, Хабаровском краях, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах, Астраханской, Костромской, Курганской, Курской, Орловской, Рязанской, Саратовской, Сахалинской, Тамбовской и Томской областях) в соответствии с нормами СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» (действующими на момент проведения мониторинга) не были созданы отдельные группы для детей с хроническими заболеваниями (сахарный диабет, пищевая аллергия, часто болеющие дети), а также специализированные дошкольные образовательные организации, в которых питание детей организовано в соответствии с требованиями лечебного и профилактического питания.

И только несколько регионов имеют некоторый опыт в организации питания детей с пищевыми особенностями. Так, специальное питание для дошкольников с хроническими заболеваниями организовано в 160 (из 162) садах Республики Карелия, в 245 садах (из 347) Брянской области, в 122 садах (из 187) Томской области. К сожалению, ситуация с организацией питания детей с пищевыми особенностями в школах тоже не внушает оптимизма. Такое питание организовано только в 8 % (1 809) из проверенных школ. В г. Кирове из 76 действующих школ только в трёх питание для указанной категории детей организовано по отдельному меню, в г. Ярославле из 86 школ – лишь в одной.

Таким образом, результаты мониторинга показали, что решение вопроса обеспечения питанием детей, страдающих хроническими заболеваниями, решается в регионах фрагментарно: либо в индивидуальном порядке, либо вообще игнорируется.

Следует отметить, что несмотря на перечисленные недостатки организации питания детей с пищевыми особенностями в образовательных организациях, в ряде регионов имеется положительный опыт в этой сфере. Например, в Волгоградской области накоплен опыт составления спецменю для детей с целиакией, в Республике Татарстан – для детей с фенилкетонурией, в городе Севастополь – для детей с сахарным диабетом.

Основными причинами выявленных в ходе мониторинга проблем организации детей с пищевыми особенностями в образовательных учреждениях питания являются:

1. Отсутствие единой системы учёта детей, нуждающихся в лечебно-профилактическом питании. В соответствии с действующим законодательством родители вправе не сообщать в образовательные организации информацию об особенностях питания их ребёнка, учреждения здравоохранения, в свою очередь, не вправе передавать сведения о его заболеваниях в образовательные организации, что в большинстве случаев в итоге отрицательно сказывается на здоровье несовершеннолетнего.
2. Отсутствие рекомендаций, содержащих варианты базового меню, для разработки региональных типовых меню, предусматривающих нормы питания в соответствии с заболеваниями детей, нуждающихся в диетическом питании. На момент проведения мониторинга ни в одном нормативном акте не разъяснялось, как и кем должно разрабатываться меню, отсутствовали нормы равноценной взаимозаменяемости продуктов и т.д.
3. Отсутствие в штатных расписаниях образовательных организаций медицинских диетических сестёр, осуществляющих разработку диетического меню для питания детей и контроль за приготовлением блюд в соответствии с указанным меню с последующей их раздачей. Как показал мониторинг, действующий медработник, выполняющий в ряде общеобразовательных учреждений данную функцию, не имеет необходимого образования. Более того, в ряде регионов (республиках Адыгея, Бурятия и Хакасия, Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках, Красноярском, Ставропольском и Хабаровском краях, Астраханской, Еврейской автономной, Ивановской, Иркутской, Костромской, Ленинградской, Нижегородской, Псковской, Свердловской, Тульской и Ульяновской областях, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах) был выявлен дефицит диетических сестёр.
4. Отсутствие специального оборудования для приготовления отдельных блюд и необходимого количества помещений в пищеблоках образовательных учреждений или поставщиков питания (при аутсорсинге) для приготовления разных рационов, включающих специализированное диетическое питание.

На основании вышеизложенного, можно отметить отсутствие системного подхода в работе по организации питания детей с пищевыми особенностями в образовательных учреждениях, основанного на взаимодействии всех профильных ведомств и единой системе учёта детей, нуждающихся в лечебно-профилактическом питании.

В августе 2020 года на Всероссийском совещании уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации с участием профильных министерств, ведомств и общественных организаций Уполномоченный представил основные результаты мониторинга организации питания в детских образовательных учреждениях. По итогам совещания, с учётом межведомственного характера данной темы, Уполномоченный направил в Правительство Российской Федерации обращение с просьбой поручить Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству просвещения Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека принять следующие меры:

- разработать совместные разъяснения для образовательных учреждений об организации питания детей с пищевыми особенностями;
- внести дополнения в действующие на август 2020 года СанПин 2.4.1.3049-13, 2.4.5.2409-08 нормы об обязательном обеспечении питанием детей с пищевыми особенностями по отдельному меню (при наличии соответствующей справки от врача), согласованному с территориальными органами Роспотребнадзора и региональными органами исполнительной власти, уполномоченными в сфере здравоохранения;
- разработать и принять СанПин о требованиях к организации питания детей с пищевыми особенностями в образовательных учреждениях с указанием видов заболеваний, при которых требуется специальное меню, и примерное меню (с указанием допустимых норм белков, жиров, углеводов и итоговой калорийности блюд);
- ввести ставки медицинского работника в штат образовательной организации с обязательным получением сертификата по специальности «диетология»;
- внести в Приказ Минздрава России от 05.11.2013 № 822н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях» изменений, вменив в должностные обязанности медицинского работника разработку специального меню для детей с пищевыми особенностями, осуществление контроля за работой пищеблока по приготовлению специального меню и раздачей готовых блюд для детей с пищевыми особенностями;
- вести обязательный учёт детей, нуждающихся в специальном питании;
- усилить контроль за соблюдением образовательными организациями СанПин в части обеспечения питанием детей с пищевыми особенностями.

Кроме того, Уполномоченный в указанном обращении просил Минпросвещения России рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования рассмотреть возможность включения в план проверок образовательных учреждений, проходящих в форме родительского контроля, вопрос о надлежащей организации питания детей с пищевыми особенностями (с обязательным привлечением региональных внештатных профильных специалистов).

Предложения Уполномоченного поддержаны Министерством здравоохранения Российской Федерации. В свою очередь, Министерством просвещения Российской Федерации одобрена позиция Уполномоченного в отношении того, что питание детей с хроническими заболеваниями должно быть организовано во всех детских садах, а не только в специализированных.

Деятельность по обеспечению качественным питанием детей с хроническими заболеваниями, определяющими их пищевые особенности, не ограничивается анализом результатов проведённого мониторинга, совместной работой с профильными министерствами и ведомствами по реализации предложений Уполномоченного, работа по данной проблеме продолжается и в настоящий момент. Положительным результатом этой

деятельности стало утверждение в октябре 2020 года Роспотребнадзором новых СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения», вступивших в силу 1 января 2021 года. Данные правила впервые установили необходимость осуществления общественного питания детей в организованных детских коллективах посредством реализации не только основного (организованного) меню, но и индивидуальных меню для детей, нуждающихся в лечебном и диетическом питании, а также впервые определили потребность в специалистах-диетологах, осуществляющих разработку индивидуального меню для детей с учётом заболевания (по назначениям лечащего врача).

Кроме того, в мае 2020 года Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации впервые были утверждены Рекомендации по осуществлению родительского контроля за организацией горячего питания детей в общеобразовательных учреждениях (МР 2.4.0180-20), определившие форму проведения родительского контроля (анкетирование родителей и детей, участие в работе общешкольной комиссии) и направленные на улучшение организации питания детей в общеобразовательной организации и в домашних условиях, проведение мониторинга результатов родительского контроля, формирование предложений для принятия решений по улучшению питания в образовательных организациях.

Уполномоченный, в свою очередь, тоже ведёт работу с родительской общественностью по оказанию содействия в решении вопросов питания детей. Например, в адрес Уполномоченного обратилась инициативная группа родителей несовершеннолетних, проживающих в г. Москве и Московской области, страдающих фенилкетонурией, которые не обеспечиваются низкобелковой диетой в образовательных организациях. В этой связи с представителями региональных профильных ведомств был проведён круглый стол, по итогам которого в их адрес были направлены письма с просьбой рассмотреть представленные инициативной группой родителей предложения и принять оперативные меры, направленные на обеспечение отдельным питанием детей с фенилкетонурией в образовательных организациях города Москвы и Московской области.

Таким образом, несмотря на сложную ситуацию, сложившуюся в 2020 году, обусловленную введением ограничительных мер в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации, Уполномоченным были проведены мониторинги, направленные на выявление актуальных проблем в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, а также семей, воспитывающих детей. Проведённый анализ эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей органами власти, должностными лицами, образовательными организациями и организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям и семьям с детьми, позволил выявить ряд нарушений в организации деятельности указанных учреждений и вместе с тем выработать комплексные решения, направленные, в том числе, на устранение данных нарушений и преодоление их системного проявления. Большинство нарушений связаны с нехваткой компетентных специалистов в учреждениях для детей, отсутствием эффективного межведомственного взаимодействия и комплексного подхода в деятельности специалистов. Необходимо отметить, что проявление ряда нарушений и закрепление их в качестве системных явлений можно избежать, транслируя положительный региональный опыт по ряду направлений. Особенно актуален указанный аспект при организации досуга и трудовой занятости несовершеннолетних, вовлечения их в организованные формы отдыха.

По результатам каждого мониторинга предприняты меры и выработаны рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности органов законодательной и исполнительной властей, а также ряда ведомств в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.



## УЧАСТИЕ В РАБОТЕ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ

Принятый в марте 2020 года Закон о поправках к Конституции Российской Федерации содержит 110 конституционных изменений, закрепляющих базовые ценности российского общества, приоритет семьи и детства, а также традиционных семейных ценностей. Поправкой к Основному закону предусмотрено создание государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берёт на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. К полномочиям Правительства РФ отнесено обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи.

В связи с принятием поправок, касающихся социальной защищённости семьи, и в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в 2020 году были оперативно приняты дополнительные меры экономической поддержки семей с детьми. Внесены дополнения в действующее законодательство, приняты Указы Президента Российской Федерации, в соответствии с которым увеличены пособия по уходу за ребёнком, введены дополнительные выплаты гражданам, имеющим детей. Своевременно были приняты нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, регулирующие действие и механизмы обозначенных мер поддержки семей с детьми.

Используя предоставленное Федеральным законом от 27.12.2018№ 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» право внесения предложений по совершенствованию законодательства, Уполномоченный, как и ранее, принимал участие в законотворческой деятельности по вопросам защиты прав и законных интересов детей, направляя заключения на законопроекты, вносил конкретные предложения по их доработке и ставил вопросы по совершенствованию нормативно-правовой базы.

Активное участие Уполномоченный принимал и в нормотворческой деятельности по принятию срочных мер, направленных на поддержку семьи и детей, оказавшихся в сложной ситуации, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). В адрес Председателя Координационного совета при Правительстве Российской Федерации было направлено письмо с просьбой рассмотреть возможность введения дополнительных мер по учёту семей с детьми 2017 года рождения, не имеющих права на ежемесячные выплаты, установленные Указом Президента Российской Федерации от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей». Вопрос был решён положительно, соответствующие дополнения внесены Указом Президента от 11.05.2020 № 317.

В связи с принятыми мерами поддержки семей с детьми в период пандемии в адрес Уполномоченного стали поступать многочисленные обращения граждан, имеющих детей в возрасте 16-17 лет, которые не вошли в круг получателей антикризисной выплаты. Между тем большинство таких детей находятся на попечении родителей и не имеют возможности найти подходящую работу, а их содержание мало чем отличается от расходов на взрослых. Следует отметить, что в России проживают 2,9 млн детей данной возрастной категории. Уполномоченным были направлены соответствующие обращения в Правительство Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой решить данный вопрос. Однако, данное предложение не нашло своего разрешения.

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 07.06.2018 г. № 321н утверждён перечень медицинских показаний для санаторно-курортного лечения детей, которое осуществлялось только в организациях, расположенных в климатической зоне проживания несовершеннолетних. Исключение предусматривалось только для жителей районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Подобный подход не позволял учитывать особенности заболевания детей и противоречил Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства. Учитывая, что природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты в соответствии с законодательством являются национальным достоянием и предназначены для лечения и отдыха населения, Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения России с просьбой внести изменения в перечень медицинских показаний для санаторно-курортного лечения детей, исключив ограничения для их лечения только организациями климатической зоны. Данная инициатива была поддержана, принято положительное решение.

Уполномоченным также направлено обращение в Правительство Российской Федерации о необходимости принятия мер государственной поддержки организаций отдыха и оздоровления детей, пострадавших в период пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19), по аналогии с государственной поддержкой, оказанной санаториям.

По вопросу защиты прав детей, страдающих редким генетическим заболеванием «Фенилкетонурия» (нарушением метаболизма аминокислот, главным образом фенилаланина), в связи с отказами бюро медико-социальной экспертизы (МСЭ) в присвоении категории ребёнок-инвалид таким детям с первого освидетельствования и до 18 лет к Уполномоченному регулярно обращались родители детей, страдающих данным заболеванием. При этом практика в регионах по данному вопросу была различной, в части регионов инвалидность таким детям присваивалась сразу до совершеннолетия. Уполномоченный неоднократно направлял обращения в Министерство труда и социальной защиты РФ, в Государственную Думу Российской Федерации по вопросу о необходимости установления категории инвалидности таким детям до совершеннолетия. Вопрос также решился положительно. Постановлением Правительства РФ от 22.10.2020 № 1719 «О внесении изменений в приложение к Правилам признания лица инвалидом» детям с классической формой фенилкетонурии среднетяжёлого течения категория «ребёнок-инвалид» подлежит установлению до достижения возраста 18 лет.



Тема расширения перечня орфанных заболеваний детей, при которых закупка лекарств для лечения финансируется за счёт средств федерального бюджета, не раз была озвучена Уполномоченным в обращениях в ведомства и публичных выступлениях. В итоге проблема была услышана. Постановлением Правительства РФ от 27.03.2020 № 344 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 1416» внесены изменения в порядок обеспечения лекарственными препаратами граждан, страдающих редкими заболеваниями. Перечень редких заболеваний, для лечения которых лекарственные препараты закупаются за счёт федерального бюджета, дополнен. Таким образом, государственная программа высоко затратных нозологий пополнилась указанными заболеваниями.

В 2020 году Уполномоченным рассмотрено более 100 запросов на предоставление заключения на законопроекты и законодательные инициативы. Кроме того, более 1 тыс. инициатив, предложений и рекомендаций сам Уполномоченный направил в профильные органы исполнительной власти и ведомства, как федерального, так и регионального уровней. Как уже отмечалось, в интересах семьи и детей принят ряд законов, которые поддержаны Уполномоченным, некоторые законопроекты приняты в первом чтении и по ним продолжается работа. Вместе с тем в отчётном году некоторые законопроекты не были поддержаны Уполномоченным.

Ранее действовавшая Конституция Российской Федерации не предусматривала положений о детях, оставшихся без попечения родителей. Поправками закреплена обязанность государства обеспечить достойные условия таким детям. В этой связи следует выделить наиболее острую проблему, достигшую критической точки в масштабах страны, и вызывающую особую тревогу Уполномоченного – обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жильём. Большинство из состоящих на учёте на получение жилого помещения из специализированного жилищного фонда – это лица в возрасте от 18 лет и старше, то есть те, чьё право на получение жилья уже наступило, но не реализовано. При этом особую обеспокоенность вызывает тенденция ежегодного роста числа необеспеченных жильём помещением, наряду с ежегодным сокращением доли обеспеченности жильём лиц данной категории.

В адрес Уполномоченного систематически поступают законопроекты и предложения о путях решения данной проблемы в рамках действующего Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Однако многие такие инициативы представляются не радикальным решением проблемы, а направлены в первую очередь на введение лишь очередных механизмов, позволяющих регионам формально подходить к решению данной задачи, а не на реализацию права на жилое помещение указанных лиц. С подобным решением нельзя согласиться. Существовавшая ранее практика массового заселения лиц указанной категории в многоквартирных домах не способствовала их успешной социализации и интеграции в общество, а также приводила к многочисленным нарушениям общественного порядка, в связи с чем Федеральным законом от 29.07.2018 № 267-ФЗ были внесены соответствующие ограничения, направленные на недопущение подобных случаев.

Неоднократно на рассмотрение Уполномоченного поступал разрабатываемый Минпросвещения России проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части обеспечения данной категории детей жильём. Ряд ранее высказанных замечаний Уполномоченного был учтён авторами законопроекта при доработке, однако некоторые его положения продолжают вызывать серьёзную обеспокоенность ввиду того, что проектируемые нормы направлены на ухудшение положения лиц данной категории при реализации права на жилое помещение.

Предлагаемые нормы, касающиеся введения сертификата на получение выплаты для приобретения жилого помещения, могут привести к росту мошеннических действий в отношении лиц из числа детей-сирот и последующей утрате ими прав на жильё. Следует заметить, что с подобными последствиями непродуманных правовых актов неоднократно приходилось сталкиваться на практике при реализации прав на приватизацию жилья и получения сертификатов на материнский капитал, в связи с чем потребовалось внесение изменений и дополнений в соответствующие федеральные законы.

Так, учитывая опыт Приморского края, где с 2019 года существует практика предоставления лицам из числа детей-сирот социальных выплат на приобретение жилых помещений в собственность, удостоверяемых сертификатом. По имеющейся информации Прокуратуры Приморского края (на март 2020 года), из 133 сертификатов, выданных в 2019 году, 115 реализованы путём приобретения жилых помещений, 18 человек не завершили процедуру приобретения. Установлены факты приобретения жилого помещения, непригодного для проживания (отсутствуют окна, входная дверь, повреждена крыша, разрушена часть стены). При этом на приобретение такого жилья были потрачены средства жилищного сертификата в размере 2 136 456 рублей. Материалы проверки по данному факту переданы в органы полиции для проведения проверки на предмет наличия состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. Также был выявлен случай приобретения жилья в зоне подтопления.

Проведённый краевой прокуратурой анализ практики выдачи сертификатов также показал, что не все граждане, получившие в 2019 году положительное решение о выдаче сертификатов, смогли получить их в 2019 году. Так, 162 человека не смогли их получить по причине недостаточности бюджетных средств на эти цели. Надзорным ведомством обоснованно отмечена недостаточность нормативного правового регулирования в части обеспечения недопустимости фактов приобретения жилья, непригодного для проживания.

Устанавливая федеральным законом институт «сертификатов», представляется необходимым обеспечить максимальное его регулирование на федеральном уровне, в том числе с учётом обеспечения предварительной экспертизы приобретаемого жилья и предупреждения незаконного обналичивания средств жилищных сертификатов в целях недопущения совершения мошеннических действий в отношении лиц из числа детей-сирот.

В 2020 году Уполномоченным была продолжена работа по обеспечению наилучших интересов и защиты прав детей, воспитывающихся в детских домах-интернатах (далее – ДДИ). ещё в 2018 году Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации по вопросу о необходимости совершенствования деятельности домов-интернатов для умственно отсталых детей, в связи с чем Правительству РФ было дано указание от 31 мая 2018 года № Пр-938 рассмотреть возможность передачи детских домов-интернатов для умственно отсталых детей и детей с физическими недостатками в ведение Министерства просвещения Российской Федерации, а также обеспечить совершенствование мер поддержки и оказываемой помощи детям-инвалидам.

По итогам выполнения данного поручения Минпросвещения, Минтрудом и Минздравом России с учётом предложений Уполномоченного подготовлено и направлено в адрес исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации письмо о необходимости принятия безотлагательных, исчерпывающих мер по приведению деятельности ДДИ в полное соответствие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

С целью выработки дополнительных мер, направленных на совершенствование деятельности ДДИ и защиту прав детей-инвалидов, воспитывающихся в этих организациях, Уполномоченным в течение двух лет проводился мониторинг деятельности этих организаций.

Как показал анализ, воспитанники домов-интернатов продолжают оставаться самой незащищенной категорией детей, проживающих в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выявлено множество грубых нарушений их прав, в числе которых:

1. Формальный подход к проведению диспансеризации, выражающийся в отсутствии конкретных рекомендаций по профилю патологии, шаблонном заполнении диспансерных карт, несоответствии результатов обследований у ряда детей их реальной патологии, неисполнение назначений врачей-специалистов по итогам диспансеризации.
2. Отсутствие качественной медицинской помощи, а также ненадлежащее осуществление лечебных, реабилитационных и физкультурно-оздоровительных мероприятий с детьми-инвалидами ввиду нехватки медицинских специалистов в сфере неврологии, психиатрии, педиатрии, диетологии, стоматологии, лечебной физкультуры, ортопедии, а также специалистов коррекционной педагогики (логопеды, дефектологи).
3. Необеспеченность лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, медицинским оборудованием (специальные кровати для лежачих больных, электроподъёмники для ванны с подставкой для купания, тележки с гидравлическим приводом для перевозки пациентов и др.), средствами ухода и санаторно-курортным лечением.
4. Некачественное проведение реабилитационно-абилитационной экспертной диагностики и определения мероприятий, технических средств реабилитации, товаров и услуг, позволяющих детям-инвалидам в домах интернатах восстановить или сформировать утраченные способности.
5. Неисполнение индивидуальных программ реабилитации детей-инвалидов.
6. Нарушения имущественных прав воспитанников, в том числе повлекшие причинение вреда в особо крупном размере ввиду незаконного снятия личных денежных средств.
7. Неисполнение требований по составлению индивидуальных планов развития и жизнеустройства детей.
8. Предоставление образовательных услуг ненадлежащего качества, в том числе с нарушениями федерального государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью, а также без лицензии на образовательную деятельность.
9. Нарушения требований безопасности, предъявляемым к организациям социального обслуживания, изношенность материально-технической базы, а также нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства.
10. Отсутствие контроля со стороны органов опеки и попечительства за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в домах-интернатах, либо формализм при проведении таких проверок.

Таким образом, было установлено, что на протяжении ряда лет воспитанники домов-интернатов не обеспечиваются установленными для них государственными гарантиями, что является не только нарушением их прав, но и лишает их возможности дальнейшей интеграции в общество и улучшения качества жизни, в том числе вне стен организаций социального обслуживания.

Сложившееся положение дел послужило причиной для обсуждения с Президентом Российской Федерации имеющихся проблем в данной сфере. Уполномоченным было предложено разработать и принять комплекс мер по повышению эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей-инвалидов в ДДИ в целях определения и создания условий для качественного улучшения их жизни. В результате Президентом Российской Федерации дано соответствующее указание от 30.05.2019 № Пр-952 о рассмотрении и поддержке предложений Уполномоченного.

По итогам исполнения данного поручения 9 сентября 2020 года Правительством Российской Федерации утверждён Комплекс мер по повышению эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей, проживающих в детских домах-интернатах, а также детей, помещённых под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях качественного улучшения их жизни.

В каждом субъекте Российской Федерации в 2021 году должны быть разработаны и приняты региональные Комплексы мер по повышению эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей, проживающих в детских домах-интернатах, а также детей, помещённых под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целях качественного улучшения их жизни.

В 2020 году Уполномоченным особое внимание уделялось вопросам защиты прав на образование несовершеннолетних, пребывающих в следственных изоляторах, создания и содержания образовательных организаций для лиц, содержащихся в воспитательных колониях уголовно-исполнительной системы, а также доступности кадетского и суворовского образования для детей из неблагополучных, малоимущих и многодетных семей. Эти вопросы с участием федеральных ведомств обсуждены на круглых столах, согласованы пути их решения. Уполномоченный надеется на положительное решение вопроса о реализации его предложений в этой сфере в ближайшее время.

Отдельно Уполномоченным прорабатывался вопрос дополнительных инструментов получения высшего и среднего профессионального образования. В обращениях к Уполномоченному учащиеся до 18 лет и их законные представители указывают на невозможность использовать образовательный кредит для получения высшего и среднего профессионального образования, так как ПАО «Сбербанк» требует разрешение органа опеки и попечительства, а последние отказываются его выдавать, поскольку это не предусмотрел п. 4 ст. 19 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Данное условие вынуждает законных представителей несовершеннолетних оплачивать первый год учёбы на условиях потребительского кредита с процентами под 14-16 % годовых, из-за чего в этой части невозможно исполнить Поручение Президента РФ (п. 2 от 10.06.2020Пр-955) и повысить привлекательность условий предоставления образовательных кредитов. Новые же Правила платных образовательных услуг, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 15.09.2020 № 1441, ситуацию с таким кредитованием не изменили.

При этом учёба по программе среднего профессионального образования не субсидируется. В этой связи Уполномоченный обратился к председателю правления ПАО «Сбербанк» Г. О. Грефу с мотивированным предложением отменить избыточное требование о получении согласия органов опеки и попечительства для несовершеннолетних, желающих получить образовательный кредит.

Из полученного ответа следует, что ПАО «Сбербанк» заинтересован в разрешении указанного вопроса и выражает готовность его проработать с Минпросвещения и Минобрнауки России.

Вместе с тем необходимо отметить, что существующие гарантии поддержки семей с детьми следует и далее совершенствовать и развивать. В этой связи важнейшей задачей в свете принятых поправок Конституции Российской Федерации является укрепление и развитие гарантий поддержки семьи, защиты прав и интересов детей.

Конкретные вопросы и предложения правового регулирования отдельных сфер жизнедеятельности семьи и детей отмечены в соответствующих разделах доклада.



## СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ. ВОЗВРАЩЕНИЕ РОССИЙСКИХ ДЕТЕЙ ИЗ СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Уполномоченный реализует защиту прав несовершеннолетних граждан Российской Федерации не только на территории России, но и за её пределами. При этом, кроме национального законодательства, он руководствуется рядом международных документов, в том числе Конвенциями в сфере прав человека, ратифицированных Российской Федерацией, международными, двухсторонними договорами, обеспечивающими защиту прав несовершеннолетних.

В 2020 году пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и вызванные ею ограничительные меры во многом определили специфику деятельности Уполномоченного по защите прав несовершеннолетних, в том числе, направленную на оказание содействия в их возвращении на территорию Российской Федерации из-за рубежа.

Так, за отчётный период в адрес Уполномоченного поступило 438 обращений, в той или иной степени осложнённых иностранным элементом. Более половины из них затрагивало вопросы возвращения российских детей на родину. В наиболее затруднительном положении оказались не организованные туристы, а, в первую очередь, граждане, которые отправились за границу самостоятельно, многие из них путешествовали с детьми. В условиях прекращения авиасообщения и закрытия границ между государствами, из-за задержек с возвращением они вынуждены были нести дополнительные расходы на приобретение новых проездных документов, проживание и питание. Ситуация в значительной степени усугублялась отсутствием достоверных сведений о количестве наших соотечественников, находившихся за рубежом. Кроме того, многие из них были практически лишены возможности получить актуальную информацию относительно возвращения на родину.

Следует отметить, что согласно ст. 16 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций государство принимает меры по защите интересов российских туристов за пределами Российской Федерации, в том числе осуществляет их эвакуацию из страны временного пребывания. Однако порядок действий, как и сам механизм принятия таких мер, законодателем не был определён.

Для оказания помощи соотечественникам, находящимся за рубежом, Правительством Российской Федерации было издано Постановление от 03.04.2020 № 433 «Об утверждении Положения об оказании социальной поддержки (помощи) российским гражданам, находящимся на территории иностранного государства и не имеющим возможности вернуться в Российскую Федерацию в связи с распространением новой коронавирусной инфекции». Документ регламентировал в том числе порядок предоставления финансовой поддержки указанным гражданам. Однако действие данного Постановления распространялось только на тех, кто имел проездные документы на возвращение в Российскую Федерацию с 16 марта по 31 мая 2020 г. Всем остальным предполагалось оказывать помощь в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию».

Приходится констатировать, что многие сограждане столкнулись с затруднениями в оформлении и подаче заявлений на получение социальной поддержки, немотивированными отказами, а также нерегулярным поступлением или не поступлением денежных средств. Для получения содействия в решении вышеуказанных проблем и возвращения на родину гражданам Российской Федерации было предложено обращаться в российские загранучреждения. Однако в результате одновременного появления большого числа желающих вернуться в Россию, многие граждане не смогли связаться с дипломатическими представительствами и обратились за помощью к Уполномоченному. Пик обращений по поводу возвращения в Россию из-за рубежа пришелся на второй квартал 2020 года. В большинстве случаев российские граждане просили Уполномоченного оказать содействие в возвращении из Таиланда, Вьетнама, Индии (Гоа), то есть самых популярных в зимний сезон туристических направлений. Обращения поступали даже из таких экзотических стран, как Танзания и Фиджи.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Краснодара, которая сообщила, что её дочь с малолетним внуком находилась в Индии (штат Гоа) и не имела возможности вернуться в Россию, поскольку рейс, которым семья должна была вылететь на родину, был отменён. После появления информации о новом рейсе семья повторно приобрела билеты, однако данный рейс также не состоялся. Вследствие непредвиденных расходов их материальное положение существенно ухудшилось. Дозвониться до Посольства Российской Федерации в Индии также не удалось в силу загруженности телефонной линии загранучреждения.

Информация о родственниках заявителя была передана в Департамент Ситуационно-кризисный центр МИД России (далее – ДСКЦ МИД России). При содействии российских дипломатов данную семью удалось включить в список пассажиров ближайшего вывозного рейса в Россию.

В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Российской Федерации относительно оказания содействия в возвращении на родину из Индии. Как пояснила заявительница, в Индию она и её семья прибыли в октябре 2019 года, чтобы получить в этой стране услуги родовспоможения вне лечебного учреждения в домашних условиях. На момент прекращения Россией авиасообщения с зарубежными странами заявитель и члены её семьи не имели обратных билетов и, как следствие, не могли претендовать на получение соответствующих выплат, предусмотренных для российских

граждан, задержавшихся за рубежом в связи с пандемией коронавирусной инфекции. В силу того, что семья не предусматривала проживание в Индии дольше планируемого срока, на момент обращения к Уполномоченному их финансовое положение ухудшилось и стало угрожающим. Для разрешения сложившейся ситуации Уполномоченным в ДСКЦ МИД России было направлено ходатайство о включении данной семьи, включая новорождённого ребёнка, в вывозные списки. Семья заявителя благополучно вернулась в Россию 17 апреля 2020 года.

Кроме того, к Уполномоченному поступали коллективные обращения от граждан России с указанием на невозможность возвращения на родину. Например, находившиеся на отдыхе в Танзании россияне не имели возможности вернуться домой из-за прекращения авиасообщения с Россией. Информация о затруднительном положении российских граждан в Танзании была оперативно передана в ДСКЦ МИД России. Кроме того, Уполномоченный поддерживал постоянный контакт с сотрудниками Консульского отдела Посольства России в Танзании. В частности, по его просьбе российские дипломаты организовали визит врача к ребёнку одного из наших сограждан. В дальнейшем все граждане России, находившиеся в Танзании, были включены в вывозные списки и в июле 2020 года покинули государство пребывания.

Вследствие введения ограничительных мер, связанных с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), наряду с туристами в сложном положении оказались российские школьники, находившиеся за границей по программам культурного и учебного обмена. Особую тревогу вызвало положение более 70 российских школьников, которые оказались в США в буквальном смысле на улице после того, как их учебные программы в этой стране были прерваны в одностороннем порядке принимающей стороной. Ситуация осложнялась отсутствием точной информации о количестве российских детей, выехавших за рубеж, поскольку родители несовершеннолетних в большинстве случаев не ставят в известность компетентные российские ведомства о выезде их детей за границу.

В адрес Уполномоченного поступило обращение родителей несовершеннолетней, обучавшейся в США. Заявители сообщили, что их дочери не удалось связаться с российскими дипломатами и сообщить о себе. В то же время рейсы, на которые родители девочки приобретали для неё билеты, последовательно отменялись. Уполномоченный связался с Генеральным консульством России в Нью-Йорке и проинформировал дипломатов о ситуации, в которой оказалась несовершеннолетняя россиянка. Дипломаты, в свою очередь, незамедлительно связались с девочкой и организовали её прибытие в Нью-Йорк. В дальнейшем, она была включена в вывозные списки и благополучно вернулась в Россию.

Несмотря на то, что ответственность за детей целиком лежит на родителях, представляется целесообразным разработать соответствующий порядок уведомления компетентных органов о выезде несовершеннолетних на учёбу за рубеж, а также порядок их учёта.

Прекращение международного авиасообщения и приостановление деятельности зарубежных дипломатических представительств в нашей стране сделало практически невозможным выезд тяжелобольных детей из России по обстоятельствам, не терпящим отлагательств, в частности, для получения высокотехнологичной медицинской помощи за границей. В этой ситуации весьма действенным инструментом стало непосредственное взаимодействие Уполномоченного с главами дипломатических представительств зарубежных государств по визовым и иным организационным вопросам.

Так, например, к Уполномоченному в интересах малолетней дочери, страдающей онкологическим заболеванием, обратилась женщина с просьбой о содействии в получении визы в США для обследования и дальнейшего лечения ребёнка в одной из американских клиник. На момент обращения медицинская организация уже подготовила для девочки с учётом её

состояния программу лечения, которое необходимо было начать в возможно короткие сроки. Однако возникли непредвиденные сложности в процессе оформления визы. С учётом сложности ситуации Уполномоченным было принято решение обратиться к Чрезвычайному и Полномочному Послу США в России с просьбой о содействии в ускорении процесса оформления визы для данной семьи. В результате российская семья в кратчайшие сроки получила визы и вылетела в США для лечения ребёнка.

Между тем, нередкими были и обратные ситуации, когда граждане России, проходившие лечение или реабилитацию за рубежом, сталкивались с затруднениями в возвращении на родину. Например, к Уполномоченному обратилась группа граждан Российской Федерации, находившихся на момент введения ограничительных мер в Польше, где их дети, инвалиды детства, проходили реабилитацию. Поскольку эти семьи вынуждены были арендовать жильё в Варшаве сверх изначально запланированного срока, а также нести иные расходы, связанные с проживанием в чужой стране, финансовое положение многих семей ухудшилось. Кроме того, несколько семей не имели обратных билетов в Россию и, как следствие, не отвечали критериям, предъявляемым к получателям социальной поддержки согласно Постановлению Правительства РФ от 03.04.2020 № 433.

Следует отметить, что даже семьи, имевшие проездные документы, не обладали информацией о возможности вылета в Россию в заранее выбранные даты. В дальнейшем при содействии российских дипломатов и Уполномоченного большинство заявителей и их семей вернулись в Россию через Белоруссию. Однако несколько семей, не успевших завершить реабилитацию детей, приняли решение остаться в Польше. Эта ситуация оставалась на контроле Уполномоченного, при необходимости этим семьям оказывалась помощь, в том числе с привлечением глав субъектов Российской Федерации. В частности, в адрес Губернатора Белгородской области в интересах семьи, проживающей на территории региона, направлено ходатайство об оказании ей финансовой помощи из-за сложившейся ситуации, которое было удовлетворено.

Важным этапом в 2020 году стало внесение в Конституцию Российской Федерации изменений, касающихся исполнения решений межгосударственных органов в случае их противоречия ст. 79 Основного закона Российской Федерации. Несмотря на многочисленные споры о целесообразности данного изменения, а также опасений, что названная поправка спровоцирует рост количества подаваемых в ЕСПЧ гражданами России жалоб, представляется, что какого-либо содержательного влияния на взаимоотношения Российской Федерации с ЕСПЧ данная поправка не окажет.

Конституционный суд Российской Федерации и ранее неоднократно уделял внимание вопросу о возможности исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека в рамках российской правовой системы. С учётом правовых позиций, сформулированных им в постановлениях от 27.03.2012 № 8-П, от 14.07.2015 № 21-П и от 19.04.2016 № 12-П, было высказано мнение о невозможности считать решение ЕСПЧ обязательным для исполнения Российской Федерацией в случае противоречия такого решения Конституции Российской Федерации. Несмотря на это, количество жалоб, подаваемых гражданами России в ЕСПЧ, до настоящего времени только растёт. Следует также отметить, что аналогичные положения закреплены в конституциях ряда европейских стран, в частности, в ФРГ.

Нельзя не отметить тенденцию снижения иностранного усыновления на 86,9 % по сравнению с 2018 годом. В 2020 году усыновляли граждане Италии (14 детей), Аргентины (7 детей), Франции (6 детей), Германии (6 детей), Испании (4 ребёнка), Швеции (1 ребёнок). В отчётном году российских детей усыновляли граждане шести государств, а договоры по постусыновительному контролю заключены только с четырьмя странами (Франция, Италия, Испания, Израиль). Например, договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей. Он призван обеспечить интересы усыновлённых детей, всестороннюю защиту их прав. Это, в частности, относится к требованиям к иностранным



кандидатам в усыновители, сохранению ребёнком гражданства Российской Федерации. Кроме того, подобные договоры допускают усыновление только при содействии уполномоченной организации, имеющей аккредитацию в Минпросвещения России, что позволяет исключить саму возможность участия в процессе сторонних посредников. Предусмотренная договором обязанность уполномоченной организации осуществлять постусыновительный контроль также препятствует возникновению нежелательных последствий и, в случае необходимости, в наилучших интересах ребёнка имеется возможность его возвращения на родину.

Кроме того, заключение подобных двухсторонних договоров способствует детальному урегулированию отношений в сфере усыновления с учётом особенностей национальных правовых систем. Работа в данном направлении должна быть продолжена с учётом взаимного характера международного усыновления и обеспечения в перспективе правовых возможностей и гарантий участия российских граждан в качестве усыновителей.

Следует также отметить, что проблема отсутствия у нашей страны реальных международно-правовых инструментов для осуществления контроля за условиями жизни российских детей на территории США, усыновлённых до прекращения от имени Российской Федерации соответствующего Соглашения, продолжает оставаться актуальной. Необходимо констатировать, что в отчётном периоде позитивных изменений в этом вопросе не произошло, запросы о судьбах наших детей, усыновлённых американской стороной, оказались без ответа.

В отчётном периоде Уполномоченный продолжил двухстороннее сотрудничество с коллегами из государств-участников СНГ. Вместе с тем, несмотря на заинтересованность в конструктивном межгосударственном взаимодействии по проблемам политики в сфере детства со стороны Уполномоченных по правам ребёнка в странах СНГ, иные форматы международного диалога на постсоветском пространстве, в том числе в рамках отраслевого сотрудничества СНГ в настоящее время недоступны, поскольку отсутствует единая площадка для проведения такого диалога.

В этой связи Уполномоченным было предложено рассмотреть вопрос создания консультативно-совещательного органа по защите прав и законных интересов детей государств-участников СНГ, правовую основу деятельности которого могло бы определить Соглашение указанных государств о сотрудничестве в соответствующей сфере. Это позволит в значительной степени облегчить взаимодействие экспертов в области защиты прав и законных интересов детей, в частности, по обмену опытом, разработке планов совместных мероприятий и проведению научно-практических семинаров.

Представляется, что создание подобной структуры позволит не только совершенствовать защиту прав несовершеннолетних граждан Российской Федерации и государств-участников СНГ, но и привлечь внимание международного сообщества к необходимости преодоления актуальных проблем в сфере детства. Переговоры и работа по этому направлению ведётся со всеми заинтересованными сторонами.

В соответствии с изменениями, внесёнными в Конституцию Российской Федерации, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, а также во исполнение международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией, особое внимание в 2020 году уделялось возвращению детей российских граждан из зон вооружённых конфликтов. Так, в соответствии со статьёй 38 Конвенции о правах ребёнка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., государства-участники, в том числе Российская Федерация, с 15 сентября 1990 г., обязуются принимать все возможные меры с целью обеспечения защиты затрагиваемых вооружённым конфликтом детей и ухода за ними.

Эта работа стала логичным продолжением деятельности по возвращению российских детей с территорий Республики Ирак и Сирийской Арабской

Республики, начатой в 2017 году и существенно активизировавшейся после подписания поручения Президента Российской Федерации от 23.11.2018 № Пр-2192 и поручений Правительства Российской Федерации от 29.11.2018 № ЮБ-П2-8460, от 5.12.2018 № ДМ-П2-8703.

Сложившаяся в 2020 году в мире сложная эпидемиологическая ситуация и связанные с ней ограничения оказали существенное влияние на данное направление деятельности Уполномоченного. Однако, несмотря на имевшиеся проблемы, в отчётном году удалось организовать шесть выездов в Сирийскую Арабскую Республику, вывезти в Российскую Федерацию 144 ребёнка, а также сделать забор ДНК-материала у 158 несовершеннолетних, находившихся в лагерях в провинции Хасеке. По прибытии в Москву все дети были размещены в медицинских учреждениях, где прошли комплексное медицинское обследование и получили необходимую медицинскую помощь. Родственникам были даны рекомендации по дальнейшему их лечению.

В 2020 году первый выезд Уполномоченного в Сирийскую Арабскую Республику состоялся в феврале. В лагерях «Рож» и «Аль-Холь» группой специалистов с участием сотрудников аппарата Уполномоченного и представителей Центра судебно-медицинской экспертизы Минздрава России осуществлён забор образцов ДНК для проведения генетических исследований на подтверждение фактов родства 97 несовершеннолетних (21 и 76, соответственно) с российскими гражданами. Из лагеря «Аль-Холь» вывезено 35 детей, передача которых состоялась после проведённых Уполномоченным переговоров в административном здании в г. Камышлы.

Кроме того, во время встречи Уполномоченного с супругой Президента САР Асмой Асад была достигнута договорённость об оказании содействия во временном размещении малолетних граждан Российской Федерации в приютах, расположенных в г. Дамаске, а также об участии российских врачей в оказании медицинской помощи сирийским детям, пострадавшим в ходе боевых действий. Также Уполномоченный посетил сирийских детей, находящихся в приютах г. Дамаска.

В период с февраля по август 2020 года в связи с введёнными межгосударственными ограничениями продолжалась работа по формированию базы данных разыскиваемых детей и оформлению необходимых документов для организации их вывоза из зон боевых действий. В настоящее время в базе содержится информация о более чем 1 тыс. несовершеннолетних, возможно, российских граждан.

В августе 2020 года возобновились вылеты сотрудников аппарата для возвращения российских детей. По результатам первого после ослабления карантинных мероприятий выезда в Россию возвращены 26 несовершеннолетних, у трёх семей, находившихся в пенитенциарных учреждениях в г. Дамаске, взяты образцы биологического материала для проведения экспертизы ДНК и подготовлены необходимые документы для возвращения детей на родину и последующей передачи родственникам.

При активном участии Посольства Российской Федерации в Сирийской Арабской Республике в одной из тюрем был обнаружен 15-летний гражданин России, который более трёх лет находился в тюрьме без возможности общения с арестованной матерью, при отсутствии сведений о причинах его ареста. После подготовки необходимых документов и согласования с властями САР удалось решить вопрос о его освобождении и перемещении в Россию, где его ждал брат. Перед отъездом мальчику была предоставлена возможность общения с матерью, что было крайне важно и для него, и для оставшейся в пенитенциарном учреждении женщины.

По результатам выезда в сентябре в Россию было возвращено ещё 15 несовершеннолетних. Эта группа детей была особенной с точки зрения состояния их здоровья. Четверо возвращаемых были травмированы, причём двое мальчиков не могли самостоятельно передвигаться, а у девочки была частично парализована рука. В этой связи группа медицинских работников



была усилена врачом-реаниматологом. По прибытии в Москву этих детей разместили в Российской детской клинической больнице, здесь они прошли полное обследование и получили необходимое лечение.

Следует отметить, что младший из возвращённых, трёхлетний мальчик, получил серьёзную травму головы из-за разрушения конструкции палатки, в которой он проживал в лагере беженцев. Уже в московской клинике он назвал своих опекунов папой и мамой, хотя с женщиной ребёнок ранее общался только по видеосвязи. Другой подросток из-за ранения не мог даже сидеть, а на момент выписки из больницы уже передвигался в кресле-коляске. В Москве он воссоединился со своим родным отцом, проживающим в России. Ещё у двоих подростков, брата с сестрой, в результате полученных минно-взрывных ранений остались тяжёлые травмы. Лечащие врачи констатировали положительную динамику в состоянии их здоровья. Кроме того, практически сразу после выписки из больницы им удалось встретиться со своими родными братьями, возвращёнными из Сирии на родину в октябре 2020 года.

В октябре 2020 года бортом Минобороны России на родину была возвращена очередная группа из 27 детей. В ходе выезда российских специалистов в лагерь «Аль-Холь» были взяты ДНК-материалы ещё у 27 несовершеннолетних.

Еще один выезд состоялся в ноябре 2020 года. В рамках рабочей поездки Уполномоченный встретился с супругой Президента Сирии Асмой Асад и заместителем Министра иностранных дел САР Фейсалом Мигдадом, а также принял участие в Международной конференции по возвращению сирийских беженцев, проходившей 11-12 ноября в Дамаске. По результатам поездки в Россию вернулся ещё 31 ребёнок, из них пятеро были переданы кровным родителям: трое детей – отцу и двое – матери, от которых пять лет назад они были вывезены из России вторыми родителями. Кроме того, в лагере «Аль-Холь» взяты материалы для проведения экспертизы ДНК ещё у 34 несовершеннолетних.

В конце декабря состоялся заключительный в 2020 году выезд группы российских специалистов для возвращения детей с территории Сирии. Его итогом стало возвращение в Россию 19 несовершеннолетних.

Необходимо подчеркнуть, что география пребывания и обнаружения детей российских граждан в связи с изменением ситуации в местах расположения лагерей беженцев на территории Сирии стала расширяться. Так, две российские семьи (восемь детей) были обнаружены на территории Пакистана. После консультации у руководителя ФГБУ «Российский центр судебно-медицинской экспертизы Министерства здравоохранения Российской Федерации» медицинским работником Посольства Российской Федерации в Исламской

Республике Пакистан взяты материалы для проведения экспертизы ДНК, которые впоследствии были направлены в вышеуказанный центр.

В связи с поступлением из МИД России информации о значительном числе несовершеннолетних детей российских граждан, пребывающих на территории Турецкой Республики, в декабре 2020 года состоялся выезд в Турцию группы российских специалистов, включая представителей Уполномоченного и Центра судебно-медицинской экспертизы Минздрава России. Взяты ДНК-материалы у 57 чел., в том числе у 36 несовершеннолетних и 20 матерей, находившихся в г. Стамбуле в лагере «Джераблюз» и в миграционном центре г. Газиантеп. Одновременно в детском доме в г. Хатай был выявлен несовершеннолетний российский гражданин, для его возвращения на родину необходимо было оформить документы. Из этого же детского дома был вывезен несовершеннолетний, которого в феврале 2020 года так называемый «опекун» вывел из лагеря «Аль-Холь». По возвращении на родину мальчик воссоединился со своими сёстрами и братом, ранее возвращёнными в Россию из Сирии.

Практически все возвращённые из зон боевых действий на Ближнем Востоке российские дети пережили сложнейшие психотравмирующие ситуации, находились в сложном эмоциональном и ослабленном физическом состоянии. В России все дети переданы под опеку своих родственников и разъехались в более чем 20 регионов страны, ни один из них не попал в детское сиротское учреждение. Вместе с тем следует обратить внимание на отсутствие единого подхода к организации реабилитационных мероприятий, способствующих социальной адаптации данной категории несовершеннолетних и их семей.

Эта проблема была доведена Уполномоченным до руководства страны, следствием чего стали поручения Президента Российской Федерации от 01.09.2020 № Пр-1402 и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой от 17.09.2020 № ТГП12-11503, реализуемые в настоящее время всеми заинтересованными органами исполнительной власти Российской Федерации. Предполагается, что результатом данной работы должен стать единый алгоритм действий по реабилитации, ресоциализации несовершеннолетних, возвращённых в Россию из зон вооружённых конфликтов, предусматривающий индивидуальную работу с каждым ребёнком и его замещающей семьёй, а также подготовку специалистов, которые могли бы комплексно работать с такой категорией детей.

К опыту Российской Федерации по защите прав и законных интересов своих детей, оказавшихся в зоне вооружённого конфликта, всё больший интерес проявляют как отдельные государства, так и международные организации. В 2020 году Уполномоченный принял участие в международных мероприятиях:

- в Конференции под эгидой ОБСЕ и Управления ООН по контртерроризму (УКТ) «Иностранные террористы-боевики – реагирование на современные вызовы» (11-12 февраля, Вена, Австрия);

- в обсуждении передового опыта по возвращению иностранных террористов-боевиков, их уголовному преследованию, реабилитации и реинтеграции, а также репатриации жён и детей террористов в рамках «Виртуальной контртеррористической недели», организованной УКТ (8 июля, в режиме ВКС);

- в 4-ой Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» (17 ноября, в режиме ВКС).

Кроме того, в отчётном году Уполномоченный провёл рабочие встречи со специальным представителем Генерального Секретаря ООН Вирджинией Гамбой (11 марта), Президентом Международного комитета Красного Креста Петером Маурером (16 ноября), председателем правления Всемирного совета мусульманских сообществ (ОАЭ) Али Рашид Аль Нуайми (1 декабря) и специальным докладчиком Совета ООН по правам человека Ф. Ни Илойн (16 декабря).

Участники названных мероприятий ознакомлены с опытом и работой Российской Федерации по оказанию помощи несовершеннолетним детям российских граждан, оказавшимся в зонах военных конфликтов, в возвращении на родину, их успешной адаптации и социализации в обществе.

В ходе официального визита Исполняющая обязанности Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооружённых конфликтах В. Гамба предложила Уполномоченному присоединиться к Глобальной коалиции за реинтеграцию детей-солдат, а также пригласила к участию в проводимых этим объединением мероприятиях. Представляется, что основной задачей Уполномоченного в рамках взаимодействия с Глобальной коалицией станет выработка новых решений по обеспечению устойчивой поддержки программ реинтеграции детей.

В рамках взаимодействия с Советом Европы Уполномоченный представил предложения по содержанию новой Стратегии Совета Европы по защите прав ребёнка на период 2022-2027 гг. Безусловно, проблема защиты прав детей во все времена является приоритетной, требует глубокого анализа и, зачастую, нетривиальных подходов, особенно с учётом текущей геополитической обстановки и эпидемиологической ситуации. В новой Стратегии Уполномоченный считает целесообразным уделить особое внимание защите прав несовершеннолетних, ставших жертвами вооружённых конфликтов. При этом первоочередными задачами должны стать: восстановление физического и психологического состояния таких детей и их дальнейшая реинтеграция в общество.

Уполномоченный также принял участие в заполнении вопросника Совета Европы о работе национальных механизмов предоставления информации о случаях насилия в отношении детей, высказав свои предложения по данной тематике. Относительно нецелесообразности сохранения задач, содержащихся в действующей Стратегии, следует подчеркнуть ранее обозначенную позицию Российской Федерации о неприемлемости положений, касающихся продвижения прав ЛГБТ-сообщества, которая, являясь, по сути, агрессивной пропагандой, формирует у подрастающего поколения ложные жизненные установки, а также интегрирует псевдо-культуру нетрадиционных сексуальных отношений в подростковую среду. Вместе с тем снижение внимания к данной тематике позволило бы переключиться на оказание помощи тем категориям детей, которые в ней действительно нуждаются.

Таким образом, в 2020 году в условиях жёстких ограничений, принятых и в России и во всём мире в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в том числе прекращения международного авиасообщения и приостановления деятельности зарубежных дипломатических представительств, Уполномоченный оказывал оперативное содействие гражданам Российской Федерации, в том числе несовершеннолетним, а также семьям с детьми в их возвращении на родину из-за рубежа, предпринимал необходимые меры по оказанию семьям с детьми помощи по визовым и иным организационным вопросам на основании обстоятельств, не терпящих отлагательств, как например, для получения высокотехнологичной медицинской помощи за границей.

Была продолжена работа, направленная на развитие международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей.

Деятельность Уполномоченного по возвращению несовершеннолетних российских граждан из зон вооружённых конфликтов способствовала воссоединению многих российских семей, детей с родственниками, исключила вовлечение этих детей в террористический круговорот, а также привлекла внимание широкой международной общественности к актуальным проблемам сферы детства и подчеркнула ответственность России за судьбы своих детей и граждан.



## ИНИЦИАТИВЫ, СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ, АКЦИИ

Часть 1 статьи 32 Конституции РФ гарантирует гражданам Российской Федерации право участвовать в управлении делами государства. Одной из форм такого участия является общественная инициатива, дающая возможность гражданам влиять на органы власти в принятии общественно значимых решений в сфере защиты прав и законных интересов детей.

Уполномоченный, в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 501-ФЗ, поддерживает общественные инициативы, содействуя тем самым совершенствованию форм и методов защиты прав несовершеннолетних. С этой целью Уполномоченным был поддержан ряд социальных проектов, позволивших использовать дополнительные правозащитные механизмы.

### ПАМЯТЬ ПОБЕДЫ

В 2020 году по инициативе Уполномоченного стартовал новый Всероссийский проект «Память Победы», посвящённый 75-й годовщине Победы в Великой Отечественной войне. Он реализован при поддержке и участии ВВПОД «ЮНАРМИЯ», Общероссийского общественного гражданско-патриотического движения «Бессмертный полк России» (ООД «Бессмертный полк России») и Совета отцов при Уполномоченном.

Основной целью проекта является содействие гражданско-патриотическому воспитанию подрастающего поколения, привлечение внимания современных детей и молодёжи к военно-историческому наследию страны, сохранение преемственности поколений. В этой связи особое значение Акция имеет для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Привлечение к проекту данной категории несовершеннолетних способствует их социализации, формированию у них семейных традиционных ценностей, повышению значимости семейных традиций и семейной истории.

Более того, в ходе его реализации дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, приобщились к исследовательской и поисковой деятельности, приобрели навыки самостоятельной работы с архивными материалами, информационными системами для поиска сведений о своих родственниках или значимых героях – участниках Великой Отечественной войны. В проекте приняли участие 1 690 несовершеннолетних, в возрасте 10-17 лет из 60 субъектов Российской Федерации, в том числе 782 воспитанника организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 908 учащихся общеобразовательных организаций, активистов детских и молодёжных движений.

Под руководством опытных наставников подростки получили уникальную возможность найти интересующую их информацию о родственниках – участниках Великой Отечественной войны или тружениках тыла, а также исследовать судьбу юного героя. На основании имеющихся данных подросткам удалось разыскать 197 родственников – участников событий военных лет, из них сведения о 113 родственниках получили дети-сироты. Итогом поисково-исследовательской работы детей стали презентации, эссе, рассказы и видеоролики.

Кроме того, региональные рабочие группы провели более 450 различных тематических мероприятий, акций и конкурсов, посвящённых 75-й годовщине Победы в Великой Отечественной войне, их участниками стали свыше 28 тыс. человек. Руководители рабочих групп и организаций-участников прислали позитивные отзывы о проекте. Во многих регионах данный формат поисковой работы будет продолжен в будущем.

Уже четвёртый год подряд по инициативе Уполномоченного и при поддержке Всероссийского военно-патриотического общественного движения «ЮНАРМИЯ» (ВВПОД «ЮНАРМИЯ») проводится Всероссийский фестиваль детских эссе «Письмо солдату». Он направлен на воспитание патриотизма и развитие интереса у несовершеннолетних к историческому наследию страны. В фестивале принимают участие дети в возрасте от 7 до 18 лет.

## ПИСЬМО СОЛДАТУ

В 2020 году фестиваль был приурочен к 75-ой годовщине Победы в Великой Отечественной войне. В этой связи он был расширен содержательно и структурно, и получил название Всероссийский конкурс «Письмо солдату. О детях войны». В соответствии с Положением, участникам предлагалось обратиться в своих работах к историям детей войны – рассказать о тех испытаниях, с которыми они столкнулись в страшное военное время, их подвигах на фронте и в тылу, и прислать свои работы в любой из трёх номинаций «письмо», «рисунок» или «видео». Старт всероссийского патриотического конкурса традиционно был объявлен Уполномоченным в преддверии Дня защитника Отечества – 21 февраля 2020 года в стенах Музея Победы г. Москвы на открытии выставки, посвящённой детям-героям Великой Отечественной войны.

Конкурс проходил в два этапа: региональный и федеральный. На первом этапе было рассмотрено около 12 тыс. детских работ. Из 255 участников, прошедших на следующий – федеральный этап конкурса, комиссией было отобрано 75 финалистов из 47 субъектов Российской Федерации. Рисунки и письма победителей этого этапа вошли в сборник «Письмо солдату. О детях войны», опубликованы на сайте конкурса, а видеоролики размещались в социальных сетях на ресурсах Института уполномоченных по правам ребёнка. Все участники и победители награждены памятными сертификатами и дипломами.

Накануне Дня Победы письма лауреатов конкурса были переданы представителям ветеранских организаций, труженикам тыла и ветеранам-фронтовикам, которых Великая Отечественная война застала в юном возрасте. Торжественная церемония состоялась в Калужской, Нижегородской, Орловской, Саратовской, Ярославской областях и городе Севастополе.

В ноябре 2020 года стартовал образовательный проект «Взлётная полоса», активно поддержанный Уполномоченным и региональными уполномоченными по правам ребёнка, и направленный на создание условий для реализации детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, права на образование, а также для их социализации и адаптации в образовательной среде. Проект осуществляется Общероссийским народным фронтом и АНО «Россия – страна возможностей», оператором проекта выступает АНО «Профстажировки».

## ВЗЛЁТНАЯ ПОЛОСА

Его актуальность обусловлена существующим в Российской Федерации положением с реализацией права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на образование, в связи с прекращением 1 января 2021 года действия дополнительной льготы для данной категории

несовершеннолетних, закреплённой Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании», позволявшей им поступить в вузы вне конкурса по квоте, а также с появлением негативных тенденций, отмечавшихся в последние годы в указанной сфере. Так, по данным Министерства просвещения России, за последние пять лет количество детей-сирот, выбывших из сиротских учреждений и поступивших в вузы, сократилось на 47 %, при этом из года в год фиксируется отрицательная динамика (в 2015 году – 192 чел., в 2016 г. – 182 чел., в 2017 г. – 159 чел., в 2018 г. – 149 чел., в 2019 г. – 102 чел.).

В связи с этим ОНФ при поддержке и активном участии Уполномоченного и АНО «Россия – страна возможностей» был разработан проект «Взлётная полоса», представляющий систему дистанционных возможностей, которая позволяет несовершеннолетним, находящимся в сложной жизненной ситуации, в том числе детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, развивать свои способности и быть конкурентоспособными при поступлении в лучшие российские вузы. В рамках проекта в субъектах Российской Федерации созданы рабочие группы с участием представителей региональных отделений ОНФ, уполномоченных по правам ребёнка, представителей органов исполнительной власти, вузов и некоммерческих организаций, занимающихся сопровождением данной категории детей. Для участия в проекте «Взлётная полоса» в 2020 году подано 430 заявок от детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из 11 субъектов Российской Федерации.

На протяжении нескольких месяцев (с января по май 2021 года) 100 детей, успешно прошедших тестирование, пройдут обучение в рамках «Технического» и «Гуманитарного» модулей. Подготовку по предметам ЕГЭ – математике, русскому языку, английскому языку, физике, обществознанию, биологии и химии – проведут преподаватели из восьми ведущих высших учебных заведений страны, таких как МПГУ, МГЛУ, МГТУ им. Н. Э. Баумана, СПбГУ, РГСУ, МГУПП, МФТИ и лучших региональных вузов. В рамках модуля «Саморазвитие» планируется проведение мастер-классов и встреч с бизнес-партнёрами проекта – компаниями «HeadHunter», «Puzzle-English», мастерская управления «Сенеж», «Викиум», «Магнит» и многими другими. Все занятия будут проходить дистанционно, что позволит участникам проекта получить знания вне зависимости от места своего нахождения. Победителям и участникам проекта на этапе выпускных экзаменов и поступления в вуз наставники окажут поддержку и сопровождение.

В дальнейшем в проекте «Взлётная полоса» смогут принять участие не только одиннадцатиклассники, но и выпускники девятых классов, готовящиеся к поступлению в учреждения среднего профессионального образования субъектов Российской Федерации.

## ЛИЧНО – ДЕТЯМ

В ноябре 2020 года Уполномоченный поддержал идею членов Детских общественных советов при уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации и инициировал старт проекта «Лично – Детям». Его цель – обеспечение открытого диалога руководителей федеральных органов государственной власти и детей по вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних граждан в Российской Федерации, формирование у детской и родительской аудитории представления о деятельности профильных федеральных министерств и ведомств, а также привлечение внимания к вопросам защиты прав детей и семей с детьми. Проект отличает формат открытого интервью с первыми лицами государственных структур, ответственных за реализацию политики в сфере детства, в том числе Минздрава, Минпромторга, Минкультуры, Минпросвета, МВД и МЧС России.

В рамках проекта детям была предоставлена возможность напрямую донести до руководителей ведомств вопросы, волнующие юных граждан, а зрителям – узнать, какой вклад вносит каждая государственная структура в дело защиты детства. Интервьюерами выступили активисты Детских общественных советов при уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации.



Федерации. Кроме Уполномоченного своим личным участием проект поддержали шесть руководителей федеральных министерств и ведомств, а именно: Статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации Зубов Игорь Николаевич, Министр здравоохранения Российской Федерации Мурашко Михаил Альбертович, Министр промышленности и торговли Российской Федерации Мантуров Денис Валентинович, заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – Главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору Супруновский Анатолий Михайлович, Министр культуры Российской Федерации Любимова Ольга Борисовна, заместитель Министра обороны РФ – начальник Главного военно-политического управления Вооруженных Сил Российской Федерации Картаполов Андрей Валериевич.

Учитывая полученный позитивный отклик от детей и родителей, самих участников проекта, а также уровень информационной востребованности среди широкой зрительской аудитории, он будет продолжен в 2021 году.

В 2020 г. успешно развивались социальные проекты и акции, направленные на создание дополнительных механизмов в сфере детского благополучия, в том числе инициированных ранее Уполномоченным. Проект-центр представляет площадку, созданную для сбора, анализа и экспертной оценки социальных практик, инициатив и программ в области поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, популяризации и продвижения наиболее успешных и востребованных социальных проектов. Результаты его работы могут быть использованы при реализации государственной семейной политики и разработке законодательных инициатив на федеральном и региональном уровнях.

## ПРОЕКТ-ЦЕНТР

Деятельность Проект-центра в 2020 году была акцентирована на разработку комплексных предложений и проектных решений, направленных на совершенствование семейно-демографической политики и профилактику проблем в этой сфере. Особое внимание уделялось выработке предложений и мер государственной поддержки семей с детьми, а также развитию просемейных социально-ориентированных некоммерческих организаций. В апреле были созданы экспертные группы (по развитию образовательного семействования, развитию и укреплению молодых семей и сообществ семей с детьми), в их поле зрения находились наиболее актуальные проблемы и вопросы демографии и политики в сфере семьи, материнства, отцовства и детства. Некоторые результаты деятельности экспертных групп были представлены на профильных международных и межрегиональных мероприятиях, всероссийских форумах, образовательных семинарах, вебинарах, видеоконференциях и круглых столах.

Особое значение в работе Проект-центра занимает просветительская деятельность, прямое взаимодействие с молодёжной и родительской аудиториями. В этой связи были проведены семинары, вебинары по следующим темам: «Счастливая семья один раз на всю жизнь: миф или реальность?», «Счастье в семье», «Современные вызовы и проектные инициативы по формированию и укреплению семейных ценностей в студенческой среде» и другим.

В настоящее время в Проект-центре прорабатываются законодательные и проектные инициативы, направленные на комплексные решения в семейно-демографической политике, в том числе через модернизацию мер поддержки семей и комплексную профилактику актуальных проблем в семейной сфере для обеспечения защиты права ребёнка на семью.

В рамках проекта Вектор «Детство-2020» с августа по октябрь 2020 года состоялось 15 проектно-аналитических сессий. Эксперты Проект-центра для формирования банка лучших практик и общественных инициатив в сфере семьи и детства рассмотрели 45 социально ориентированных проектов из 20 субъектов Российской Федерации. В 2021 году запланировано проведение конкурса «Вектор детства», предусматривающего отбор лучших

## ВЕКТОР «ДЕТСТВО-2020»

**СОЦИАЛЬНЫЙ  
НАВИГАТОР**

региональных проектных и законодательных инициатив для дальнейшей их трансляции в регионах. Кроме того, в июне 2021 года в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и мероприятий плана «Десятилетия детства» намечено проведение Первого Всероссийского форума «Вектор детства», направленного на содействие продвижению национальных целей и задач в сфере защиты семьи и детства через презентацию лучших достижений в сфере защиты прав детей на охрану здоровья, передовых достижений науки, культуры и иных отраслей, а также качественных отечественных товаров и услуг.

Президент Российской Федерации в 2019 году поддержал инициативу Уполномоченного по реализации проекта «Социальный навигатор». Цель проекта состоит в создании в регионах эффективного механизма оказания оперативной, доступной, адресной помощи несовершеннолетним и семьям, воспитывающим детей, в режиме «одного окна» с применением современных цифровых технологий и инновационных решений на основе межведомственного взаимодействия органов власти, государственных учреждений, региональных уполномоченных, некоммерческих общественных организаций, благотворительных фондов и социально ориентированного бизнеса, а также контроль результатов работы со случаем и оценка эффективности системы профилактики в регионе в целом.

Задачи проекта:

- улучшение информированности населения о предоставляемой семье комплексной помощи, её качестве, доступности и сроках;
- повышение эффективности управленческих решений в упомянутой сфере;
- рост доверия населения к органам власти через совершенствование обратной связи по вопросам социальной сферы;
- снижение социального неблагополучия семей, воспитывающих детей;
- получение эффективной и своевременной адресной помощи в разрешении кризисной ситуации.

Участниками проекта должны стать федеральные и региональные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере социальной защиты населения, образования, здравоохранения, экономического развития, финансов, связи и массовых коммуникаций, правоохранительные органы, фонды, а также иные заинтересованные структуры. Во исполнение указания Президента Российской Федерации от 30.05.2019 № Пр-953 в 2019 году в профильные министерства были направлены соответствующие поручения. Кроме того, с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации достигнута договорённость о взаимодействии по совершенствованию механизмов оказания оперативной адресной помощи несовершеннолетним и семьям с детьми.

Правительством РФ представлен доклад № 5714п-П12 о ходе исполнения поручения Президента РФ, в котором содержалась информация об утверждении плана мероприятий, направленного на повышение эффективности предоставления мер социальной защиты (поддержки), оказания услуг и государственной помощи, иных социальных гарантий и выплат. Уполномоченный подчеркнул, что меры, предусмотренные вышеуказанным планом, могут рассматриваться лишь как элементы службы «Социальный навигатор», так как не учтён межведомственный характер работы со случаем, не предусмотрена обратная связь.

Несмотря на то, что в 2020 г. у государством принимались меры по снижению административных барьеров в секторе государственного управления и оказания государственных услуг, например, повсеместно открывались многофункциональные центры (МФЦ), внедрялись в практическую работу органов власти, а также учреждений цифровые технологии (ЕИС), сфера оказания адресной социальной помощи семье с детьми, оказавшейся в трудной жизненной ситуации, до сих пор остаётся неохваченной информационными технологиями и инновационными решениями.

В этой связи Уполномоченным были проведены переговоры с ведомствами. Так, с представителями Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации достигнута договоренность о рассмотрении возможности интеграции проекта в систему Центров управления регионами (далее – ЦУР). В результате сотрудниками аппарата Уполномоченного с представителями АНО «Диалог регионы» принят ряд предварительных решений, в том числе по определению нескольких субъектов РФ с целью апробации у них технического алгоритма интеграции «Социального навигатора» в систему ЦУР.

К сожалению, приходится констатировать, что «Социальный навигатор» реализуется в пилотном режиме только в Пензенской и Тюменской областях, а вышеуказанное поручение Президента РФ до сих пор не исполнено. В этой связи Уполномоченный обратился в Правительство РФ с просьбой определить ответственным за реализацию Поручение Президента другой орган исполнительной власти, предварительно проработав этот вопрос с Министерством цифрового развития. Уполномоченным прорабатывается вопрос о реализации указанного проекта и в других регионах, а в последующем – во всех субъектах Российской Федерации. Кроме того, в рамках проекта планируется подписание соглашения о долгосрочном сотрудничестве и взаимодействии Уполномоченного и руководителя Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Предметом Соглашения станет внедрение «Социального навигатора» в субъекты Российской Федерации и последующее его сопровождение.

С 2018 года, как совместная инициатива Уполномоченного и военно-патриотического общественного движения, реализуется Всероссийский проект «ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО». Проект направлен на оказание помощи подросткам, в том числе с девиантным поведением и состоящим на различных видах профилактического учёта, воспитанникам детских домов и социальных реабилитационных центров в определении дальнейшего жизненного пути, выборе и освоении будущей профессии, социальной адаптации, развитии у них навыков работы в команде, способности принимать самостоятельные ответственные решения, формировании активной жизненной позиции. Реализация проекта осуществляется по тематическим направлениям: культура, творчество, спорт, добровольчество, патриотическая и поисковая работа, начальная военная подготовка, лагеря и сборы, профориентация.

В 2020 году проведено 17 904 мероприятия в 39 субъектах Российской Федерации. В мероприятиях были задействованы более 143 тыс. детей, в том числе 97 773 юнармейца, 37 290 воспитанников детских домов и 11 118 участников ВВПОД «ЮНАРМИЯ» из числа детей-сирот. При этом в проекте участвуют 11 699 детей-сирот из 154 организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В отчётном году в ряды юнармейцев вступили 1 144 воспитанника детских домов. Следует отметить устойчивый интерес юнармейцев из числа выпускников сиротских учреждений к специальностям, связанным с военным делом, охраной общественного порядка, защитой прав и законных интересов граждан. В связи с актуальностью проблемы и востребованностью наставнической работы для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в большинстве регионов в 2021 году реализация проекта будет продолжена.

На протяжении трёх лет Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка совместно с Департаментом молодёжных проектов Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» реализуется Всероссийский проект «Класс доброты». Целью данного проекта является воспитание социальной ответственности несовершеннолетних, содействие их духовно-нравственному развитию. В 2020 году проект охватил более 40 субъектов Российской Федерации, более 100 общеобразовательных организаций. В рамках проекта активисты Департамента молодёжных проектов Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» регулярно проводили уроки в «Классах доброты», направленные на формирование доброжелательного, уважительного, ответственного отношения к окружающим.

## ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО

## КЛАСС ДОБРОТЫ

**БЕЗОПАСНОСТЬ  
ДЕТСТВА**

Институт Уполномоченных по правам ребёнка уделяет значительное внимание созданию условий, обеспечивающих благополучие и безопасность несовершеннолетних во всех сферах жизни. В этой связи Уполномоченным инициирована Всероссийская акция «Безопасность детства», которая проводится уже на протяжении трёх лет во всех субъектах Российской Федерации.

Цель Акции состоит в комплексной профилактике чрезвычайных происшествий с несовершеннолетними, а её задачами являются:

- просвещение детей и родителей о нормах безопасного поведения;
- содействие занятости детей полезными видами деятельности как важной составляющей их безопасности;
- выявление нарушений на объектах детской инфраструктуры, зданий, сооружений, представляющих потенциальную опасность и угрозу жизни и здоровью детей;
- принятие мер, направленных на устранение выявленных нарушений.

Участниками Акции стали уполномоченные по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, сотрудники территориальных управлений МЧС, МВД России, органов власти в субъектах Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования и культуры, социальной защиты, физической культуры и спорта, региональные советы отцов, «Молодёжка ОНФ» и иные заинтересованные общественные формирования, а также активные граждане. Акция объединила десятки тысяч неравнодушных людей по всей стране.

Для организации проверок, например, в Республике Башкортостан были сформированы муниципальные мобильные группы из числа общественных помощников Уполномоченного по правам ребёнка в Республике Башкортостан, представителей служб профилактики, учреждений образования, социальной защиты населения, сотрудников МЧС по Республике Башкортостан, жилищно-коммунальных служб под руководством заместителей глав администраций муниципальных образований, координирующих вопросы обеспечения жизнедеятельности. Указанными группами осуществлялось обследование социальных объектов, мест проживания несовершеннолетних (семьи из числа группы «риска»), по его результатам формировались замечания, которые устранялись собственниками объектов, учредителями.

В Иркутской области были созданы группы в мессенджере Viber, к которым подключились сотрудники администраций муниципальных образований, представители отделов полиции, сотрудники управляющих и общественных организаций, активные жители. Сведения и фотофиксация, поступающие посредством мессенджера от членов группы, оперативно принимались в работу.

В Новосибирской области в целях систематизации работы по выявлению мест, опасных для несовершеннолетних, главами районов и городских округов Новосибирской области ведутся реестры объектов, представляющих опасность для жизни и здоровья несовершеннолетних, разработана интерактивная карта, на которой размещены данные обо всех объектах, внесённых в муниципальные реестры для дальнейшей работы. В Волгоградской области во исполнение перечня поручений главы региона в муниципальных образованиях области была сформирована карта зон риска опасного пребывания несовершеннолетних, в которую вошли заброшенные объекты, переходы железнодорожных путей и иные потенциально опасные места. Одновременно была сформирована карта безопасного отдыха детей в период летней оздоровительной кампании 2020.

В субъектах Российской Федерации успешно внедряется практика проведения 10 числа каждого месяца Единых дней безопасности. Например, в Белгородской области с целью обеспечения комплексной безопасности детей запущен межведомственный проект «Родительский патруль. Мы ГоТОВы». В муниципальных образованиях Краснодарского края в рамках «Единых дней безопасности» прошли: тематические беседы, показы фильмов и видеороликов

на тему безопасности, спортивно-игровые программы, театрализованные постановки-реконструкции, семейные праздники, викторины и другие. В Калининградской области сотрудники Госавтоинспекции совместно с воспитанниками Дворца творчества детей и молодёжи и Станция юных техников в местах массового отдыха граждан пропагандировали среди юных пешеходов и их родителей правила безопасного поведения на дороге, объясняли правила дорожного движения и т.п.

В ходе Всероссийской акции «Безопасность детства» проверено 753 713 объектов (АППГ – 606 652), из них 338 007 объектов (АППГ – 336 640) в зимний период 2019-2020 гг., 415 706 объектов (АППГ – 270 012) в летний период 2020 г., в том числе:

- 122 009 (АППГ – 94 079) детских площадок;
- 57 737 (АППГ – 34 452) спортивных площадок;
- 131 245 (АППГ – 107 050) чердачных и подвальных помещений;
- 10 460 (АППГ – 8 859) организованных мест зимнего отдыха детей и семей с детьми (катки, горки, лыжные трассы и спуски, и др.);
- 3 934 (АППГ – 2 913) стихийно образовавшихся места зимнего отдыха (катки, иное);
- 13 545 (АППГ – 6 490) мест для отдыха и купания;
- 25 473 (АППГ – 13 206) места, запрещённых для купания;
- 24 865 (АППГ – 15 709) парков и скверов;
- 129 207 (АППГ – 90 097) образовательных организаций и прилегающих к ним территорий;
- 10 492 (АППГ – 27 277) лагеря дневного пребывания;
- 32 862 (АППГ – 20 287) недостроенных и заброшенных зданий и сооружений;
- 121 106 (АППГ – 236 937) пожароопасных мест проживания семей с детьми, из них 69 111 (АППГ – 98 539) многодетных семей и 51 946 (АППГ – 65 780) неблагополучных семей;
- 6 774 (АППГ – 4 501) торгово-развлекательных центра и т.д.

Основные нарушения, выявленные в ходе проведения акции:

- 6 064 (АППГ – 3 193) случая отсутствия освещения;
- 2 453 (АППГ – 2 214) факта отсутствия или нарушения целостности периметрального ограждения (для детских организаций стационарного типа);
- 6 110 (АППГ – 4 680) случаев травмоопасного оборудования на детских и спортивных площадках;
- 436 (АППГ – 184) фактов травмоопасного состояния организованных мест зимнего отдыха детей и семей с детьми;
- 464 (АППГ – 557) случая травмоопасного расположения стихийно образовавшихся мест зимнего отдыха;
- 1 735 (АППГ – 1 606) открытых канализационных люков;
- 604 (340) провала грунта;
- 1 010 (АППГ – 747) фактов наледи на входе в детское учреждение;
- 1 054 (АППГ – 1 429) факта наледи и снега на крышах зданий детских учреждений и вблизи мест отдыха детей и семей с детьми, способных причинить вред здоровью несовершеннолетним;
- 5 602 (АППГ – 4 271) случая доступа на объекты повышенного риска (крыши, заброшенные объекты);
- 1 051 (АППГ – 136) факт отсутствия охранно-пожарной сигнализации в местах массового пребывания несовершеннолетних;
- 3 833 (АППГ – 4 291) случая проживания семей с детьми в плохо отапливаемых и пожароопасных помещениях;
- 7 520 (АППГ – 17 225) фактов отсутствия или неисправности охранно-пожарной сигнализации в местах их проживания;
- 17 036 (АППГ – 6 446) иных нарушений.

Среди основных нарушений, выявленных на детских и спортивных площадках: отсутствие освещения, незакреплённые конструкции, ржавые, подверженные коррозии и требующие замены качели и карусели, футбольные ворота, баскетбольные стойки и корзины, наличие бетонных обломков, металлических штырей, провалов грунта, частично прогнившие и разрушенные деревянные опоры линий электропередач вблизи детских площадок.

Принципиально важно, что на 54 972 объектах (АППГ – 38 421) выявленные недостатки были устранены силами самих участников акции, в том числе, на:

- 21 527 объектах (АППГ – 5 870) убрана территория;
- 16 764 объектах (АППГ – 10 511) скошена трава;
- 4 089 объектах (АППГ – 7 322) отремонтированы конструкции;
- 7 068 объектах (АППГ – 5 481) установлены предупреждающие знаки (конструкции, ограждение);
- 438 объектах (АППГ – 440) оборудованы места для безопасного купания;
- 181 объекте (АППГ – 133) прекращено (приостановлено) функционирование зимнего отдыха;
- 1 052 объектах (АППГ – 2977) приняты меры по обеспечению безопасности объектов зимнего отдыха;
- 2 879 объектах (АППГ – 3375) удалено обледенение или приняты иные меры обеспечения безопасности;
- 1 889 объектах (АППГ – 736) массового пребывания несовершеннолетних установлена (исправлена) охранно-пожарная сигнализация;
- 14 003 местах проживания семей с детьми (в рамках действующей программы) установлена (исправлена) охранно-пожарная сигнализация (АППГ – 11 380);
- 1 062 – иных объектах (АППГ – 1 964).

В иных случаях информация об опасных объектах направлялась в уполномоченные органы власти, надзорные федеральные службы для устранения выявленных нарушений. Так, по запросу Уполномоченного в органы прокуратуры в связи с поступившей жалобой от жителя военного гарнизона на неудовлетворительное состояние детских игровых и спортивных сооружений в г. Наро-Фоминск-11 проверка подтвердила ряд нарушений в обслуживании жилого дома управляющей компанией. Дополнительно инспекторы Госпожнадзора выявили нарушения в детской образовательной организации на территории военного городка, в частности, помещения не были оборудованы системами пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией, не организована работа по приведению электропроводки и электроприборов к эксплуатационным требованиям и нормам. Командованию войсковой части внесено представление об устранении нарушений закона.

В адрес Уполномоченного от имени родительской общественности обратилась жительница Уфы с жалобой на городскую администрацию в связи с решением о строительстве торгового центра на месте детской площадки. Многочисленные жалобы родителей вынудили власти города принять меры – на восстановление детской площадки были выделены существенные денежные средства, разработана проектная документация. Однако проведённая по обращению Уполномоченного прокурорская проверка выявила, что детская игровая площадка построена не по проекту, находится в неудовлетворительном техническом состоянии и представляет угрозу жизни и здоровью малолетних детей. В адрес администрации г. Уфы внесено представление об устранении нарушений.

Кроме того, для контроля устранения выявленных нарушений проведены повторные проверки 12 185 объектов (АППГ – 11 906). На 2 715 (АППГ – 1 305) объектах детской инфраструктуры нарушения не были устранены, они остаются на контроле региональных уполномоченных.

По итогам акции Уполномоченный предложил принять Концепцию комплексной безопасности детства, в качестве пилотных площадок выбраны Московская и Ярославская области. В этой связи Губернатор Московской области А. Ю. Воробьёв принял решение о внедрении «Единой стратегии защиты детей от травм и несчастных случаев в Московской области до 2025 года», в её разработке принял активное участие региональный уполномоченный. В Ярославской области проект концепции комплексной безопасности «Ярославская область – территория безопасного детства», разработанный аппаратом регионального уполномоченного по правам ребёнка, был одобрен комиссией областной Общественной палаты и рассмотрен на заседаниях профильных комитетов областной Думы.

Опыт Московской и Ярославской областей по разработке стратегии и концепции детской безопасности был представлен всем председателям Координационных советов Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах РФ федеральных округов.

Акция «Безопасность детства» продолжилась и в зимний период 2020-2021 гг. Следует отметить, что в условиях режима повышенной готовности в связи угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъектах РФ приняты меры, направленные на ограничение массовых мероприятий, в том числе в период новогодних каникул.

В этой связи Уполномоченный обратился в адрес глав субъектов Российской Федерации о необходимости принятия руководителями муниципальных образований, территориальных управлений МЧС и МВД России дополнительных мер безопасности, так как риск травмирования и гибели детей, не охваченных организованным отдыхом, существенно возрастает.

Информацию о проведённой работе и принятых дополнительных мерах представили 72 субъекта Российской Федерации (Москва и Санкт-Петербург; республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва; Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чувашская республики; Алтайский, Забайкальский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края; Амурская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Новгородская, Нижегородская, Омская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Ярославская области; Еврейская автономная область; Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа).

Органы исполнительной власти субъектов РФ проинформировали Уполномоченного, что вопросы обеспечения безопасности в праздничный период рассмотрены на заседаниях коллегиальных органов, приняты и реализуются соответствующими организационно-распорядительными документами и протокольными решениями, проводится контроль их исполнения.

Участники данной акции и Институт уполномоченных по правам ребёнка признают необходимым разработки общефедеральной стратегии комплексной безопасности детей.

Таким образом, инициативы, социальные проекты и акции Уполномоченного способствуют:

- активизации взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества в сфере обеспечения безопасности детей во всех сферах жизни;
- выработке органами власти качественно новых по своей эффективности решений в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- созданию дополнительных механизмов в сфере защиты прав детей;
- востребованности и поддержке законными представителями, а также несовершеннолетними инициатив, направленных на решение проблем в сфере детства.



## СИСТЕМА ИНТЕГРАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ «КАЧЕСТВО ДЕТСТВА»

Поправки, внесённые в 2020 году в Конституцию Российской Федерации, провозгласили детей важнейшим приоритетом государственной политики России. По инициативе Президента Российской Федерации в 2020 году были приняты дополнительные меры оказания помощи семьям с детьми, направленные на создание эффективно работающей системы поддержки семей, чтобы доходы граждан, в первую очередь воспитывающих детей, были достаточными для их достойной жизни.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые органами власти решения в сфере семьи, материнства, отцовства и детства, имеется ряд проблем, находящихся подтверждение в обращениях граждан в адрес Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, проводимых им мониторингах соблюдения прав несовершеннолетних в организациях для детей, а также информации, представленной в средствах массовой информации и социальных сетях. При этом выявлен дефицит адекватных инструментов оценки и корректировки региональной семейной политики, прежде всего, из-за отсутствия:

– уполномоченного органа исполнительной власти, призванного комплексно решать актуальные проблемы в сфере детства, минимизировать управленческие риски, обусловленные в настоящее время несогласованностью в подходах различных ведомств к решению ключевых вопросов, касающихся института семьи (на настоящий момент около 20 разных министерств и ведомств занимаются вопросами сферы семьи и детства);



– точных, актуализированных статистических показателей, основанных на разных методиках подсчёта, не позволяющих оценить реальное положение дел и принимать эффективные меры в сфере соблюдения прав несовершеннолетних;

– адекватных цифровых решений, позволяющих не только осуществлять оперативный сбор, сопоставлять, объединять, хранить разрозненные статистические данные министерств и ведомств, но и анализировать, отслеживать их динамику и прогнозировать развитие сферы детства как на региональном, так и на федеральном уровнях.

В соответствии с текущими актуальными запросами, исходя из посылов новой Конституции, в условиях дефицита объективных инструментов оценки и корректировки семейной политики, в особенности в регионах; с учётом необходимости получать адекватное представление о положении детей и семей, воспитывающих детей в Российской Федерации; выявлять проблемы, с которыми сталкиваются современные семьи; принимать эффективные меры в сфере соблюдения прав несовершеннолетних; выработать предложения, направленные на решение проблем по улучшению ситуации в сфере семьи, материнства и детства, адресованные органам власт, Уполномоченным был разработан универсальный инструмент, призванный решать проблемы в сфере детства, которые требуют консолидации усилий государства и общества, в том числе на основе новых подходов с использованием современных цифровых технологий.

В этой связи Уполномоченным проведён анализ теоретико-методологических подходов, в том числе и зарубежных, к оценке качества жизни и благополучия детей, проанализирована современная российская система статистического учета в сфере детства и выявлены основные проблемы. Следует отметить, что не определены категории «социальное, духовное, моральное благополучие детей», используемые, например, в Конвенции о правах ребёнка 1989 г., а также «личное и социальное благополучие ребёнка» – в части 4 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации». Приходится признать, что нет единого подхода в понимании сущности благополучия и качества жизни детей, что обуславливает вариативность предлагаемых определений.

Всё многообразие подходов можно, главным образом, свести к двум. В рамках первого исследователи используют категорию «благополучие», второго – «качество». Применение категории «благополучие» базируется на результатах международных исследований. Прежде всего, мировой опыт сравнительного анализа детского благополучия (более чем в 20 странах) отражён в концепции социальной исключённости, предложенной Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) и базирующейся на схожих с Индексом детского благополучия (Child Well-being Index), разработанного в 2004 году Фондом детского развития в США, параметрах<sup>1</sup>. Очевидно, что благополучие – многоаспектное явление, в котором выделяют три основных чаще всего используемых аспекта благополучия, позволяющие сформулировать определение «благополучие»: общество, экономика, окружающая среда.

ЮНИСЕФ, опираясь на разработанный Фондом детского развития в США Индекс детского благополучия (Child well-being Index) совместно с Независимым институтом социальной политики (НИСП), проанализировал возможности и ограничения в доступе детей к ключевым социальным благам, ресурсам и правам<sup>2</sup>. Данный подход получил поддержку в мировом, включая российское, научном и экспертном сообществе. Однако практическая реализация данного подхода для оценки благополучия детей имеет свои сложности.

<sup>1</sup> ЮНИСЕФ. *Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах: доклад Исследовательского центра «Инночентти»*. Вып. 7.

Флоренция: Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инночентти», 2007. С. 2.

<sup>2</sup> ЮНИСЕФ. *Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах: доклад Исследовательского центра «Инночентти»*. Вып. 7.

Флоренция: Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инночентти», 2007. 53 с.

Полагаем, такая ситуация обусловлена отсутствием легального определения «благополучие детства», а также сложившейся правоприменительной практикой, нацеленной, главным образом, на профилактическую работу с семьями, воспитывающих детей, находящимися в трудной жизненной ситуации, а также в социально опасном положении. Однако, в последнее время исследователями ставится акцент на необходимость концептуализации данного понятия и разработки индикаторов, которые сосредоточены на сильных сторонах, а не на недостатках, поскольку именно так можно установить условия, которые позволяют детям жить более комфортно.

Категория «качество» используется применительно к жизни населения. Согласно определению Всемирной организации здравоохранения, качество жизни населения представляет восприятие индивидом своей позиции в жизни в контексте культурной среды и системы ценностей, в которой он проживает, в соответствии с его целями, ожиданиями, стандартами и воззрениями.

Отечественные исследователи считают, что при проведении оценки качества жизни необходимо, чтобы были учтены объективные и субъективные индикаторы, отражающие с разных сторон различные аспекты качества жизни. Объективный подход предполагает определение качества жизни на основании системы показателей, характеризующих объективные условия жизнедеятельности людей, базирующийся на официальных статистических данных (государственных органов, прежде всего, Росстата). Субъективный подход основан на результатах социологических опросов, отражающих мнения и суждения людей относительно удовлетворенности аспектами жизни. Объективные данные аккумулируют профильные структуры. Также существуют некоторые попытки анализа сферы детства, том числе с участием общественных организаций, основывающиеся преимущественно на субъективном подходе.

Опираясь на результаты анализа Уполномоченным, с учётом имеющегося практического опыта в защите прав и законных интересов несовершеннолетних, предложен проект «Качество детства», позволяющий получить комплексную (субъективную и объективную) оценку актуального состояния сферы детства в субъектах Российской Федерации.

Следует отметить, что для разработки и реализации проекта «Качество детства» наибольшее значение имеют данные статистического учёта, касающиеся семьи, материнства, отцовства, детства. Кроме того, представляет интерес информация о демографических процессах. Немаловажное значение имеет и ведомственный учёт, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти, например, Министерством просвещения Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и т.д. Анализ указанных данных статистического учёта позволяет получить представление о положении детей и семей, воспитывающих детей, в Российской Федерации. Вместе с тем имеющаяся информация не даёт возможность увидеть актуальное состояние в сфере детства.

Это обусловлено рядом обстоятельств, среди них:

1. Применение разнообразных, порой «непрозрачных» методик сбора количественных показателей, используемых отдельными ведомствами; нередко – дублирование информации. Результаты учёта одного и того же показателя у разных ведомств могут отличаться друг от друга. Например, при анализе данных о количестве самоубийств среди несовершеннолетних за четыре последних года (к 2019 году) отмечается расхождение сведений Следственного комитета РФ, согласно которым их количество увеличилось на 2,4 % (составило 737 чел.), и данных Росстата, которые наоборот свидетельствуют о снижении подросткового суицида на 10,4 % (составило 372 чел.).

Аналогичная ситуация наблюдается при учёте числа детей, отобранных у родителей за последние три года (с 2018 г. по 2020 г.). Так, по данным

Министерства внутренних дел РФ, их количество увеличилось на 0,8 % и составило 3 024 ребёнка, а по данным Министерства просвещения РФ – снизилось на 15,5 % и составило 1 772 ребёнка. Таким образом, различным ведомствам необходимо использовать единые методики подсчёта, касающиеся одного и того же явления.

2. Отсутствие единой системы представления статистических данных. Ряд показателей выражен в разных единицах (проценты, количество детей и т.д.). При этом расчёт показателей производится и на 1 тыс. детей, на 10 тыс. детей, на 100 тыс. детей. Например, заболеваемость детей по основным классам болезней рассчитывается на 100 тыс. детей, а количество детей-инвалидов по заболеваниям, обусловившим возникновение инвалидности, считается в тысячах. Полагаем, что было бы целесообразно использовать единую систему единиц при расчёте показателей.

3. Отсутствие правового поля для муниципальной статистики. Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» не относит органы местного самоуправления к субъектам официального статистического учёта. Они, согласно части 6 статьи вышеуказанного Федерального закона, лишь собирают массив административных данных. При этом у органов местного самоуправления практически отсутствуют механизмы по сбору достоверной информации, например, о деятельности физических и юридических лиц, с которыми они не связаны имущественными отношениями (имеется в виду аренда земли, недвижимости).

Так, при анализе системы дополнительного образования в субъектах Российской Федерации на сайте Минпросвещения России в 2019 году выявлено отсутствие информации по таким показателям, как число негосударственных учреждений дополнительного образования (центры, дворцы, дома творчества, станции, спортивные школы), работающих по разным направлениям образовательной деятельности (художественная, эколого-биологическая, техническая, туристико-краеведческая, спортивная, военно-патриотическая, спортивно-техническая и др.), расположенных в городских поселениях и сельской местности в ряде субъектов РФ, например, в Архангельской, Брянской, Вологодской, Воронежской, Еврейской автономной областях, Забайкальском крае и т.д. Представляется целесообразным внести изменение в Федеральный закон от 29 ноября 2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» в части расширения круга субъектов официального статистического учёта.

4. Непроработанность, «размытость» ряда показателей при учёте некоторых явлений, необходимых для анализа современного состояния сферы детства. Например, Росстат учитывает долю детей в возрасте до 16 лет, в отношении которых имеется задолженность с выплатой алиментов, назначенных по решению суда. В то время, как по общему правилу родители обязаны платить алименты до достижения ребёнком 18 лет или до восстановления трудоспособности совершеннолетнего. Кроме того, при сопоставлении показателей «доля детей и молодёжи (возраст 3-29 лет), систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности детей и молодёжи» и «доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов от 6 до 18 лет, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности этой категории населения» выявлена несогласованность в определении возраста указанных выше лиц. Необходимо скорректировать систему статистического учёта, конкретизируя показатели, вводя новые «разрезы» количественных показателей.

5. Разные требования к периодичности предоставления информации, к форме учёта и отчётности, классификации статистических данных. Это может способствовать возникновению определённых ошибок в результатах учёта. Действительно, имеется растянутость во времени в предоставлении данных статистического учёта, касающегося положения детей и семей с детьми.

Различные статистические данные собираются в разные сроки в течение года или один раз в два года и более лет.

Например, ежегодно к 25 января предоставляются такие показатели, как: «число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного и среднего общего образования», «численность учителей в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного и среднего общего образования по уровню образования» и другие. Вместе с тем ежегодно к 30 марта предоставляются: «численность воспитанников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми (всего, тыс. человек)» и иные показатели. К 30 июля – «доля общеобразовательных учреждений, в которых созданы условия для беспрепятственного доступа инвалидов, в общем числе общеобразовательных учреждений» и другие. К 30 августа – «охват детей в возрасте 4-6 лет дошкольным образованием (в процентах от численности детей в возрасте 4-6 лет)» и ряд других. К 1 сентября – «количество организаций дополнительного образования детей, работающих по всем видам образовательной деятельности» и другие показатели. К 25 декабря – «количество детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств» и другие.

Один раз в два года собираются статистические данные, такие как: «доля детей в возрасте до 18 лет, не получивших своевременно медицинской помощи, к общей численности детей в возрасте до 18 лет, обратившихся за медицинской помощью», «доля детей в возрасте 3-6 лет, поставленных на очередь для получения места в дошкольной образовательной организации, к общей численности детей в возрасте 3-6 лет, не посещающих дошкольную (или общеобразовательную) организацию», «доля детей в возрасте от 3 до 18 лет, посещающих дополнительные образовательные (развивающие) занятия, к общей численности детей в возрасте от 3 до 18 лет» и т.д.

Один раз в пять лет осуществляется сбор количественных показателей: «доля детей в возрасте от 3 до 18 лет, калорийность питания которых ниже минимально допустимого уровня, к общей численности детей в возрасте от 3 до 18 лет»; «распространённость неполноценного питания среди детей в возрасте до 5 лет в разбивке по виду (истощение или ожирение) (среднеквадратичное отклонение от медианного показателя веса к возрасту в соответствии с нормами роста детей, установленными ВОЗ,  $>+2$  или  $<-2$ )».

Учитывая различные сроки сбора информации и предоставления данных статистического учёта, оперативно дать объективную оценку текущему положению семей и детей, очевидно, не представляется возможным. Объективно необходимо пересмотреть «скорость» предоставления статистической информации, используя современные цифровые технологии, при этом не ухудшая качества предоставляемых статистических данных.

б. Отсутствие обратной связи и аналитики. Собирается колоссальный, объективно неподдающийся обработке массив показателей. На региональном уровне отсутствуют попытки его систематизации и осмысления, а также адекватной обратной связи – отчётность отправляется без обратной связи о её качестве и полноте.

Очевидно, что необходимы новые подходы к анализу, обработке органами власти статистических данных с целью совершенствования практики принятия управленческих решений. Необходимы дополнительные «каналы обратной связи» о происходящих процессах в общественно-политической жизни, предусматривающие их оценку в том числе гражданами.

Таким образом, указанные проблемы, свидетельствуют о необходимости корректировки официального статистического учёта. Совершенствование такого учёта возможно посредством расширения круга субъектов официального статистического учёта; определения дополнительных «каналов

обратной связи» о происходящих процессах в общественно-политической жизни, применения единой методики подсчёта относительно одного и того же явления; использования единой системы единиц при расчёте показателей; пересмотра «скорости» предоставления статистической информации, используя для этого современные цифровые технологии.

Реализации проекта «Качество детства» (далее – проект) предшествовала серьёзная аналитическая работа с привлечением общественных организаций, экспертного сообщества и профильных ведомств. В этой связи важным шагом стало подписание 24 июля 2020 года соглашения о долгосрочном сотрудничестве и взаимодействии Уполномоченного и руководителя Федеральной службы государственной статистики. Предметом Соглашения является сотрудничество по обмену статистической информацией о демографических процессах, развитии семьи, материнства, отцовства и детства в Российской Федерации. В рамках соглашения ведётся работа по совершенствованию показателей в указанной сфере, в том числе в рамках проекта «Качество детства».

Кроме того, в адрес Министерства просвещения РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства культуры РФ, Министерства спорта РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, Следственного комитета РФ, Федеральной службы судебных приставов РФ, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Уполномоченным была направлена информация о проекте «Качество детства», а также приглашение для сотрудничества и участия в нём. Федеральными органами исполнительной власти проект Уполномоченного поддержан.

Проект «Качество детства» направлен на:

- повышение эффективности государственного управления в сфере детства в субъектах Российской Федерации;
- создание новой модели оценки актуального состояния сферы детства в регионах с использованием цифровых технологий;
- оперативное получение обратной связи от родительской общественности о качестве и доступности инфраструктуры детства;
- содействие органам власти в своевременном принятии управленческих решений в сфере семьи, материнства, отцовства и детства.

Цель проекта состоит в создании новой модели оценки актуального состояния сферы детства в субъектах Российской Федерации, способствующей принятию органами власти эффективных управленческих решений в интересах семей с детьми.

Основные задачи проекта являются:

- анализ созданных в регионах Российской Федерации условий реализации прав и законных интересов ребёнка;
- выявление основных проблем в сфере государственной семейной политики;
- выработка рекомендаций органам власти, направленных на усовершенствование политики в области семьи, материнства, отцовства и детства.

«Качество детства» – система интегральной оценки государственной политики в сфере детства по созданию условий реализации прав и законных интересов несовершеннолетних в Российской Федерации. «Качество детства» представляет собой многомерную модель, критериями которой являются:

- сфера реализации прав и законных интересов детей;
- возраст несовершеннолетних;
- категории несовершеннолетних.

Первый критерий «сфера реализации прав и законных интересов детей» определён основными правами ребёнка, закреплёнными в международных и внутриведомственных нормативных актах.



Второй критерий «возраст несовершеннолетних» обусловлен особенностями правовой субъектности ребёнка, а также обязанностями их законных представителей, органов власти по защите их прав и законных интересов. В модели «Качество детства» предложен следующий возрастной разрез: 0-1 месяца, 2 месяца – 1 год и 6 месяцев, 1 год и 7 месяцев – 3 года; 4 года – 6 лет и 5 месяцев; 6 лет и 6 месяцев – 9 лет; 10 лет – 14 лет; 15 лет – 17 лет.

Третий критерий «категории несовершеннолетних» многомерной модели «Качество детства» учитывает детей с ограниченными возможностями здоровья, инвалидов, сирот и оставшихся без попечения родителей, состоящих на всех видах профилактических учётов, а также тех, кто не относится к указанным группам.

Показатели и их компоненты:

1. Объективный показатель включает в себя базовый и дополнительный компоненты, основывается на данных статистического учёта Росстата и других государственных органов.

Базовый компонент объективного показателя содержит количественные данные, характеризующие категории детей, дифференцированные по возрастным группам.

Дополнительный компонент объективного показателя представлен данными статистического учёта, определяющими социальную инфраструктуру для детей, созданную в субъектах Российской Федерации. При этом социальная инфраструктура рассматривается как система объектов (зданий, строений, сооружений), организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, оказывающих образовательные, социальные, медицинские и иные услуги населению, в том числе детям. Кроме того, учитывались материально-техническая база учреждений, их штатное расписание, квалификация сотрудников и т.п.

2. Субъективный показатель отражает удовлетворённость граждан и базируется на результатах опроса родителей и детей (начиная с 14 лет).

Анкеты, направленные на выявление удовлетворённости граждан, например, услугами, предоставляемыми организациями для детей, заполнялись респондентами, проживающими в разных субъектах Российской Федерации, в режиме онлайн. Каждая такая анкета включает вопросы, позволяющие

определить социально-демографические характеристики респондентов и их удовлетворённость относительно защиты прав детей в регионе.

Следует отметить, что объективный и субъективный показатели охватывают все сферы реализации прав и законных интересов детей в субъектах Российской Федерации.

Реализация проекта «Качество детства» способствует решению задач, поставленных главой государства в национальных проектах, ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации посредством:

- получения объективной информации о происходящих в регионах изменениях в сфере детства;
- повышения эффективности деятельности уполномоченных, направленной на предупреждение нарушения прав и законных интересов детей, обеспечение их защиты и восстановления;
- содействия органам власти в своевременном принятии управленческих решений, в том числе по эффективному перераспределению бюджетных средств и иных ресурсов, направляемых на улучшение качества жизни семей и детей в субъектах Российской Федерации;
- стимулирования инновационных подходов для решения задач по преодолению низких показателей «Качества детства».

Работа над проектом ведётся уже на протяжении двух лет. За это время были сопоставлены, проанализированы и отобраны статистические показатели Росстата и различных министерств, ведомств, разработано программное обеспечение проекта. Благодаря специально созданному техническому решению, кроме обработки и хранения данных имеется возможность анализа большого объёма данных, широкий потенциал оценки различных тенденций, выявления причин и факторов изменений отдельных показателей. Программное решение предусматривает подсчёт единого интегрального показателя «Качество детства», определение проблемных зон в сфере реализации прав и законных интересов несовершеннолетних, составление прогнозов положения детей в субъектах РФ с опорой на имеющиеся данные.

После разработки методологии технического обеспечения проект был апробирован. Рассчитан показатель качества и доступности дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования в субъектах Российской Федерации.

Первоочередное изучение сферы образования обусловлено тем, что она является одной из наиболее «чувствительных» для граждан в нашей стране, что подтверждается как ежегодным приростом количества обращений заявителей в адрес Уполномоченного, так и кругом проблемных вопросов, поставленных в них. Так, в 2020 году из 9 291 обращения граждан 1 111 затрагивают отношения в сфере образования (в 2019 году 1 107 обращений из 8 661, в 2018 году 858 обращений из 6 809).

Защита прав на доступность дошкольного образования определялась с учётом численности детей, которым предоставлено место в дошкольном учреждении, стоят в очереди и не охвачены образовательными услугами, а также фактическим наличием мест в детских садах.

Защита прав детей на качественное дошкольное образование определялось соотношением числа воспитателей и старших воспитателей к числу детей дошкольного возраста, с учётом уровня образования педагогов (имеющих высшее, высшее педагогическое, среднее профессиональное, среднее профессиональное педагогическое образование), а также числа иных специалистов (учителей-логопедов, учителей-дефектологов, педагогов-психологов, социальных педагогов).

По предварительным данным за 2019 год, регионами с высокими показателями по:

- доступности дошкольного образования стали Республика Мордовия, Хабаровский край, Волгоградская, Костромская, Курская области;
- качеству дошкольного образования – город Москва, Республика Саха (Якутия), Тамбовская область.

Характеризуя начальное, основное и среднее общее образование, отметим, что при анализе результатов защиты прав несовершеннолетних на доступность школьного образования учитывался процент учащихся в сельской местности, в городах и в регионе в целом, число детей, не обучающихся из-за плохого материального положения или причин, связанных со здоровьем.

При анализе результатов защиты прав несовершеннолетних на качественное школьное образование учитывались такие параметры, как бюджет на одного школьника; количество детей, не подлежащих обучению; процент выбывших из образовательных учреждений детей и не продолживших обучение; количество школьников, систематически пропускавших занятия по неуважительным причинам; процент детей, обучавшихся во 2-ю и 3-ю смены; процент выпускников, не получивших аттестат; процент учителей с высшим педагогическим образованием и другие.

По предварительным данным за 2019 год, регионами с высокими показателями по:

- доступности начального, основного и среднего общего образования стали города Москва и Санкт-Петербург, Кемеровская область.
- качеству школьного образования – города Москва и Санкт-Петербург, Белгородская, Ленинградская, Московская области.

Подобный анализ в рамках предложенного подхода проводился и по другим 10 направлениям (сферам) реализации прав и свобод несовершеннолетних, указанным выше.

Методика сбора данных и подсчёта показателей для проекта «Качество детства», предварительные результаты проведённого анализа были представлены Уполномоченным на Всероссийском совещании Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, которое состоялось в городе Москве 20-21 августа 2020 года.

Ранее пилотной площадкой для реализации проекта «Качество детства» стал город Санкт-Петербург. Для его реализации в адрес уполномоченного по правам ребёнка в Санкт-Петербурге государственные органы исполнительной власти направляли числовые деперсонифицированные показатели в различных сферах. В качестве тестового направления реализации проекта выбрана «Безопасность детства» (в фокусе внимания были дети из группы риска, воспитанники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

Проект «Качество детства» позволяет получить комплексную оценку состояния сферы детства в каждом регионе страны, действенную «обратную связь» от родителей и самих несовершеннолетних о реализации мер поддержки семей с детьми в Российской Федерации.

Также он имеет большой потенциал для совершенствования деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка, так как предполагает доступ к программе в каждом регионе России для получения актуальной информации о защите прав и законных интересов несовершеннолетних во всех сферах их жизнедеятельности, отслеживания изменений, оценки эффективности принимаемых мер, прогнозирования рисков и выработки точных предложений.

Данный проект может стать одним из важных инструментов при реализации основополагающих пунктов Конституции Российской Федерации в сфере семейной политики, инициатив в рамках исполнения Основного закона.





## ПРАВО НА ЖИЗНЬ, ЗАЩИТА ОТ НАСИЛИЯ

Право на жизнь закреплено во многих международных документах, в том числе в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключённой в Риме в 1950 г., в Конвенции о правах ребёнка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН в 1989г. и других. Схожие положения международных прав отражены в Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на жизнь, возникающее с момента рождения (ст. 20, 17 Конституции Российской Федерации).

В повседневной жизни несовершеннолетние сталкиваются с различными источниками опасности, представляющими угрозу их жизни и здоровью. Государственная политика направлена на сокращение уровня смертности, рост рождаемости, улучшение демографической ситуации, сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности жизни граждан страны. Данные цели отражены в Указах Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и других. Соблюдение права на жизнь и реализацию защиты от насилия необходимо начинать ещё до рождения ребёнка. Это обусловлено совокупностью факторов, в том числе демографических.

Численность населения страны с 2018 года по 2020 год уменьшилось почти на 132 тыс. человек. Ежегодно в России наблюдается естественная убыль населения в результате превышения смертности над рождаемостью. По оперативным данным в 2018 г. – умерло на 223,2 тыс. чел. больше, чем родилось, в 2019 г. – умерло на 316,2 тыс. чел. больше, чем родилось, в 2020 г. – умерло на 688,7 тыс. чел. больше, чем родилось. В то же время, согласно оперативным данным Росстата, численность детского населения за последние три года незначительно выросла (на 1,3 %) с 29,9 млн несовершеннолетних в 2018 году до 30,4 млн детей в 2020 году. В отчётном году родилось на 10,5 % детей меньше, чем в 2018 году (1,604 млн – 2018 г., 1,484 млн – 2019 г., 1,435 млн – 2020 г.).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р утверждена Концепция государственной семейной

политики в Российской Федерации на период до 2025 года, провозгласившая ценность брака, понимаемого как союз мужчины и женщины, основанный на государственной регистрации в органах записи актов гражданского состояния, заключаемый в целях создания семьи, совместного воспитания детей, основанный на заботе и уважении друг к другу, к детям и родителям, характеризующийся добровольностью, устойчивостью и совместным бытом, связанный с взаимным стремлением супругов и всех членов семьи к его сохранению. Согласно статистическим данным, число заключенных браков в России в 2020 году снизилось на 18,5 % (относительно 2019 года) и достигло почти 770,8 тыс. В то же время в 2020 году по сравнению с 2019 годом снизилось на 9,1 % число разводов и составило 564 тыс. Необходимо отметить, что, согласно данным Росстата, чем больше в семье детей, тем меньше пары испытывают желание расстаться.

Средний возраст родителей на момент рождения первого ребёнка составляет 28 лет. По результатам опроса ВЦИОМа в 2020 году, одного ребёнка хотят в семье 24 % респондентов, двоих – 33 %, троих – 10 %. По подсчётам демографов только для воспроизводства населения необходим суммарный коэффициент рождаемости 2,1-2,15, не менее.

Существенно на демографическую ситуацию в стране влияют аборты. Статистические данные прерываний беременностей (абортов) женщинами вызывают особую тревогу. В октябре 2020 года ООН приняла «Женевскую декларацию о содействии здоровью женщин и благополучию семьи», согласно которой «аборт не следует поощрять как один из методов планирования семьи», «отсутствие международного права на аборт, равно как и каких-либо международных обязательств со стороны государств на финансирование или оказание содействия искусственному прерыванию беременности», «семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства». Таким образом, проблема абортов рассматривается и на межгосударственном уровне.

Анализ официальной статистики свидетельствует, что с 2018 по 2020 годы число абортов в России сократилось на 20,6 % (567 тыс. – 2018 г., 523 тыс. – 2019 г., 2020 г. – 450 тыс.), из них среди несовершеннолетних – на 19,5 % с 4 645 до 3 739. В 2020 году из 230 383 женщин, прошедших доабортное консультирование, отказались от аборта 49 750 женщин (21,6 %).

В 2020 году из 450 тыс. абортов более 90 тыс. абортов было совершено медикаментозным способом, из которых 83 861 на сроке беременности до 12 недель. Следует отметить, что в официальную статистику не входят случаи самостоятельного приобретения и принятия в домашних условиях abortивных медикаментов. В связи с чем реальная ситуация с абортами в Российской Федерации остаётся неизвестной. Этот факт необходимо учитывать при анализе указанной проблемы. Именно он препятствует однозначной трактовке цифр, указывающих на снижение числа прерываний беременности. Более того, данный латентный фактор говорит и о том, что некоторая часть женщин может быть не охвачена различными формами поддержки или даже не информирована о них. Поэтому государством должны приниматься все возможные меры, направленные на поддержку женщин, находящихся в трудной жизненной ситуации, всестороннего информирования о возможных видах помощи, поддержки решения о рождении ребёнка.

Согласно ряду исследований, основными причинами, по которым женщины делают аборт, являются финансовые трудности у беременных или психологическая неготовность к рождению ребёнка. Также проводимые опросы в рамках доабортного консультирования свидетельствуют, что причинами являются и нежелание рождения ребёнка со стороны близких женщины (мужчины, родителей, близких родственников).

В рамках п. 23 паспорта приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» предусмотрено проведение с 15 апреля 2018 года «информационно-коммуникационной кампании в традиционных

СМИ и социальных сетях на основе принципов микротаргетинга» для популяризации и продвижения здорового образа жизни, пропаганде отказа от абортов. Следует отметить, что изначально в проекте поставлена узкая задача: «микротаргетинг» направлен на небольшую группу населения. Представляется, что в пропаганду отказа от абортов должны быть вовлечены, к примеру, не только женщины, но и мужчины.

Пропаганда отказа от абортов, популяризация здорового образа жизни и информирование о возможных вариантах получения женщиной, семьёй помощи должна проводиться на регулярной основе с привлечением различных информационных ресурсов.

В адрес Уполномоченного поступают обращения от родителей, которые сообщают о наличии в сети Интернет информации, пропагандирующей аборты и рассказывающей о его преимуществах над рождением ребёнка. В этой связи Уполномоченный направил обращение в Министерство здравоохранения Российской Федерации с просьбой обратить внимание на эту проблему и принять соответствующие меры.

Необходимо отметить, что законодательством ряда стран предусмотрена даже уголовная ответственность за пропаганду или поощрение абортов (например, Закон об информации об абортах в Ирландии).

Среди профилактических мер, кроме информирования о последствиях для женского здоровья, всестороннего информирования о возможных форматах поддержки, необходимо наращивание различных мер поддержки беременных женщин в том числе и в рамках ОМС. Уполномоченный полагает, что расширение форм помощи беременным на федеральном уровне в совокупности с региональными мерами поддержки, активной работой общественных организаций, функционирующих кризисных центров могут поддержать решение женщины о рождении ребёнка. Кроме этого, важной является и работа по продвижению и популяризации семейных ценностей – необходимо показывать подрастающему поколению положительные примеры семейной жизни, воспитывать в духе традиционных семейных ценностей.

Президентом Российской Федерации 22 апреля 2020 года подписано распоряжение № 113-рп, которым создана межведомственная рабочая группа по вопросам развития системы общего образования. В рамках работы данной группы Министерством просвещения России подготовлены проекты федеральных государственных образовательных стандартов начального общего и основного общего образования. Они конкретизированы в части требований к образовательным результатам, в том числе по формированию знаний о семейных ценностях. Кроме того, ведомством разработан проект примерной программы воспитания. Целевым приоритетом программы воспитания по накоплению обучающимися знаний о семейных ценностях является приобретение ими опыта осуществления социально значимых дел, в том числе направленных на формирование навыков уважения старших и заботы о младших членах семьи, отношения к семье как главной опоре в жизни человека и источнику его счастья, создания благоприятного микроклимата в своей собственной семье.

Программой воспитания предусмотрено, что первой базовой общественной ценностью является семья. Осуществляя работу с классом, педагог организует семейные праздники, конкурсы, соревнования, семейные клубы, предоставляющие родителям, детям и педагогам площадку для совместного проведения досуга.

Уполномоченный считает необходимым и поддерживает введение соответствующих блоков «Семьеведения» в образовательный процесс, при условии внимательного подхода к подготовке специалистов для его преподавания. Ранее Уполномоченным было внесено соответствующее предложение в план мероприятий в Десятилетие детства.

Кроме вопросов, связанных с прерыванием беременности, в 2020 году Уполномоченному поступали обращения граждан, сообщавших о случаях размещения в сети Интернет объявлений, содержащих намерение заключить незаконную сделку по передаче ребёнка после рождения. Вместе с тем действующее законодательство не предусматривает ответственности за размещение и публикацию подобных объявлений, равно как и не предусмотрена их упрощённая блокировка.

Страницы сайтов, содержащих объявления о незаконной передаче детей без статуса, создающих условия для торговли детьми и их эксплуатации, должны подлежать упрощённой блокировке, для чего представляется целесообразным дополнить ст. 15.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» соответствующим положением. Предлагаемые дополнения в ст. 5.37, 6.19 КоАП РФ и ст. 15.1 ФЗ № 149 будут обеспечивать реализацию ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации.

Согласно позиции МВД России, полученной по запросу Уполномоченного, изложенной в письме от 28.12.2020 г., предложение о расширении перечня сведений, подлежащих включению в реестр путем дополнения информацией о незаконном усыновлении, передаче ребёнка под опеку (попечительство) или в приёмную семью, а равно как создание условий для торговли детьми и (или) их эксплуатации, заслуживают внимания. Следственный комитет России проявил готовность рассмотреть предложения Уполномоченного, а Роскомнадзор отметил актуальность обозначенной проблемы.

Кроме вышеперечисленных факторов очевидной угрозой нарушения прав ребёнка, сохранения численности детского населения и, как следствие, населения страны являются любые факторы, ведущие к гибели несовершеннолетних.

По данным мониторинга Института Уполномоченных по правам ребёнка, в 2017 году при выпадении из окон пострадали 848 детей, погибли – 106, в 2018 году количество пострадавших возросло до 905, погибших – 123 ребёнка. После обращения Уполномоченного в 2020 году МВД России стало вести статистический учёт случаев выпадений из окон несовершеннолетних. Так, по данным ведомства, в 2020 году из окон выпали 1 339 детей, погибли 145. По обращению Уполномоченного, в целях профилактики выпадения детей из окон с 1 августа 2020 года Минстроем России подготовлены изменения в перечень национальных стандартов и сводов правил, предусматривающих обязательную установку на окна в новостройках систем безопасности, препятствующих выпадению детей из окон. Кроме того, важным аспектом профилактики является проведение разъяснительной работы с родителями о необходимости обеспечения безопасности несовершеннолетних и принятия мер по предотвращению выпадения детей из окон.

По данным МВД России, за 2020 год число несовершеннолетних, погибших в результате ДТП, снизилось на 12,7 % (2018 г. – 869 чел., 2019 г. – 794 чел., 2020 г. – 759 чел.). Анализ данных показал, что наибольшее число погибших детей зафиксировано в летний период времени. Уполномоченным в целях снижения воздействия внешних негативных факторов на смертность несовершеннолетних была организована и проводилась во всех субъектах Российской Федерации акция «Безопасность детства».

По данным СК России, за последний год количество детей, погибших в результате совершения суицида, снизилось на 30,5 % (2018 г. – 788 чел., 2019 г. – 737 чел., 2020 г. – 548 чел.). В этой связи важное значение имеет осуществляемая Минздравом России разработка комплекса мер до 2025 года по совершенствованию системы профилактики суицида среди несовершеннолетних. Уполномоченным было направлено предложение в Минздрав России о включении в указанный комплекс мер решение проблемы нехватки детских и подростковых психиатров, так как их число остаётся практически неизменным. Детских психиатров в 2012 г. – 1 350 чел., в 2020 году – 1 335 чел. (снизилось на 1,1 %), подростковых психиатров в 2012 г. – 107 чел., в 2020 г. – 118 чел. (увеличилось на 10,3 %).

Кроме того, Уполномоченным предложено усовершенствовать федеральную статистику и вести учёт суицидальных попыток несовершеннолетних, поскольку в настоящее время они в ней не учитываются, а также включить в комплекс мер рассмотрение вопроса по разработке и утверждению межведомственного алгоритма действий в случае совершения несовершеннолетним суицида или попытки суицида с обязательным включением необходимой помощи ребёнку и его близким. Так, на рассмотрении Уполномоченного в 2020 году находилось обращение гражданина, возраст которого не был известен, заявившего в сети Интернет о намерении совершить суицид. В ходе работы выяснилось, что правоохранительные органы не могут оперативно установить местоположение несовершеннолетнего лица по адресу аккаунта в социальной сети. Отмеченная ситуация также требует совершенствования на законодательном уровне.

Другой серьёзной угрозой для несовершеннолетних является совершение в отношении них преступлений. В 2020 г. впервые за последние несколько лет зафиксировано снижение (на 9,1 %) количества зарегистрированных преступных посягательств в отношении несовершеннолетних (с 99 382 до 90 374). По сравнению с 2019 годом на 11,8 % уменьшилось число пострадавших подростков (94 881 чел.), из них на 14 % – в возрасте до 14 лет (56 771 чел.). Статистика зарегистрированных в 2020 г. преступлений, совершённых в отношении несовершеннолетних, свидетельствует, что более половины от их общего числа (52,5 %) составляют преступления против семьи и несовершеннолетних (47 468 преступлений), 17,5 % – преступления против половой неприкосновенности и свободы личности (15 822), 13,7 % – преступления против собственности (12 414), 10,1 % – преступления против жизни и здоровья детей (9 365), 2,6 % – связанные с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (2 368).

Из преступлений категории против семьи и несовершеннолетних 91,8 % составляют преступления, предусмотренные ст. 157 УК РФ (неуплата средств на содержание детей), от которых пострадали 57 759 детей. В России действуют два специальных закона, регламентирующих деятельность по профилактике правонарушений и предусматривающих достаточные правовые механизмы для профилактики насилия в отношении детей: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В период пандемии COVID-2019 число обращений к Уполномоченному по вопросу разрешения внутрисемейных конфликтов увеличилось, но незначительно. К разрешению конфликтов подключались комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы внутренних дел.

В 2020 году было совершено 15 822 преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних, что на 7,2 % больше, чем в 2019 году и на 79 % больше, чем в 2012 году. Из 15 822 преступлений 47 % (7 439) преступлений совершены в отношении лиц, не достигших 14-летнего возраста. При этом 21,5 % (3 030) преступлений были совершены членом семьи, из которых 31 % – непосредственно родителем (937 преступлений). Указанные преступления совершены 7 072 лицами, из которых:

- изнасилования несовершеннолетних (ст. 131 УК РФ) совершили 657 чел. (9,2 %);
- насильственные действия сексуального характера (ст. 132 УК РФ) – 1 964 чел. (27,8 %);
- половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим 16 лет (ст. 134 УК РФ) – 3 705 чел. (52,4 %);
- развратные действия (ст. 135 УК РФ) – 701 чел. (9,9 %).

Анализ информации, представленной субъектами Российской Федерации по запросу Уполномоченного, показал, что в регионах в период с 2018 по 2020 гг. к 77 лицам, страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), применены меры медицинского характера, из них в отношении 24 % лиц – в добровольном порядке, к оставшимся 76 % – в принудительном.

По данным ГИАЦ МВД России, за 2020 год было выявлено 2 882 человека, совершивших преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетних, которые ранее уже совершали иные виды преступлений, что на 5,7 % больше, чем в 2018 году. При этом у 1 306 человек (45,3 %) из 2 882 судимость за предыдущее преступление не была погашена, то есть это те лица, которые потенциально могли бы находиться или находились под административным надзором в порядке Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы».

Сотрудниками территориальных подразделений СК России в 2020 году в порядке, предусмотренном ст. 158 УПК РФ было вынесено 14,3 тыс. представлений об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений в отношении несовершеннолетних. В 52 % случаев совершению преступления способствовала неудовлетворительная работа участковых уполномоченных полиции на своих территориях; в 16 % – недостаточная работа с лицами, ранее привлечёнными к уголовной ответственности за преступления, не связанные с лишением свободы, с лицами, состоящими на профилактическом учёте, асоциальными элементами; в 11 % – слабая профилактическая работа с несовершеннолетними в образовательных организациях и в 2 % – низкая организация деятельности ППС полиции.

Большинство вынесенных в 2020 году представлений направлялись в органы внутренних дел (70,3 %), органы и учреждения системы образования (9,2 %), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (7,5 %), администрации муниципальных образований (4,6 %), органы и учреждения системы здравоохранения (2,8 %), органы опеки и попечительства (2,5 %). Изложенное свидетельствует о необходимости совершенствования механизмов профилактики преступлений сексуального характера в отношении несовершеннолетних.

В связи с изложенным, Уполномоченный убеждён, что уголовное законодательство нуждается в скорейшем совершенствовании, как в части ужесточения ответственности за преступления против половой свободы и половой неприкосновенности, так и в части усиления профилактики таких преступлений. Одним из предлагаемых решений в данной части является законопроект № 388776-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части совершенствования механизмов борьбы с преступлениями против половой неприкосновенности несовершеннолетних», который призван, в том числе изменить ситуацию и улучшить положение несовершеннолетних в уголовном судопроизводстве. Вместе с тем после принятия данного законопроекта в первом чтении в 2018 году более никаких действий по нему не производилось. В 2020 году Уполномоченным направлялось обращение в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству с предложением ускорить принятие законопроекта.

Другим вопросом, на который Уполномоченным уже обращалось внимание в докладе за 2019 год, является создание «реестра педофилов». Уполномоченным предлагается рассмотреть возможность дополнения п. 5 Постановления Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», согласно которому в паспорте производится специальная отметка о дате постановки лица на административный надзор в соответствии с ч. 2, 2.1 ст. 3 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы». Кроме того, в данной отметке

целесообразно также указывать статьи УК РФ, за которые лицо отбыло наказание. Предложенную меру можно распространить и на иные документы граждан: загранпаспорт гражданина РФ, водительское удостоверение.

Предлагаемая мера не потребует существенных финансовых затрат со стороны федерального бюджета и введения специального реестра «педофилов». В свою очередь, сотрудникам правоохранительных органов будет проще отслеживать соблюдение поднадзорным административных ограничений.

Следует отметить, что, международный опыт знает примеры стран, где на внутренней стороне заднего форзаца паспорта «педофилов» печатают надпись «Предъявитель был осуждён за сексуальное преступление против несовершеннолетнего и является сексуальным преступником». Каждому «педофилу» присваивается уникальный номер-идентификатор. Более того, в некоторых странах такие надписи делают и в загранпаспортах осуждённых лиц в целях более тщательного контроля за ними в других странах.

Кроме того, сохраняют актуальность предложения Уполномоченного, также озвученные в докладе за 2019 год, о необходимости расширения перечня ограничительных мер, налагаемых на осуждённого, освобождающегося из мест лишения свободы. В частности, законопроектом № 388776-7 вводится ответственность за понуждение ребёнка к действиям сексуального характера с использованием сети Интернет.

В УК РФ сегодня имеется не менее 10 составов преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних с использованием сети Интернет. В этой связи вполне очевидно, что среди ограничений в рамках административного надзора должна быть возможность применения запрета на использование информационно-телекоммуникационных сетей, сети Интернет, особенно в тех случаях, где средства связи стали фактически «орудием» совершения преступления в отношении несовершеннолетнего. Целесообразно запретить лицам, совершившим преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетних использовать сеть Интернет (за исключением сайтов государственных и муниципальных органов для получения услуг).

Сегодня отсутствует запрет поднадзорному вступать в какой-либо контакт с определёнными категориями лиц: например, общение с несовершеннолетними, пострадавшими от преступления; посещение организаций, оказывающих услуги детям. Наглядно актуальность поставленной проблемы продемонстрировала ситуация со «скопинским маньяком». Согласно ответу МВД России на обращение Уполномоченного следует, что «скопинскому маньяку» судом в рамках административного надзора не был установлен запрет на общение с несовершеннолетними или с потерпевшими. Более того, ему не запрещено даже приближаться или посещать детские, образовательные и иные организации, оказывающие услуги несовершеннолетним, поскольку законодательство сегодня не предусматривает таких ограничений.

Для лиц, страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), необходимо ввести пожизненный административный надзор. В рамках такого надзора возможно наложение обязанности не только являться в орган внутренних дел, но и в медицинскую организацию, оказывающей психиатрическую помощь. Введение перечисленных новаций будет способствовать своевременному выявлению попыток возобновления преступной деятельности со стороны лиц, ранее уже совершивших преступление сексуального характера в отношении несовершеннолетних.

В целях реализации вышеуказанных предложений, по мнению Уполномоченного, необходимо внести дополнения в ст. 4 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы».

Общее количество предварительно расследованных преступлений, совершённых несовершеннолетними или при их соучастии, сократилось

на 9,1 % (в 2020 г. – 37 771 чел., в 2019 г. – 41 548 чел., в 2018 г. – 43 553 чел.). Одновременно происходит снижение числа несовершеннолетних, совершивших преступления (в 2020 г. – 33 575 чел., в 2019 г. – 37 953 чел., в 2018 г. – 40 860 чел.).

Положительным является и постепенное сокращение в стране всех категорий преступлений, совершённых несовершеннолетними. Так, количество особо тяжких преступлений уменьшилось за год на 1,6 % (с 2 103 в 2019 г. до 2 069 г. в 2020 г.), тяжких – на 3,5 % (с 8 010 в 2019 г. до 7 728 в 2020 г.), средней тяжести – на 12,3 % (с 21 517 в 2019 г. до 18 860 в 2020 г.) и небольшой тяжести – на 8,1 % (с 9 918 в 2019 г. до 9 114 в 2020 г.).

По направленности преступные деяния несовершеннолетних в 2020 году распределились следующим образом: примерно 80 % из них направлены против собственности, около 9 % – совершены в сфере незаконного оборота наркотиков, примерно 8 % – против жизни и здоровья граждан, около 2 % – против половой неприкосновенности и половой свободы личности.

По итогам 2020 года на 17,1 % уменьшилось количество подростков, преступивших уголовный закон в составе группы лиц (с 795 чел. в 2019 г. до 659 чел. в 2020 г.), на 11,9 % сократилось число несовершеннолетних, совершивших преступления в составе группы лиц по предварительному сговору (с 16 991 чел. в 2019 г. до 14 961 чел. в 2020 г.), на 7,7 % снизилось количество подростков, совершивших преступление в состоянии алкогольного опьянения (с 4 417 чел. в 2019 г. до 4 077 чел. в 2020 г.), на 7,1 % – в состоянии наркотического опьянения (с 98 чел. в 2019 г. до 91 чел. в 2020 г.), на 7,6 % уменьшилось количество подростков, ранее совершавших преступления (с 9 357 чел. в 2019 г. до 8 643 чел. в 2020 г.) и из них на 14,1 % – ранее судимых (с 3 520 чел. в 2019 г. до 3 022 чел. в 2020 г.).

Остаётся актуальной проблема проявления подростками агрессии и насилия, в том числе подготовки нападения на учащихся и педагогов в образовательных организациях. Так, в 12 регионах страны зафиксировано 15 фактов, связанных с подготовкой и совершением нападений на образовательные организации (Республика Крым, Краснодарский, Красноярский края, Амурская, Волгоградская, Саратовская, Сахалинская, Тамбовская, Тюменская, Челябинская, Ульяновская области и г. Москва), которые были своевременно предотвращены.





В 2020 году МВД России реализован комплекс мер, направленных на совершенствование работы в сфере предупреждения подростковой преступности. Активизирована деятельность сотрудников полиции в образовательных организациях, повысилась эффективность межведомственного взаимодействия. В профилактике девиантного поведения детей основное внимание уделялось своевременному выявлению подростков, склонных к противоправному поведению. В целях своевременного выявления несовершеннолетних, склонных к совершению антиобщественных поступков Минпросвещения, Минобрнауки и МВД России разработан порядок организации межведомственного взаимодействия и обмена информацией между образовательными организациями и органами внутренних дел о несовершеннолетних, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа, а также о выявленных несовершеннолетних «группы риска». Данный порядок направлен в субъекты Российской Федерации письмом от 2.11.2020 Минпросвещения России № 07-6607, МВД России № 12/5351 и Минобрнауки России № МН-11/1548.

Несмотря на снижение числа подростков, совершивших преступления в состоянии алкогольного и наркотического опьянения (с 4,4 тыс. в 2019 г. до 4,1 тыс. в 2020 г. и с 98 в 2019 г. до 91 в 2020 г., соответственно), число лиц в возрасте до 18 лет, доставленных в территориальные органы МВД России за правонарушения, связанные с употреблением алкогольной продукции, наркотических средств, психотропных и токсических веществ, а также нахождением в общественных местах в состоянии опьянения, остаётся высоким.

За 2020 год количество несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, практически осталось неизменным и составило около 204 тыс. человек, из которых, согласно данным, представленным субъектами Российской Федерации Уполномоченному, почти 17 тыс. (8,4 %) не достигли возраста привлечения к административной ответственности. В отчётном году в подразделениях по делам несовершеннолетних (ПДН) территориальных органов внутренних дел было поставлено на учёт 129 тыс. несовершеннолетних, что на 10 % меньше аналогичного периода 2019 года. Следует отметить, что из 129 тыс. более 37 тыс. несовершеннолетних совершили правонарушение, связанное с употреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготовленных на его основе, а также употреблением наркотических (психотропных веществ).

В соответствии с данными, представленными Уполномоченному субъектами Российской Федерации, 2,6 тыс. несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, уже состояли на «внутришкольном учёте», а 5,3 тыс. состояли на учёте в ПДН, то есть в отношении указанных лиц должна была проводиться профилактическая работа, но тем не менее несовершеннолетние продолжали проявлять противоправное поведение, что указывает на недостаточную профилактическую работу с данной категорией несовершеннолетних. Необходимо отметить, что в 2020 году осталось практически неизменным количество родителей (законных представителей), отрицательно влияющих на несовершеннолетних и поставленных на профилактический учёт в ПДН, их число составило 86,5 тыс. человек.

Существенно улучшить ситуацию с проведением профилактической работы как с несовершеннолетними, так и с родителями, может внедрение информационной системы межведомственного обмена органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В ходе проведённого Уполномоченным анализа представленной субъектами Российской Федерации информации следует, что из 85 в 63 регионах (74 %) отсутствует данная электронная система, поэтому эту проблему необходимо решать на государственном уровне, так как она является характерной для подавляющего большинства регионов России.

Не менее сложной является проблема самовольных уходов несовершеннолетних из семей и организаций для детей. Несмотря на сокращение на 9 % количества разыскиваемых несовершеннолетних с 2 090 чел. в 2019 г. до 1 900 чел. в 2020 г. в конце отчётного года остались не найденными 274 несовершеннолетних (14,4 %). По информации Министерства внутренних дел Российской Федерации, количество несовершеннолетних, ушедших из семей, уменьшилось на 17 % (с 1 142 чел. в 2019 г. до 943 чел. в 2020 г.), на 30 % уменьшилось число разыскиваемых детей, самовольно ушедших из специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (с 1 320 чел. в 2019 г. до 924 чел. в 2020 г.).

Несмотря на имеющуюся положительную тенденцию сокращения числа разыскиваемых и оставшихся ненайденными несовершеннолетних, встречаются факты ненадлежащего исполнения п. 4, 10 приказа МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России № 5 от 16.01.2015 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц», согласно которому оперативный дежурный дежурной части территориального органа МВД России обязан незамедлительно информировать дежурного следователя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по всем фактам безвестного исчезновения несовершеннолетних. Так, например, 4 декабря 2020 года Уполномоченному через сеть Интернет стало известно, что 2 декабря в Екатеринбурге из социально-реабилитационного центра самовольно ушли трое малолетних детей. В ходе работы выяснилось, что сотрудники полиции вопреки рекомендациям не подключили к поискам волонтеров ПСО «ЛизаАлерт», уголовное дело не возбудили. Данная информация передана в СК России, после чего в этот же день было возбуждено уголовное дело, к поискам детей присоединились волонтеры-поисковики. В результате слаженных действий 5 декабря дети были найдены.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится проект Федерального закона № 546865-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения сведений, передаваемых оператором связи), принятого 25.09.2019 в первом чтении. По мнению авторов, принятие данного закона позволит осуществлять оперативный поиск пропавших людей путём определения местоположения их мобильных устройств на основе геолокационных данных. Однако, в ходе общественной экспертизы данного проекта в Общественной палате Российской Федерации было отмечено, что указанные проектируемые нормы не будут способствовать решению проблемы оперативного поиска пропавших людей, в том числе и несовершеннолетних, так как сведения о положении пользовательского оборудования абонента относительно радиоэлектронных средств оператора связи имеют очень низкую точность, недостаточную для поиска и спасения людей, особенно в природной среде, где погрешность определения местоположения может составлять до 10 км.

Кроме того, для обеспечения безопасности ребёнка во всех сферах его жизни Уполномоченным с 2017 года во всех субъектах Российской Федерации инициирована Всероссийская Акция «Безопасность детства», (далее – Акция) цель которой состоит в профилактике чрезвычайных происшествий с несовершеннолетними на воде, в быту, на улице. В Акции принимают участие региональные уполномоченные по правам ребёнка, территориальные управления МЧС России, МВД России, органы власти в субъектах Российской Федерации, общественные организации, Совет отцов при Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребёнка, а также десятки тысяч неравнодушных граждан.

Так, в 2020 году в ходе Акции проверено 753 713 объектов, выявлено более 50 тыс. нарушений. На многих объектах выявленные нарушения устранены силами участников Акции. В иных случаях информация направлялась в уполномоченные органы и службы для их устранения.

В 2020 году, по данным профильных ведомств, рассмотрено 259 заявлений и сообщений по фактам травмирования несовершеннолетних на объектах железнодорожного транспорта, из них со смертельным исходом – 124 ребёнка, от рук преступников погибло – 2 254 ребёнка (в 2019 г. – 2 329 детей, в 2018 г. – 2 750 детей), на пожарах – 357 ребёнка, отравилось наркотиками, алкоголем – 79 и 1 115 детей, соответственно.

Более того, в условиях пандемии в летний период, прежде всего из-за отсутствия организованного досуга несовершеннолетних, по данным мониторинга Уполномоченного, отмечен рост: в 4 раза пострадавших при падении из окон; в 2,9 раза погибших в ДТП; 95 % пострадавших от поражения электрическим током; 91,3 % пострадавших от отравления; 76,1 % совершивших правонарушения; 75,3 % поставленных на учёт в КДНиЗП; 46,3 % пострадавших в ДТП; 41,5 % погибших в результате совершения преступления; 40,3 % погибших в результате утопления; 17,9 % находящихся в розыске; 13,5 % в отношении которых совершены преступления; 12,9 % погибших в результате отравления; 11 % совершивших преступления; 3,7 % погибших от поражения электрическим током.

Кроме того, актуальной остаётся проблема буллинга несовершеннолетних. Некоторые источники свидетельствуют (официальная статистика по буллингу не ведётся), что каждый второй ребёнок в России (55,5 % опрошенных) хоть раз сталкивался с онлайн-буллингом. 39 % участников исследования, столкнувшись с кибербуллингом, сообщили, что никогда не рассказывали об этом взрослым, 34 % детей поделились этим только с близкими друзьями, 5 % смогли рассказать о проблеме учителям.

В целом в 2020 году зарегистрировано более 3 млн случаев травмирования, отравления и других внешних причин заболеваемости и смертности детей. С учётом имеющегося негативного демографического прогноза необходимо консолидировать усилия государства по профилактике смертности и травмирования детей во всех сферах их жизнедеятельности.

Одним из предложений, по итогам Акции, стало решение о необходимости принятия Концепции безопасности детства в субъектах РФ. Так, в Ярославской, Иркутской, Ленинградской и Московской областях ведётся работа по разработке, принятию и реализации Концепции безопасности детства. Однако на федеральном уровне документа, который бы комплексно регулировал вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности несовершеннолетних, нет. Вместе с тем на совещаниях с заинтересованными министерствами и ведомствами предложение о необходимости разработки и принятия Стратегии развития комплексной безопасности детей в Российской Федерации нашло поддержку (МЧС России, МВД России и др.).

Осуществляя защиту права несовершеннолетних на жизнь и защиту от насилия, Уполномоченный полагает необходимым рекомендовать:

#### 1. Правительству Российской Федерации:

- разработать и утвердить федеральную Концепцию безопасности детства;
- дополнить государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности до 2024 года», утверждённую постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 345, положением о проведении исследования причин роста преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности несовершеннолетних. Данная государственная программа является единственным документом в Российской Федерации, направленным на повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, однако, он не предусматривает каких-либо мероприятий по решению проблемы, связанной с ростом преступлений сексуального характера в отношении несовершеннолетних, проведения исследования в данной сфере, анализа выявленных проблем;

– внести дополнения в пункт 5 Постановления Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» в части простановки штампа лицам, находящимся под административным надзором, совершившим преступление против половой неприкосновенности и половой свободы личности в отношении несовершеннолетних;

– создание и внедрение единой межведомственной системы электронного обмена информацией между органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

– принять меры по развитию сети центров для оказания помощи подросткам и их семьям, подвергшимся деструктивному влиянию, в том числе через Интернет, а также находящимся в группе риска.

#### 2. Федеральному Собранию Российской Федерации:

– способствовать скорейшему принятию законопроектов, направленных на совершенствование механизмов борьбы с преступлениями против половой неприкосновенности несовершеннолетних;

– внести изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие разработку новых механизмов в борьбе с преступлениями, совершаемыми в отношении несовершеннолетних, прежде всего их половой неприкосновенности, в том числе введение бессрочного («пожизненного») административного надзора за лицами, совершившими преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, страдающими «педофилией».

#### 3. Федеральной службе государственной статистики:

– усовершенствовать статистический учёт, предусмотрев в нём учёт попыток суицида несовершеннолетних.

#### 4. Министерству внутренних дел России:

– совместно с заинтересованными ведомствами проработать вопрос возможности оперативного выявления лица по реквизитам в социальной сети.

#### 5. Министерству просвещения России:

– дополнить ФГОСы предметом «Семьеведение» (уроки семейного счастья).





## ПРАВО ЖИТЬ И ВОСПИТЫВАТЬСЯ В СЕМЬЕ

Права ребёнка, проживающего в семье, неразрывно связаны с правами и обязанностями его родителей и других родственников. К наиболее важным из них относят право жить и воспитываться в семье, право знать своих родителей, право на их заботу и на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит интересам ребёнка, предусмотренных Семейным кодексом Российской Федерации. Важным направлением работы Уполномоченного является защита права ребёнка, в том числе оставшегося без попечения, жить и воспитываться в семье, закреплённым статьёй 54 Семейного кодекса Российской Федерации. Статья 67.1 Конституции Российской Федерации возлагает на государство обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, обеспечивая приоритет семейного воспитания.

В соответствии со статьёй 123 Семейного кодекса Российской Федерации, дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление/удочерение), под опеку или попечительство, в приёмную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью, а при отсутствии такой возможности временно – на период до их устройства – на воспитание в семью, передаются в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. Таким образом, приоритетной задачей государства является устройство на воспитание в семьи граждан детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В начале 2020 года в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) деятельность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, была переведена в особый режим, предусматривающий в том числе ограничение доступа в учреждения. Введение на территории Российской Федерации ограничительных мер обусловило направление Уполномоченным в оперативном порядке в адрес первого заместителя Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации С. С. Собянина обращения с

указанием необходимости обратить особое внимание на детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, как особо уязвимой категории граждан.

Кроме того, Уполномоченный напомнил главам субъектов Российской Федерации и профильных ведомств о необходимости организации работы в учреждениях для детей-сирот, направленной на предотвращение нарушений прав несовершеннолетних и профилактику негативных тенденций (самовольных уходов, конфликтных ситуаций, буллинга, правонарушений, отсутствия информационной безопасности, дефицита лекарственных средств и других).

Ввиду ухудшения санитарно-эпидемиологической обстановки, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) Роспотребнадзором был установлен запрет на посещение организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицами, не связанными с их деятельностью. При этом дано разъяснение об отнесении граждан, получивших направление на посещение ребёнка (кандидатов в опекуны, приёмных родителей, усыновителей), к лицам, связанным с деятельностью организаций. Но, несмотря на это, в некоторых случаях указанные граждане не допускались в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и как результат не могли установить контакт с ребёнком, что затрудняет процесс принятия решения о его семейном жизнеустройстве.

Данные факты послужили причиной обращений в адрес Уполномоченного граждан, желающих принять в свою семью на воспитание ребёнка из организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе кандидатов в приёмные родители, опекунов, усыновителей, родителей, представителей социально-ориентированных некоммерческих организаций. По каждому обращению указанных граждан Уполномоченным в адрес руководителя профильного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации направлялись письма с просьбой принять меры по устранению барьеров к устройству несовершеннолетних.

Более того, по инициативе Уполномоченного с участием представителей Минпросвещения России и Роспотребнадзора проведено совещание с целью выработки решений по обеспечению реализации права детей жить и воспитываться в семье в условиях особого режима функционирования детских организаций, в рамках которого обозначена позиция Уполномоченного о необходимости принятия возможных мер, направленных на обеспечение указанного конституционного права несовершеннолетних. Министерством просвещения Российской Федерации 31.07.2020г. подготовлены и направлены рекомендации высшим органам исполнительной власти Российской Федерации о порядке деятельности органов опеки и попечительства и организации деятельности учреждений для детей-сирот в пандемийный период.

Несмотря на ограничительные меры, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, устройство и возвращение в семьи детей, выявленных в течение года, в сравнении с 2019 годом незначительно увеличилась (с 71,6 % до 72,4 %) и составила 32 027 детей. Вместе с тем указанный пандемийный период отразился на усыновлении несовершеннолетних иностранными гражданами.

Следует отметить, что и в 2020 году по вопросу устройства детей отмечался формальный подход в работе органов опеки и попечительства. К примеру, в адрес Уполномоченного обращались близкие родственники малолетних детей с жалобами на действия органов опеки и попечительства в части отказов в установлении предварительной опеки. Родственникам отказывали забрать ребёнка в семью, а по сложившейся практике незамедлительно помещали в медицинское учреждение, где ребёнок был вынужден ожидать решения о его дальнейшем устройстве вне семьи.

Такие действия органов опеки, по мнению Уполномоченного, связаны с отсутствием предусмотренного действующим законодательством индивидуального подхода к рассмотрению того или иного обращения.

Например, к Уполномоченному поступило обращение от дяди и тёти в защиту прав и законных интересов малолетнего Ш., 03.05.2019 года рождения. В ходе работы установлено, что ребёнок был помещен сотрудниками ПДН в больницу, в связи с нахождением в социально опасном положении (мать была задержана с ребёнком в нетрезвом состоянии). В связи с отсутствием сведений о местонахождении родителей ребёнка, он был переведен в государственное учреждение, при этом местонахождение иных родственников органами не устанавливалось. Как выяснилось, отец ребёнка (не проживающий вместе с матерью сына) в этот период времени находился в служебной командировке, а тётя малолетнего была извещена о том, что племянник находится в государственном учреждении позже, что и способствовало необоснованному помещению мальчика в казённые учреждения, а также фактическому отказу в его передаче в семью к родственникам.

В соответствии с п. 5. ст. 10 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», бабушки и дедушки, родители, супруги, совершеннолетние дети, совершеннолетние внуки, братья и сестры совершеннолетнего подопечного, а также бабушки и дедушки, совершеннолетние братья и сестры несовершеннолетнего подопечного имеют преимущественное право быть его опекунами или попечителями перед всеми другими лицами. В этой связи Уполномоченный направил соответствующее обращение в прокуратуру для организации проверки законности действия профильных ведомств по вопросу жизнеустройства ребёнка.

Ежегодно растёт количество дел, обусловленных невозможностью некоторых семей решать спорные вопросы воспитания, не доводя их до судебных разбирательств. Так, по сведениям Верховного Суда Российской Федерации в 2020 году в суды общей юрисдикции поступило 29 226 исков, связанных со спорами, связанными с воспитанием детей (в 2019 году – 31 728). Установленный судом порядок осуществления родительских обязанностей не всегда выполняется добровольно. Особую тревогу вызывает рост неисполнения судебных решений по вопросам воспитания детей, передачи ребёнка, определения его места жительства и порядка общения с ним. Вместе с тем в 2020 году по сравнению с 2018 годом на 18 % увеличилось количество поступивших в адрес Уполномоченного обращений граждан по семейным спорам.

Непосредственная работа с обращениями граждан по изложенным проблемам позволила определить основные причины нарушений прав ребёнка при раздельном проживании родителей. Среди них:

1. формальный подход к рассмотрению обращений родителей уполномоченными органами на досудебном этапе урегулирования споров;
2. непринятие уполномоченными органами мер на этапе досудебного урегулирования споров, в том числе по составлению протоколов об административных правонарушениях по ч. 2 и 3 ст. 5.35 КоАП РФ или некачественное составление протоколов по указанным статьям;
3. недостаточное межведомственное взаимодействие в ходе исполнения решения суда;
4. низкое качество представляемых в суд заключений психологов-экспертов;
5. неясность формулировок судебных решений, обуславливающая повторное обращение в суд за разъяснением порядка исполнения указанных решений;
6. злоупотребление родительскими правами, которое выражается в отказе, вопреки судебному решению, в передаче ребёнка второму родителю.

В последнее время массовый характер приобретают случаи, когда законные представители несовершеннолетнего, несмотря на предусмотренное ч. 2 ст. 66 Семейного кодекса Российской Федерации право сторон обратиться в органы опеки и попечительства за помощью до суда, пренебрегают им, применяя единственный, по их мнению, способ решения вопроса – обращение в суд. Данный факт свидетельствует, прежде всего, об отсутствии действенных способов воздействия органов опеки и попечительства на родителей в урегулировании семейного спора. Кроме того, представители органов опеки и попечительства, полиции, КДНиЗП нередко самостоятельно не предпринимают мер по пресечению фактов злоупотребления родительскими правами, и также рекомендуют гражданам разрешать данные вопросы в судебном порядке.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание на то, что такая ситуация обусловлена, с одной стороны, игнорированием сотрудниками органов опеки технологий досудебного урегулирования споров указанных граждан, в том числе медиации, а с другой – немотивированными отказами родителей от помощи специалистов в области семейной психологии для восстановления детско-родительских отношений. Однако в некоторых регионах имеется практика применения технологий досудебного урегулирования споров. Например, в Москве обращающиеся в органы опеки и попечительства по вопросам семейных конфликтов граждане получают рекомендации о прохождении процедуры медиации на базе созданных центров помощи семье и детям. Министерством просвещения Российской Федерации в Московской области реализуется проект «Неделим», цель которого состоит в обучении членов семьи конструктивному поведению в ходе бракоразводного процесса и после него, позволяющему снизить негативное влияние психотравмирующей ситуации развода родителей на ребёнка.

Вместе с тем лишь малая доля родителей, решая данную проблему, прибегает к возможности медиативного сопровождения, в то время как в некоторых странах процедура медиации в досудебной практике является обязательной. Уполномоченный полагает, что закрепление такой практики в Российской Федерации требует дополнительной проработки вопроса со всеми заинтересованными ведомствами, включая органы судебного сообщества. В этой связи Министерству просвещения Российской Федерации необходимо принять дополнительные меры, направленные на повсеместную реализацию территориальными органами опеки и попечительства медиативных технологий при рассмотрении дел, связанных со спорными вопросами воспитания детей в ситуации расторжения брака их родителей, а также привлечение для решения указанного вопроса психологической службы на этапе досудебного разбирательства.

Необходимо отметить, что на протяжении многих лет наиболее острым вопросом, содержащимся в обращениях граждан в адрес Уполномоченного, остаётся спор о порядке общения с ребёнком. Данная проблема определяется рядом факторов, в том числе возрастом ребёнка, его отношением, желанием или нежеланием общаться с одним из родителей.

Задача определения реального отношения несовершеннолетнего к родителям на практике осложняется влиянием на ребёнка совместно проживающего родителя и, возможно, настраиванием его против отдельно проживающего. По этой причине родители-взыскатели всё чаще обращаются в суд с просьбой обязать родителя-должника доставить ребёнка в психологический центр или социальное учреждение, в котором будет находиться взыскатель, после чего уже психолог без присутствия должника и иных посторонних лиц будет оказывать содействие в установлении контакта с ребёнком и осуществлять психологическую коррекцию детско-родительских отношений. Однако такие службы существуют не во всех субъектах Российской Федерации.

На основании изложенного следует признать существование объективной необходимости повышения психолого-правовой грамотности специалистов, связанных с защитой прав и интересов ребёнка.



В этой связи Уполномоченным подчёркнута важность разработки Минпросвещения России методических рекомендаций, содержащих алгоритм действий в ситуации разрешения бывшими супругами спора о воспитании ребёнка на этапе досудебного разбирательства, а также регламентирующих права, обязанности и ответственность сотрудников органов опеки и попечительства в осуществлении исполнительных производств, связанных с воспитанием детей.

Необходимо отметить, что нередко в ходе досудебного урегулирования вопроса отмечаются недоработки со стороны органов опеки и попечительства. В частности, можно указать на необъективность выводов, содержащихся в заключениях органов опеки для судебного разбирательства или существование различной практики при составлении графика общения ребёнка с родителями. Указанные недостатки свидетельствуют об отсутствии системного подхода при рассмотрении дел данной категории.

Проведённый в субъектах Российской Федерации мониторинг реализуемых региональных практик по улучшению положения детей, ставших объектом семейных споров, выявил некоторые положительные тенденции в этой сфере. Так, в Краснодарском крае и Саратовской области разработаны методические рекомендации, содержащие порядок действий органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в случае нарушения права ребёнка на общение с отдельно проживающим родителем, обеспечивающие соблюдение законных интересов и прав несовершеннолетнего.

Несмотря на уже имеющиеся в ряде регионов примеры функционирования механизмов межведомственного взаимодействия, представляется необходимым поиск новых инструментов и выработка алгоритма практических действий по взаимодействию уполномоченных органов и должностных лиц с целью обеспечения эффективного функционирования системы соблюдения и защиты прав несовершеннолетних, включающих в том числе своевременное информирование КДНиЗП, правоохранительных органов о фактах нарушения прав детей их родителями и злоупотребления родительскими правами.

Уполномоченный полагает, что органам опеки и попечительства необходимо инициировать рассмотрение дел по вопросам об определении порядка общения с ребёнком в интересах несовершеннолетнего на уровне муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Действующее законодательство содержит дополнительные меры воздействия на родителей, препятствующих реализации права ребёнка на общение с отдельно проживающим родителем. Так, в соответствии со статьёй 23.2 КоАП РФ, органами, уполномоченными рассматривать дела о вышеуказанных административных правонарушениях, являются районные (городские) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (по месту жительства ребёнка). Однако, как показывает анализ правоприменительной практики Уполномоченного, КДНиЗП отказывают в привлечении к административной ответственности препятствующего родителя, ссылаясь на отсутствие вступившего в законную силу решения суда о порядке общения ребёнка с родителями.

Однако, если обратиться к фабуле статьи 5.35 КоАП РФ, то она содержит положения, указывающие в том числе на нарушение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов детей, выразившееся в лишении их права на общение с родителями или близкими родственниками, а также в намеренном сокрытии места нахождения детей помимо их воли, в неисполнении судебного решения о порядке осуществления родительских прав или о порядке осуществления родительских прав на период до вступления в законную силу судебного решения либо в ином воспрепятствовании осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов.

Выявленные Уполномоченным в ходе работы с обращениями граждан нарушения свидетельствует также о необходимости повышения квалификации членов комиссии и качества составления ими протоколов об административных правонарушениях. К подобным нарушениям можно отнести отсутствие объективных данных о совершённом правонарушении, недостаточность указанных личных данных правонарушителя в протоколах и ряд других. Вместе с тем в своих обращениях граждане жалуются на подготовку специалистами некачественных заключений, основанных на необъективной оценке экспертами ситуации нарушения прав несовершеннолетних и документах, предоставляемых участниками семейных споров, не относящихся к процессуальным.

В этой связи в адрес Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Уполномоченным были направлены соответствующие предложения по улучшению положения детей, находящихся в семейном конфликте. Кроме того, поставлен вопрос об активизации деятельности муниципальных комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также расширении их практики по привлечению к административной ответственности, предусмотренной п. 2 ст. 5.35 КоАП РФ, родителей за лишение ребёнка права на общение с отдельно проживающими родителями и близкими родственниками.

На протяжении нескольких лет актуальной причиной неисполнения судебного решения и нарушения прав несовершеннолетних остаётся злоупотребление родительскими правами одним из родителей, выражающееся, в том числе, в создании препятствий в общении ребёнка с отдельно проживающим родителем и близкими родственниками; оказанием на него психологического давления; намеренном сокрытии его местонахождения; незаконном перемещении ребёнка из одного города в другой; лишении права ребёнка на оказание медицинских, образовательных и иных услуг.

Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 66 Семейного кодекса Российской Федерации при злостном невыполнении судебного акта суд по требованию родителя, проживающего отдельно от ребёнка, может вынести решение о передаче ему несовершеннолетнего, исходя из интересов ребёнка и с учётом его мнения. В то же время судебная практика показывает, что данная норма практически не применяется, а в редких случаях её реализации, передача ребёнка нереалистична. Так, на контроле Уполномоченного длительное время находится обращение гражданки, просившей суд изменить место жительства дочери, так как отец годами не исполняет решение суда о порядке общения ребёнка с матерью. Суд пришел к выводу о том, что тип родительского воспитания отца может способствовать возникновению и развитию паталогических изменений личности несовершеннолетней, в связи с чем применил ч. 3 ст. 66 Семейного кодекса Российской Федерации и изменил место жительства ребёнка, определив его с матерью. Однако в течение года это решение суда остаётся неисполненным ввиду категорического отказа ребёнка изменять свой привычный круг общения и место жительства, переехав к матери, которую она, по вине отца, не видела больше пяти лет.

Несмотря на указанные выше проблемы, реализация мер по защите прав ребёнка в семейных правоотношениях в 2020 году имела специфические особенности, обусловленные введением ограничительных мер, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации. В этой связи в работу многих профильных ведомств были внесены коррективы, определяющие особые условия исполнения судебных решений о порядке встреч с детьми в период режима самоизоляции, что подтверждается поступающими в адрес Уполномоченного обращениями граждан по исполнительным производствам. Так, например, в обращении С. и Б. указывается, что решениями судов определены дни и время их общения с детьми. Однако после объявления в Российской Федерации режима самоизоляции, матери детей отказывались обеспечивать их общение, ссылаясь на угрозу заражения коронавирусной инфекцией. Одновременно с этим в адрес Уполномоченного обратилась одна из матерей (должник

по исполнительному производству) с просьбой дать разъяснения того, как исполнять решение суда о порядке общения ребёнка с отцом в период самоизоляции.

Учитывая, что в вышеперечисленных обращениях граждан затрагиваются вопросы охраны здоровья несовершеннолетних, Уполномоченным в адрес Директора Федеральной службы судебных приставов России Д. В. Аристова направлен запрос о разъяснении процедуры действий взыскателей и должников в рамках исполнительного производства по делам о порядке общения детей с отдельно проживающим родителем и другими родственниками в период режима самоизоляции. Как следует из ответа, поступившего в адрес Уполномоченного от Федеральной службы судебных приставов России, при введении режима самоизоляции, связанного с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), ограничительные меры трактуются единообразно на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, в адрес Уполномоченного поступали многочисленные обращения с жалобами на действия судебных приставов. Например, судебный пристав-исполнитель в рамках исполнительного производства о порядке общения с ребёнком в целях защиты прав несовершеннолетних и их безопасности в соответствии со ст. 38 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» по своей инициативе вправе отложить исполнительные действия и применение мер принудительного исполнения судебного решения. При этом в ходе принятия такого процессуального решения судебному приставу-исполнителю необходимо учитывать ряд факторов:

- положения нормативных правовых актов, регламентирующих режим, введённый в конкретном субъекте Российской Федерации в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), учитывающий в том числе возможность перемещения граждан по населённому пункту либо между населёнными пунктами в пределах этого субъекта Российской Федерации;

- обстоятельства конкретного исполнительного производства;

- волю родителей по обеспечению безопасности несовершеннолетнего ребёнка при исполнении требования судебного решения о порядке общения.

Однако реализация указанного процессуального решения многих граждан не удовлетворяла. В этой связи Федеральной службе судебных приставов России необходимо разработать на федеральном уровне единые решения по указанным выше вопросам, а также инициировать внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Вызывают тревогу наличие споров о возврате родителям (иным законным представителям) ребёнка от любых лиц, удерживающих его у себя без наличия законных оснований. В соответствии со ст. 63 Семейного кодекса Российской Федерации родители имеют преимущественное право на обучение и воспитание своих детей перед другими лицами, а также имеют закреплённое ч. 1 п. 1 ст. 68 Семейного кодекса Российской Федерации право требовать возврата ребёнка от любого лица, удерживающего его у себя не на основании закона или решения суда.

Например, на контроле Уполномоченного на протяжении длительного времени находится обращение гражданки, которая больше года не может вернуть своих малолетних детей, удерживаемых бабушкой и дедушкой по линии отца. Обращение в органы опеки и попечительства по месту проживания родственников с заявлением о том, что дети длительное время находятся без законного представителя, результата не дало. Уполномоченный принял участие в судебном разбирательстве по данному гражданскому делу, направив заключение о необходимости немедленной передачи несовершеннолетнего матери.

Удержание детей родственниками, в том числе бабушками и дедушками, в большинстве случаев обусловлено наличием длительного семейного конфликта у старшего поколения семьи с их детьми. При этом несовершеннолетние становятся заложниками данной ситуации. В данных обстоятельствах значимым является то, как осуществляется межведомственное взаимодействие органов опеки и попечительства с органами и учреждениями профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Отсутствие налаженного обмена информацией не позволяет, например, органам опеки и попечительства, своевременно принять меры в защиту прав несовершеннолетнего.

Регулярно в адрес Уполномоченного обращаются граждане, не лишённые родительских прав, но по объективным причинам в течение продолжительного времени не воспитывавшие своих детей. Они просят содействовать в возвращении последних от третьих лиц, которым они были переданы по закону органами опеки и попечительства.

Так, например, в ходе работы по одному из таких обращений Уполномоченным было установлено, что пять лет назад после смерти матери малолетнего ребёнка опека над ним была оформлена бабушкой, вместе с которой он в дальнейшем проживал. Спустя год ребёнка захотел забрать в свою новую семью его отец, в связи с чем бабушка должна была незамедлительно передать мальчика отцу. Последняя не согласилась с данным решением суда. Такое поведение бывшего опекуна отчасти связано с бездействием органов опеки и попечительства. С опекуном не была проведена работа по необходимости восстановления родственных связей между мальчиком и отцом; не разъяснены права в случае требования отца вернуть сына. Все это повлекло за собой нарушение прав несовершеннолетнего, а также нанесение ему психологической травмы. В настоящее время мальчик живет в семье отца, у него есть сводная сестра, однако бабушкой принято решение обратиться в суд и признать отмену опеки над внуком незаконной.

Практика работы с подобными обращениями показывает, что органы опеки и попечительства, безусловно, должны соблюсти интересы как ребёнка, так и его родителя, с его преимущественным правом. При этом в интересах ребёнка необходимо содействовать в установлении детско-родительских отношений, привлекая в каждом конкретном случае специалистов.

Таким образом, в целях защиты права ребёнка жить и воспитываться в семье Уполномоченный полагает необходимым рекомендовать:

#### 1. Министерству просвещения Российской Федерации:

- принять дополнительные меры, направленные на активную реализацию территориальными органами опеки и попечительства медиативных технологий при рассмотрении дел, связанных со спорными вопросами воспитания детей, в ситуации расторжения брака их родителей, а также привлечение для решения указанного вопроса психологической службы на этапе досудебного разбирательства;
- разработать алгоритм действий в ситуации разрешения бывшими супругами спора о воспитании и месте жительства несовершеннолетнего в досудебном порядке, а также регламентирующие права, обязанности и ответственность сотрудников органов опеки и попечительства в осуществлении исполнительных производств, связанных с воспитанием детей;
- содействовать повышению психолого-правовой компетентности специалистов, связанных с защитой прав и интересов ребёнка;
- при проведении реформирования деятельности органов опеки и попечительства принять во внимание представленную Уполномоченным информацию для принятия соответствующих решений.

## 2. Федеральной службе судебных приставов России:

– инициировать внесение изменений в федеральное законодательство, предусматривающих обязательное участие специалиста-психолога в исполнительных действиях по передаче (отобранию) ребёнка, а также в случаях выявления отказа ребёнка от общения с взыскателем;

– разработать единый подход к принятию процессуальных решений в рамках исполнительного производства о порядке общения с ребёнком в целях защиты прав несовершеннолетних и их безопасности, в особых условиях, в том числе в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, а также инициировать внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

## 3. Федеральной службе судебных приставов России совместно с Министерством просвещения Российской Федерации и Уполномоченным:

– создать совместную рабочую группу по вопросам взаимодействия и разрешения актуальных тем в сфере семейных правоотношений.

## 4. Органам исполнительной власти:

– совершенствовать механизмы межведомственного взаимодействия, разработать алгоритм исполнения и предварительной координации действий органов, участвующих в исполнении судебных решений;

– активизировать деятельность муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также содействовать расширению их практики по привлечению к административной ответственности, предусмотренной п. 2 ст. 5.35 КоАП РФ, родителей за лишение ребёнка права на общение с отдельно проживающими родителями и близкими родственниками.





## ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ

В 2020 году пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) стала беспрецедентным вызовом для системы здравоохранения всех стран, Российская Федерация не стала исключением. Значительные ресурсы были сосредоточены на борьбе с вирусом, выработке мер по профилактике распространения заболевания и разработке вакцин, алгоритмов и методов лечения. Быстрое распространение нового заболевания вызвало существенный рост обращений граждан за медицинской помощью, затруднило проведение плановых процедур, усложнив процесс госпитализации, и обусловило необходимость введения дополнительных ограничительных мер и профилактических мероприятий.

Защита прав несовершеннолетних на охрану здоровья основана на положениях Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 21.11.2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в соответствии со ст. 18 которого каждый имеет право на охрану здоровья. Право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды, созданием безопасных и благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной и качественной медицинской помощи.

В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение граждан, в том числе несовершеннолетних, доступной и качественной медицинской помощью, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» качество медицинской помощи – совокупность характеристик, отражающих своевременность оказания медицинской помощи, правильность выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации при осуществлении медицинской помощи, степень достижения запланированного результата.

При этом под термином «доступность» медицинской организации понимается её транспортная доступность, возможность пройти обследование и лечение в непосредственной близости к месту проживания, а также выбрать врача и метод лечения.

В адрес Уполномоченного регулярно поступают обращения с жалобами на невозможность получения конкретного вида помощи на отдельной территории из-за удалённости, отсутствия специалистов либо необходимого оборудования. Важно отметить, что обеспеченность медицинских организаций квалифицированными кадрами является одним из ключевых вопросов функционирования всей системы здравоохранения Российской Федерации с учётом масштаба территории и неравномерной плотности населения. Данная проблема неоднократно отмечалась Уполномоченным в ходе выездных проверок в различных регионах страны.

Проблема доступности медицинской помощи для граждан, в том числе несовершеннолетних, сильно обострилась в период действия специальных ограничительных мер, введённых в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Многочисленные переоборудования медицинских подразделений (отделений, корпусов, иногда больниц) под нужды борьбы с COVID-19 существенно усложнили данную проблему и обусловили поступление в адрес Уполномоченного большого количества обращений от родителей с жалобами на трудности получения медицинской помощи. Очевидно, что в таких условиях крайне важным было не уменьшить объём предоставляемой детям медицинской помощи. Именно этот вопрос больше всего волновал граждан, обратившихся в адрес Уполномоченного. По обращениям были предприняты все возможные меры оказания помощи, реализованные в индивидуальном порядке. В 2020 г. в том числе в связи с пандемией в нормативно-правовые акты, касающиеся обеспечения права несовершеннолетних на охрану здоровья, был внесён ряд существенных изменений.

Так, в соответствии с предложением Уполномоченного в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» были внесены поправки, которые позволили медикам сообщать родителям данные о состоянии здоровья подростков в возрасте 15-18 лет, что ранее предусмотрено не было, за исключением наркозависимых. Кроме того, были внесены изменения, предусматривающие создание Федерального регистра граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вступили в силу нормативные акты, которые значительным образом повлияли на правовое положение несовершеннолетних лиц в области охраны здоровья. В частности, Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19.08.2020 № 869н «Об утверждении общих требований к организации посещения пациента родственниками и иными членами семьи или законными представителями пациента в медицинской организации, в том числе в её структурных подразделениях, предназначенных для проведения интенсивной терапии и реанимационных мероприятий, при оказании ему медицинской помощи в стационарных условиях» обязал медицинскую организацию в соответствии с настоящими требованиями предоставлять возможность родственникам и иным членам семьи пациента посещать его в медицинской организации, в том числе в её структурном подразделении, предназначенном для проведения интенсивной терапии и реанимационных мероприятий.

Постановление Правительства Российской Федерации от 05.09.2020 № 1360 «О порядке определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения» и «Правила определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения» установили порядок взаимозаменяемости лекарственных препаратов.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения родителей по вопросам, связанным с качеством оказания медицинской помощи несовершеннолетним и отсутствию возможности проведения независимой медицинской экспертизы. В соответствии с п. 3 ст. 58 Федерального закона

№ 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», граждане имеют право на проведение независимой медицинской экспертизы в порядке и в случаях, которые установлены положением о независимой медицинской экспертизе, утверждаемым Правительством Российской Федерации. Вместе с тем на протяжении ряда лет Правительством Российской Федерации так и не было принято соответствующее Положение, что ограничивает права граждан. В этой связи особого внимания заслуживает опубликованный проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о независимой медицинской экспертизе», который призван ввести новый порядок проведения оценки своевременности оказания медпомощи, правильности выбора диагностики, лечения или реабилитации.

Оставался актуальным вопрос о диспансеризации несовершеннолетних, проводимой с целью раннего и своевременного выявления у детей патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития. В связи с пандемией проведение профилактических медицинских осмотров и диспансеризации детей было приостановлено с 30.03.2020 до 01.01.2021 гг.

В ходе проверок Уполномоченным и сотрудниками его аппарата организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации были выявлены нарушения, свидетельствовавшие о формальном подходе к проведению врачами-специалистами ежегодных профилактических осмотров, отсутствию рекомендаций и назначения соответствующего лечения при установлении детям диагноза. Например, при посещении ГБУ РК «Белогорский дом-интернат для детей-инвалидов» Республики Крым и изучении карт диспансеризации несовершеннолетних было установлено их некачественное заполнение медицинскими работниками.

Так, при рассмотрении дела одного из воспитанников указанного учреждения, 2010 года рождения, было выявлено, что в 2019 году в карте диспансеризации по результатам осмотра офтальмолога дано заключение «здоров», однако в 2020 году в карте указан диагноз «атрофия зрительного нерва», что может свидетельствовать о некачественном осмотре, проведённом медицинским работником, а также отсутствии лечения и реабилитации. При рассмотрении дела другого воспитанника, 2007 года рождения, была обнаружена аналогичная ситуация. В графе осмотра в 2019 году отоларингологом установлен диагноз «искривление носовой перегородки», результатом осмотра в 2020 году стал диагноз «здоров». Указанные обстоятельства свидетельствуют о недостаточно тщательном обследовании медицинским персоналом лечебных учреждений воспитанников, а также об отсутствии со стороны детского дома-интерната контроля за результатами диспансеризации и мероприятиями по сохранению здоровья воспитанников. По результатам проведённой проверки главе Республики Крым направлены рекомендации по устранению выявленных нарушений. В итоге контроль за деятельностью данного учреждения для детей сирот и детей, находящихся без попечения родителей, осуществляется Советом министров Республики Крым.

В адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения по вопросам, связанным с госпитализацией детей, в том числе с тяжёлыми заболеваниями и состояниями. В большинстве случаев обращения об оказании содействия в помощи при госпитализации были связаны с желанием родителей попасть в клиники Москвы и крупные федеральные медицинские центры. При этом нередко родители не располагали информацией о том, что необходимая помощь могла быть оказана их ребёнку в других субъектах Российской Федерации, в некоторых случаях в соседнем регионе. Кроме того, многие родители не знают, какие организации, в том числе благотворительные фонды и ассоциации пациентов могут оказать действенную помощь в лечении и сопровождении несовершеннолетнего.

В этой связи Уполномоченный полагает целесообразным разработать механизм оказания качественной и доступной медицинской помощи, позволяющий каждому родителю определить наиболее быстрый и



эффективный маршрут лечения ребёнка. Указанный механизм способствует консолидации усилий органов исполнительной власти, специалистов в области медицины, благотворительных фондов и иных профильных организаций. В этой связи Уполномоченным организована работа по созданию единой информационной площадки помощи детям, которая призвана выступать в качестве информационного агрегатора и способствовать эффективной и быстрой маршрутизации детей, нуждающихся в лечении.

Одним из важнейших вопросов лечения несовершеннолетних является проблемалекарственного обеспечения. В настоящее время фармацевтическая промышленность России крайне уязвима от внешнеэкономических факторов, что может негативно сказываться на производстве некоторых жизненно важных лекарств в необходимых объёмах. В этой связи Уполномоченный в 2019 году обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой принять меры по недопущению дефицита лекарственных препаратов для лечения онкологических заболеваний. Кроме того, в начале 2020 года состоялась рабочая встреча с представителями крупных отечественных онкологических центров, посвящённая выработке мер по снижению или ликвидации дефицита лекарств.

До сих пор остаётся актуальной проблема дженериков и порядка назначения лекарственных препаратов по международному непатентованному наименованию (МНН). В частности, на протяжении долгого времени не решён вопрос в отношении противосудорожного лекарственного препарата «Фризиум». Так, родители детей с эпилепсией при назначении ребёнку лекарственного препарата по МНН «Клобозам» приобретали за рубежом за свой счёт препарат «Фризиум» (который не был зарегистрирован в России до августа 2020) вместо предоставляемого бесплатно препарата «Урбанил». По мнению родителей, у некоторых детей при приёме данного лекарства возникают негативные побочные действия. Схожая ситуация сложилась не только с указанным лекарством, но и с инсулином отечественного производства и другими препаратами. Это свидетельствует о недостаточной прозрачности и удобстве системы учёта побочных явлений и эффективности лекарственных препаратов при их использовании, что вызывает недоверие ко всей категории препаратов, в частности дженериков.

В 2020 году большое количество обращений в адрес Уполномоченного было связано с проблемами регионального обеспечения лекарственными препаратами для лечения детей со спинальной мышечной атрофией, в том числе «Спинразой», «Золгенсма», «Рисдиплам». По каждому обращению были направлены письма прокурорам субъектов Российской Федерации (города Москвы, Республики Татарстан, Алтайского, Ставропольского краёв, Брянской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Оренбургской, Томской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской областей) с просьбой проверить законность отказов в выдаче необходимого лекарственного препарата либо бездействие уполномоченных органов исполнительной власти регионов.

В ряде случаев в соответствии со ст. 144-145 УПК РФ информация о необеспечении несовершеннолетних жизненно важными лекарственными препаратами, в частности «Спинразой», региональным прокурором (например, в Брянской области) направлялась в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении ответственных лиц уголовного дела. Также прокурорами субъектов Российской Федерации вносились представления губернаторам и главам республик, руководителям территориальных органов Росздравнадзора (например, по обращению Благотворительного фонда «Семьи СМА» в Тюменской области), министрам здравоохранения (например, по делу несовершеннолетней А. в Ставропольском крае), руководителю Управления Федеральной службы судебных приставов, инициированы судебные разбирательства в интересах несовершеннолетних.

Вместе с тем Уполномоченный обратил внимание на высокую стоимость лекарств для лечения ряда заболеваний и их недоступность для нуждающихся детей. В этой связи важным является поручение Президента Российской Федерации

Федерации от 01.09.2020 № Пр-1395 о разработке механизма целевого финансирования расходов, связанных со оказанием медицинской помощи (в том числе за рубежом) детям, страдающим жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, включая расходы на приобретение дорогостоящих лекарственных препаратов, медицинских изделий, технических средств реабилитации, за счёт средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в связи с повышением ставки налога на доходы физических лиц для граждан, чьи доходы превышают 5 млн рублей в год. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 05.01.2021 № 16 в России был создан Фонд поддержки детей с тяжёлыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра».

На протяжении последних лет в адрес Уполномоченного регулярно поступают обращения из различных регионов России в связи с проблемой обеспечения полноценного медицинского сопровождения детей с инсулинозависимым сахарным диабетом в дошкольных образовательных организациях. В Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложена обязанность по определению медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь несовершеннолетним в период обучения и воспитания в образовательных организациях. Необходимость создания условий для охраны здоровья обучающихся, среди которых указано наблюдение за состоянием здоровья, а также оказание первичной медико-санитарной помощи, либо предоставление возможностей для её оказания, закреплено в приказе Министерства здравоохранения Российской Федерации от 05.11.2013 № 822н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях».

В то же время часть необходимых действий относится к специализированной помощи, а не первичной. Оказывать такую помощь имеют право лишь врачи-специалисты педиатрического профиля на базе учреждений здравоохранения. Практика регионов показывает, что обеспечить подобный уровень медицинского сопровождения на базе обычной дошкольной организации не представляется возможным. Особую значимость этому вопросу придаёт тот факт, что все дети с диагнозом «сахарный диабет I типа» имеют инвалидность.

Следует отметить, что в некоторых субъектах РФ созданы условия для безопасного пребывания таких детей в специализированных дошкольных образовательных организациях либо в группах для детей с сахарным диабетом на базе обычной образовательной организации, эти вопросы решаются в индивидуальном порядке, однако в целом системного подхода к данной проблеме до сих пор нет.

В этой связи, по инициативе Уполномоченного, главному внештатному специалисту – детскому эндокринологу Министерства здравоохранения Российской Федерации – поручено провести анализ и обобщение опыта медицинского сопровождения детей с сахарным диабетом при их нахождении в общеобразовательных организациях. Выявленные положительные практики планируется внедрить во всех регионах страны.

В адрес Уполномоченного обращались родители и пациентские организации в связи с отказами местных органов власти в обеспечении лекарственными препаратами для лечения различных заболеваний, в том числе и орфанных (редких). По результатам принятых Уполномоченным мер практически все несовершеннолетние были обеспечены лекарствами, в том числе: несовершеннолетний Т. (Краснодарский край, лекарство «Сабрил»), несовершеннолетний И. (Нижегородская область, лекарство «Агалсидаза бета»), несовершеннолетний А. (Калужская область, лекарство «Ведроп») и многие другие. Кроме того, работа проводилась и в отношении отказа в обеспечении детей техническими средствами реабилитации (например, отказ медицинской организации обеспечить несовершеннолетнего М., проживающего в Краснодарском крае, инфузионными наборами к инсулиновой помпе).

В марте 2020 года в связи распространением COVID-19 крайне актуальной стала проблема прохождения детьми-инвалидами медико-социальной экспертизы для подтверждения категории «ребёнок-инвалид». Данный факт подтверждается регулярно поступающими в адрес Уполномоченного обращениями по поводу невозможности прохождения комиссии, так как их деятельность была приостановлена. В этой связи Уполномоченным было направлено обращение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, а также в Федеральное бюро Медико-социальной экспертизы.

Решением проблемы стало Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2020 № 467 «О Временном порядке признания лица инвалидом». Согласно документу, признание гражданина, в том числе несовершеннолетнего, инвалидом, срок переосвидетельствования которого наступает в период действия настоящего Временного порядка (с 1 марта до 1 октября 2020 г.) осуществляется путём продления ранее установленной группы инвалидности (категории «ребёнок-инвалид»), причины инвалидности, а также разработки новой индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида (ребёнка-инвалида), включающей ранее рекомендованные реабилитационные или абилитационные мероприятия. Таким образом, категория «ребёнок-инвалид» подтверждалась автоматически.

Неоднократно Уполномоченным ставился вопрос о защите прав детей, страдающих редким генетическим заболеванием «Фенилкетонурия» (нарушение метаболизма аминокислот, главным образом фенилаланина), в связи с отказами бюро медико-социальной экспертизы в присвоении категории «ребёнок-инвалид» таким детям с первого освидетельствования и до 18 лет. При этом родители детей, страдающих указанным заболеванием, на протяжении многих лет обращались в адрес детского омбудсмена по вопросу нарушения прав их детей.

Действующее Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2018 № 339 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом» регламентирует порядок присвоения категории инвалидности несовершеннолетним с рядом патологий, в том числе детям, страдающим как классической, так и кофакторной формой фенилкетонурии (фенилкетонурия II и III типов и прочие), при которой детям с классической формой устанавливается категория «ребёнок-инвалид» до 14 лет, а до достижения 18 лет – детям с тяжёлой формой течения, которая в данном случае в безусловном порядке приводит к ограничениям жизнедеятельности. Однако практика решения данного вопроса в регионах была различной, и в некоторых субъектах инвалидность таким детям присваивалась сразу до совершеннолетия.

Уполномоченный неоднократно направлял обращения по данному поводу как в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, так и в Государственную Думу Российской Федерации в связи с необходимостью установления категории инвалидности детям с фенилкетонурией до 18 лет. Итогом работы в данном направлении стало Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2020 № 1719 «О внесении изменений в пункты 17 и 17(1) приложения к Правилам признания лица инвалидом», в соответствии с которым детям с классической формой фенилкетонурии среднетяжёлого течения категория «ребёнок-инвалид» подлежит установлению до достижения возраста 18 лет.

Тема расширения перечня орфанных заболеваний, для лечения которых применяются лекарства, приобретённые за счёт федерального бюджета, неоднократно была озвучена Уполномоченным в обращениях в ведомства и публичных выступлениях на протяжении четырёх лет. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 344 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 1416» внесены изменения в порядок обеспечения лекарственными препаратами граждан, страдающих редкими заболеваниями. Подписанным постановлением перечень редких заболеваний дополнен

апластической анемией неуточнённой, наследственным дефицитом факторов II (фибурногена), VII (лабильного) и X (Стюарта-Прауэра). Таким образом, государственная программа высоко затратных нозологий пополнилась указанными заболеваниями, что говорит о том, что государственная политика поддержки граждан с редкими заболеваниями идёт по пути совершенствования и повышения доступа лиц к лекарственным препаратам.

Кроме того, Уполномоченным на протяжении последних несколько лет велась работа с Минтрудом, Минздравом и Фондом социального страхования России по вопросу расширения перечня заболеваний детей-инвалидов, предусматривающего право на перелёт к месту лечения и обратно. Для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов решение этой проблемы крайне актуально и необходимо. При длительном следовании на поезде эти дети испытывают неудобства, нередко боль и психологические травмы, а, например, при муковисцидозе им сложно провести ингаляцию муколитиками и антибактериальными препаратами, а это может привести к дыхательной недостаточности и летальному исходу.

Обращаясь к заместителю Председателя Правительства РФ Т. А. Голиковой, Уполномоченный оспорила возражения профильных ведомств, которые, ссылаясь на отсутствие денежных средств на эти цели, сузили понятие «социальное» и не учли социальные гарантии, которые закреплены в статьях 7, 39 Конституции Российской Федерации, Федеральных законах от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Вместе с тем разница в стоимости перевозки между авиа или железнодорожным транспортом очень существенна для семей, воспитывающих детей с ОВЗ.

Правительством России принято решение об изменении правила финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. Теперь детям-инвалидам и сопровождающим их лицам из Дальневосточного федерального округа оплачивают авиабилеты, что существенно улучшит положение детей-инвалидов. Уполномоченный будет продолжать работу по разрешению данной проблемы и для жителей Сибирского федерального округа.

В целях защиты прав несовершеннолетних на охрану здоровья Уполномоченный считает необходимым рекомендовать:

#### 1. Правительству РФ:

- рассмотреть вопрос расширения программы неонатального скрининга (скрининга новорожденных) с целью лечения на ранних этапах после выявления генетически обусловленных заболеваний;
- ускорить принятие положения о независимой медицинской экспертизе качества оказания медицинской помощи.

2. Министерству просвещения РФ и Министерству здравоохранения РФ, Главному внештатному специалисту эндокринологу, исследовать наиболее эффективные региональные практики по созданию условий для обучения детей, страдающих сахарным диабетом, с учётом специфики указанного заболевания и наличия возможностей оказания медицинской помощи в образовательных организациях.

3. Министерству труда и социальной защиты РФ, Министерству промышленности и торговли РФ совместно с Министерством здравоохранения РФ расширить перечень технических средств реабилитации для детей-инвалидов, в том числе за счёт инновационных разработок современной промышленности и информационных технологий.

4. Правительству Российской Федерации совместно с Уполномоченным проработать вопрос создания и обеспечения последующего функционирования единого информационного ресурса помощи детям.



## ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

В отчётном году с жалобами о нарушении прав несовершеннолетних в сфере образования к Уполномоченному обратились 23 998 граждан, а от общего числа поступивших коллективных обращений их доля составила 46,5 %.

Обращения граждан, непрямая эпидемиологическая ситуация в стране и связанные с этим ограничительные меры, отразившиеся в том числе на сфере образования, послужили основанием для проведения Уполномоченным 20-21 августа 2020 года Всероссийского совещания уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации по вопросам эффективности функционирования механизмов реализации государственной политики в сфере образования. По итогам совещания Институтом Уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации принято решение о необходимости проведения мониторинга и обобщения регионального опыта в сфере защиты прав и законных интересов детей на образование с целью анализа состояния данной сферы, а также выработки предложений по формированию и эффективному функционированию государственной системы обеспечения реализации, соблюдения и защиты прав детей на образование.

Мониторинг, проведённый региональными уполномоченными по правам ребёнка (далее – мониторинг УПР), показал, что субъекты РФ, из которых 72 (84,7 %) – дотационные, затрудняются либо не могут самостоятельно решить имеющиеся проблемы в сфере образования из-за введения ограничительных мер в период пандемии коронавирусной инфекции, а также отсутствия достаточных бюджетных средств.

Особое внимание Уполномоченным уделено вопросам доступности дошкольного, школьного и дополнительного образования, в том числе и для детей с ограниченными возможностями здоровья. Так, с 2017 по 2020 годы наблюдается процесс укрупнения дошкольных образовательных учреждений (далее – ДОУ), при этом их число сократилось на 2,7 % (на 1 268 зданий), а количество воспитанников ДОУ снизилось на 0,5 % (на 35 696 чел.). По данным Росстата, в 2020 году 2 873 здания ДОУ нуждались в капитальном ремонте, 168 находились в аварийном состоянии.

Мониторинг УПР показал, что только в 11 субъектах Российской Федерации<sup>1</sup> женщинам созданы условия для трудовой деятельности, включая достигнутую к 2021 году 100 %-ную доступность дошкольного образования для детей до 3 лет, как это предусматривает Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Сроки его исполнения до конца 2022 года запланировали 50 субъектов Российской Федерации, до 2023 года – 3, до 2024 года – 10, остальные регионы ещё только определяются со сроками реализации. Например, в Республике Дагестан их сложно прогнозировать, так как в очереди на зачисление в детские сады состоят 33 499 детей (актуальный спрос), из них 9 612 – в возрасте до 3 лет, 22 953 – от 3 до 7 лет. Дошкольным образованием охвачены 24,8 % детей, в том числе в возрасте до 3 лет – 5,1 %, от 3 до 7 лет – 34,9 %.

Лишь 20 субъектов Российской Федерации сообщили об удовлетворении родительского спроса на места для детей до 7 лет в ДОУ, расположенных в непосредственной близости от места проживания семей с детьми. В качестве объективных причин нехватки мест в ДОУ и проблемы превышения числа детей в них некоторые регионы указывают переезд семей из села в город, отсутствие свободных земельных участков и средств регионального бюджета для строительства новых ДОУ. Не редки случаи, когда родителям предлагаются места для детей в детских садах, удалённых от места жительства семьи на 1-5 километров, чем вынуждают их отказываться от путёвки, а соответствующую очередь для ребёнка переносят на более поздний срок как отложенный спрос.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница Москвы, которая одна воспитывает маленькую дочь, мужа и других родственников в столице не имеет. Девочка с сентября 2018 года стоит в очереди в детский сад. Из-за отсутствия свободных мест электронное заявление автоматически вошло в очередь на 2020/2021 учебный год в соответствии с возрастом ребёнка, датой постановки на очередь и наличием льгот. Это привело к изменению очередности, увеличив её ещё на 100 детей. Автоматическая программа определила место ребёнку в ДОУ только на сентябрь 2021 года в группу от 1,6 до 2,8 лет, при этом девочке на тот период исполнится 3 года 8 месяцев.

Следует отметить, что семья проживает в служебной квартире Минобороны России, и в случае невыхода мамы на работу контракт с ней будет прекращён, она лишится служебного жилья и средств к существованию. Однако мотивированное предложение Уполномоченного с рекомендацией выполнить Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 и предоставить ребёнку место в детском саду руководитель столичного департамента образования отклонил, сославшись на автоматизированный порядок постановки в очередь и устройства детей в дошкольные учреждения Москвы. Уполномоченный считает, что наличие в регионах автоматизированных систем учёта в сфере образования не может и не должно являться препятствием для исполнения закона и, как следствие, своевременной реализации права ребёнка на дошкольное образование.

Нарушение органами исполнительной власти прав детей на дошкольное образование приводит не только к многочисленным жалобам и судебным спорам, но и к открытым конфликтам родителей с администрациями населённых пунктов, где проживают семьи.

Например, жительница Йошкар-Олы, одна воспитывающая двоих несовершеннолетних детей, из-за отсутствия мест в детском саду не могла выйти на работу и в этой связи не имела средств на оплату коммунальных услуг и приобретения продуктов питания в достаточном объёме. Администрация города не исполняла решение суда от 19.02.2016 года, который обязал

<sup>1</sup> Республики Алтай, Башкортостан, Мордовия, Ненецкий автономный округ, Ямало-ненецкий автономный округ, Приморский край, Владимирская, Волгоградская, Магаданская, Московская, Орловская области.

обеспечить детей местами в муниципальных детских садах, а игнорирование сотрудником городского департамента образования трудной жизненной ситуации, в которой оказалась семья, привело к конфликту. На запрос Уполномоченного прокурор Республики Марий Эл сообщил, что, согласно возрастной группе, сын заявительницы стоит в очереди под номером 2 401, свободных мест нет, а в рамках национального проекта «Образование» в 2020 году ДООУ в регионе не строились.

В Севастополе приток военнотружущих, внутренней миграции граждан Украины привел к увеличению числа детей в городе, из-за чего получить образование в шаговой доступности стало практически невозможно. Обеспеченность местами в детских садах детей в возрасте до 3 лет составляет лишь 85 %, от 3 до 7 лет – 100 %, но только за счёт переукомплектованности, 40 % детей учатся на значительном удалении от места жительства и/или регистрации, а в 30 школах дети обучаются в две смены. Например, в детских садах Чеченской Республики на 58,5 тыс. мест приходится 82,8 тыс. воспитанников, нуждаются ещё 8,7 тыс. детей, в общеобразовательных организациях на 192,7 тыс. мест приходится 292 тыс. детей.

При этом нередко встречаются случаи, когда региональные и муниципальные органы власти незаконно реорганизуют, ликвидируют и используют не по назначению детские сады. Генпрокуратура Российской Федерации предоставила Уполномоченному информацию, что по указанным нарушениям прокуроры приняли меры реагирования в Курганской, Омской, Ростовской, Свердловской и Томской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Например, в Ростовской области два детских сада ликвидировали без положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения, по представлениям прокуроров в Томской области детскому саду возвратили часть помещений, которые неправомерно были переданы ПАО «Сбербанк России», в Свердловской области отменили занятия секции йоги для взрослых, проводимые в музыкальном зале детского сада в г. Сысерти.

В Республике Тыва, Алтайском крае, Ульяновской области нарушалось введение региональных информационных систем доступности дошкольного образования, комплектования детских садов – очередность не соблюдалась, преимущественное право льготных категорий детей не учитывалось. В Чувашской Республике в соответствии с законом привели 105, а в Оренбургской области – 215 правил приёма в детские сады, которые не предусматривали преимущественное право зачисления детей из одной семьи в одно образовательное учреждение.

Муниципальные образования обязаны развивать и сохранять в достаточном количестве дошкольные образовательные учреждения, что предполагает необходимость принятия дополнительных мер по расширению её сети, в том числе для безопасной физической досягаемости образования. Большинство регионов предусмотрели субсидии для работы частных детских садов и индивидуальных предпринимателей на возмещение расходов по оплате труда, на приобретение учебников и учебных пособий, для компенсации родительской платы и т.д.

По данным Росстата, с 2018 по 2020 годы доля частных организаций, выполняющих работу по образовательным программам дошкольного образования, прискотр и уход за детьми, в общем их числе увеличилась на 0,3 % (с 2,2 % в 2018 г. до 2,5 % в 2020 г.), а доля частных дошкольных образовательных организаций в общем их числе возросла лишь на 0,1 % (с 2,3 % в 2018 г. до 2,4 % в 2020 г.). В некоторых регионах число частных ДООУ уменьшилось. Так, в Свердловской области их число снизилось с 55 до 39 (на 29 %), а Республики Тыва и Марий Эл, Еврейская автономная область, Псковская, Калужская и Тверская области не предусматривают поддержку их деятельности вообще.

Для детей преподавателей и студентов востребованы дошкольные группы при вузах, но им трудно соответствовать прежним и новым требованиям СП 2.4.3648-20, которые вступили в силу с 01.01.2021. Ещё в 2017 году Минобрнауки РФ в письме № МОН-П-4472 сообщило, что опыт по работе дошкольных групп имели 27 вузов в 14 регионах, а в субъекты РФ были направлены методические рекомендации с разъяснениями по вопросам их создания.

Руководители вузов столкнулись с проблемами соблюдения правил работы этих учреждений, в которых обучаются студенты, воспитывающие детей грудного и младшего возраста, а также нецелевого расходования денежных средств, так как деньги брали из средств на содержание зданий. После разграничения полномочий между Минпросвещения и Минобрнауки России поиски решений данной проблемы были приостановлены. При этом, например, Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» предусматривает создание в составе вуза юридических лиц и институтов, а другие заинтересованные вузы разрешают эту проблему путём обращения в региональные управления по образованию.

Вместе с тем международный опыт подтверждает эффективность решений таких проблем. Например, в некоторых вузах Германии число студенческих пар с детьми увеличивается, а учёбу из-за рождения ребёнка они не прерывают. Детские сады строятся при поддержке региональных органов власти, устанавливается гибкая система оплаты, которая зависит от возраста ребёнка и часов посещения в день. Молодым родителям сложно совмещать учёбу и воспитание детей, но такая возможность оставить ребёнка на время занятий может послужить одним из стимулов повышения рождаемости. Этот вопрос был поднят на встрече Уполномоченного и Министра науки и высшего образования Российской Федерации.

Ввиду изложенного необходимо:

- Минпросвещения и Минобрнауки России – подготовить совместные методические рекомендации по вопросам создания дошкольных групп при вузах, которые позволят каждому учебному заведению реализовать свой оптимальный вариант открытия указанных групп;
- Федеральному Собранию Российской Федерации – поддержать проект федерального закона № 890946-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» о денежной компенсации родителям либо законным представителям детей до трёх лет, которым не предоставили место в дошкольной образовательной организации.

Следующая важная тема – доступность школьного образования. По данным Росстата, за истекшие три года количество организаций, которые готовят детей по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования сократилось на 1 тыс., или на 2,2 % (с 46 313 до 45 307), но численность обучающихся в них детей возросла на 756 тыс. или на 4,7 % (с 16 137 286 до 16 893 230).

Проектные мощности школ не соответствуют существующим потребностям, из-за чего дети вынуждены учиться в две и даже в три смены, что нарушает как прежние, так и новые требования СП 2.4.3648-20 и не способствует получению дополнительного образования. Следует отметить, что представляется маловероятным ликвидировать обучение в третью смену в школах до конца 2021 года, как это планировалось ранее. Так, численность обучающихся во вторую смену возросла на 525 тыс. или на 26,5 %, в третью смену – на 1,5 тыс. или на 8,8 %, при этом количество групп продлённого дня сократилось на 3,2 тыс. или на 5,4 % при снижении численности детей в них на 138 тыс. или на 9,8 %. В Республике Дагестан дети учатся в три смены в 28 школах, в Республике Бурятия – в 8, в Республике Тыва – в 4.



В Московской, Тамбовской, Пензенской областях и некоторых других регионах семьи с детьми столкнулись с проблемами, связанными с незаконными отказами сотрудников образовательных организаций зачислять в преимущественном порядке детей в школы, где обучаются их братья и сёстры. Порой семьи, которые воспитывают двоих и более детей, тратят около двух часов в день, чтобы отвести и забрать их из детских садов и школ, которые могут быть удалены друг от друга на несколько километров. Такие отказы противоречат смыслу законодательства, в том числе праву ребёнка на семейные связи, препятствуют общению с братьями и сёстрами, создают очевидные неудобства для родителей и не способствуют созданию благоприятных условий для решения демографической проблемы в стране и повышению рождаемости за счёт рождения в семьях второго и последующего ребёнка.

Верховный Суд РФ решением от 01.06.2020 № АКПИ20-129 признал недействующими с 13.12.2019 г. абзацы первый и третий пунктов 14 и 16 прежнего Порядка приёма граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утверждённого Минобрнауки РФ от 22.01.2014 № 32, который не учитывал требования пункта 2 статьи 54 СК РФ и части 3.1 статьи 67 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Мониторинг УПР показал, что на конец отчётного года эта проблема в регионах в основном решена, информационные системы обновлены, регламенты администраций муниципальных образований изменены. Вместе с тем практика применения законодательства в этой части вскрыла недостатки по удовлетворению такой нуждаемости. Законодательство формально соблюдается, но соответствующее право ребёнка не всегда возможно реализовать из-за отсутствия свободных мест в образовательных организациях. Например, в отчётном году только в г. Астрахани по указанной причине родители детей получили отказы в 20 случаях.

Сложным остаётся решение вопроса дорожной и транспортной безопасности учащихся при следовании в образовательные организации или в непосредственной близости от них. С 2018 по 2019 годы число обучающихся, которых не подвозили к образовательной организации, возросло на 7 255 (с 94 415 до 101 670 чел.), в том числе учащихся 1-4 классов – на 2 295 (с 43 133 до 45 428 чел.). Отчётность за 2020 год Министерством просвещения Российской Федерации будет подготовлена только в июле 2021 года, несмотря на потребность в данной информации для принятия своевременных мер к началу нового учебного года.

При проверках надзорными органами выявлены нарушения в Красноярском, Приморском краях, Белгородской, Ульяновской, Ярославской областях и других регионах, в том числе по обустройству дорог, дорожной разметки, искусственных неровностей и ограждений у школ при обеспечении бесплатной перевозки детей. Водители допускались к работе без проведения медицинских осмотров, а автобусы – без технического осмотра, как это установлено Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Во многих обращениях к Уполномоченному родители указывают на потенциально опасные для детей места по дороге в школу и другие социальные объекты, вследствие чего им приходится лично сопровождать малолетних детей. Особые неудобства и сложности указанные обстоятельства представляют для многодетных семей, семей с детьми с ОВЗ и с детьми-инвалидами. В Еврейской автономной области дорожная ситуация возле некоторых образовательных учреждений даже не позволила перевозить учащихся и воспитанников с 1 сентября 2020 года.



По запросу Уполномоченного об опасной дорожно-транспортной обстановке у средней школы № 18 г. Симферополя, где обучаются 1 117 детей, в том числе 486 учеников начальных классов, сотрудники городской администрации совместно с представителями Минтранспорта Республики Крым, ОГИБДД УМВД России по городу Симферополю провели выездное совещание, по итогам которого принято решение об установке ограждения, дорожного знака «Дети» и искусственных дорожных неровностей, сотрудники полиции включили школу в маршруты патрульно-постовых нарядов.

Некоторые органы исполнительной власти годами затягивают решение имеющихся проблем, игнорируют вопросы своевременного ввода в эксплуатацию детских садов и школ; учёта прироста детей при планировании строительства; миграции граждан (в том числе многодетных семей) из стран ближнего зарубежья, из сёл в города и новые микрорайоны. Так, в городе Бузулук Оренбургской области муниципальные органы власти не предусмотрели строительство образовательных организаций. Вместе с тем в трёх школах, расположенных у строящегося микрорайона «Никольский», 1 119 детей обучаются во вторую смену, педагоги проводят уроки в актовом зале, библиотеках, школьных музеях, в спортивных залах занимаются одновременно по 2-3 класса.

На территории ЖК «Мечта» и ближайших 8 населённых пунктах Дмитровского района Московской области проживают 15 тыс. граждан, из которых 1 тыс. – школьники, нуждающиеся в школах рядом с местом жительства, и их число будет расти. Плановый срок получения разрешения на строительство школы на 550 мест перенесен на 2021 год и при благоприятных условиях дети смогут начать учиться в ней только в 2025 году. Ближайшие школы не способны принять новых учеников из-за превышения проектных мощностей. При этом учащихся не могут подвозить школьным автобусом с территории указанного жилого комплекса к двум муниципальным школам, деньги для исправления ситуации не выделены, жалобы и требования многодетных и молодых семей с детьми не удовлетворены.

Глава Дмитровского городского округа не устранил нарушения по организации перевозки учащихся из села Озерецкое и деревни Агафониха до образовательных организаций, ввиду чего прокуратурой подан иск в суд. Уполномоченным направлены запросы на имя Министра просвещения РФ, Губернатора Московской области и соответствующим должностным лицам о необходимости принятия мер по разрешению комплексных проблем жителей Дмитровского района Московской области. До настоящего времени ситуация остается не разрешенной.

Уполномоченный полагает, что преодолеть подобные нарушения закона возможно путем установления ответственности лиц, заключивших договор на проведение комплексной застройки микрорайонов без строительства объектов социальной инфраструктуры, а также допустивших приёмку в эксплуатацию жилых домов без построенных детских садов и школ.

С 2018 года число образовательных организаций в сельской местности уменьшилось на 863, или на 3 % от их общего числа (с 28 344 до 27 471). В 2019/2020 учебном году в сельской местности работали около 23 тыс. общеобразовательных школ и более 4 тыс. образовательных организаций иного типа, в том числе филиалы, что составляет более половины школ страны, в которых обучается около четверти школьников.

За 20 лет сеть сельских школ сократилась почти вдвое. Более 15,1 % зданий сельских школ – деревянные (в городах – только 2,7 %). В некоторых регионах таких зданий более 2/3: например, в Республике Саха (Якутия) – 72,2 % деревянных школ, в Республике Коми – 70,9 %, в Республике Тыва – 69,4 %, в Ненецком автономном округе – 67,5 %. Деревянные здания быстрее ветшают, они пожароопасны, а из-за своей удалённости существенно ограничены для развития цифровой инфраструктуры. При этом в капитальном ремонте нуждаются 11,7 % сельских и 9,7 % городских школ, а в аварийном состоянии находятся 0,9 % сельских и 0,4 % городских школ<sup>2</sup>.

Например, родители учащихся «Основной общеобразовательной школы имени Г. Давыдовой» Дербентского района Республики Дагестан пять лет просят органы власти сделать пристройку к зданию школы, так как она расположена на втором этаже общежития, число учеников ежегодно растёт, а спортзал и помещения для санитарных узлов отсутствуют. По запросу Уполномоченного республиканское Министерство по физической культуре и спорту рассмотрит вопрос возможного строительства спортивного зала на плановый период 2022-2023 годов. Вместе с тем иные потребности учащихся удовлетворены в ближайшее время не будут, так как в 2021 году запланирован только мониторинг технического состояния школы. При этом указанную школу не включили в республиканскую инвестиционную программу.

Дефицит муниципального бюджета не всегда позволяет сохранить сельские малокомплектные школы, а значит, ставит под вопрос и существование самих сёл и деревень, сохранению которых может способствовать развитие региональных программ. Так, в селе Ясная Поляна Далматовского района Курганской области с 01.09.2020 г. реорганизована общеобразовательная школа, где обучались 57 детей, большинство из которых – дети-сироты, взятые в семьи на воспитание. Против такого решения проголосовали 82 из 83 местных жителей, они указали на нарушение порядка принятия решения, так как постановление вынесено без учёта мнения родителей и преподавателей образовательной организации, в ущерб интересам детей.

Похожая ситуация сложилась в деревне Леоновка Большесолдатского района Курской области, где школу ликвидировали, несмотря на принятые на общих собраниях возражения 124 человек или 88,57 % взрослых местных жителей.

---

*2 ПОРТРЕТ РОССИЙСКОЙ СЕЛЬСКОЙ ШКОЛЫ. Материалы подготовлены в рамках проекта «Мониторинг экономики образования», реализуемого в соответствии с Тематическим планом научно-исследовательских работ и работ научно-методического обеспечения, предусмотренных Государственным заданием НИУ ВШЭ на 2020 год.*

Уполномоченный оспорил Генпрокурору России правовую позицию районных и региональных прокуроров, которые посчитали такое мнение граждан не существенным, и сослался на пункт 12 статьи 22 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который носит запретительный характер («... не допускается без учёта мнения жителей данного сельского поселения») и не подлежит расширительному толкованию.

В соответствующем ответе указано, что закон не определяет порядок учёта такого мнения, а Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает рекомендательный характер результатов опроса граждан. Таким образом, Генеральная прокуратура России Заместителю Председателя Правительства РФ Т. А. Голиковой предложила устранить правовую неопределённость и вернуться к прежнему порядку ликвидации общеобразовательной организации только с согласия схода граждан сельского поселения, а также определить порядок учёта мнения граждан при реорганизации школ.

Регионы испытывают трудности финансирования приведения зданий в соответствие с требованиями антитеррористической защищённости (далее – АТЗ) и пожарной безопасности объектов. Они готовят паспорта и категорирование безопасности объектов образования, поэтапно оснащают их в соответствии с требованиями АТЗ согласно дорожным картам муниципальных районов, городских округов, регионов, как того требует постановление Правительства РФ от 02.08.2019 № 1006.

Бюджеты Республики Тыва, Алтайского края, Астраханской, Курганской, Смоленской областей и других регионов ограничены, что не позволяет финансировать эту работу в полном объёме. В Республике Коми средства федерального бюджета на приведение зданий в соответствие с требованиями АТЗ не выделялись, а Красноярскому, Хабаровскому краям, Иркутской и Омской областям на выполнение данных задач требуется примерно по 2,2 млрд рублей. В Вологодской области деньги направили только на устранение недостатков 27 школ города Вологды, так как в 2020 году региональный департамент финансов заблокировал финансы на АТЗ общеобразовательных организаций городов Череповца, Великого Устюга, Грязовца, Сокола и посёлка Шексны из-за сложной экономической ситуации. Такую же блокировку запланировали и на 2021 год.

Одновременно администрации муниципальных образований из-за недостаточного бюджета не могут выполнить рекомендации, которые указаны в паспортах безопасности образовательных организаций. При этом Минпросвещения России не удовлетворил ходатайства администраций Вологодской и Томской областей о дополнительном финансировании выполнения этих мероприятий.

Особо остро в 2020 году ввиду введённых ограничений из-за распространения коронавирусной инфекции встал вопрос, связанный с дистанционным образованием. Ограничения передвижения граждан из-за пандемии коронавирусной инфекции не позволили быстро перевести детей на обучение с применением электронных средств, дистанционных образовательных технологий (далее – дистанционное обучение), выявили проблемы и сложности определения объёмов и механизмов финансирования при одновременном отсутствии такого опыта у педагогов и учащихся.

В отчётном году порядка 17 тыс. родителей учащихся, дедушек и бабушек, опекунов обратились к Уполномоченному с жалобами на сотрудников учреждений образования, которые вынуждают переводить детей на дистанционную форму обучения без определения оптимальной учебной нагрузки и режима занятий. Ученики лишились личного контакта с педагогом и одноклассниками, из-за чего снизилась результативность их социализации, возникли трудности в усвоении знаний и обсуждении сложных вопросов, а увеличение объёмов домашних заданий привело к ухудшению зрения, слуха и состояния нервной системы школьников.

С 27 апреля по 26 мая 2020 года НИИ гигиены и охраны здоровья детей и подростков ФГАУ «НМИЦ здоровья детей» Минздрава России провёл онлайн-анкетирование «Самочувствие школьников при дистанционном обучении в период эпидемии COVID-19», в котором участвовали 29 779 школьников 5-11 классов из 79 регионов России. Как выяснилось, у школьников отсутствуют безопасные для здоровья и разрешённые к использованию доступные учебные электронные издания и электронные средства обучения (далее – ЭСО). Кроме того, нет и новых гигиенических требований, специальных санитарных требований к цифровой школе.

С 01.01.2021 г. пункт 3.5 СП 2.4.3648-20 требует соблюдать правила дистанционной учёбы, гигиенические нормативы непрерывной и суммарной продолжительности использования различных типов ЭСО на занятиях. Использование учащимися компьютера на уроке ограничено 35 минутами, а интерактивной доски – 30 минутами. Сотрудники института возрастной физиологии запланировали провести научные исследования, которые проверят безопасность перевода школьников на ежедневное дистанционное обучение.

Родители школьников выступили против утверждения проекта Постановления Правительства РФ «О проведении в 2020-2022 годах эксперимента по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых» (далее – Проект), который реализуется на основании Приказа Минпросвещения России от 02.12.2019 № 649 «Об утверждении Целевой модели цифровой образовательной среды» (далее – ЦОС).

В пояснительной записке к нему указано, что 14 субъектов Российской Федерации готовы к внедрению эксперимента, а их высшие должностные лица подтвердили это официальными письмами. Вместе с тем школьники, их родители и педагоги, которые составляют 98-99 % потребителей контента, считают, что могут участвовать в данном эксперименте исключительно на добровольной основе, они не согласны с предоставлением персональных данных, у них не спросили согласия и не разъяснили условия. Некоторые родители опасаются регистрировать своих детей в сети Интернет, создавать им личные кабинеты, и считают пагубным онлайн-общение детей на платформе Zoom и других электронных ресурсах.



Участники Координационного совета уполномоченных по правам ребёнка Центрального федерального округа, а также участники рабочей группы по вопросам защиты прав детей на образование, воспитание, всестороннее развитие Общественного совета при Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребёнка единогласно высказались против реализации указанного проекта, который может причинить детям физический и психологический вред, так как научные исследования в этом направлении ещё не проводились.

В городах Астрахани, Белгороде, Краснодаре, Липецке, Ростове-на-Дону, Сочи, Симферополе и многих других такое же мнение высказали граждане на родительских собраниях и конференциях общественных организаций, в том числе движения «Родительский отпор.рф». Родители и специалисты указали на отсутствие апробированных цифровых технологий, последствия и влияние которых на здоровье детей не изучены.

Кроме того, сотрудники системы образования не выяснили достаточно значимые для реализации данного Проекта вопросы и не обеспечили доступность дистанционных образовательных технологий для всех категорий детей, как этого требует пункт 3 статьи 16 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В частности, не были созданы условия, обеспечивающие освоение обучающимися образовательных программ в полном объёме и независимо от места нахождения обучающихся. Например, как подключать к сети Интернет учащихся, проживающих в удалённых населённых пунктах, где эта связь недостаточна или отсутствует вовсе, как приобретать и использовать технические средства для обучения детей, особенно из многодетных, малообеспеченных семей и семей, которые находятся в социально опасном положении и даже не могут оплатить услуги мобильной связи.

Вместе с тем многие родители (законные представители) не желают или не имеют возможности оставлять детей одних дома для учёбы в дистанционном формате, когда, например, уходят на работу, либо у них нет необходимых знаний для помощи в обучении детей на дому.

При этом пункт 3 Проекта установил, что «целью эксперимента является создание апробации цифровой образовательной среды и обеспечения возможности использования ЦОС на постоянной основе на всей территории Российской Федерации».

Проект нуждается в доверии граждан, так как может расширить перечень персональных данных учащихся и их родителей, предполагает доступ к ним юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые будут обладать правами на владение, пользование и распоряжение персональными данными участников ЦОС из региональных информационных систем и ресурсов. К тому же сам алгоритм внедрения и реализации такого эксперимента при массовом протесте родителей школьников непонятен.

Мониторинг УПР показал, что ЦОС привлекательна при финансировании из федерального бюджета, прежде всего, для руководителей регионов, где существует сложная транспортная доступность, сельские поселения удалены от социальных объектов, а на ремонт или строительство малокомплектных школ денег нет.

Субъекты Российской Федерации не предусмотрели финансирование Проекта для обеспечения учащихся компьютерной техникой, периферийным оборудованием, оплаты доступа к сети Интернет. Только в Свердловской области и Ямало-Ненецком автономном округе эту оплату семьям частично компенсировали. В Забайкальском крае доступ к сети Интернет отсутствует в 58 населённых пунктах, а в Псковской области около 20 % обучающихся, проживающих в сельской местности, в домашних условиях вовсе не имеют качественного компьютерного оборудования и высокоскоростного доступа к сети Интернет.

При таких условиях учёбы больше других пострадали дети из многодетных и малообеспеченных семей, их процесс обучения оказался под угрозой, так как у них либо отсутствовал компьютер, либо они вынуждены делить единственный компьютер между несколькими детьми-школьниками.

Генпрокуратура России подтвердила, что регионы в целом не готовы к такой форме образования. Так, в 2020 году прокурорские проверки выявили более 6 тыс. нарушений закона при дистанционном обучении, а с целью их устранения внесены свыше 3,8 тыс. актов реагирования, по которым свыше 1 тыс. лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. Многие обучающиеся и педагоги не были обеспечены компьютерами и доступом к сети Интернет, учёба не проводилась, а занятия в дистанционном формате подменялись самостоятельным изучением предмета школьниками.

В Алтайском крае (участник Проекта), Брянской, Волгоградской, Омской, Тульской областях прокуроры добились отмены в образовательных организациях положений о дистанционном обучении, которые обязывали детей иметь дома персональный компьютер с воспроизведением звука и видео, стабильный канал подключения к сети Интернет, с программой доступа к удалённым серверам с учебной информацией и рабочими материалами.

Внедрение ЦОС требует дополнительного и тщательного изучения, ввиду чего Минобрнауки и Минпросвещения России необходимо разъяснить всем участникам образовательного процесса его назначение как вспомогательного инструмента, «имея в виду сохранение приоритетности осуществления учебной деятельности непосредственно в образовательных организациях», как это поручил Президент Российской Федерации (Пр-955 п. 5 от 10.06.2020).

Учитывая продолжительность использования детьми ЭСО на уроках, в соответствии с СП 2.4.3648-20 и в отсутствие научных исследований о безопасности перевода школьников на ежедневное дистанционное обучение, требуется получить экспертное заключение ФГБНУ института возрастной физиологии Российской академии образования «ИВФ РАО», чьи специалисты исследуют данный вопрос.

В нарушение законодательства в некоторых образовательных организациях продолжают собираться деньги с родителей школьников на учебные пособия и рабочие тетради, в том числе под видом добровольных пожертвований и посредством решений родительских собраний. По запросу Уполномоченного сотрудники прокуратуры Удмуртской Республики проверили жалобы родителей учащихся о незаконном требовании педагогов и сотрудников муниципальной и региональной структур образования приобретать рабочие тетради из-за отсутствия финансирования на эти цели, и установили, что:

– Минобрнауки Удмуртской Республики неправоммерно разъяснил заявителям, что рабочие тетради не относятся к числу учебно-методических материалов, которые предоставляются обучающимся бесплатно, и якобы не подлежат приобретению за счёт бюджетных средств;

– большинство общеобразовательных организаций не включали рабочие тетради как учебное пособие в перечень обязательной учебной литературы и к учредителю с письменными заявками об их покупке не обращались, как это предусмотрено в статьях 18, 28, 35 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

– с родителей на покупку рабочих тетрадей собирались деньги, что является незаконным и противоречит письмам Минпросвещения от 23.10.2019 № ВБ-47/04 «Об использовании рабочих тетрадей», Минобрнауки от 16.05.2018 № 08-1211 «Об использовании учебников и учебных пособий в образовательной деятельности», Минобрнауки от 09.09.2015 № ВК-2227/08 «О недопущении незаконных сборов денежных средств».

Общеобразовательную организацию наделяют правом выбора учебных пособий для реализации образовательной программы, но рабочие тетради необходимо включать в перечень обязательной учебной литературы, которая

утверждается приказом директора школы, а заявку о закупке за счёт средств бюджета направлять учредителю.

Прокурор Удмуртской Республики направил председателю республиканского правительства информацию, что в 55 школах региона выявлены нарушения закона, по которым директорам школ и их учредителями внесено 40 представлений и 253 предостережения. Сотрудники прокуратуры выступили в СМИ и разъяснили порядок обеспечения учащихся школ бесплатными рабочими тетрадями, указали на недопустимость понуждения родителей (законных представителей) к сбору средств на эти цели.

Особого внимания требует дополнительное образование, которое способствует развитию интеллектуального, творческого потенциала детей, и, как следствие, снижению уровня правонарушений в подростковой среде. Однако следует отметить, что в 30 % субъектов Российской Федерации недостаточно педагогов на этом направлении работы<sup>3</sup>. По данным Росстата, с 2018 по 2020 годы количество учреждений дополнительного образования стало меньше на 9,9 % (с 12 736 до 11 474), а число занимающихся в них детей снизилось на 5,2 % (с 10 427 844 до 9 887 341), с одновременным уменьшением числа таких педагогов на 7,0 % (с 266 266 до 247 522). При этом количество учреждений и зданий, которые нуждаются в капитальном ремонте, снизилось на 3,3 % до 2 160, а находящихся в аварийном состоянии – на 12,8 % до 109.

Вместе с тем родители, в том числе из многодетных и малообеспеченных семей, сообщают о нехватке персонифицированного финансирования дополнительного образования (далее – сертификата) для доступа каждого ребёнка не менее чем к двум дополнительным общеобразовательным программам различных направлений, как это предусмотрено целями и задачами Федерального проекта «Успех каждого ребёнка».

Органы местного самоуправления не всегда могут предусмотреть финансовые средства на обеспечение сертификата, которого хватает на 1 или максимум 1,5 кружка либо секции, ввиду чего родители вынуждены доплачивать за посещение ребёнком второго занятия либо отказываться, ввиду отсутствия денежных средств.

Так, в Забайкальском и Красноярском краях, Липецкой и Курганской областях номинала сертификата хватает только на одну программу в год, а в муниципалитетах Курганской области его размер варьируется от 1 500 до 6 500 рублей, из-за чего дети не могут посещать занятия необходимое для обучения время. В г. Севастополе, в Приморском крае, в Пензенской, Сахалинской, Тверской и Курской областях внедрение такого финансирования планируется до конца 2021 года.

Трудности возникают и при необходимости выезда или вывоза детей на соревнования. Например, в КГКУ «Детский дом № 34» г. Комсомольска-на-Амуре в нарушение закона с лицевого счёта воспитанника, добившегося успехов в авиамодельном спорте, израсходовано 17 тыс. рублей на покупку оборудования и оплату его поездки на соревнования. Законные представители ребёнка и органы местного самоуправления не смогли выделить деньги на эти цели.

Кроме того, мониторинг УПР показал, что учёт детей, охваченных дополнительным образованием, требует совершенствования, так как при посещении нескольких кружков и секций они столько же раз учитываются в отчётности. Трудности развития дополнительного образования обусловлены

<sup>3</sup> Дефицит педагогов дополнительного образования: Республики Алтай, Башкортостан, Коми, Марий Эл, Татарстан, Хакасия, Кабардино-Балкарская, Чувашская, Удмуртская Республики, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Севастополь, Алтайский, Краснодарский края, Астраханская, Вологодская, Ивановская, Костромская и Липецкая (незначительно) Нижегородская, Оренбургская Пензенская Псковская, Самарская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская области. В Республике Мордовия есть только дефицит штатных единиц педагогов дополнительного образования в образовательных организациях.



также недостаточным изучением потребностей детей и родителей, обучением детей в две или три смены и т.д.

В этой связи Уполномоченный считает целесообразным:

– Министерству просвещения Российской Федерации разработать и утвердить единую методику подсчёта занятости несовершеннолетних в учреждениях образования, культуры и спорта, провести анализ спроса на дополнительное образование и степень его удовлетворенности.

В 2020 году на контроле Уполномоченного находился вопрос обеспечения бесплатным горячим питанием детей, обучающихся в начальных классах. Согласно части 2.1 статьи 37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с 1 сентября 2020 года обучающиеся по образовательным программам начального общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях должны обеспечиваться бесплатным горячим питанием не менее одного раза в день. В соответствии с пунктом 6.18-6.20 СанПин 2.4.5.2409-08 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования» горячее блюдо входит только в меню завтрака и обеда. Во многих регионах дети с 1 по 4 класс обучаются не только в первую, но также и во вторую смену. Учитывая, что вторая смена, как правило, начинается в обеденное время, согласно части 2.1 статьи 37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», с учётом норм СанПин 2.4.5.2409-08 детям положен бесплатный полноценный обед с первым блюдом.

С 1 по 10 сентября 2020 г. Уполномоченным при участии региональных детских омбудсменов и органов исполнительной власти в сфере управления образованием в субъектах Российской Федерации проведен мониторинг обеспечения обучающихся в общеобразовательных учреждениях бесплатным горячим питанием. По его итогам установлено, что в 675 школах в 15 регионах страны, а именно: Курганская (15 школ), Смоленская (38 школ), Астраханская (8 школ), Оренбургская (100 школ), Калужская (24 школы), Омская (18 школ) области, Республики Хакасия (1 школа), Адыгея (32 школы), Крым (100 школ), Забайкальский (12 школ), Приморский (227 школ) края, Ханты-Мансийский (54 школы), Ямало-Ненецкий (15 школ), Ненецкий (3 школы) автономные округа, город Севастополь (28 школ) имеются случаи получения детьми, обучающимися во вторую смену, бесплатного питания по меню завтрака вместо обеда, несмотря на то, что в соответствии с методическими рекомендациями Роспотребнадзора (МР 2.4.0179-20. 2.4.), заменять обед завтраком запрещено.

Уполномоченный признает, что завтрак также является горячим блюдом, как и обед, но обеспечение питанием учащегося во вторую смену в обеденное время рационом завтрака не отвечает ни физиологическим потребностям ребёнка, ни закону. Невозможность в регионах организовать обучение детей только в первую смену не должно нарушать права учеников начальной школы на полноценное бесплатное горячее питание.

В этой связи в адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации Уполномоченным направлено обращение с просьбой провести проверки по вышеизложенным фактам и, в случае необходимости, принять соответствующие меры прокурорского реагирования. По данному обращению проверки организованы, подведение итогов запланировано на 2021 год.

Уполномоченный считает необходимым рекомендовать:

– высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить льготное питание детям начальных классов, обучающихся как в первую, так и во вторую смену согласно рекомендациям Роспотребнадзора России.

Сфера образования детей является наиболее чувствительной для каждого родителя, поэтому Уполномоченным по правам ребёнка уделяется большое внимание обращениям родителей. В этой связи к Уполномоченному поступают сигналы об иных нарушениях в сфере образования детей. Например, после обращения Уполномоченного прокуратура Краснодарского края выявила факт занятия поваром должности в детском саду без соответствующего образования. Прокуратура Свердловской области выявила недостатки при прохождении обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работниками детских учреждений, а также нарушения при приёме на работу в части истребования справок об отсутствии судимостей за преступления, препятствующие работе с детьми. Прокуратура Московской области установила факт незаконного отказа администрации образовательной организации матери в допуске её в школу для осмотра условий получения образования сыном. Прокуратура Ленинградской области выявила незаконное проведение «сдвоенных» уроков в 5-8 классах по ряду предметов. В целях устранения выявленных нарушений в отношении виновных должностных лиц были приняты меры прокурорского реагирования.

В зоне особого контроля Уполномоченного находятся вопросы, связанные с образованием детей с ограниченными возможностями здоровья. По данным Росстата, за истёкшие три учебных года численность детей с ограниченными возможностями здоровья увеличилась на 63 тыс. или на 9,4 % (с 671 125 до 734 069), при их росте на 54,6 тыс. или на 17,3 % (с 315 991 до 370 566) в «обычных» классах, обучающихся по индивидуальным учебным программам на 15,9 тыс. или на 28,3 % (с 56 125 до 72 015). При этом на 11 % (с 93 772 до 104 100) возросла численность детей-инвалидов, из-за чего существенно повысился спрос на оказание адресной методической помощи педагогов, консультативной помощи родителям (законным представителям) и коррекционно-развивающей помощи детям.

Большинство регионов создали либо приняли меры к работе дошкольных групп, классов, ресурсных центров для помощи в развитии детей с ОВЗ, подготовки их родителей.

Вместе с тем проведённый мониторинг УПР специальных условий для детей с ОВЗ и детей-инвалидов при реализации дополнительных общеобразовательных программ в соответствии с заключением психолого-медико-педагогической комиссии (ПМПК) показал, что в Алтайском крае, Астраханской, Смоленской областях и других регионах отмечаются проблемы, такие, как отсутствие доступной среды и специализированного оборудования, в том числе из-за недостатков при строительстве строений и оборудовании помещений, нехватки соответствующих квалифицированных специалистов и должного методического сопровождения.

Так, в Красноярском крае доля общеобразовательных организаций, где есть универсальная безбарьерная среда для данной категории детей, в общем количестве общеобразовательных организаций составляет всего 23,1 %, в Республике Бурятия – 26 %.

В Астраханской, Белгородской, Курганской областях и других регионах отмечаются сложности реализации прав детей с ОВЗ и детей-инвалидов на образование из-за нехватки педагогов-психологов, учителей-дефектологов, тьюторов, дефицита финансирования, а также отсутствия мест и условий в образовательных организациях для особых потребностей детей, что не позволяет обеспечить их социальную адаптацию.

Министерство финансов Забайкальского края не поддержало заявку на финансирование дополнительных ставок из-за оптимизации плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов, утверждённого распоряжением регионального Правительства от 03.08.2016 г.

В Иркутской области областные и муниципальные программы не предусматривают финансирование на перевозку указанной категории

детей, не оказана материальная и техническая поддержка детских садов по внедрению вариативных форм обучения с применением дистанционных технологий. Число групп компенсирующей направленности по месту жительства детей также нуждается в увеличении.

В Краснодарском крае в 2020 учебном году для работы в детских садах и школах требовалось 407 учителей-логопедов, 148 учителей-дефектологов, 508 педагогов-психологов. Изучение ситуации показывает, что такие специалисты узкой коррекционной помощи нередко уходят работать в коммерческие организации, где зарплата выше. Причины сложившейся ситуации – в низкой зарплате, нехватке средств регионального бюджета, слаборазвитой инфраструктуре в сельской местности, нехватке курсов повышения квалификации.

Количество территориальных ПМПК для своевременного выявления детей с особенностями физического или психического развития, отклонениями в поведении не везде составляет одну комиссию на 10 тыс. детей, которые живут на соответствующей территории, но не менее одной комиссии в субъекте Российской Федерации, как это предусматривает пункт 6 Положения о психолого-медико-педагогической комиссии, утверждённого приказом Минобрнауки РФ от 20.09.2013 № 1082.

Например, в Ставропольском крае для 570 тыс. детей работают 34 ПМПК, в Республике Адыгея для 90 тыс. детей – одна центральная ПМПК. Вместе с тем удалённость ПМПК от места проживания осложняет доступ к ним для детей и их родителей, создаёт многочисленные проблемы, такие как многодневное ожидание получения рекомендаций, организация обучения и воспитания.

Процесс получения детьми-инвалидами образования отягощён и отсутствием возможности пройти ПМПК вне очереди, из-за чего они приходят на медико-социальную экспертизу (далее – МСЭ) для определения потребностей в мерах социальной защиты без заключения ПМПК. В этой связи специалисты не разрабатывают ребёнку-инвалиду индивидуальную программу реабилитации или абилитации (далее – ИПРА) по компенсации нарушенных функций организма, его восстановлению и формированию, так как раздел «Рекомендации по условиям организации обучения» приказа Минтруда России от 13.06.2017 № 486н либо не заполняют, либо указывают на отсутствие нуждаемости в специальных условиях получения образования.

Эти дети не могут свободно перемещаться по образовательной организации, так как технические средства (инвалидная коляска, опорные трости, специальное кресло и т.д.) не относятся непосредственно к процессу получения ребёнком образования и используются как часть курса реабилитации на дому, а в силу их громоздкости невозможно или крайне затруднительно транспортировать ребёнка в школу, особенно в непогоду. Если же оставить технические средства реабилитации (ТСР) в школе, то ребёнок лишается возможности реабилитации дома, а в случае с инвалидной коляской – и возможности перемещения по квартире или дому.

Планировкой школ, построенных до 2016 года, не предусмотрено наличие специальных подъёмных устройств и лифтов для детей-инвалидов. Кроме того, здания имеют узкие дверные проёмы, не везде есть технические возможности оборудовать санузлы, из-за чего данная категория детей не может посещать общеобразовательные школы.

Для нуждающихся родителей детей с ОВЗ, которые не могут приобрести ещё один комплект технических средств, представляется целесообразным рассмотреть вопрос организации ресурсного центра на базе городского психолого-педагогического центра, где будет создан необходимый резерв технических средств, предоставляемый для временного пользования образовательным организациям. Это существенно улучшит качество жизни детей с ОВЗ, уменьшит расходы родителей и образовательных организаций, позволит без проведения дополнительных закупок вовремя заменять технические средства по мере изменения антропометрических данных ребёнка или показаний к его использованию.

Детям-инвалидам постоянно или периодически нужна медицинская помощь, которую необходимо предоставить в образовательной организации в том числе. Например, вовремя не сделанная инъекция инсулина ребёнку с сахарным диабетом грозит диабетической комой, невозможность провести катетеризацию мочевого пузыря ухудшит состояние почек, невозможность принять лекарство при эпилепсии приведёт к возникновению приступа.

Решению возникающих проблем в каждой образовательной организации может способствовать работа медицинского кабинета от территориальной поликлиники, которая будет его оснащать и в полной мере организовывать работу в зависимости от потребностей обучающихся детей, как это закреплено статьёй 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

Родители детей-инвалидов и молодых инвалидов города Москвы указывают также на проблему перевода учащихся с ОВЗ на дистанционное обучение, особенно когда ребёнок пребывает на реабилитации, на санаторно-курортном лечении либо на лечении в стационарных условиях менее 21 дня, что не считается длительными сроками лечения и не требует организации образовательного процесса в данных организациях. Вместе с тем правила и порядок предоставления детям с ОВЗ, детям-инвалидам (в том числе, по определённым группам заболеваний) образовательных услуг в дистанционной форме на сегодня не разработаны. Организация дистанционного обучения в домашних условиях для ребёнка с ОВЗ нуждается в постоянном личном присутствии родителя, который помогает решать вопросы, в том числе технические, успокаивает его, а в отсутствии специальных электронных адаптированных программ для освоения знаний ему нужна личная поддержка педагога.

Роль родителя в организации образовательного процесса для ребёнка с ОВЗ многократно возросла, потому что кроме организации бытовых вопросов инвалида он теперь обеспечивает технический и дидактический процесс



учёбы, тогда как в домашних условиях нет демонстрационного материала и пособий, которые сочетают наглядный и практический методы обучения.

Следует отметить: индивидуальный подход к ребёнку с ОВЗ состоит не только в дублировании учебных материалов, изменении размера шрифта и количества повторов заданий и упражнений. Так, например, для детей с нарушением зрения, микро-мозговых дисфункций, энцефалопатиями именно усиление нагрузки на зрительный анализатор вызывает сбой в работе центральной нервной системы, а у детей с нарушением слуха преимущественная нагрузка приходится на слуховой анализатор. У них быстро наступает охранительное торможение, появляются нарушения внимания и восприятия, агрессивные реакции. При этом разгрузка анализаторов может быть организована только родителем, который не всегда может сопровождать ребёнка на уроке, поэтому объём знаний, полученный лишь в результате дистанционного обучения, гораздо меньше по сравнению с очным способом, который задействует различные органы восприятия детей с ОВЗ.

Нельзя не отметить, что с 1 сентября 2020 года вступили в силу поправки в закон об образовании о воспитательной работе в системе образования. До сентября 2021 года школам, колледжам и вузам необходимо скорректировать свои образовательные программы в соответствии с новым законом. В них нужно будет включить рабочие программы воспитания и календарный план воспитательной работы. Уполномоченный полагает важным и значимым во избежание формального исполнения инициированного Президентом закона выработать критерии эффективности воспитательной работы.

С учетом имеющихся вопросов в системе образования детей с ОВЗ Уполномоченный считает необходимым:

1. Министерству просвещения России:

– доработать Стратегию развития образования детей с ОВЗ и инвалидностью на период до 2030 года и разработать план её реализации, который необходимо ориентировать на полное обновление системы специального и инклюзивного образования;

– разработать организацию заочного обследования детей, например, посредством видеоконференцсвязи, психолого-медико-педагогической комиссией ребёнка-инвалида, когда он проживает в отдалённой или труднодоступной местности со сложной транспортной доступностью или при особом состоянии ребёнка, которое затрудняет его транспортировку.

2. Министерству труда и социальной защиты России:

– доработать проект профессионального стандарта «Педагог-дефектолог» (учитель-логопед, сурдопедагог, олигофренопедагог, тифлопедагог).

3. Министерству науки и образования России:

– учитывать все заявки об увеличении контрольных цифр приёма в образовательные организации на учебный год по специальностям: педагог-психолог, учитель-логопед, учитель-дефектолог и т.д., так как при острой нужде и запросах, в том числе правительством Красноярского края и Смоленской области, они отклонялись.

4. Региональным органам исполнительной власти:

– создать ресурсные центры для детей с ОВЗ, а на базе уже существующих предусмотреть запас технических средств реабилитации для предоставления во временное пользование образовательным организациям, в которых учатся эти дети.



## ПРАВО НА ОТДЫХ И ОЗДОРОВЛЕНИЕ

Отдых детей и их оздоровление реализуются в соответствии с Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» и представляют совокупность мероприятий, направленных на развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у несовершеннолетних, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических, санитарно-эпидемиологических требований и обеспечения безопасности их жизни и здоровья.

Новые вызовы современного мира, связанные с распространением коронавирусной инфекции и введением ограничительных мер, остро поставили вопрос реализации права детей на отдых и оздоровление, создания условий для качественного и безопасного отдыха, а также сохранения и развития инфраструктуры соответствующих организаций. В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 июня 2020 года № 16 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1/2.4.3598-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы образовательных организаций и других объектов социальной инфраструктуры для детей и молодёжи в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» были введены следующие меры:

- решение об открытии и функционировании организаций отдыха и оздоровления детей принимал Штаб по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции с учётом сложившейся эпидемической ситуации в регионе;
- открытие оздоровительных организаций в 2020 году осуществлялось не ранее третьего этапа возобновления деятельности;
- перед открытием каждой смены проводилась генеральная уборка всех помещений оздоровительной организации с применением дезинфицирующих средств по вирусному режиму;

- допуск к работе персонала происходил по результатам иммуноферментного анализа на наличие антител к COVID-19, проведённого не позднее, чем за 72 часа до начала работы в оздоровительной организации;
- осуществлялся одномоментный заезд всех работников лагеря. При этом на момент работы в лагере вводился запрет на работу по совместительству, а также исключался приём на работу лиц старше 65 лет;
- производился одномоментный заезд всех детей в лагерь (в один день) и такой же выезд, с перерывом между сменами не менее двух дней. Устанавливался запрет на приём детей после дня заезда и на временный выезд детей в течение смены;
- наполняемость групп, отрядов составляла не более 50 % от проектной мощности;
- на каждого ребёнка при заезде требовалась справка медицинской организации об отсутствии контакта с инфекционными больными, в том числе по COVID-19;
- на весь период оздоровительной смены в лагере организовано обязательное круглосуточное нахождение не менее двух медицинских работников (врача и медицинской сестры);
- персонал пищеблока, медицинский и технический персонал работал в период оздоровительной смены в средствах индивидуальной защиты (маски и перчатки);
- дезинфекция воздушной среды обеспечивалась с использованием приборов для обеззараживания воздуха.

Отдых и оздоровление детей в лагерях в летний период 2020 года согласно пункту 3.3 СП 3.1/2.4.3598-20 было организовано в пределах субъектов Российской Федерации по месту фактического проживания, за исключением детей из Арктической зоны Российской Федерации. Так, по информации Минпросвещения России, 15 448 детей, проживавших в Арктической зоне, были направлены на отдых и оздоровление за пределы субъекта.

Кроме того, в качестве эксперимента в ФГБОУ ВДЦ «Орлёнок» были направлены дети из 10 субъектов Российской Федерации (города Москвы, Республик Саха (Якутия) и Адыгея, Краснодарского и Ставропольского краёв, Архангельской, Мурманской, Московской и Ростовской областей, Чукотского автономного округа), в том числе из субъектов Арктической зоны.

По информации Минпросвещения России, за 2020 год во Всероссийские детские центры «Орлёнок», «Смена», «Океан» и Международный детский центр «Артек» были направлены 11 879 детей. В центры направлялись не только талантливые и одарённые несовершеннолетние, но и дети медицинских работников и иных лиц, работавших в усиленном режиме и оказывавших помощь гражданам, у которых была выявлена новая коронавирусная инфекция.

В летнюю оздоровительную кампанию 2020 года были открыты 9 137 организаций отдыха и оздоровления детей в 59 субъектах Российской Федерации, в то время как планировалось открыть 34 328 организаций.

В 2020 году в летней оздоровительной кампании в Российской Федерации были задействованы следующие организации отдыха и оздоровления детей:

- 832 стационарных загородных оздоровительных лагеря;
- 117 санаторных оздоровительных лагерей круглогодичного действия;
- 320 детских лагерей труда и отдыха;
- 7 стационарных детских лагерей палаточного типа;

- 341 детский специализированный (профильный) лагерь и детский лагерь различной тематической направленности;
- 7 520 лагерей при образовательных организациях с дневным пребыванием.

На основании представленных Росстатом на 1 января 2020 года данных, общее количество детей, направленных на отдых и оздоровление в указанный период, составило 891 573 ребёнка (5 % от общего числа детей в возрасте 7-17 лет).

Численность детей, отдохнувших в организациях отдыха и оздоровления в 2020 году, распределилась в соответствии с типами указанных организаций следующим образом:

- 354 107 детей – в стационарных загородных оздоровительных лагерях;
- 43 932 ребёнка – в санаторных оздоровительных лагерях круглогодичного действия;
- 464 272 ребёнка – в лагерях при образовательных организациях с дневным пребыванием;
- 7 662 ребёнка – в детских лагерях труда и отдыха;
- 62 ребёнка – в детских стационарных лагерях палаточного типа;
- 83 ребёнка – в детских передвижных лагерях палаточного типа;
- 21 455 детей – в детских специализированных (профильных) лагерях и детских лагерях различной тематической направленности.

Ежегодно Уполномоченный уделяет особое внимание отдыху и оздоровлению несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации. Несмотря на то, что полноценную летнюю кампанию в 2020 году провести не удалось, 314 469 детей указанной категории реализовали своё право на отдых и оздоровление. Из них отдохнули: 44 618 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, 13 225 детей-инвалидов и 13 882 ребёнка с ограниченными возможностями здоровья. По информации МВД России, в летний период 2020 года удалось обеспечить занятость и отдых 63 818 подростков, находившихся на профилактическом учёте.

Следует отметить, что в 2020 году в 31 летнем лагере в 16 субъектах Российской Федерации зафиксированы случаи заражения 144 детей новой коронавирусной инфекцией (Республика Крым, Пермский и Приморский края, Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Нижегородская, Оренбургская, Ростовская, Сахалинская, Свердловская и Челябинская области). Вместе с тем ни в одной организации отдыха и оздоровления детей не было ни одного чрезвычайного случая с летальным исходом.

Анализ организации и проведения летней оздоровительной кампании 2020 года в период действия ограничительных мер в связи с распространением коронавирусной инфекции позволил выделить следующие проблемы:

1. Организация отдыха и оздоровления детей в пределах субъекта проживания в связи с введением ограничительных мер в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Так, в соответствии с указанными санитарно-эпидемиологическими правилами до 2021 года МДЦ «Артек» принимал детей из Республики Крым и г. Севастополя, ВДЦ «Смена» и ВДЦ «Орлёнок» – детей из Краснодарского края, ВДЦ «Океан» – детей из Приморского края, а также в виде исключения – детей из Арктической зоны Российской Федерации. Кроме того, по информации Роспотребнадзора, с 17 июля 2020 г. ВДЦ «Орлёнок» в качестве экспериментального проекта дополнительно осуществлял приём детей из г. Москвы, Московской и Ростовской областей, Ставропольского края и Республики Адыгея.



Вышеизложенное явилось причиной поступления в адрес Уполномоченного большого количества обращений по вопросу организации отдыха и оздоровления детей. С марта отчётного года поступили коллективные обращения в защиту 9 тыс. детей с жалобами родителей на отказ в зачислении их детей, прошедших в 2020 году конкурсный отбор, на обучение по дополнительным общеразвивающим программам в федеральные государственные бюджетные образовательные учреждения «Всероссийские детские центры «Орлёнок», «Смена», «Океан» и «Международный детский центр «Артек». Например, в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение родителей 7 607 детей – победителей различных конкурсов, олимпиад, соревнований, награждённых путёвками во все российские детские центры в 2020 году, которые в связи со сложной эпидемиологической ситуацией не смогли реализовать своё право на отдых и оздоровление. В обращении родителей указано, что дети участвовали в различных конкурсах, проектах, кроме того, некоторым несовершеннолетним в следующем году уже исполнится 18 лет и они не смогут поехать в эти лагеря.

Сложившаяся ситуация послужила основанием для обращения Уполномоченного в Министерство просвещения Российской Федерации с запросом о её разрешении в интересах детей. В результате министерством совместно с всероссийскими детскими центрами был проработан вопрос о перераспределении детей, прошедших конкурсный отбор, и приём которых не представился возможным в 2020 г., на смены 2021 года. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие отбор и направление детей во все российские детские центры, а также тематические партнёры этих лагерей были проинформированы о приоритетном праве указанных детей на зачисление в 2021 году.

2. Сложное экономическое положение организаций отдыха и оздоровления в условиях несостоявшейся оздоровительной кампании, обусловленное следующими факторами: возвратом стоимости путёвок на отдых и оздоровление детей, расторжением государственных контрактов в сфере предоставления услуг по отдыху и оздоровлению детей, задолженностью организаторов отдыха и оздоровления перед кредитными организациями, сотрудниками и другими обстоятельствами.

В адрес Уполномоченного поступали обращения руководителей организаций отдыха и оздоровления из разных регионов России с просьбой о поддержке и сохранении их дальнейшей деятельности. Например, директор ООО «ДОЛСТ «Нива», оказывающий услуги по организации отдыха и оздоровления детей в Краснодарском крае, в обращении указывает сложное финансово-экономическое положение организации ввиду отказов регионов, предприятий и родителей от путёвок, приобретённых для отдыха детей в летний период 2020 года. Организация вынуждена была производить возврат авансовых платежей, которые уже были потрачены на подготовительные работы и устранение нарушений, выявленных надзорными органами.

Для преодоления сложившейся ситуации на федеральном уровне были разработаны меры экономической поддержки организаций отдыха и оздоровления. Среди них:

- льготные кредиты на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости;
- субсидии на сохранение занятости и оплаты труда работников в апреле и мае 2020 года;
- возможность продления сроков уплаты налогов (на имущество, прибыль, земельный налог, транспортный налог);
- возможность продления сроков арендной платы, а также её уменьшения;
- возможность отсрочки выплаты по кредитам;
- снижение тарифов страховых взносов и сборов;

- освобождение от уплаты налогов, авансовых платежей по налогам, страховых взносов и сборов за 2 квартал 2020 года;
- финансовая поддержка из региональных и муниципальных бюджетов;
- рассрочка и (или) отсрочка оплаты коммунальных услуг (за тепло-, электро-, водо- и газоснабжение).

Таким образом, перечисленные меры сводятся в основном к предоставлению льготных кредитов, отсрочек по выплатам налогов и страховых взносов на срок, не превышающий девять месяцев. Вместе с тем представляется, что для организаций детского летнего отдыха и оздоровления предлагаемые меры нельзя признать эффективными и востребованными, так как их деятельность осуществляется только три летних месяца, в течение которых они получают прибыль. На протяжении всего периода оздоровительного сезона прошлого года действовали ограничительные меры, которые либо вообще не предполагали открытие детских лагерей, либо регламентировали их работу в усечённом формате.

Анализ обращений руководителей организаций отдыха и оздоровления, поступивших в адрес Уполномоченного после введения указанных мер, свидетельствуют об их недостаточности и ограниченности. Например, ООО «Центр отдыха Зелёный городок», являясь самой крупной организацией Московской области, вмещающей более 1 300 детей в смену, ввиду сложившихся условий оказался под угрозой банкротства. Очевиден неутешительный прогноз сокращения количества детских стационарных организаций отдыха и оздоровления к следующему оздоровительному сезону. В связи с чем Уполномоченным в адрес Председателя Правительства Российской Федерации М. В. Мишустина направлено письмо с предложением принять дополнительные меры государственной поддержки организаций отдыха и оздоровления детей, а также порядок и условия их предоставления.

Ежегодный мониторинг организации детской летней оздоровительной кампании, проводимый с 2017 года, и анализ обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, позволяют прогнозировать дальнейшее сокращение численности стационарных загородных организаций отдыха и оздоровления несовершеннолетних. Так, согласно данным, представленным региональными уполномоченными по правам ребёнка, численность стационарных организаций с 2017 года сократилась на 3,5 %, и в 2019 году составляла 2 270 лагерей. Учитывая, что доля стационарных лагерей в общей структуре организаций отдыха и оздоровления на протяжении 2017-2019 гг. составляла лишь 6 %, можно констатировать, что подавляющее большинство детей отдыхали и, вероятно, будут отдыхать там, где они проводят большую часть своего времени, то есть на территории образовательных организаций.

Сокращение численности организаций отдыха и оздоровления неминуемо повлечёт снижение охвата несовершеннолетних организованными формами отдыха. К сожалению, данные мониторинга 2017-2019 годов также свидетельствовали о том, что охват детей летним отдыхом и оздоровлением в Российской Федерации не превышал 32,8 %, а в 2020 году из-за сложной санитарно-эпидемиологической ситуацией вовсе снизился до 5 %.

Очевидно, что организации отдыха и оздоровления детей, нуждаются в государственной поддержке. Уполномоченный отмечает необходимость принятия на федеральном уровне кардинальных мер, гарантирующих обеспечение детей страны организованными формами отдыха и оздоровления.

Таким образом, Уполномоченный с целью обеспечения повсеместной реализации права несовершеннолетних на отдых и оздоровление, дальнейшего совершенствования данной сферы, считает необходимым рекомендовать:

#### 1. Правительству Российской Федерации:

- утвердить Постановление о порядке предоставления из федерального

бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на организацию отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

– в рамках формирования федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов предусмотреть выделение дополнительных объёмов бюджетных ассигнований на строительство в каждом плановом периоде одной круглогодичной стационарной организации отдыха и оздоровления в одном из федеральных округов Российской Федерации;

– принять дополнительные меры государственной поддержки частных организаций отдыха и оздоровления;

– утвердить программы развития федеральных государственных бюджетных учреждений ВДЦ «Орлёнок» и ВДЦ «Смена».

2. Руководителям высших исполнительных органов государственной власти:

– рассмотреть возможность предоставления субсидий организациям отдыха и оздоровления детей на возмещение затрат, связанных с проведением текущего и капитального ремонта объектов летнего отдыха в рамках подготовки к оздоровительному сезону;

– изучить возможность частичного субсидирования отдыха и оздоровления детей, организованных родителями самостоятельно, в том числе во время пребывания детей вне организаций отдыха и оздоровления (например, оплата проезда несовершеннолетнему к месту отдыха и обратно);

– расширить формы организованного досуга детей в каждом муниципальном образовании;

– создать условия для временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте 14-18 лет на период летних каникул.

3. Министерству просвещения Российской Федерации:

– изучить потребность в организованном отдыхе несовершеннолетних;

– проанализировать потребность частных организаций отдыха и оздоровления детей в экономической поддержке и принять соответствующие меры;

– исключить из форм статистического наблюдения об организации отдыха и оздоровления детей показатель численности детей, отдохнувших в лагерях, организованных образовательными организациями и учесть данный показатель в организованных формах досуга.





## ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Поддержка семей с детьми – это важнейшее направление социальной политики государства. Внесённые в Конституцию Российской Федерации поправки значительно расширили перечень статей, затрагивающих вопросы социального обеспечения и гарантий социальной защиты населения.

В соответствии с Основным законом в России обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии и пособия. Каждому гражданину гарантировано социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом. При этом вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

В соответствии с Поручениями и Указами Президента Российской Федерации существенно расширены меры социальной поддержки семей с детьми: введены новые пособия для семей с детьми, осуществлены единовременные выплаты, расширен перечень лиц, имеющих право на материнский (семейный) капитал и ежемесячные выплаты, проиндексировано большинство социальных выплат на детей.

Указом Президента Российской Федерации от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» на период введения ограничительных мер в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции (COVID-19) с апреля по июнь 2020 года были предусмотрены меры дополнительной государственной поддержки семей с детьми в возрасте до 16 лет.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2020 № 384 утверждены основные требования к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребёнка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерный перечень документов (сведений), необходимый для назначения указанной ежемесячной выплаты, и типовая форма заявления для её назначения. Данные выплаты начали осуществляться в субъектах Российской Федерации с 1 июня 2020 года. Получателями выплаты

стали те семьи, в которых среднедушевой доход был меньше прожиточного минимума. Если в такой семье воспитываются несколько детей в возрасте от 3 до 7 лет, то пособие рассчитывается на каждого ребёнка. При этом ранее назначенные гражданам региональные выплаты были сохранены в полном объёме. Размер выплаты в настоящее время составляет 50-100 % от регионального прожиточного минимума на одного ребёнка.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2020 № 485 «Об внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 346 и приостановлении действия отдельных положений Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» с апреля по июнь 2020 года было предусмотрено увеличение пособия по безработице гражданам, уволенным и признанным в установленном порядке безработными, начиная с 1 марта 2020 г., и имеющим детей в возрасте до 18 лет, пропорционально количеству детей из расчёта 3 тыс. рублей на каждого ребёнка одному из родителей, приёмных родителей, усыновителей, а также опекуну (попечителю).

Расширен круг получателей такой меры государственной поддержки российских семей, действующей в рамках национального проекта «Демография», как материнский (семейный) капитал. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» право на материнский (семейный) капитал получили семьи, родившие первенца, начиная с 01.01.2020 г.; а для семей, родивших после указанной даты вторых и/или последующих детей, размер материнского капитала увеличен на 150 тыс. рублей.

Среди актуальных позитивных изменений в технических вопросах системы социального обеспечения помимо продолжения развития системы ЕГИССО стало осуществление ряда выплат в беззаявительном порядке и вне зависимости от регистрации по месту жительства заявителя.

Статьёй 75.1 Конституции Российской Федерации провозглашено, что в России создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния её граждан. В соответствии с национальными целями развития страны, обозначенными Президентом Российской Федерации в 2018 году, ключевым в достижении результата является показатель – снижение к 2024 году уровня бедности населения до 6,6 %. В то время как в 2019 г. уровень бедности граждан составлял 12,3 %, в 2018 г. – 12,6 %, в 2017 г. – 12,9 %. В 2020 году срок достижения этой цели был перенесен на 2030 год.

В период пандемии граждане нуждались в особых мерах социальной поддержки со стороны государства, принятие которых сыграло ключевую роль в решении задач по преодолению бедности среди населения и стимулированию рождаемости.

По оперативным данным Росстата, за 2020 года в России родились 1,435 млн детей, что ниже, чем в предыдущие годы (в 2019 г. – 1 484 517, в 2018 г. – 1 604 344), естественная убыль населения на конец 2020 года составила 4,7 человек на 1 тыс. (в 2019 г. – 2,2, в 2018 г. – 1,6).

После введения ограничительных мер из-за распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) к Уполномоченному регулярно обращались семьи с детьми, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, с просьбой оказать содействие в получении помощи и поддержки. В этой связи Уполномоченный обратился в адрес Председателя Правительства Российской Федерации М. В. Мишустина и Мэра города Москвы С. С. Собянина с просьбой обратить особое внимание на нужды семей с детьми в этот сложный период.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих

детей» на период с апреля по июнь 2020 года были предусмотрены меры дополнительной государственной поддержки семьям с детьми, имеющим или имевшим право на материнский (семейный) капитал. Данная мера являлась значимой для семей с двумя и более детьми, и новорождёнными детьми. Вместе с тем без дополнительных мер поддержки государства оставались семьи, в которых единственный ребёнок родился в период с 2017 по 2020 годы.

В связи с этим в адрес председателя Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации М. В. Мишустина было направлено письмо с просьбой рассмотреть возможность введения дополнительных мер поддержки указанной категории семей. Позиция Уполномоченного была учтена, Указом Президента Российской Федерации от 11.05.2020 № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» были введены единовременные выплаты с апреля по июнь 2020 года на каждого ребёнка в семье граждан Российской Федерации в возрасте до трёх лет, имеющего гражданство Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 23.06.2020 № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» была назначена дополнительная единовременная выплата гражданам Российской Федерации на детей, имеющих гражданство Российской Федерации в возрасте до 16 лет, а Указом Президента Российской Федерации от 17.12.2020 № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» – единовременная выплата была предоставлена гражданам Российской Федерации на детей, имеющих гражданство Российской Федерации в возрасте до 8 лет.

Вместе с расширением перечня мер социального обеспечения и поддержки семей с детьми появился ряд вопросов, связанных с их применением.

В 2020 году выявлены неединичные случаи использования отдельно проживающими от ребёнка родителями мер дополнительной поддержки семей с детьми, установленных Указом Президента Российской Федерации от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» не по целевому назначению. Для разрешения указанных ситуаций Уполномоченным было направлено обращение в Пенсионный фонд России и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Уполномоченный считает целесообразным внести в нормативно-правовые акты о мерах дополнительной поддержки семей с детьми изменения, предусматривающие механизмы возврата денежных средств, выплаченных родителю, не осуществляющему уход за ребёнком и не проживающему с ним, второму родителю (законному представителю), фактически осуществляющему уход за несовершеннолетним.

Ряд вопросов по получению семьями с детьми выплат проработан Уполномоченным в рамках активного взаимодействия с родителями. Так массовые обращения родителей детей-инвалидов и родителей, являющихся индивидуальными предпринимателями или выплачивающих алименты, в связи с невозможностью получить выплаты на детей послужили основанием для обращения в Правительство Российской Федерации, которым в настоящее время проработана концепция в целях унификации норм законодательства при подсчёте среднедушевого дохода семьи при предоставлении тех или иных мер социальной поддержки.

По ряду поступивших обращений от приёмных родителей и опекунов несовершеннолетних, которым было отказано в назначении ежемесячных выплат, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2020 № 384 «Об утверждении основных требований к порядку назначения и осуществления ежемесячной денежной выплаты на ребёнка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, примерного перечня документов (сведений), необходимых для назначения указанной ежемесячной

выплаты, и типовой формы заявления о её назначении», Уполномоченный принял участие в судебном процессе, по итогам которого права указанных семей были восстановлены (например, семьи из Томской области). Кроме того, в целях недопущения нарушения прав семей, принявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в целом по Российской Федерации Уполномоченным направлялись предложения в Минтруд России о внесении изменений в действующий порядок назначения ежемесячной выплаты семьям с детьми. Позиция Уполномоченного была учтена в изменениях, внесённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2021 № 489 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 384».

Также в адрес Уполномоченного продолжают поступать просьбы родителей по внесению изменений в Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» (далее – Федеральный закон № 418-ФЗ). В настоящее время ежемесячная выплата семьям, в которых родился (усыновлён) второй ребёнок и находится в возрасте до трех лет, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» осуществляется за счёт средств этого же материнского капитала, в то время как семьи, родившие первенца и не получившие материнский капитал получают данную выплату из федерального бюджета. Более того, семьи, которые уже использовали средства материнского капитала не получают данную выплату и вовсе. Целью материнского (семейного) капитала являлась дополнительная поддержка семей, родивших второго ребёнка, а с 2020 года и первого. Однако сложившаяся ситуация с неравным подходом к источникам финансирования, за счёт которых выплачивается одна и та же федеральная мера государственной поддержки (выплаты на ребёнка до трёх лет), ставит семьи в неравное положение. В этой связи Уполномоченный полагает целесообразным осуществлять выплаты пособия на ребёнка до трёх лет за счёт федерального бюджета.

Практическое применение Федерального закона № 418-ФЗ позволило выявить необходимость дополнения имеющихся в нём норм порядком действий в критических ситуациях, в том числе, когда мать новорождённого первенца не может, например, по состоянию здоровья подать заявление о выплате денежных средств. Частью 3 статьи 1 указанного закона определена возможность получения ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребёнка отцом (усыновителем) или опекуном только в случае смерти женщины или лишения её родительских прав. При этом другие обстоятельства не учитываются. Кроме того, выплата назначается в течение 6 месяцев при обращении с момента рождения ребёнка, в ином случае – с момента обращения за назначением, но не позднее трёхлетнего срока. Так, к Уполномоченному по правам ребёнка в Республике Хакасия обратился отец новорождённого сына, мать которого после сложных родов находится в коме. В этой связи отец не имеет возможности получить выплаты, так как мать ребёнка не умерла и не лишена родительских прав. Указанная коллизия подтверждается ответами соответствующих ведомств, направленных в адрес отца ребёнка. Уполномоченный убеждён, что указанная проблема, безусловно, не отвечает интересам несовершеннолетних и их законных представителей, и требует дополнения действующих законодательных норм.

Аналогичные трудности в реализации права на материнский (семейный) капитал возникают при ограничении матери в родительских правах на неопределённый срок. В случае наличия, например, у матери заболевания, отцу (опекуну) ребёнка или самому ребёнку не представляется возможным на законных основаниях распорядиться средствами материнского (семейного) капитала до наступления её смерти. Поскольку в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» право женщины на дополнительные меры государственной поддержки прекращается и возникает у отца (усыновителя) ребёнка независимо от наличия гражданства

Российской Федерации или статуса лица без гражданства в случаях смерти женщины, объявления её умершей, лишения родительских прав в отношении ребёнка, в связи с рождением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки; совершения в отношении своего ребёнка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности; а также в случае отмены усыновления ребёнка, в связи с усыновлением которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки.

Остаются актуальными обращения семей с детьми по вопросу расширения перечня использования мер дополнительной государственной поддержки. Наиболее востребованными из них являются ремонт жилого помещения и приобретение автомобиля. По данным Минтруда России, за 9 месяцев 2020 года более 557 тыс. семей воспользовались средствами материнского капитала, из которых 61 % семей направили средства материнского капитала на улучшение жилищных условий, 28 % семей оформили ежемесячную выплату на второго ребёнка в размере регионального прожиточного минимума, и 11 % получателей материнского капитала направили средства на образование детей.

Положениями Конституции Российской Федерации закреплены гарантии по адресной социальной поддержке граждан, индексации социальных пособий и иных социальных выплат. Данные положения являются важными для многодетных семей, которые по-прежнему остаются одной из наименее социально защищённых категорий семей.

По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, число многодетных семей в России по состоянию на 1 января 2021 года составило 1,99 млн, в которых воспитывалось 6,5 млн детей (на 01.01.2020 г. – 1,87 млн семей и 6,1 млн детей; на 01.01.2019 г. – 1,76 млн семей и 5,6 млн детей). Количество многодетных семей растёт. Около 20 % российских детей сегодня воспитываются в многодетных семьях. Однако сохраняется неутешительная закономерность – с рождением каждого нового ребёнка семья становится материально менее благополучной.

Так, по данным Росстата, за 2018 год из 32,6 млн детей 22,9 % несовершеннолетних в возрасте до 18 лет жили в семьях с доходами ниже прожиточного минимума. Более того растёт и доля малоимущих семей с детьми (2018 г. – 82,4 %, 2015 г. – 77,7 %) в общей численности малоимущих семей.

При этом выборочный анализ региональных мер поддержки и нормативно-правового регулирования в сфере социального обеспечения семей с детьми показал, что некоторые регионы многодетным семьям оказывают помощь только в случае признания их малоимущими (Приморский край, Пензенская область). Таким образом, поддержка многодетным ставится в зависимость от их материального благополучия, что не может способствовать рождению последующих детей в семьях и улучшению демографической ситуации в стране. В этой связи региональная политика в данной сфере должна исходить из дифференциации понятий «многодетность» и «малоимущность». Многодетная семья, как особая категория семей, нуждается в специальной поддержке, не связанной с наличием статуса малоимущей. Если семья признана в установленном законом порядке малоимущей, то в дополнение к мерам поддержки, связанным с многодетностью, она должна иметь право на предоставление ей государственной социальной помощи, как малоимущей семье в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Определение критериев отнесения семьи к многодетной в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» входит в перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В этой связи в каждом регионе предусмотрены свои критерии



определения понятия «многодетная семья» и помощь для многодетных семей. По-прежнему отсутствуют единые подходы к социальной поддержке данной категории семей, а также федеральный закон о правовом положении многодетных семей в Российской Федерации, в котором так нуждаются многодетные семьи.

Согласно статье 75 Конституции РФ в Российской Федерации система пенсионного обеспечения граждан формируется на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается её эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год. В соответствии с действующим пенсионным законодательством несовершеннолетние могут иметь право на получение пенсии по потере кормильца или пенсии по инвалидности. На основании Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон №178-ФЗ) в целях доведения материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума осуществляется социальная доплата к пенсии, которая состоит из федеральной социальной доплаты к пенсии или региональной социальной доплаты к пенсии.

Частью 7 статьи 12 Федерального закона №178-ФЗ установлено, что социальная доплата к пенсии детям-инвалидам и детям, не достигшим возраста 18 лет, которым установлена страховая пенсия по случаю потери кормильца в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» или пенсия по случаю потери кормильца в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», устанавливается в беззаявительном порядке со дня, с которого назначена соответствующая пенсия, но во всех случаях не ранее чем со дня возникновения права на указанную социальную доплату. Законодательством, с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 29.12.2020 № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определено, что в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом № 178-ФЗ используется величина прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемая в субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем прожиточный минимум пенсионера значительно ниже прожиточного минимума, определяемого для детей. На 2021 год размер прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации составляет 10 022 руб., тогда как величина прожиточного минимума для детей составляет 11 303 руб. В этой связи представляется целесообразным установление социальной доплаты детям к пенсии до размера прожиточного минимума для детей в целом по Российской Федерации, что будет наилучшим образом отвечать интересам несовершеннолетних получателей пенсии.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством, лицу, имеющему право на получение нескольких видов пенсионного обеспечения, может выплачиваться лишь один вид пенсии по выбору её получателя. Однако закреплённый порядок не соответствует интересам детей-инвалидов, потерявших кормильца, так как ставит семьи с такими детьми в трудное положение.

Всего на 1 января 2020 года в Российской Федерации социальные пенсии получали 687 718 детей-инвалидов. В целях улучшения положения семей с детьми-инвалидами Уполномоченный считает возможным рассмотреть вопрос о закреплении права на получение детьми-инвалидами одновременно нескольких видов пенсий, в том числе пенсии по потере кормильца и пенсии по инвалидности.

В адрес Уполномоченного поступают обращения родителей детей-инвалидов с просьбой предоставить им возможность открывать семейные детские сады при условии сохранения за такими родителями ежемесячной выплаты по уходу за ребёнком-инвалидом, установленной Указом Президента

Российской Федерации от 26.02.2013 № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы», как неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами.

В связи с вышеизложенным Уполномоченный полагает, что в целях наилучшего обеспечения интересов детей и социальной поддержки семей с детьми необходимо:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений:

– в Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» в части осуществления выплат семьям, в которых родился второй ребёнок после 01.01.2020, за счёт средств федерального бюджета;

– в Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в части расширения направлений использования средств материнского (семейного) капитала и защиты прав детей, чьи матери ограничены в родительских правах по состоянию здоровья на неопределённый срок;

– в Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в части расчёта социальной доплаты к пенсиям детей до уровня прожиточного минимума, устанавливаемого для категории «дети», а не «пенсионеры»;

– в пенсионное законодательство в целях закрепления права на получение детьми-инвалидами одновременно пенсии по потере кормильца и пенсии по инвалидности.

2. Правительству Российской Федерации:

– внести в нормативно-правовые акты, регулирующие порядок предоставления мер дополнительной поддержки семьям с детьми в виде единовременных выплат, изменения, обеспечивающие возможность возврата средств в случае их получения родителем, не проживающим совместно с ребёнком и не осуществляющим уход за ним, как излишне уплаченных;

– рассмотреть возможность сохранения ежемесячной выплаты по уходу за ребёнком-инвалидом для трудоспособных лиц, организовавших семейный детский сад;

– предусмотреть порядок назначения ежемесячных выплат в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» семьям, где мать ограничена в родительских правах, или не может исполнять свои родительские обязанности по состоянию здоровья или иным обстоятельствам.



## ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО

В рамках реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622, в сентябре 2020 года вступили в силу поправки в Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», которые упрощают для иностранных граждан возможность перевезти своих родственников в Россию.

С учётом поправок выступать принимающей стороной смогут иностранные граждане или лица без гражданства, являющиеся собственниками жилых помещений на территории Российской Федерации и предоставившие в соответствии с законодательством это жилое помещение в пользование для фактического проживания иностранному гражданину или лицу без гражданства.

Эти изменения в первую очередь направлены на защиту прав соотечественников, которые после распада СССР оказались гражданами зарубежных государств, но имеют намерение проживать со своими родственниками на территории Российской Федерации. Безусловно, Уполномоченный приветствует эти изменения, поскольку они направлены на воссоединение семей наших соотечественников.

Кроме того, нельзя не обратить внимание на анонсированное Главным управлением по вопросам миграции МВД России внесение изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Предполагается, что данный законопроект, разрабатываемый ведомством, должен упростить процедуру получения российского гражданства, в том числе несовершеннолетними. В частности, в законопроекте предусмотрена отмена института временного проживания в нашей стране.



Таким образом, многоступенчатый порядок получения гражданства, в случае принятия предлагаемых МВД России поправок, упростится и будет занимать гораздо меньше времени. Уполномоченный убеждён, что указанные изменения являются необходимыми для наилучшего обеспечения права несовершеннолетних на гражданство, в частности, они позволят упростить процедуру его получения детьми и их родителями.

Вместе с тем важными являются изменения, внесённые в 2020 году в Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Так, благодаря новому закону № 209, в упрощённом порядке гражданство смогут получать граждане республик Беларусь, Казахстан, Молдовы или Украины; иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка, а также дети (по заявлению родителей, опекунов, попечителей, руководителя российской организации, в которую помещён ребёнок), которым в период рассмотрения заявления исполнилось 18 лет.

Поскольку большинство обращений в адрес Уполномоченного относительно содействия в приобретении гражданства поступают от граждан вышеназванных государств, принятые поправки в законодательство о гражданстве, позволят разрешить ряд вопросов, с которыми регулярно сталкивается указанная категория заявителей.

Пандемия коронавирусной инфекции в значительной степени усложнила положение лиц, имевших намерение получить гражданство Российской Федерации в 2020 году. За отчётный период в адрес Уполномоченного поступило 299 обращений граждан по поводу оказания содействия в решении вопросов, связанных с миграцией.

Следует отметить, что подавляющее большинство обращений относительно содействия в получении гражданства Российской Федерации не связано напрямую с защитой прав несовершеннолетних на гражданство, а касается в большинстве своём интересов их родителей и/или законных представителей.

В тоже время отдельные обращения непосредственно затрагивают вопросы защиты прав несовершеннолетних на гражданство.

К Уполномоченному обратилась женщина с просьбой о содействии в разрешении возникших затруднений в оформлении российского гражданства её малолетним сыновьям. Её супруг находится в местах лишения свободы и не имеет возможность содержать семью, поэтому материальное положение семьи весьма тяжёлое. Заявительница не трудоустроена, поскольку осуществляет уход за детьми. В результате направления Уполномоченным соответствующего ходатайства в адрес Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, вопрос с оформлением российского гражданства детям И. благополучно разрешился.

В другом случае в адрес Уполномоченного обратилась гражданка Российской Федерации, сообщившая, что заключением ГУ МВД России по Москве её сын считается не приобретшим российское гражданство в установленном законом порядке; штамп в свидетельстве о рождении, подтверждающий принадлежность к гражданству Российской Федерации, считается проставленным в нарушение установленного порядка, а заграничный паспорт гражданина Российской Федерации – выданным в нарушение установленного порядка. По мнению заявителя, изложенные обстоятельства не соответствовали действительности. С целью защиты права несовершеннолетнего на гражданство Российской Федерации и выяснения всех обстоятельств Уполномоченным был направлен соответствующий запрос в Главное управление по вопросам миграции МВД России, по результатам рассмотрения которого, ситуация была благополучно разрешена.

Кроме того, в отчётном году в адрес Уполномоченного регулярно поступали обращения с просьбой о содействии в отмене решения о запрете въезда в Россию одному из родителей несовершеннолетних граждан нашей страны.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Азербайджана, в отношении которой МВД России было принято решение о запрете въезда в Российскую Федерацию, при этом супруг заявителя и её малолетние дети являются гражданами Российской Федерации. В уполномоченный государственный орган в сфере миграции было направлено соответствующее ходатайство о рассмотрении возможности отмены решения о запрете заявителю въезда в Россию. После его рассмотрения ранее принятое решение в отношении указанной гражданки было отменено, а сведения о ней исключены из контрольного списка лиц, въезд которым в Россию не разрешён.

С аналогичной просьбой в интересах малолетнего сына к Уполномоченному обратился гражданин Российской Федерации, сообщивший, что его супруге, гражданке Республики Таджикистан, запрещён въезд на территорию РФ за нарушение установленных законом сроков пребывания в России. Заявитель вынужден был отвезти ребёнка, гражданина Российской Федерации, к матери, поскольку в одиночку он не имел возможности надлежащим образом заботиться о нём. На момент обращения сын заявителя находился на территории Республики Таджикистан, не посещал школу, так как владел только русским языком. Уполномоченным в Главное управление по вопросам миграции МВД России было направлено соответствующее ходатайство о рассмотрении возможности отмены решения о запрете супруге заявителя въезда в Россию. В итоге ранее принятое решение в отношении гражданки Республики Таджикистан было отменено, а сведения о ней исключены из контрольного списка лиц, въезд которым в Россию не разрешён.

С учётом изложенного, а также на основе проведённого анализа обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, можно сделать вывод о том, что в настоящее время вопросы приобретения гражданства Российской Федерации несовершеннолетними проработаны в достаточной мере и какая-либо корректировка действующего законодательства представляется преждевременной и нецелесообразной.





## ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Право каждого человека на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, предполагающий достаточное питание, одежду и жилище, а также улучшение условий жизни признано государством на основании статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года.

Статья 27 Конвенции о правах ребёнка, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 2019 года, закрепляет за государством реализацию необходимых мер по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении права каждого ребёнка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребёнка и, в случае необходимости, оказание материальной помощи и поддержки программ, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильём.

Среди социальных прав, гарантированных гражданам России государством, право на жилище, установленное статьёй 40 Конституции Российской Федерации, занимает особое место. Наличие жилья является показателем благосостояния граждан, а также фактором, положительно влияющим на рождаемость и увеличение состава семьи. Защита жилищных прав несовершеннолетних в нашей стране основана на конституционных положениях, нормах Жилищного кодекса Российской Федерации и других нормативных документах. На решение жилищной проблемы направлены Федеральные проекты: «Жильё», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» и «Ипотека», вошедшие в Национальный проект «Жильё и городская среда», принятый в конце 2018 года во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в редакции Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Несмотря на имеющиеся нормативные правовые акты, направленные на обеспечение права несовершеннолетних на жилище, и предпринимаемые органами власти в этой сфере меры, остаётся ряд проблем, находящихся своё подтверждение в многочисленных обращениях граждан России в адрес Уполномоченного, в том числе поступающих через социальные сети. Особого внимания требует вопрос защиты жилищных прав детей, воспитывающихся в многодетных и малоимущих семьях, детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не исключая при этом защиту жилищных прав детей иных категорий.

В адрес Уполномоченного регулярно поступают обращения многодетных родителей, воспитывающих троих и более детей, с жалобами на многолетнее ожидание предоставления жилого помещения по договору социального найма, которое зачастую превышает 15-20 лет. Например, в начале 2019 года в средствах массовой информации была опубликована история многодетной семьи из г. Новосибирска, воспитывавшей восьмерых детей и проживавшей в 18-ти метровой комнате общежития. На протяжении 20 лет многодетная мать состояла на жилищном учёте, её номер в общей очереди – 4 161. При этом семья имела первоочередное право на предоставление жилого помещения по региональной программе государственной поддержки многодетных малообеспеченных семей. До начала 2020 года жилищная проблема этой многодетной семьи находилась на контроле Уполномоченного до получения информации о предоставлении им жилого помещения площадью 151,9 кв. м. Следует отметить, что в бюджете города Новосибирска в 2019 году были запланированы средства на приобретение жилья по вышеуказанной программе только для одной многодетной семьи.

Не менее острой является проблема обеспечения жилыми помещениями детей-инвалидов. Право инвалидов на достаточный жизненный уровень и социальную защиту закреплено в ст. 28 Конвенции о правах инвалидов (заключённой 13.12.2006г. в Нью-Йорке). Согласно документу, у инвалидов есть право получать питание, чистую воду, одежду и жилище без дискриминации по признаку инвалидности. Право на обеспечение жилыми помещениями семей, воспитывающих детей-инвалидов предусмотрено Жилищным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также положениями нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Проведённый экспертами Счётной палаты Российской Федерации в июле 2020 года анализ показал недостаточность реализованных органами государственной власти и местного самоуправления мер по улучшению жилищных условий инвалидов, предусмотренных Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Так, на момент проверки в очереди на получение жилья числилось свыше 105 тыс. граждан вышеуказанной категории. При условии сохранения текущих объёмов финансирования на полную ликвидацию очередности на жильё для этой категории граждан и семей потребуется свыше 20 лет.

О необходимости принятия срочных и эффективных мер, направленных на защиту детей-инвалидов, имеющих право на внеочередное предоставление жилого помещения, свидетельствует анализ обращений граждан к Уполномоченному по вопросам улучшения жилищных условий.

В соответствии с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации правом на внеочередной порядок предоставления жилых помещений обладают граждане, жилые помещения которых признаны непригодными для проживания и ремонта или не подлежат реконструкции, а также инвалиды, страдающие заболеваниями, входящими в утверждённый приказом Минздрава России от 29.11.2012 № 987н Перечень тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире с другими гражданами. При этом социальное жильё должно быть предоставлено таким гражданам незамедлительно после возникновения у

них соответствующего субъективного права – права на получение жилого помещения вне очереди. Это обстоятельство неоднократно указывалось в судебных постановлениях высшей судебной инстанции Российской Федерации.

Однако, несмотря на существующее законодательное урегулирование и чёткую правовую позицию судов по этому вопросу, данная проблема на протяжении многих лет остаётся неразрешённой, что подтверждается многократными случаями нарушения прав на жилище для указанной категории несовершеннолетних. Так, в 2020 году обращения по указанной теме регулярно поступали в адрес Уполномоченного из республик Башкортостан, Ингушетия, Крым, Татарстан, Брянской, Липецкой, Ростовской, Саратовской областей. Обращения граждан в уполномоченные органы зачастую не приводят к положительному результату. Например, в адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Зеленодольска Республики Татарстан. Заявительница просила содействия в признании семьи малоимущей и предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке в связи с тем, что заболевание ребёнка входит в вышеуказанный Перечень тяжёлых форм хронических заболеваний.

Установив факт нарушения органами местного самоуправления прав ребёнка-инвалида и их бездействие при решении жилищного вопроса, Уполномоченный обратился к прокурору Республики Татарстан с просьбой о направлении в суд иска в защиту прав несовершеннолетнего на жильё. По результатам прокурорской проверки факты, указанные заявителем, были подтверждены, в суд направлено исковое заявление о предоставлении семье заявителя жилого помещения во внеочередном порядке.

Нередки случаи необоснованного затягивания исполнения вступивших в законную силу решений судов о предоставлении ребёнку-инвалиду жилого помещения во внеочередном порядке. Например, на контроле Уполномоченного находится обращение одинокой матери, проживающей в Республике Крым и воспитывающей ребёнка-инвалида, который через несколько месяцев достигнет совершеннолетия, с просьбой о помощи в разрешении жилищного вопроса. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Республики Крым органу местного самоуправления был предъявлен иск о предоставлении жилого помещения этой семье, который в 2018 году был удовлетворён, решение суда вступило в законную силу, но до настоящего времени не исполнено. Учитывая данное обстоятельство, ситуация остаётся на контроле Уполномоченного.

В этой связи важное значение имеет поручение Президента Российской Федерации от 18.11.2020 № Пр-1904 в части обеспечения жильем помещений инвалидов и семей с детьми-инвалидами, предусматривающее реализацию Правительством Российской Федерации мер поддержки, направленных на формирование эффективного механизма обеспечения жильём указанной категории граждан.

В адрес Уполномоченного поступают иные обращения от граждан, в том числе в связи с непредоставлением многодетным семьям и семьям, воспитывающим детей-инвалидов, земельных участков для индивидуального жилищного строительства или предоставлением таковых, но не обеспеченных необходимой инфраструктурой.

Не менее актуальной и злободневной является проблема выселения семей с детьми по решению суда из единственного жилья без предоставления другого жилого помещения. Инициаторами подобных судебных дел, как правило, выступают собственники жилья, в том числе родственники. Так как в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» содействие в решении указанных вопросов не входит в компетенцию Уполномоченного, заявителям давались квалифицированные разъяснения о возможных способах защиты их прав.



Одновременно с этим участились случаи выселения семей с детьми, в том числе многодетных, по искам кредитных организаций, когда жилое помещение является предметом залога по договору ипотечного кредитования. Как правило, такое жилое помещение для заёмщика и членов его семьи является единственным. Однако данный факт в судебной практике при рассмотрении дел о выселении не учитывается.

В адрес Уполномоченного регулярно поступают обращения граждан о помощи в подобных ситуациях. Оказывая содействие, омбудсмен обращается в банки-залогодержатели с просьбой рассмотреть вопрос о реструктуризации долга в целях сохранения права пользования жильём, а также в органы государственной власти и местного самоуправления, отмечая необходимость осуществления всех возможных вариантов оказания помощи семьям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации.

До сих пор остаются актуальными вопросы, касающиеся использования средств материнского (семейного) капитала при улучшении жилищных условий семьи. Согласно статистическим данным Минтруда России, данное направление расходования средств материнского (семейного) капитала является наиболее востребованным (более 61 %). В соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» жилое помещение, приобретённое (построенное, реконструированное) с использованием средств (части средств) материнского (семейного) капитала оформляется в общую собственность родителей, детей (в том числе первого, второго, третьего ребёнка и последующих детей) с определением размера долей по соглашению.

До настоящего времени не существует нормы, закрепляющей орган или должностное лицо, контролирующее исполнение соглашений об оформлении жилых помещений, приобретаемых с использованием средств материнского (семейного) капитала в общую собственность родителей и детей, что нередко впоследствии влечёт за собой нарушение жилищных прав несовершеннолетних.

В адрес Уполномоченного всё чаще обращаются семьи по вопросу возврата средств материнского (семейного) капитала в Пенсионный фонд России и получения возможности повторного использования данных средств по другому основанию либо на иные цели.

Несмотря на целевое назначение денежных средств, законодателем не предусмотрена возможность возврата средств материнского (семейного) капитала в Пенсионный фонд России, не регламентируются и не учитываются случаи использования данных средств материнского (семейного) капитала при прекращении обязательств по договорам ипотечного жилищного кредитования в связи с:

- невозможностью обеспечить надлежащее исполнение обязательств по кредитному договору;
- невозможностью по объективным причинам завершить индивидуальное жилищное строительство;
- неисполнением застройщиком условий долевого строительства многоквартирных домов или его банкротством;
- распадом семьи и дальнейшим выделением долей членов семьи, в том числе детей, в жилом помещении.

В настоящее время повторное использование средств материнского (семейного) капитала возможно только на основании судебного решения в порядке статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающего обязанность Пенсионного фонда России принять денежные средства от получателя материнского (семейного) капитала, и при фактическом зачислении данных денежных средств на лицевой счёт получателя материнского (семейного) капитала в Пенсионном фонде России.

Однако данная процедура требует значительных временных и финансовых затрат от семьи, которая в итоге оказывается незащищённой. Кроме того, к примеру, в случае банкротства подрядной организации денежные средства могут вообще не поступить в полном объёме.

Защита интересов семей-получателей средств материнского (семейного) капитала должна заключаться в предоставлении возможности повторного его использования при отсутствии виновного поведения получателя этих средств, а также при наличии судебного решения о возврате средств в Пенсионный фонд России со стороны организации и/или лица, не исполнившего или ненадлежащим образом исполнившего договорные обязательства, вне зависимости от сроков поступления денежных средств в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В целях защиты прав несовершеннолетних детей, являющихся субъектами правоотношений, связанных с предоставлением мер дополнительной государственной поддержки семьям с детьми, необходимо разработать и закрепить в нормативно-правовых актах порядок возврата средств материнского (семейного) капитала в Пенсионный Фонд России, в случаях:

- инициативы со стороны получателя средств материнского (семейного) капитала;
- наступления последствий, обусловивших невозможность улучшения жилищных условий по причинам, независящим от получателя средств материнского (семейного) капитала;
- ненадлежащего исполнения ипотечного (кредитного) договора, на погашение которого были направлены средства материнского (семейного) капитала.

Важным направлением работы Уполномоченного является защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа. Большинство несовершеннолетних, состоящих на учёте на получение жилого помещения из специализированного жилищного фонда – это лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При этом особую обеспокоенность вызывает негативная тенденция роста числа необеспеченных жильём помещением, на фоне ежегодного сокращения обеспеченных жильём детей-сирот и лиц из их числа.

В адрес Уполномоченного ежегодно поступает большое количество обращений от законных представителей детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также от самих несовершеннолетних и лиц указанной категории с просьбой о содействии в защите их жилищных прав. Заявители указывают на многочисленные случаи:

- отказа во включении их в список лиц, подлежащих обеспечению жильём помещением;
- признания невозможным проживание в ранее занимаемом жилым помещением;
- непринятие мер по сохранности жилых помещений в период нахождения детей в учреждениях для детей-сирот;
- предоставления жилья ненадлежащего качества;
- длительного непредоставления жилого помещения;
- необоснованного затягивания исполнения судебного решения.

В этой связи, по конкретным обращениям в 2020 году Уполномоченным направлены запросы в адрес органов прокуратуры Краснодарского края, Московской, Нижегородской Пензенской, Саратовской и Тульской областей проведены проверки фактов нарушения жилищных прав вышеуказанной категории граждан и приняты меры прокурорского реагирования, в результате чего жилищные права заявителей были восстановлены.

Необходимо отметить, что решение вопроса накопившейся задолженности по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа жилыми помещениями не находит своего разрешения и требует системного подхода.

По данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения на 1 января 2021 года 283,6 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоят на учёте на получение жилого помещения, из них 192,7 тыс. человек, у которых это право наступило, но не реализовано. Таким образом, по сравнению с прошлым годом численность указанной категории детей, состоящих на жилищном учёте, увеличилась на 2,2 %, а численность лиц, не реализовавших своё право на жилое помещение (от 18 лет и старше) – на 6 %.

С целью сдерживания роста жилищной задолженности органы власти субъектов Российской Федерации отказывают в признании законного права на обеспечение жилым помещением в административном порядке. В связи с чем дети-сироты всё чаще обращаются в суд не для того, чтобы ускорить получение жилья, а для того, чтобы подтвердить имеющееся у них право, которое оспаривается представителями власти, в чьи полномочия входит обеспечение наилучших интересов детей-сирот.

Необходимо констатировать, что эффективных мер по разрешению общегосударственной проблемы накопившейся задолженности по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа, а также по повышению государственных гарантий реализации их права на жилое помещение, включая сокращение судебных дел, улучшение качества предоставляемых жилых помещений, повышение ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение прав детей-сирот в жилищной сфере не принимается.

Несмотря на имеющиеся многочисленные поручения Президента Российской Федерации, деятельные механизмы по их реализации также не разрабатываются, сроки исполнения затягиваются, ответственность перекладывается на субъекты Российской Федерации. Так, например, с 2018 года остаются невыполненными поручения Президента Российской Федерации, касающиеся разработки целевой программы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа. Вместе с тем для сокращения ежегодно увеличивающегося числа лиц, не реализовавших своё право на жильё, органами власти предлагаются к принятию нормы, далёкие от наилучших интересов детей-сирот, поскольку они направлены на сокращение социальных обязательств государства по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот путём отказа от ранее установленных государственных гарантий прав.

Особую обеспокоенность вызывает инициатива, касающаяся введения сертификата на получение выплаты для приобретения жилого помещения (жилищный сертификат). Авторами новеллы не оцениваются риски, возможные негативные последствия, а также не обеспечиваются механизмы предварительной экспертизы приобретаемого жилья и предупреждения незаконного обналичивания средств жилищных сертификатов и совершения мошеннических действий в отношении лиц из числа детей-сирот. Предлагаемый путь решения существующей проблемы может привести к росту мошеннических действий в отношении лиц из числа детей-сирот, утрате их прав на жилые помещения, а также мошенничеству при получении выплат, что уже сейчас подтверждается практикой Приморского края.

В данной связи необходимо обратить внимание, что по данным МВД России, с 2018 года число зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 159 УК РФ (мошенничество), выросло на 14 %, а ст. 159.2 УК РФ (мошенничество при получении выплат) – на 39,2 %. Количество преступлений, предусмотренных ст. 159.3 УК РФ (мошенничество с использованием электронных средств платежа), за последние три года увеличилось почти в 113 раз (с 228 в 2017 г. до 25 820 в 2020 г.).

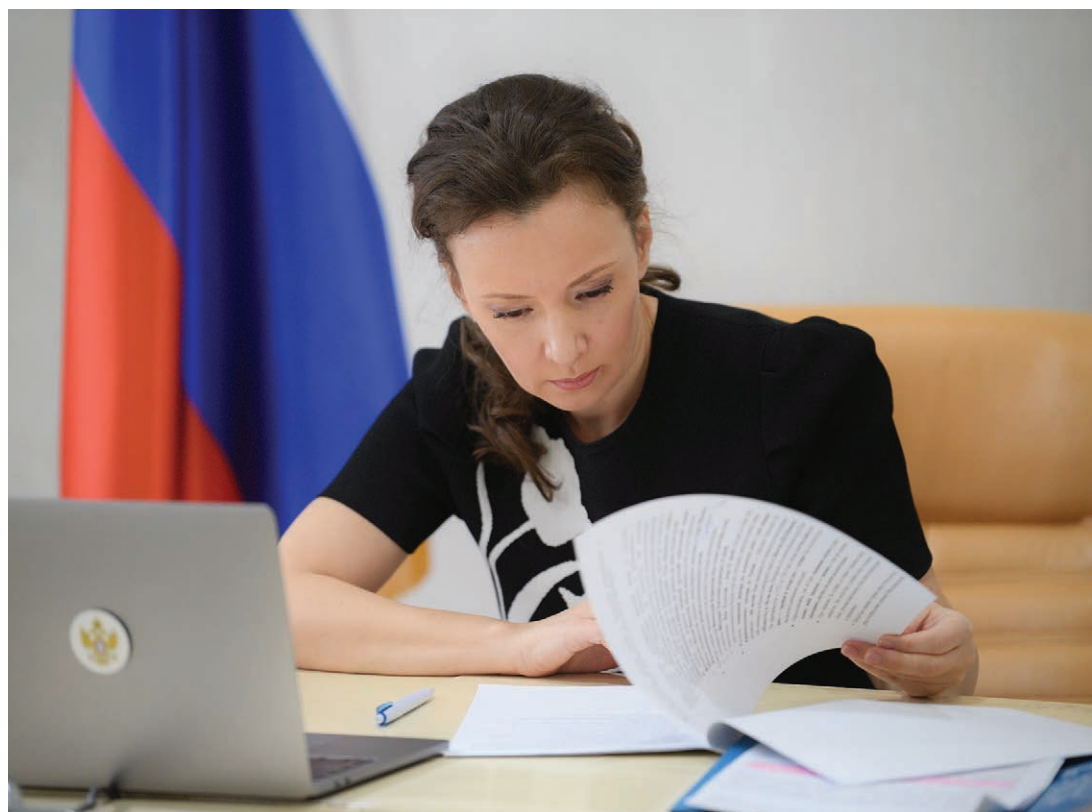
Не повсеместно органами власти субъектов Российской Федерации обеспечивается надлежащее качество строящегося и приобретаемого жилья для детей-сирот, а порой дома для детей-сирот строятся в экономически неразвитых территориях, где отсутствует инфраструктура и транспортное сообщение.

По информации СК России, за истекший период 2020 года возбуждено 83 уголовных дела о преступлениях, связанных с нарушением прав детей-сирот на жильё, из которых 49 – о выделении детям-сиротам некачественных жилых помещений, что составляет 69,4 % от общего числа преступлений в данной сфере.

Состояние преступности и коррупциогенности в данной сфере также вызывает серьёзную обеспокоенность. Следственными органами систематически выявляются преступления о злоупотреблениях при освоении бюджетных средств, нарушениях при проведении закупочных аукционов, несоблюдении правил предоставления жилья и др.

Мера социальной поддержки детей-сирот в виде предоставления жилых помещений направлена на обеспечение наилучших условий для их социализации, интеграции в общество и последующее становление. Однако повсеместное неисполнение требований законодательства, отсутствие нормативного правового регулирования деятельности по постинтернатному сопровождению выпускников организаций для детей-сирот и отсутствие мер поддержки по обеспечению временного проживания детей-сирот до реализации права на жильё ставит детей-сирот в положение наиболее незащищённой категории граждан нашей страны.

Согласно ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, государство берёт на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. Во исполнение указанного положения государственными органами власти всех уровней должны быть предприняты исчерпывающие меры для погашения имеющейся задолженности перед детьми-сиротами и лицами из их числа по обеспечению жилыми помещениями, недопущению сокращения социальных гарантий этих граждан, пресечению случаев незаконных отказов в признании их права на жилое помещение и незаконного обогащения должностных лиц за счёт бюджетных денежных средств, выделяемых на жильё детей-сирот.



Ещё одним направлением работы омбудсмана является защита прав детей, проходящих лечение вдали от мест постоянного проживания.

Так, после обращения Уполномоченного к мэру Москвы С. С. Собянину, благотворительный фонд помощи детям и их семьям «Добрый дом», бесплатно предоставлявший на протяжении нескольких лет арендуемое жильё онкобольным детям, получающим высокотехнологичную медицинскую помощь в столичных клиниках, в декабре 2019 года получил в безвозмездное пользование два четырехэтажных здания общей площадью 3,6 тыс. кв. м. Часть помещений на пожертвования благотворителей была отремонтирована и переоборудована. Сейчас в «Добром доме» бесплатно проживают 42 семьи с тяжело больными детьми, проходящими лечение в московских клиниках.

Потребность в таком жильё имеется и в других субъектах Российской Федерации, в частности в г. Санкт-Петербурге. По информации одного из петербургских фондов, оказывающих благотворительную помощь семьям в предоставлении жилья на период лечения их детей, в 2020 году за помощью в предоставлении бесплатного жилья в фонд обратились родители более 2 тыс. детей. Кроме того, в связи с пребыванием детей на лечении за пределами своих регионов, возникают и иные вопросы, требующие комплексного решения. Например, предоставление различных льгот, социального и пенсионного обеспечения, регистрация по месту пребывания, информирование о возможностях фонда.

Таким образом, в целях защиты прав несовершеннолетних на жильё Уполномоченный полагает необходимым рекомендовать:

#### 1. Правительству Российской Федерации:

- принять эффективные меры, направленные на защиту жилищных прав и обеспечение жильём многодетных семей и семей, воспитывающих детей-инвалидов;
- разработать целевую программу обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, направленную на поэтапное и полное погашение накопившейся задолженности, обеспечив необходимо финансирование;
- установить дополнительные меры социальной поддержки детям-сиротам и лицам из их числа, обеспечивающие проживание данной категории граждан до получения жилого помещения;
- принять действенные меры по усилению и обеспечению контроля на этапах закупки, строительства и предоставления жилых помещений для детей-сирот;
- предусмотреть ответственность для должностных лиц за незаконное вынесение решения об отказе во внесении в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилым помещением.

#### 2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- установить дополнительные меры социальной поддержки для семей с детьми в форме адресной материальной помощи на определённый срок для аренды жилья в случаях их выселения из единственного жилого помещения, являющегося предметом залога по договорам ипотечного кредитования;
- принять меры по обеспечению бесплатного и комфортного проживания тяжело больных детей, проходящих лечение и реабилитацию в федеральных клиниках.



## ПРАВО НА АЛИМЕНТЫ

Семейный кодекс Российской Федерации предоставляет родителям равные права и равные обязанности в отношении своих детей, таким образом содержать ребёнка обязаны оба родителя вне зависимости от совместного или раздельного проживания с ним. В то же время в сознании большинства граждан нашей страны выплата алиментов и содержание ребёнка не является неотъемлемой составляющей родительских функций.

По данным Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации, в 2020 году на исполнении находилось 1 401 506 исполнительных производств по алиментным платежам, окончено и прекращено 607 945 производств, из которых 39 328 добровольно исполнены должниками (что составляет 6,5 %). Несмотря на это количество обращений по вопросам о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних, поступивших в адрес Уполномоченного в 2020 году по сравнению с 2019 годом, выросло на 5,4 %.

Анализ данной категории обращений показывает, что действующих мер для обеспечения исполнения судебных постановлений недостаточно, а существенная часть должников не исполняет свои обязанности по содержанию детей.

Особое значение в обеспечении законных прав детей на получение содержания от родителей имеет принцип неотвратимости наказания за неисполнение обязанности по содержанию несовершеннолетнего ребёнка. В обеспечении исполнения судебных постановлений данной категории необходима скоординированная работа всех органов власти. Но крайне важна работа судебного пристава-исполнителя по своевременному привлечению

должника к ответственности и, при необходимости, возбуждению розыскного дела. Понимание должником неотвратимости наказания – очень важная мотивация к исполнению возложенных на него обязательств, что подкрепляется практикой применения таких ограничительных мер, как пользование специальным правом и ограничение выезда за пределы Российской Федерации. Такие меры применяются всё активнее и показывают свою эффективность – ежегодно тысячи должников начинают осуществлять выплаты только в целях снятия наложенных на них ограничений.

По данным Федеральной службы судебных приставов России, за 2020 год было возбуждено 564 367 исполнительных производств о взыскании алиментов (за 2019 г. – 709 477, за 2018 г. – 694 333), 39 328 исполнено добровольно (за 2019 г. – 43 380, за 2018 г. – 40 426), а по 30 937 оставшимся на исполнении производствам должники привлечены к уголовной ответственности (за 2019 г. – 36 378, за 2018 г. – 35 813).

В большинстве регионов Российской Федерации родителю, проживающему совместно с ребёнком, в отношении которого вторым родителем не исполняются алиментные обязательства, выплачивается пособие на ребёнка в повышенном размере. Однако размеры этого пособия устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации и существенно разнятся от региона к региону. Кроме того, в большинстве случаев это пособие не превышает 500 рублей в месяц, что не может заменить ребёнку содержание, которое он должен получать от родителя.

В связи с поручением Президента Российской Федерации В. В. Путина о разработке дополнительной адресной социальной поддержки детям, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, вопрос о создании алиментного фонда, который неоднократно ставился на всевозможных площадках, вновь стал актуальным. В адрес Уполномоченного часто поступают просьбы о создании такой системы. Зарубежный опыт показывает, что есть эффективные модели существования такого вида фондов для обеспечения основных прав ребёнка на достойный уровень жизни. С точки зрения взыскателя по алиментам, создание алиментного фонда – это возможность получать ежемесячно денежные средства из фонда для удовлетворения ежедневных потребностей ребёнка.

При этом нельзя допустить снижения ответственности родителя, уклоняющегося от выплаты алиментов. На текущий момент бремя доказывания состоятельности алиментоплательщика ложится на взыскателя, а не на должника, что, безусловно, снижает эффективность принимаемых мер по принудительному исполнению. В настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации разрабатывается проект федерального закона, предусматривающий возможность привлечения алиментоплательщика к ответственности за неисполнение алиментных обязательств в том объёме, который установлен судебным актом или соглашением об уплате алиментов. По мнению Уполномоченного, принятие данного нормативно-правового акта позволит улучшить положение семей с детьми, на содержание которых взыскиваются алименты.

Поддерживая идею создания алиментного фонда, Уполномоченный считает целесообразным и необходимым проводить работу по поиску и применению дополнительных механизмов воздействия на должников, оказанию содействия взыскателям. В этом отношении алиментный фонд должен исключить подмену ответственности родителя государственными обязательствами, а своей основной задачей должен иметь поддержку со стороны государства, той категории детей, чьи родители, например, не перспективны в выплатах на их содержание. При этом необходимо предусмотреть такие механизмы взыскания денежных средств с должников, которые станут максимально невыгодными и неудобными для них.

Кроме того, непосредственная работа с обращениями граждан позволила сделать вывод о недостаточности мер, принимаемых по перечислению алиментов на содержание несовершеннолетних детей с лиц, отбывающих

наказание в учреждениях пенитенциарной системы. Вместе с тем в соответствии со статьёй 157 Уголовного кодекса Российской Федерации одним из видов санкций является лишение свободы лица, систематически не исполняющего обязанности по выплате алиментов. Так, в 2020 году ФССП России возбуждено 44,3 тыс. уголовных дел в отношении лиц, не уплачивающих средства на содержание детей или нетрудоспособных родителей.

Дети ежедневно нуждаются в обеспечении их основных потребностей в хорошем питании, одежде, а не в полном объёме и несвоевременное перечисление денежных средств на их содержание ведёт к ухудшению их благосостояния. В этой связи требуется усилить контроль за осуществлением своевременного и в полном объёме перечисления алиментов на содержание несовершеннолетних детей с лиц, отбывающих наказание в подведомственных учреждениях.

Уполномоченный полагает, что крайне важно исключить возникновение таких ситуаций, с которыми столкнулись отдельные граждане при получении мер дополнительной государственной поддержки семьям с детьми, когда отдельно проживающий родитель, имеющий задолженность по алиментам, получает меры государственной поддержки на детей. Напротив, следует сформировать неблагоприятную среду для должников и расширить спектр ограничительных мер за неисполнение обязанностей, возложенных на основании закона по аналогии с нормами статьи 67.1. Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Например, исключить возможность получения социального налогового вычета на ребёнка для тех родителей, которые имеют задолженность по алиментам и уклоняются от их уплаты.

В этой связи предложение Уполномоченного о создании реестра лиц, уклоняющихся от выплаты алиментов, было озвучено в ходе круглого стола в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также направлено в Правительство Российской Федерации. Создание такого реестра необходимо для использования в работе не только банками и кредитными организациями, но и органами власти. Например, судьи могли бы пользоваться данным реестром при рассмотрении судами вопросов о даче разрешения на выезд за границу ребёнку при споре между родителями при оценке доказательств сторон, а также органы социальной защиты, Фонд социального страхования и Пенсионный фонд Российской Федерации – при решении вопросов о назначении государственных пособий на детей.

Необходимо отметить неоднозначный и требующий коррекции вопрос о реализации нового порядка выплаты пособия в связи с временной нетрудоспособностью гражданина, являющегося плательщиком алиментов, установленного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2020 № 2375 «Об особенностях финансового обеспечения, назначения и выплаты в 2021 году территориальными органами Фонда социального страхования Российской Федерации застрахованным лицам страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, осуществления иных выплат и возмещения расходов страхователя на предупредительные меры по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников» (далее – Постановление Правительства РФ № 2375).

Согласно действующему законодательству на страхователя (работодателя) не возложена обязанность по передаче в Фонд социального страхования Российской Федерации документов на удержание алиментов из пособия. При этом единообразный порядок действий взыскателя и судебного пристава-исполнителя в описываемой ситуации также не определён. Следовательно, несмотря на имеющиеся правовые механизмы о взыскании алиментов, взыскателю необходимо самостоятельно решать этот вопрос.



Ответственность за обеспечение прав несовершеннолетнего в данном случае возлагается на взыскателя по алиментам, которому для получения выплат из Фонда социального страхования РФ (Далее – ФСС) необходимо либо написать заявление, забрать исполнительный документ по месту работы алиментоплательщика и предъявить исполнительный лист напрямую в ФСС, а после окончания периода нетрудоспособности осуществить действия в обратном порядке; либо обращаться в отдел судебных приставов в целях направления в ФСС постановления судебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на пособие по временной нетрудоспособности, выплачиваемого должнику.

Особое внимание Уполномоченным уделяется фактам нарушения права на получение алиментов несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей. Согласно статистическим данным, представленным в форме 103-РИК, за 2020 год правом на получение алиментов обладали 247 996 детей, оставшихся без попечения родителей (в 2019 г. – 261 401, в 2018 г. – 269 360), из них 96 727 несовершеннолетних получали алименты, что составляло 39 % от общего числа таких детей (в 2019 г. – 36,9 %, в 2018 г. – 35,6 %). В том числе 84 493 ребёнка из замещающих семей и 11 234 воспитанника организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (39,7 % от воспитанников организаций, имеющих право на получение алиментов). Динамика показывает, что доля детей, имевших право на получение алиментов, а также количество несовершеннолетних их получивших, постепенно увеличивается. Однако, данная проблема не теряет своей остроты и актуальности, требует постоянного внимания, что подтверждается результатами инспекционных проверок соблюдения прав указанной категории детей в субъектах Российской Федерации и многочисленными обращениями граждан в адрес Уполномоченного.

Так, например, Уполномоченным в ходе проверки учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Калужской области были выявлены трудности в получении алиментов на несовершеннолетних, в том числе воспитанников детских домов и детей, переданных на воспитание в замещающие семьи. В 2019 году право на получение алиментов имели 1 487 детей, находившихся в замещающих семьях, а также 182 воспитанника организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В действительности алименты получали 539 детей, воспитывавшихся в замещающих семьях, и 64 воспитанника детских учреждений.

В государственном бюджетном учреждении «Чернышевский детский дом» Республики Крым при изучении личных дел воспитанников установлено, что из 25 детей, в отношении которых вынесено решение суда о взыскании алиментов, алименты получают только 3 воспитанника. В краевом государственном казённом учреждении Хабаровского края, в Детском доме № 34 из 37 воспитанников, имевших право на алименты, денежные средства получали лишь 10 человек.

В ходе инспекционных поездок в регионы Российской Федерации были выявлены неоднократные случаи бездействия администрации учреждений для детей-сирот по взысканию алиментов в пользу воспитанников в нарушение положений подпунктов «г, к» пункта 51 Постановления Правительства Российской Федерации 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», согласно которым указанные организации обязаны осуществлять деятельность по предупреждению нарушения личных имущественных прав детей, а также предпринимать меры по восстановлению нарушенных прав детей и представлять их интересы в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах.

Так, например, в Калужской области в государственном бюджетном учреждении «Центр содействия семейному воспитанию имени Попова В. Т.» и государственном казённом учреждении здравоохранения «Дом ребёнка

специализированный для детей с органическим поражением центральной нервной системы с нарушением психики» отсутствует практика взыскания неустойки за неуплату денежных средств на воспитание детей с должников по исполнительному производству. Кроме того, как и в Хабаровском крае, администрации детских организаций в случае отсутствия ответов на запросы в установленном законодательством сроки не принимают мер по рассмотрению запросов и не обращаются в надзорные органы, что свидетельствует о формализме проводимой работы.

В некоторых регионах результаты проверок свидетельствуют о неудовлетворительном исполнении территориальными подразделениями судебных приставов Методических рекомендаций по порядку исполнения требований исполнительных документов о взыскании алиментов, утверждённых ФССП России 19.06.2012 № 01-16, согласно которым территориальными органами ФССП России с государственными учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не реже одного раза в квартал проводятся сверки поступления исполнительных документов о взыскании алиментов на детей, находившихся в данных учреждениях. Кроме того, были выявлены недостатки в работе судебных приставов в части направления в установленные законодательством сроки ответов на запросы детских учреждений и направления документов по принятым решениям в рамках исполнительных производств.

Защита имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей, носит комплексный характер. Активную роль в ней, в том числе по взысканию алиментов, должны принимать непосредственно законные представители несовершеннолетних под контролем органов опеки и попечительства. Органы опеки и попечительства обязаны осуществлять взаимодействие с заинтересованными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках установленной компетенции для выявления, предотвращения и устранения препятствий, возникающих при исполнении законодательства в указанной сфере.

Несмотря на то, что в полномочия органов опеки и попечительства не входит составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 5.35.1 КоАП РФ, усматривается необходимость проведения сотрудниками органов опеки и попечительства работы по разъяснению положений и норм законодательства в части защиты имущественных прав подопечных детей, а также необходимости обращения в компетентные органы опекунов (попечителей, приёмных родителей), в том числе с заявлением о привлечении должников к административной ответственности.

В соответствии со статьями 93-94 СК РФ несовершеннолетние, нуждающиеся в помощи, в случае невозможности получения содержания от своих родителей, имеют право на получение в судебном порядке алиментов от своих дедушек, бабушек, трудоспособных совершеннолетних братьев и сестёр, обладающих необходимыми для этого средствами. В ходе проведённых Уполномоченным проверок подобные случаи не установлены, следовательно, анализ состава семьи несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, на предмет возможности взыскания алиментов с их близких родственников органами опеки и попечительства, а также законными представителями данной категории детей не проводится.

Вышеуказанное свидетельствует о многочисленных фактах нарушения прав детей, оставшихся без попечения родителей, на получение алиментов, связанных с бездействием администрации учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; игнорированием требований Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и Методических рекомендаций по порядку исполнения требований исполнительных документов о взыскании алиментов при осуществлении исполнительных действий со стороны территориальных органов ФССП России; отсутствием контроля со стороны органов

опеки и попечительства за действиями законных представителей несовершеннолетних, направленных на защиту имущественных прав детей, и другими обстоятельствами.

Таким образом, в целях защиты прав несовершеннолетних на алименты Уполномоченный считает необходимым предложить:

1. Государственной Думе Российской Федерации:

– рассмотреть вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части исключения из перечня физических лиц, имеющих право на стандартный налоговый вычет на ребёнка, родителей, уклоняющихся от выплаты алиментов, предоставив право второму родителю, с которым проживает ребёнок, на получение налогового вычета в двойном размере.

2. Правительству Российской Федерации:

– внести изменения в Постановление Правительства РФ № 2375, обязав работодателей (страхователей) предоставлять сведения о наличии исполнительных документов в отношении работника в Фонд социального страхования Российской Федерации, а Фонду социального страхования Российской Федерации обращать взыскания на выплачиваемые пособия в рамках законодательства об исполнительном производстве в соответствии с исполнительным документом.

3. Министерству просвещения Российской Федерации:

– в рамках работы по реформированию деятельности органов опеки и попечительства рассмотреть вопрос об их деятельности по проведению разъяснительной работы и сопровождению законных представителей детей, оставшихся без попечения родителей, по вопросам взыскания алиментов на их содержание.

4. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации:

– разработать единый реестр лиц, уклоняющихся от выплаты алиментов, для использования органами власти, размещённой в нём информации, в том числе в формате межведомственного взаимодействия.

5. Федеральной службе исполнения наказания Российской Федерации:

– усилить контроль за обеспечением прав несовершеннолетних детей на получение содержания со стороны родителей, осуждённых и находящихся в местах лишения свободы, предоставлять преимущественное право на трудоустройство осуждённым, имеющим несовершеннолетних детей или совершеннолетних недееспособных детей.





## ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И НА ИНФОРМАЦИОННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

С июля 2020 года вступили в силу новые поправки в ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, которые нашли отражение в Указах Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства», от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» и принятых в рамках их реализации исполнительными органами государственной власти концепциях, планах мероприятий и государственных программах.

Предусматривается проведение непрерывного мониторинга и анализа угроз, возникающих в связи с внедрением новых информационных технологий, для своевременного реагирования на них; совершенствование механизма ограничения доступа к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено федеральным законом, и её удаления; создание системы, обеспечивающей возможность устойчивого, безопасного и независимого функционирования российского сегмента сети Интернет, а также рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, государственного управления. В этой связи обеспечение и реализация прав граждан и несовершеннолетних на доступ к информации и информационную безопасность приобретает особую актуальность.

В ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации закреплены основы информационных прав, определено право, отмеченное, в том числе в международных документах: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Гарантии прав на доступ к информации и информационную безопасность обеспечены ст. 8 и 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ст. 5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст. 152.2 ГК РФ, ст. 5.39 КоАП РФ, ст. 140 УК РФ и другими нормами, согласно которым право на доступ к информации понимается как возможность осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых законных источников, при этом запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

Всесторонний доступ к информации является необходимым условием современного диалога между государством и обществом, способствует росту доверия граждан к госорганам.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года указал на необходимость обеспечения бесплатного доступа к социально значимым отечественным интернет-сервисам.

Во исполнение данного поручения Минцифры России приказом Минкомсвязи России от 31.03.2020 № 148 организовано проведение до 30 июня 2021 года эксперимента по оказанию гражданам на безвозмездной основе услуг связи для передачи данных и предоставления доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет на территории Российской Федерации. Также утверждён перечень социально значимых интернет-сервисов с безвозмездным доступом, включая сайты органов государственной власти. К сожалению, сайты Уполномоченного ([deti.gov.ru](http://deti.gov.ru)), Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации ([mintrud.gov.ru](http://mintrud.gov.ru)), Росмолодёжи ([fadm.gov.ru](http://fadm.gov.ru)) не вошли в данный перечень даже после того, как на это было обращено внимание Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Уполномоченный рассчитывает, что после завершения эксперимента, перечисленные ресурсы всё же войдут в перечень социально значимых.

В 2020 году Счётная палата Российской Федерации совместно с АНО «Информационная культура» и Центром перспективных управленческих решений провела исследование информационной открытости федеральных органов исполнительной власти и составила их рейтинг. Анализ охватил 72 федеральных органа исполнительной власти (ФОИВ). Среди них: 21 федеральное министерство и 51 ведомство из числа служб, агентств и управлений. Анализ проводился по трём направлениям: открытость сайтов ФОИВ (соответствие требованиям закона, реагирование на запросы граждан, работа с журналистами), представленность данных на сайте, открытый диалог (использование социальных сетей, функционирование общественных советов). По оценке авторов исследования, из 72 ФОИВ только три (Минэнерго России, Росмолодёжь и Федеральная служба судебных приставов) имели высокую степень открытости.

Требования к открытости сайтов о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Уполномоченный в отчётном году продолжил следить за соблюдением требований федерального законодательства по информационной открытости образовательных организаций, организаций социальной защиты населения, медицинских организаций, оказывающих услуги несовершеннолетним.

В частности, по результатам проведённой работы было установлено, что в Республике Бурятия на официальном сайте МАОУ Каменский лицей имени Кожевина В. Е. не размещены обязательные сведения, предусмотренные

ст. 29 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Должностные лица администрации Пушкинского района Санкт-Петербурга на своем сайте не разместили информацию о задачах, функциях подведомственного им ГБОУ СОШ № 407 и других образовательных организаций, а также их почтовые адреса, адреса электронной почты, номера телефонов справочных служб. Аналогичные нарушения были выявлены в отношении сайта администрации Вязниковского района Владимирской области. В отношении виновных должностных лиц прокуратурой были возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 13.27 КоАП РФ.

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному в 2020 году по вопросу защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, по сравнению с 2019 годом увеличилось на 80,4 %. Среди основных проблем, указанных заявителями, выделяется нарушение законодательства о персональных данных, о рекламе, зрелищных мероприятиях, запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних и другие вопросы.

Например, в июле 2020 года в адрес Уполномоченного поступил запрос адвоката с просьбой принять меры к финансовому управляющему, который по процессу банкротства физического лица, незаконно получив сведения о месте обучения несовершеннолетней дочери должника, пытался узнать стоимость её обучения. После обращения Уполномоченного в Роскомнадзор в адрес финансового управляющего было направлено требование о недопустимости сбора подобной информации и предупреждение о привлечении его к ответственности по ч. 5 ст. 13.11 КоАП РФ.

Также на рассмотрении Уполномоченного в сентябре отчётного года находилось обращение жительницы Новосибирской области, из которого следовало, что неустановленное правоохранительными органами лицо в нарушение ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» без согласия родителей ребёнка разместило в сети Интернет видео, где их малолетняя дочь в шутку высказывала оскорбления в свой адрес. Обращение заявителя в правоохранительные органы результата не дало, поскольку пользователь ресурса Youtube.com был расположен на территории США. Принимая во внимание изложенное, Уполномоченный обратился в Роскомнадзор с просьбой принять меры, установленные в ст. 23 Закона о защите персональных данных, после чего видео из сети Интернет было удалено.

Другим примером нарушения прав несовершеннолетних на информационную безопасность стало обращение, согласно которому на одном из сайтов в сети Интернет, не зарегистрированном в качестве средства массовой информации, были размещены фотоизображение и информация о месте проживания несовершеннолетних. В результате обращения Уполномоченного в Управление Роскомнадзора по Уральскому федеральному округу в адрес Интернет-портала было внесено мотивированное требование об удалении unlawfully размещённых персональных данных несовершеннолетних граждан.

В целях обеспечения лучшей защиты персональных данных, в том числе несовершеннолетних, в декабре 2020 года был принят Федеральный закон № 519-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», согласно которому появилась возможность установить запреты на передачу персональных данных неограниченному кругу лиц. При этом оператор персональных данных обязан обеспечить субъекту персональных данных возможность определить перечень персональных данных по каждой категории, указанной в согласии на обработку, разрешённых субъектом. Кроме того, устанавливается, что молчание или бездействие субъекта ни при каких обстоятельствах не может считаться согласием на обработку его персональных данных. Предусмотрено право субъекта обратиться к любому

лицу, обрабатывающему его персональные данные, с требованием удалить их из общего доступа без дополнительных условий. Принятые изменения должны способствовать лучшей защите и обеспечению законных прав и интересов несовершеннолетних.

На протяжении последних лет внимание Уполномоченного было обращено на проведение зрелищных мероприятий, их возрастной классификации и допуск на эти мероприятия детей. Так, например, в марте 2020 года в адрес Уполномоченного поступило обращение о том, что на одном из кинофестивалей несовершеннолетним был показан фильм с возрастной маркировкой «18+». Информация об этом фильме была размещена на официальном сайте кинофестиваля совместно с другими фильмами, предназначенными для показа несовершеннолетним. Прокуратура Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в отношении лица, ответственного за ведение сайта, возбудила дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 6.21 КоАП РФ. Кроме того, организаторы кинофестиваля в нарушение действующего законодательства и регламента проведения мероприятия не организовали предварительный просмотр фильмов, в результате чего на конкурс попал фильм, который не соответствовал целям фестиваля и приоритетам государственной семейной политики. В связи с этим заместителю губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры прокуратурой было внесено представление.

На рассмотрении Уполномоченного в сентябре 2020 года находилось обращение гражданина, сообщившего о распространении в сети Интернет среди несовершеннолетних информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения. В ходе проверки было установлено, что действительно, в сообществах среди участников присутствовали несовершеннолетние. В этой связи Уполномоченным было направлено письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. В отношении руководителей групп возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 6.21 КоАП РФ, в отношении указателей страниц сайтов в сети Интернет прокуратурой Центрального района Санкт-Петербурга поданы административные иски о признании размещённой на сайтах информации запрещённой в Российской Федерации и о последующей её блокировке.

В мае к Уполномоченному поступило обращение о содержащихся в текстах песен одного из исполнителей информации, запрещённой к распространению среди несовершеннолетних. По результатам проведённой проверки прокуратурой в адрес организаторов концертов направлены представления и предостережения о необходимости приведения возрастной классификации концертов к маркировке «18+», исключающей доступ на мероприятия несовершеннолетних. В Кировской области на одном из фасадов жилых домов был размещён плакат с рекламой алкогольного напитка и с непристойной подписью. После обращения Уполномоченного в ФАС России в отношении юридического лица было возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 14.3 КоАП РФ.

В июле 2020 года в адрес Уполномоченного поступило обращение о распространении среди 4-17-летних воспитанников одного из социальных учреждений Свердловской области запрещённой информации (песни с использованием нецензурной лексики). В ходе проведённой Уполномоченным проверки были получены сведения, подтверждающие изложенные в обращении доводы, направлено соответствующее письмо в областную прокуратуру. В отношении директора социального учреждения прокуратурой было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 6.17 КоАП РФ (нарушение установленных требований распространения среди детей информационной продукции, содержащей информацию, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию), а также внесено представление.

Кроме того, прокуратурой Республики Башкортостан по обращению Уполномоченного установлено, что в ГБОУ Уфимской коррекционной школе-интернат № 28 для слепых и слабовидящих обучающихся им. Гималтдинова

Р. Н. в компьютерном классе отсутствовали контент-фильтры и учащиеся имели доступ к сайтам, не связанным с задачами обучения.

Изложенные вопросы в поступающих Уполномоченному обращениях свидетельствуют о том, что проблема обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних остаётся актуальной.

Введённые в 2020 году ограничения в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции (COVID-19) вынудили образовательные организации частично или временно перейти на дистанционный формат обучения, использование несовершеннолетними электронных устройств связи стало более активным.

Согласно данным компании Mediascope<sup>1</sup>, в феврале-ноябре 2020 года интернетом в России хотя бы раз в месяц пользовались в среднем 95,6 млн человек или 78,1 % населения всей страны старше 12 лет. Распространение интернета в России среди самых молодых россиян в 2020 году в возрасте от 12 до 24 лет приблизилось к 100 %. Мобильное устройство или смартфон остаются главным устройством для выхода в интернет среди россиян всех возрастов.

По данным компании Mediascope, в 2019 году интернет-пользователями являлись: 93 % детей из числа несовершеннолетних в возрасте 5-11 лет, 89 % детей из числа несовершеннолетних в возрасте 5-7 лет, 97 % детей из числа несовершеннолетних в возрасте 8-11 лет. Исследователи отмечают, что дети рано начинают пользоваться интернетом. По результатам проведённых опросов было установлено, что дети, которым сейчас 8-11 лет, в большинстве случаев начинали пользоваться интернетом в 6-7 лет. Малыши, которым сейчас 5-7 лет, становились интернет-пользователями в 4-5 лет, а в возрасте 5-7 лет проводили в интернете без присмотра взрослых 39 % времени. К 8-11 годам этот показатель возрастал до 55 %.

Почти каждый день (6-7 дней в неделю) интернетом пользуются 45 % детей. Чем старше ребёнок, тем чаще он проводит время в сети. В 8-11 лет уже 54 % детей проводят указанное количество времени в интернете.

Для выхода в интернет 67 % детей в возрасте 5-11 лет используют смартфон. Для детей 5-7 лет преобладающими устройствами выхода в Сеть являются смартфон (его выбирает 52 % детей) и планшет (48 % детей). 74 % детей 8-11 лет предпочитают пользоваться только смартфоном.

Различия в потреблении контента в сети обусловлены возрастом несовершеннолетних. Так, среди детей 5-7 лет 95 % в основном смотрят видео, 60 % играют в игры, 83 % детей 8-11 лет большую часть времени, проведённого в интернете, уделяют учёбе и развивающему контенту, а 55 % – социальным сетям. Однако для последних значимыми также являются мультимедийные развлечения: 86 % детей 8-11 лет смотрят видео, 74 % играют в онлайн-игры, 68 % подбирают картинки и работают с изображениями и 66 % слушают музыку.

Данные, полученные в ходе исследования компании Mediascope, подтверждаются результатами анкетирования школьников НИКО Рособнадзора, представленными в конце 2019 года. Опрос показал, что 99 % российских школьников регулярно пользуются интернетом, где чаще всего предпочитают общаться в соцсетях, искать информацию и смотреть видео. Чем старше ученик, тем выше вероятность, что он пользуется интернетом с телефона: 56 % пятиклассников, проживающих в городах, используют для выхода в сеть именно телефон, а не компьютер или планшет, тогда как у десятиклассников этот показатель может достигать 88 %.

Среди старших школьников до 90 % используют сеть Интернет для того, чтобы переписываться и искать информацию, и меньше 40 % – для компьютерных игр. С возрастом дети чаще используют сеть Интернет для осуществления покупок (28 % семиклассников и 45 % десятиклассников). Мальчики играют

<sup>1</sup> <https://mediascope.net/news/1250827/>



в компьютерные игры чаще девочек (57 % десятиклассников и только 21 % десятиклассниц). При этом социальными сетями мальчики и девочки пользуются примерно поровну (около 85 % и 87 % соответственно). Большинство подростков имеют аккаунты в одной и более социальных сетях.

Таким образом, возрастает потребность в разработке детского позитивного контента, в том числе в сети Интернет, а также в принятии системных мер, направленных на информационную безопасность несовершеннолетних, в том числе на законодательном уровне.

В 2020 году Федеральным законом от 30.12.2020 № 513-ФЗ введена административная ответственность за оскорбление в сети Интернет (ч. 2 ст. 5.61 КоАП РФ), Федеральным законом от 30.12.2020 № 538-ФЗ введена уголовная ответственность за клевету, распространённую в сети Интернет (ч. 2 ст. 128.1 УК РФ), Федеральным законом от 30.12.2020 № 512-ФЗ введена административная ответственность за пропаганду наркотических средств (ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП РФ), Федеральным законом от 31.07.2020 № 303-ФЗ приняты меры к борьбе с распространением снюса и иной никотиносодержащей продукцией среди несовершеннолетних.

На рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится проект Федерального закона № 973953-7, внесённого в июне 2020 года Московской городской Думой, предусматривающий ограничение продажи несовершеннолетним опасных товаров хозяйственно-бытового назначения и составления перечня таких товаров.

Не теряет актуальности проблема буллинга (травли) и кибербуллинга (интернет-травли) в отношении несовершеннолетних, в частности в российских образовательных организациях и сети Интернет. Минобрнауки России отмечает, что проблема буллинга долгое время не находила отражения в научных исследованиях. Согласно локальным исследованиям, в студенческой среде буллинг встречается реже, чем в школе. На него жалуются около 20 % студентов, в то время как среди школьников эти цифры возрастают до 50-70 %. Распространённость буллинга в вузах оказывается ниже, чем в организациях среднего профессионального образования (33 % против 73 % соответственно). По данным Минздрава России, до 90 % подростков подвержены воздействию кибербуллинга. Значительное число пострадавших от кибербуллинга впоследствии сами становятся «кибербуллерами», что также увеличивает распространённость этого явления.

МВД России отмечает, что сведения о фактах буллинга и кибербуллинга не предусмотрены ведомственной статистической отчётностью, вместе с тем на особом контроле в органах внутренних дел находятся происшествия криминального характера в образовательных организациях. Так, в 2020 году сотрудниками полиции рассмотрено 6 319 таких сообщений, выявленных в ходе приёма граждан, организованного повсеместно силами сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных полиции с целью реализации мер, направленных на раннее выявление противоправного поведения и оказание адресной профилактической работы в образовательных организациях.

Анализ случаев буллинга, проведённый МВД России, показывает, что практически всем случаям травли предшествуют затяжные негативные межличностные отношения и конфликты, которые развиваются непосредственно между сверстниками, педагогами и родителями.

По заказу Минпросвещения России ФГБНУ «Институт изучения детства, семьи и воспитания Российской академии образования» в 2020 году разработал проект современной концепции комплексной профилактики агрессивного поведения в образовательной среде, внедрение которой запланировано в I полугодии 2021 года.

В ходе подготовки определены теоретические основы изучения агрессивного поведения в образовательной среде, разработаны концептуальные подходы к

его профилактике, а также цели, задачи, принципы организации, приоритетные направления и методические основы проведения профилактической работы с участниками образовательных отношений, направленные на снижение рисков.

Кроме того, Минпросвещения России подготовлен проект распоряжения Правительства Российской Федерации, предусматривающий реализацию Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года, а также план мероприятий её осуществления, которые будут внесены в Правительство Российской Федерации в марте 2021 года. Проектируемые изменения в указанную концепцию предполагают закрепление в том числе необходимости проявления особого внимания к таким антиобщественным действиям как запугивание, травля (буллинг) ребёнка со стороны одноклассников, распространение лживой, порочащей информации о нём в социальных сетях. В проект плана также включены мероприятия по профилактике данного явления в образовательной среде.

Следует отметить, что Уполномоченным ещё в 2018 году направлялось в Правительство Российской Федерации предложение о необходимости разработки методических рекомендаций, в соответствии с которыми образовательная организация была бы обязана привлекать центры психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи для разрешения сложных (затяжных) конфликтов, как между учащимися, так и между родителями и сотрудниками образовательной организацией (ст. 42 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), на основании того, что специалисты именно этих центров, как правило, имеют необходимый опыт и квалификацию, позволяющую решать сложные конфликты. Однако данное предложение Уполномоченного не нашло поддержки.



Обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних приобретает особую значимость для государственной политики на ближайшее будущее.

Приказом Минцифры России от 01.12.2020 № 644 утверждён план мероприятий, направленных на обеспечение информационной безопасности детей, на 2021-2027 годы. Следует отметить, что сама Концепция информационной безопасности детей, утверждённая распоряжением Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р, фактически была рассчитана до 2020 года и в настоящее время требует корректировки и внесения в неё изменений с учётом новых вызовов и информационных угроз.

Главой Роскомнадзора в августе 2020 года на встрече с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было отмечено, что основной вызов информационной безопасности – это смещение потребления контента в сеть Интернет. При этом среди запрещённого контента лидируют экстремистские материалы, далее следуют порнография, распространение и пропаганда наркотических и психотропных средств, призывы к суицидам несовершеннолетних.

Так, Роскомнадзором в 2020 году в Единый реестр запрещённой информации было включено более 28 тыс. интернет-страниц, содержащих детскую порнографию, в 2019 году – более 29 тыс. Кроме этого, за 2019 и 2020 годы в результате самостоятельного мониторинга Роскомнадзором сети Интернет и контента в социальных сетях было выявлено, заблокировано или удалено ещё более 40 тыс. материалов, содержащих детскую порнографию.

Кроме того, в отчётном году ведомством было вынесено более 23 тыс. решений о наличии на интернет-страницах информации о способах совершения самоубийства и (или) призывов к совершению самоубийства, в 2019 году – более 34 тыс.

Росмолодёжью в 2020 году вынесено более 4,5 тыс. решений в отношении интернет-страниц, содержащих информацию, представляющую угрозу жизни и здоровью несовершеннолетних, в 2019 году – более 1 тыс. Среди негативных течений и направлений лидируют (по убыванию): движение «АУЕ» (Решением Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 17.08.2020 по делу № АКПИ20-514С деятельность данного криминального движения признана запрещённой в Российской Федерации по мотивам экстремистской направленности, влекущей уголовную ответственность); далее следуют движения «Зацепинг», затем «Массовые драки» и замыкает «Скулшутинг».

В 2020 году по сравнению с 2018 годом количество нарушений со стороны средств массовой информации по распространению среди детей информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, сократилось более чем на 30 % и составило 624 и 952 нарушения соответственно, по которым территориальными органами Роскомнадзора составлены протоколы по ч. 2 ст. 13.21 КоАП РФ. Также наблюдается снижение числа выявленных правонарушений по ст. 6.17 КоАП РФ. Так, в 2020 году Роскомнадзором было составлено на 44 % меньше протоколов, чем в 2019 году (136 и 244, соответственно).

Понимая масштабы распространения Интернет-угроз среди несовершеннолетних, Уполномоченным в 2019 и 2020 годах направлялись в органы исполнительной власти предложения по порядку предоставления мобильными операторами связи доступа в сеть Интернет через специальные фильтры трафика по типу «родительский контроль» или иной системы независимо от возраста пользователей. Если кто-либо из пользователей желает снять возрастные ограничения, то для этого достаточно предоставить оператору связи лишь документы, подтверждающие возраст. Информация, перечисленная в ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», негативно влияет не только на детей, но также может негативно отражаться и на взрослых, поэтому предложение Уполномоченного способно позитивно

повлиять на российское общество в целом. Однако, в 2020 году, также как и в 2019 году, предложения Уполномоченного Минцифры России и Роскомнадзором не были поддержаны.

Важно отметить, что сегодня созданы все предпосылки и имеется техническая возможность для реализации предложения Уполномоченного. Центром цифровой экспертизы Роскачества в 2020 году было проведено исследование наиболее популярных 15 мобильных приложений для родительского контроля (5 для iOS и 10 для Android)<sup>2</sup>. В ходе исследования, были опрошены родители детей в возрасте до 15 лет. Согласно мнению 879 родителей, основными причинами установки приложения для родительского контроля является желание уберечь ребёнка от не подходящего его возрасту контента (72 %) и знать, где находится ребёнок (68 %). Примерно половина текущих пользователей приложений для родительского контроля считают, что их дети нейтрально отнеслись к установке такого приложения (53 %). Негативно отнеслось лишь 9 % опрошенных несовершеннолетних.

В исследование вошли приложения, имеющие как минимум функции веб-фильтрации и установки лимитов на использование смартфона, доступные всем пользователям (а не клиенту определённого оператора или стороннего сервиса), популярные в российском сегменте магазинов приложений App Store и Google Play. В исследование не вошли мобильные приложения, находящиеся на стадии бета-тестирования, а также не обновлявшиеся разработчиком более года. Лучшими по совокупности всех критериев признаны приложения Kaspersky, ESET и McAfee (Safe Family) на Android и Kaspersky, McAfee (Safe Family) и Norton на iOS.

Кроме того, систему родительского контроля также предоставляют операторы связи: Билайн, Мегафон, МТС, TELE2. Однако данные операторы не вошли в исследование Роскачества и анализировались отдельно от мобильных приложений. Стоимость взимаемой платы за данную услугу у операторов связи составило от 3 до 9 рублей в сутки. Вместе с тем набор услуг и порядок их подключения (отключения) у всех операторов оказался разным, также не все операторы имели мобильные версии родительского контроля для операционной системы iOS.

Роскомнадзором отмечается, что простые в технической реализации функции родительского контроля для пользователей обычно бесплатны, более эффективные меры защиты предоставляются на платной основе.

Уполномоченный полагает, что существенно повысить защищённость несовершеннолетних в информационной среде могла бы реализация п. 1.31 паспорта федерального проекта «Информационная безопасность», предусматривающего создание и функционирование информационной системы мониторинга маршрутов трафика в сети интернет, мониторинга и управления сетью связи общего пользования и фильтрации интернет-трафика при использовании информационных ресурсов детьми. Создание и функционирование информационного сервиса было запланировано на срок до 31.12.2020 г. Однако к указанному сроку данный сервис так и не был создан. В этой связи Уполномоченным направлено предложение в Минцифры России о необходимости выполнения поставленной в федеральном проекте задачи и создания системы по фильтрации интернет-трафика при использовании информационных ресурсов несовершеннолетними.

Отметим, что в 2018 году Уполномоченным совместно с Роскомнадзором предлагалось подписание с социальными сетями Хартии обеспечения контентной безопасности российских пользователей сети Интернет. Согласно документу, социальные сети должны были принять меры по обеспечению легко заметных и актуальных инструментов обратной связи, предварительной модерации размещаемой информации, рассмотрению жалоб пользователей на противоправный контент в течение 48 часов с момента их поступления, а также внедрению систем автоматического мониторинга противоправного

<sup>2</sup> <https://rskrf.ru/news/deti-v-internete/>

контента и ряд других инициатив. Однако, социальные сети на данное предложение не отреагировали и фактически выразили отказ от рассмотрения Хартии.

В то же время в 2020 году в продолжение реализации государственной политики в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон от 30.12.2020 № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в соответствии с которым владельцы социальных сетей обязаны препятствовать распространению в социальных сетях противоправной информации, обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций при распространении информации, осуществлять мониторинг в целях выявления информации, запрещённой к распространению, в том числе среди несовершеннолетних. Кроме того, указанный закон предусматривает обязанность владельца социальной сети размещать в ней правила использования и обеспечивать рассмотрение обращений пользователей социальной сети в течение 30 календарных дней со дня их поступления.

С учётом изложенного необходимо отметить, что Уполномоченным в 2020 году перед органами исполнительной власти вновь был поставлен вопрос о необходимости установления местонахождения несовершеннолетних, состоящих в группах в сети Интернет, через которые распространяется запрещённая информация, признанная таковой соответствующим решением уполномоченного органа. Согласно ответу Минцифры России, предложение Уполномоченного прорабатывается с заинтересованными ведомствами.

Другой, не менее важной проблемой, является отсутствие определённого Правительством Российской Федерации органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение экспертизы (социальной, психологической, педагогической) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений (ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»). На данную проблему неоднократно обращалось внимание в том числе и в Докладе Уполномоченного в 2019 году. В рамках исполнения поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голиковой от 18.02.2020 № ТГ-П12-1042 Минздравом России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу проведения экспертизы возможного риска от применения настольных игр и игрушек для психического здоровья детей», опубликованный на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (ID проекта 02/04/01-21/00112300; дата публикации – 15 января 2021 года).

По данному проекту федерального закона Уполномоченный подготовил и направил в Минздрав России свои предложения и замечания, в том числе о том, что исключена педагогическая экспертиза игрушек, игр и игровых сооружений, не предусмотрено изъятие из оборота игровых сооружений, компьютерных игр (в сети Интернет и на материальных носителях), представляющих угрозу психическому здоровью детей, предложены недостаточные меры контроля за соблюдением требований безопасности указанной продукции, ограничивающиеся лишь направлением в Роспотребнадзор информации об их несоответствии.

Следует отметить, что в условиях растущей цифровизации и увеличения множества медиаресурсов, появляются всё новые информационные угрозы, с которыми сталкивается наше общество. В этой связи крайне важным является вопрос об эффективном противодействии влиянию деструктивного информационного потока на детей и подростков.

По результатам исследования, проведённого в августе 2019 – январе 2020 года компанией Mediascore<sup>3</sup>, дети в возрасте 4-10 лет, в среднем каждые сутки

<sup>3</sup> <https://mediascope.net/news/1097967/>

просматривают телевизор в течение 1 часа 42 минут. Несовершеннолетние в возрасте 10-12 лет перестают смотреть детские телеканалы и радикально меняют предпочтения. Так, подростки ищут контент для знакомства с новыми героями и получения ответов на интересующие их вопросы. Однако нередко они не находят такой контент не только на телевидении, но и в театре, литературе, а также в других сферах искусства. До 40 % детей данной возрастной группы вынуждены смотреть телевизионные фильмы и сериалы, предназначенные для взрослой аудитории.

Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и связанные с ней ограничения, а также отмена посещений детьми образовательных учреждений способствовали увеличению времени просмотра телевизионных программ несовершеннолетними на 34 %, до 2 часов 17 минут в день (по сравнению с апрелем 2019 года). В этой связи особенно острой стала проблема дефицита контента для детско-юношеской аудитории.

На протяжении последних лет Уполномоченным неоднократно ставился вопрос о необходимости создания позитивного созидательного контента для детей и подростков и недостаточности предпринимаемых государством в этой сфере мер. Наполнение окружающей детей информационной среды познавательным, интересным и нравственно-ориентированным содержанием должно стать важной задачей государственной политики в сфере воспитания подрастающего поколения.

С целью защиты прав детей на доступ к информации и на информационную безопасность несовершеннолетних Уполномоченный считает необходимым предложить:

1. Минцифры России, Роскомнадзору создать и обеспечить функционирование информационной системы мониторинга маршрутов трафика в сети Интернет, мониторинга и управления сетью связи общего пользования и фильтрации интернет-трафика при использовании информационных ресурсов детьми.

2. Правительству Российской Федерации:

- разработать алгоритм выявления и работы с несовершеннолетними, находящимися в блокируемых группах;
- определить орган государственной власти, осуществляющий социальную, психологическую, педагогическую экспертизы безопасности настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

3. Правительству Российской Федерации совместно с профильными ведомствами и при участии Уполномоченного разработать государственную программу по развитию позитивного контента для детей и подростков, в том числе отвечающего потребностям и интересам данной категории граждан.





## ПРАВО НА ДОСТУП К ЗАНЯТИЮ СПОРТОМ

В России обеспечение права на свободный доступ к физической культуре и спорту как к необходимым условиям развития физических, интеллектуальных и нравственных способностей личности, права на занятия физической культурой и спортом гарантировано для всех категорий граждан и групп населения Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Учитывая сложившуюся в 2020 году эпидемиологическую ситуацию, Правительством Российской Федерации в марте отчётного года были утверждены планы первоочередных и дополнительных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) а также приняты отдельные решения, направленные, в том числе, на реализацию ряда мероприятий по поддержке занятости работников предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в сфере физической культуры и спорта. Необходимо отметить, что на рабочем совещании 24 июля 2020 г. с участием представителей Минпросвещения, Минспорта, Росмолодёжи, Роспотребнадзора, Ассоциации единоборств России была подчёркнута недостаточность принятых мер для устойчивого развития коммерческих организаций, имеющих действующую государственную аккредитацию Министерства спорта Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области физической культуры или спорта.

Учитывая изложенное, в адрес Председателя Правительства Российской Федерации было направлено письмо с просьбой проработать вопрос о предоставлении субсидий из федерального и регионального бюджетов для поддержки коммерческих спортивных организаций, а также рассмотреть возможность предоставления межбюджетных трансферов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с учётом уровня их бюджетной обеспеченности для софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с предоставлением указанным

организациям субсидий на оплату по договорам аренды, в целях удержания количества функционирующих коммерческих организаций, имеющих действующую государственную аккредитацию Министерства спорта Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области физической культуры или спорта.

Важным итогом встречи Президента Российской Федерации с инвалидами и представителями общественных организаций, состоявшейся 3 декабря 2020 года, стало поручение главы государства Пр-2243 от 31.12.2020, согласно пункта 6 которого Правительству России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о финансировании организаций, реализующих в регионах программы развития адаптивной физической культуры и спорта.

Следует отметить, что по данным Росстата, количество детей, посещавших организации, осуществлявших деятельность по учебным программам дошкольного образования, а также присмотр и уход за детьми, в 2020 году снизилось и составило 7 422 236 чел. (2019 г. – 7 606 698, 2018 г. – 7 582 429). В 2020/2021 учебном году численность обучающихся в организациях, осуществляющих подготовку по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования увеличилась до 16 893 230 (2019/2020 учебный год – 16 565 591, 2018/2019 учебный год – 16 137 286). По данным Минспорта России, в 2020 году в учреждениях дошкольного образования к занятиям спортом и физической культурой было привлечено 3 968 894 ребенка (2019 г. – 3 917 124, 2018 г. – 3 966 893), а в общеобразовательных организациях – 10 092 255 несовершеннолетних от 3 до 18 лет (2019 г. – 9 901 723, 2018 г. – 9 685 816). Очевидно, что 58 % детей не вовлечены в занятия физической культурой и спортом.

Вместе с тем в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия), утверждённой распоряжением Правительства РФ от 24.11.2020 № 3081-р, приведены результаты анализа состояния указанной сферы, согласно которым в 2019 году систематически занимались физической культурой и спортом 83 % обучающихся и студентов. Таким образом, представленные в Стратегии данные не отражают реального положения дел.

Необходимо учитывать численность некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере спорта. Так, в 2020 году на территории Российской Федерации на 10,4 % увеличилось число социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере спорта (2020 г. – 3 263, 2019 г. – 3 038, 2018 г. – 2 956), а численность получивших услуги в этих организациях за последние 3 года увеличилось в 5 раз и составило 8 528 936 чел. (2019 г. – 3 751 370, 2018 г. – 1 682 665).

На протяжении длительного периода времени не теряет актуальности вопрос обеспечения доступности детско-юношеского адаптивного спорта. В этой связи необходимо отметить, что в 2020 году в занятия адаптивной физической культурой и спортом было вовлечено 559 484 несовершеннолетних (2019 г. – 544 178, 2018 г. – 509 919), с учётом того, что общее количество детей-инвалидов составило 621 083 чел. (2019 г. – 605 017, в 2018 г. – 586 855). Таким образом, при ежегодном росте количества детей-инвалидов наблюдается увеличение числа несовершеннолетних данной категории, вовлечённых в спортивные занятия. Количество организаций, осуществлявших работу с инвалидами в сфере физической культуры и спорта в 2020 году, составило 3 264 (2019 г. – 3 053, 2018 г. – 3006). При этом численность работающих в них специалистов в 2020 году составила 4 582 чел. (2019 г. – 4 591, 2018 г. – 4 331). Численность несовершеннолетних, занимающихся адаптивной физической культурой и спортом на этапах подготовки от 6 до 18 лет сокращается (2020 г. – 76 918 чел., 2019 г. – 79 112, 2018 г. – 80 128). Также значительно сокращается численность несовершеннолетних, занимающихся адаптивной физической культурой и спортом в сельской местности (2020 г. – 10 129 чел., 2019 г. – 12 517 чел., 2018 г. – 15 180 чел.).



Кроме того, следует обратить внимание на общее количество учреждений и специалистов, осуществляющих работу с инвалидами в сфере физической культуры и спорта, образования, здравоохранения, труда и в социальной сфере. Так, в 2020 году в 23 193 учреждениях работало 19 530 чел. (в 2019 году в 21 066 учреждениях – 17 992, в 2018 году в 20 224 учреждениях – 17 429), то есть отмечался рост количества таких учреждений и специалистов.

В связи с тем, что все дети должны реализовать своё право на начальное и общее образование, гарантированное Конституцией Российской Федерации, особого внимания заслуживает образовательная сфера и учреждения физической культуры и спорта, осуществляющие деятельность в сфере образования.

В 2020 году в 15 462 учреждениях работало 10 875 специалистов в сфере адаптивной физической культуры и спорта (в 2019 году в 13 822 учреждениях – 9 518, в 2018 году в 13 273 учреждениях – 9 257). Таким образом, очевидно, что специалисты в области адаптивной физической культуры и спорта работали с детьми-инвалидами не в каждом учреждении сферы образования. До сих пор остаётся проблемой отсутствие понимания реальной потребности в указанных специалистах.

Остро обстоит ситуация в сельской местности, где ежегодно наблюдается нехватка квалифицированных специалистов, работающих с инвалидами. Так, в 2020 году в 6 882 учреждениях работало 4 398 специалистов в области адаптивной физической культуры и спорта (в 2019 году в 6 992 учреждениях – 4 247, в 2018 году в 6 753 учреждениях – 4 005).

На заседании Общественного совета при Уполномоченном, состоявшемся 18 марта 2020 года, был отмечен ряд проблем в обеспечении спортивных зданий и сооружений для инвалидов, в том числе колясочников. В частности, на спортивных сооружениях не создана доступная среда для спортсменов-инвалидов (нет специальных пандусов, лифтов и дверных проёмов увеличенной ширины, оборудованных туалетов, специального транспорта, специальной разметки и обозначений для слепых и т.д.). Кроме того, был рассмотрен вопрос доступности физической культуры и спорта для наиболее одарённых и перспективных в спортивном отношении молодых спортсменов-инвалидов школьного возраста, проживающих в отдалённых населённых пунктах.

В перспективе целесообразно проработать вопрос преобразования спортивно-адаптивных школ, имеющих соответствующую спортивную базу, в учреждения интернатного типа; предусмотреть в бюджете субъектов Российской Федерации содержание социального жилья для наиболее одарённых и перспективных в спортивном отношении молодых спортсменов-инвалидов школьного возраста и их родителей для дальнейшего развития детей и возможного их включения в сборные команды России; субъектам Российской Федерации разработать программы по отбору детей указанной категории, учитывая максимальный охват отдалённых районов, а также создать соответствующую нормативно-правовую базу.

В этой связи Уполномоченный полагает целесообразным предусмотреть в каждом субъекте РФ учреждение региональных центров спортивной подготовки по адаптивным видам спорта и физической культуре, на которые будет возложена обязанность по контролю за созданием соответствующей инфраструктуры, как в строящихся сооружениях, так и в уже существующих. В качестве позитивного опыта можно отметить опыт Красноярского края, в котором указанные функции реализует Краевой региональный центр спортивной подготовки по адаптивным видам спорта.

Кроме того, ситуация в сфере адаптивной физической культуры и спорта осложняется ежегодным снижением численности выпускников вузов по данному направлению подготовки. По данным Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в 2020 году на направление подготовки 49.03.02 «физическая культура для лиц с отклонениями в

состоянии здоровья (адаптивная физическая культура» (бакалавриат) было принято 2 072 абитуриента, в 2019 году – 2 099, в 2018 году – 2 165. Из них за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2020 году обучалось 856 студентов, в 2019 году – 673, в 2018 году – 699. По договорам оказания платных образовательных услуг в 2020 году обучалось 1 156 чел., в 2019 году – 1 361, в 2018 году – 1 401.

По программе магистратуры по направлению адаптивной физической культуры в 2020 году было принято 465 абитуриентов, в 2019 году – 451, в 2018 году – 556. Из них за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2020 году обучалось 249 студентов, в 2019 году – 229, в 2018 году – 368. По договорам об оказании платных образовательных услуг в 2020 году обучалось 204 чел., в 2019 году – 212, в 2018 году – 178.

В Стратегии поставлена задача к 2030 году увеличить до 30 % долю лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся физической культурой и спортом. Однако с учётом текущей ситуации по охвату детей-инвалидов адаптивными видами спорта очевидным является недостаточность принимаемых мер.

В рамках заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта на основании поручения № Пр-3305 от 06.11.2012 г. Правительству Российской Федерации необходимо было в установленном порядке внести предложения по нормативно-правовому регулированию развития общеобразовательных учреждений – интернатов спортивного профиля, а также условий их деятельности. Однако до настоящего времени данное поручение не исполнено.

Учитывая изложенное, Уполномоченный считает целесообразным предложить:

1. Министерству просвещения Российской Федерации совместно с Министерством спорта Российской Федерации:

– провести мониторинг несовершеннолетних, освобождённых от уроков физической культуры, и проработать вопрос их занятости с учётом личного потенциала и состояния здоровья, с предложением конкретного плана мероприятий по организации занятости соответствующей категории несовершеннолетних.



## 2. Министерству спорта Российской Федерации:

- усовершенствовать методики сбора статистических данных о количестве несовершеннолетних, вовлечённых в занятия физической культурой и спортом (в том числе адаптивными видами физической культуры и спорта);
- провести мониторинг существующей потребности в специалистах в области адаптивной физической культуры и спорта для несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов. В случае выявления нехватки указанных специалистов Министерству науки и высшего образования Российской Федерации проанализировать ситуацию по увеличению количества обучающихся студентов по направлению «физическая культура для лиц с отклонениями в состоянии здоровья (адаптивная физическая культура)» и контрольных цифр приёма на данное направление, а также предусмотреть необходимые меры по разрешению сложившейся ситуации.

## 3. Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

- проработать вопрос развития инфраструктуры для инвалидов с возможным внесением соответствующих изменений в правила строительства для обеспечения комфортной подготовки несовершеннолетних к спортивным занятиям (например, индивидуальные раздевалки, где ребёнку может быть оказана помощь родителя, без создания неудобств для других детей).

## 4. Правительству Российской Федерации:

- проработать вопрос создания в каждом субъекте Российской Федерации региональных центров спортивной подготовки по адаптивным видам спорта и физической культуре, на которые будет возложена обязанность по развитию спорта для детей-инвалидов, в том числе созданию соответствующей инфраструктуры в строящихся и в уже существующих спортивных сооружениях как в городской, так и сельской местности;
- обеспечить максимальную доступность физической культуры и спорта, в том числе с учётом исполнения пункта б «а» Поручений Президента Российской Федерации Пр-2243 от 31.12.2020.





## ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

По оценке Министерства внутренних дел Российской Федерации, развитие социально-ориентированных молодёжных объединений имеет широкие перспективы в профилактике правонарушений несовершеннолетних. Так, грамотный подход к организации деятельности общественных объединений, способствующий всестороннему личностному развитию и воспитанию детей и подростков, удовлетворению их индивидуальных потребностей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, эффективно препятствует романтизации противоправного поведения и распространению криминальной субкультуры среди несовершеннолетних.

Право на участие несовершеннолетних в ассоциациях и общественных объединениях закреплено Конвенцией ООН о правах ребёнка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. и ратифицированной Постановлением Верховного Совета СССР от 13.06.1990 г. № 1559-1.

В нашей стране сформирована достаточная правовая база, регламентирующая организацию и деятельность детско-юношеских общественных объединений. Нормы, регулирующие данные правоотношения, содержатся в Конституции Российской Федерации, в Гражданском кодексе Российской Федерации, в федеральных законах: № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений», № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Законодательством определено, что каждый ребёнок имеет право на участие в ассоциациях и мирных собраниях.

Членство в детских общественных объединениях является добровольным и допускается для граждан, достигших 8 лет, а в молодёжных общественных объединениях – 14 лет. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении основ государственной молодёжной политики на период до 2025 года» определило государственные приоритеты, закрепило её общие направления, задачи и принципы.

Для поддержки детских общественных объединений также принят ряд документов. В частности, в 2020 г. уточнены положения Правил предоставления общественным объединениям грантов из федерального бюджета, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 07.09.2019 № 1174. Источниками финансирования деятельности таких общественных объединений наряду с государственными субсидиями и средствами муниципальных образований, являются внутренние источники, добровольные пожертвования родителей, гранты.

Во всех субъектах Российской Федерации приняты и действуют законодательные акты, регулирующие вопросы поддержки молодёжных и детских общественных объединений.

Безусловно, распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в 2020 году стало существенным препятствием для работы детско-юношеских общественных объединений в сфере социального волонтерства. Однако деятельность многих из них продолжалась.

С целью сохранения здоровья детей и предотвращения распространения инфекции практически все запланированные мероприятия проводились в дистанционном формате. Например, РДШ, «Молодёжка ОНФ», команды общественных объединений субъектов Российской Федерации участвовали в онлайн-марафоне «Мы вместе», онлайн-шествии «Бессмертного полка» и других, также активно использовались цифровые сервисы, в том числе платформа ДОБРО.РУ.

Продолжалась работа Всероссийского конкурса волонтерских инициатив «Доброволец России 2020», в заседании оргкомитета которого в июне 2020 г. принял участие Уполномоченный. В большинстве регионов шла реализация проекта «ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО», инициатором и активным участником которого стал Уполномоченный, являющийся членом Главного штаба ВВПОД «ЮНАРМИЯ».

С непосредственным участием представителей МВД России и территориальных органов внутренних дел в рамках проекта «ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО» проводится работа с подростками, состоящими на профилактических учётах. Число детей-сирот, участвовавших в проекте в 2020 году, превысило 11 600 человек, а общее число участников движения «ЮНАРМИЯ» с момента создания в 2016 году составило более 760 тыс. детей и подростков со всей России.

Кроме того, в отчётном году Уполномоченный инициировал и принимал участие в организации ряда проектов и акций, проводимых совместно с «Молодёжкой ОНФ», включая Всероссийскую акцию «Безопасность детства», а также в мероприятиях, посвящённых пятилетию основания Российского движения школьников (РДШ), которое объединило более 200 региональных отделений более 6 тыс. первичных отделений, и насчитывает более 700 тыс. участников.

В апреле и июне 2020 года проводились онлайн-встречи Уполномоченного с подростками – членами детских общественных советов при уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации, а в июле Уполномоченным был организован II Всероссийский слёт детских общественных советов.

Практически во всех регионах страны, помимо всероссийских детско-юношеских организаций, таких как РДШ, «Молодёжка ОНФ» и ВВПОД «ЮНАРМИЯ», существует множество региональных объединений. Так,

например, в Ставропольском крае их действует около 20, в Смоленской области зарегистрировано более 80 детских и молодёжных общественных организаций, объединений. По сведениям Минюста России, в 2020 году в реестре НКО зарегистрировано свыше 10 тыс. детско-юношеских организаций.

Среднее количество активных членов организаций «первичного звена» объединений варьируется от 30 до 120 человек, а привлекаемых на их мероприятия участников составляет от 70 до 500 человек. Например, в Челябинской области за 9 месяцев 2020 года свыше 77 тыс. детей было охвачено работой четырёх детско-юношеских общественных объединений, финансируемых из средств федерального и регионального бюджетов. Из них три объединения общероссийские и одно – региональное.

В детско-юношеских общественных объединениях, созданных на базе образовательных организаций, несовершеннолетние участвуют в деятельности школьных служб примирения, в отрядах юных спасателей, пожарных, инспекторов дорожного движения, юнармейцев, советах старшеклассников и других.

Безусловно, важным направлением деятельности детских и молодёжных общественных организаций, объединений является работа с трудными подростками. Это связано с распространением криминальной субкультуры среди несовершеннолетних.

Свидетельством серьёзности и масштабности указанного негативного явления стали данные МВД России о том, что в 2020 году на профилактический учёт поставлено 10 тыс. 782 группы антиобщественной направленности, в которых участвовало 24 тыс. 467 несовершеннолетних, из них привлечены к ответственности 4 тыс. 648 подростков. В этой связи следует отметить, что в 2020 году в деятельность детско-юношеских общественных объединений было вовлечено более 21 тыс. подростков, состоявших на профилактическом учёте органов внутренних дел, в том числе в «ЮНАРМИЮ» – более 12,5 тыс., в РДШ – 12,5 тыс., в отряды юных друзей полиции – 3,4 тыс. несовершеннолетних.

Особую обеспокоенность вызывает привлечение несовершеннолетних к участию в несогласованных протестных акциях и совершению ими административных правонарушений. По сведениям МВД России, в 2019 году зафиксировано участие в таких акциях 180 несовершеннолетних, за 2020 год их число сократилось до 70, что, возможно, было вызвано снижением протестной активности из-за ограничений в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции. Вместе с тем само это явление стало тревожным сигналом, свидетельствующим о недостаточной осведомлённости детей об ответственности за участие несовершеннолетних в несогласованных массовых мероприятиях (митингах и демонстрациях).

Таким образом, в целях защиты права несовершеннолетних на участие в ассоциациях и общественных объединениях представляется необходимым рекомендовать органам исполнительной власти:

- содействовать развитию детско-юношеских общественных объединений;
- оказывать помощь в распространении положительной практики привлечения детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, подростков с девиантным поведением и состоящих на различных видах профилактического учёта, к участию в деятельности социально-ориентированных детских и молодёжных объединений;
- использовать потенциал детско-юношеских, родительских общественных объединений, а также возможностей СМИ для вовлечения несовершеннолетних в конструктивную деятельность, формирования у них активной гражданской позиции с разъяснением их прав и ответственности.



## ПРАВО НА СУДЕБНУЮ И КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

В соответствии со статьёй 57 СК РФ ребёнок вправе быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учёт мнения ребёнка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. В случаях, предусмотренных статьями 59, 72, 132, 134, 136, 143, 145 СК РФ, органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия ребёнка, достигшего возраста десяти лет. Более того, согласно части 2 статьи 56 СК РФ при нарушении прав и законных интересов ребёнка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию несовершеннолетнего либо при злоупотреблении родительскими правами, ребёнок вправе самостоятельно обращаться за защитой своих прав в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет – в суд.

В 2020 году к Уполномоченному за судебной защитой обращались в том числе несовершеннолетние граждане. Как правило, такие обращения касались споров об их воспитании. Также имеются случаи, когда в адрес Уполномоченного поступают обращения от детей, чьё мнение не было принято во внимание в ходе судебного разбирательства в части определения места жительства.

Кроме того, в адрес Уполномоченного поступали обращения граждан в защиту прав детей, в которых обжаловались неправомерные, по мнению заявителей, решения судов. По таким обращениям давались разъяснения в соответствии с пунктом 2 статьи 11 и пункта 5 статьи 13 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В 2020 году в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» Уполномоченный в целях реализации возложенных на него задач участвовал по собственной инициативе в судебных разбирательствах по 10

гражданским делам. По 9 из них в целях защиты прав и законных интересов детей направлены заключения в суд в порядке, предусмотренном статьёй 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

Следует отметить, что за отчётный год в аппарат Уполномоченного поступило 112 судебных извещений. При этом граждане обращаются к Уполномоченному за помощью, как к гаранту государственной защиты в связи с неправомерностью действий или бездействием органов опеки и попечительства, не соответствующих требованиям законодательства.

В то же время факты бездействия и формальный подход к исполнению своих обязанностей сотрудниками органов опеки и попечительства, чаще всего выявляются при участии Уполномоченного в судах общей юрисдикции и изучении им заключений, представленных судам указанными органами, обязанными защищать права несовершеннолетних. Например, к Уполномоченному обратилась мама малолетнего ребёнка с жалобой на действия органов опеки и попечительства сразу двух территориальных районов города Москвы, осуществляющих защиту её сына в суде по вопросу определения места жительства ребёнка.

Изучив представленные заключения, Уполномоченный пришёл к выводу, что содержащиеся в них рекомендации об определении места жительства малолетнего ребёнка с отцом не содержали никаких указаний на исключительные обстоятельства, оправдывающие разлучение пятилетнего сына с матерью, и были направлены не на интересы самого ребёнка, а на интересы одной из сторон по делу. При этом, по мнению специалистов органов опеки и попечительства, при определении места жительства ребёнка с отцом не происходило его разлучения с матерью и, следовательно, необходимости в уточнении исключительных обстоятельств не было.

Как следует из представленных документов, на протяжении всего судебного процесса мать ребёнка неоднократно обращалась лично к специалисту, сообщала о том, что бывший супруг неоднократно препятствовал её общению с сыном. Однако данный факт в заключении отражён не был, также, как не были зафиксированы не согласованные с матерью поездки отца с ребёнком за пределы Российской Федерации. В этой связи Уполномоченным направлено соответствующее обращение Министру социальной защиты и населения города Москвы с целью обратить внимание на факты нарушения органами опеки и попечительства прав несовершеннолетних в представлении их интересов в судах общей юрисдикции.

В некоторых случаях жёсткая позиция органов опеки и попечительства в отношении родителей, которые по той или иной причине ранее были ограничены и даже лишены родительских прав, вынуждает граждан обращаться за помощью. Например, в адрес Уполномоченного обратилась мать двоих детей по вопросу оказания содействия в воссоединении её с детьми в связи с тем, что основания для оставления детей в государственном учреждении отпали, а органы опеки и попечительства из-за пандемии затягивали решение вопроса о возвращении детей в семью. Ранее решением районного суда женщина была ограничена в родительских правах в связи с тем, что имела активную форму туберкулёза легких и с февраля 2019 года состояла на диспансерном учёте.

Кроме того, в соответствии с актом обследования её жилищно-бытовых условий, было установлено отсутствие подготовленных матерью спальных мест и одежды для детей. Однако, спустя некоторое время, заявительница представила Уполномоченному выписку из амбулаторной карты, в которой было указано, что она снята с учёта «бактериовыделителей». Также она обеспечила пригодность жилья для проживания с детьми, подготовила детские спальные места (двухъярусную кровать), одежду и игрушки. Уполномоченный, изучив материалы дела, в том числе новый акт обследования жилищно-бытовых условий жизни женщины, в котором зафиксированы указанные выше изменения, посчитал необходимым вступить в судебный



процесс, поддержал требования матери о восстановлении её в родительских правах в отношении несовершеннолетних и просил суд передать детей из государственного учреждения матери. Представленное Уполномоченным заключение суд признал удовлетворяющим интересы детей.

Ещё одним примером необходимости вмешательства Уполномоченного в процесс судебного разбирательства послужило обращение жительницы Нижегородской области, по результатам рассмотрения которого и оказанного содействия 12-летний мальчик был передан родной маме. Ранее женщина решением суда была ограничена в родительских правах в отношении своего сына. Тем не менее на протяжении всего этого времени она регулярно навещала ребёнка в учреждении, своевременно оплачивала алименты на содержание сына, систематически связывалась с его педагогами, интересовалась здоровьем и состоянием ребёнка. Она самостоятельно попыталась вернуть опеку над своим ребёнком, однако судом апелляционной инстанции ей в этом было отказано, и мальчик был помещён в государственное учреждение.

В сентябре 2020 года мама обратилась за помощью к Уполномоченному. По итогам изучения всех обстоятельств указанного дела было установлено, что оснований для оставления ребёнка в интернате нет. Своё поведение и отношение к воспитанию ребёнка женщина изменила, полностью была готова к взаимодействию со специалистами органов системы профилактики и обязалась исполнять рекомендации врачей, педагогов и психологов. Более того, сам ребёнок был очень привязан к матери, скучал и хотел вернуться домой.

Несмотря на эти обстоятельства, позиция органов опеки и попечительства относительно возвращения ребёнка в семью была неуклонна. В этой связи Уполномоченный направил в суд своё заключение, которое впоследствии было учтено при вынесении решения. Суд встал на сторону мамы, постановил отменить ограничения в родительских правах и вернуть мальчика ей на воспитание. Решение суда было принято к немедленному исполнению, и ребёнок незамедлительно вернулся домой.

Следует признать, что подобные примеры халатного отношения к семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, со стороны органов опеки и попечительства, не единичны. Неправомерность их действий иллюстрирует и другой пример. Из средств массовых информационных Уполномоченному стало известно о сложной ситуации в семье, проживающей в г. Костроме.

Органы опеки и попечительства обратились в суд с требованием ограничить женщину в родительских правах, обосновывая свою позицию тем, что она отказывается трудоустроиться, формирует у детей негативное отношение к окружающим и стране в целом, а также оказывает негативное влияние на их психологическое состояние. Несмотря на это, решением суда Управлению опеки и попечительства Администрации г. Костромы было отказано в полном объёме. Как было установлено судом, женщина не представляла непосредственной угрозы жизни и здоровью детей, обеспечивала их основные жизненные потребности.

Анализ материалов дела, проведённый Уполномоченным, показал, что исковые требования органов опеки и попечительства об ограничении родительских прав указанной женщины являлись преждевременными и необоснованными, не соответствующими интересам детей. В этой связи в адрес руководства курирующего ведомства Уполномоченным были направлены соответствующие замечания с целью исключения формального подхода к работе специалистами органов опеки и попечительства.

Представляется, что такая позиция органа, уполномоченного защищать права детей, не направлена на оказание содействия в восстановлении семей.

Уполномоченный полагает необходимым указать Министерству просвещения Российской Федерации на подобную практику работы сотрудников органов опеки и попечительства с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации, а также уточнить, что лишение родительских прав является крайней и исключительной мерой наказания родителей. Необходимо в каждом подобном случае привлекать общественные организации, содействовать семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в получении социальных выплат, обустройстве жилья, улучшении их бытовых условий.

Особое внимание в 2020 году уделено гражданским делам, инициированным органами системы профилактики регионов. К примеру, к Уполномоченному обратилась жительница Рязанской области с целью не допустить лишения её родительских прав в отношении единственного сына.

Факт отсутствия в исковом заявлении, поданном комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав в отношении заявителя, объективных данных, требующих разлучения сына и матери, установленный при изучении материалов дела, обусловил участие омбудсмена в судебном разбирательстве. Суд согласился с заключением Уполномоченного и отказал комиссии в удовлетворении исковых требований, а также обратил внимание органов системы профилактики на то, что лишение родительских прав является крайней мерой родительской ответственности.

В 2020 году оставался актуальным вопрос о незаконном процессуальном статусе органов опеки и попечительства при рассмотрении гражданских дел судами общей юрисдикции.

Привлечение судами общей юрисдикции органов опеки и попечительства в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, не обеспечивает гарантий государственной защиты, прав и свобод ребёнка.

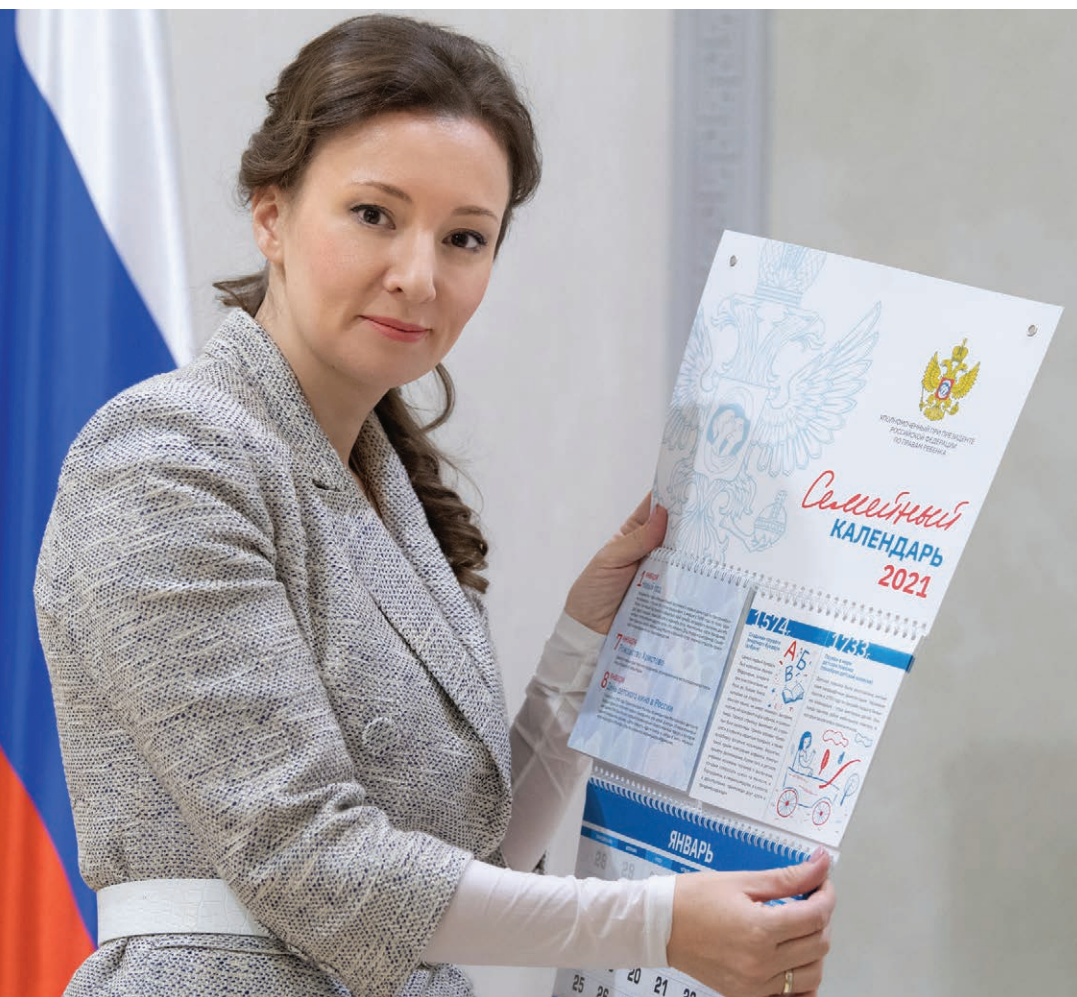
Разъяснительные письма, направленные ранее Уполномоченным Министру просвещения Российской Федерации с целью обратить внимание на указанные выше факты нарушения прав детей в представлении их интересов в судах общей юрисдикции, а также дать поручение о направлении в адрес территориальных органов опеки и попечительства информационного письма о законном процессуальном статусе органа опеки и попечительства, как государственного органа, дающего в интересах несовершеннолетнего ребёнка своё заключение, в порядке статьи 47 ГПК РФ, не изменили ситуацию.

В адрес Уполномоченного также поступают судебные извещения о привлечении его к рассмотрению административных исковых заявлений в качестве заинтересованного лица. Вместе с тем законодатель согласно Федеральному закону от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» определил процессуальный статус Уполномоченного по делам административного судопроизводства как административного истца.

Одновременно с этим следует отметить, что практика обращения в суд уполномоченными по правам ребёнка с административными исками не велика, так как Институт Уполномоченного, как правило, восстанавливает права детей без обращения в суд.

В этой связи Уполномоченный полагает, что в целях обеспечения права несовершеннолетних на судебную и квалифицированную юридическую помощь необходимо рекомендовать:

– Министерству просвещения Российской Федерации обратить внимание на формальный подход в работе специалистов органов опеки и попечительства при представлении интересов несовершеннолетних в судах общей юрисдикции, а также исключить из правоприменительной практики органов опеки и попечительства участие в гражданских делах в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований, в порядке установленном ст. 43 ГПК РФ.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленные в докладе разделы отражают основные направления работы Института Уполномоченных в 2020 году. В отчётный период, несмотря на пандемию новой коронавирусной инфекции COVID-19 и введённые в этой связи на территории России ограничительные меры, Уполномоченным на основе работы с обращениями граждан, проведённых мониторингов, результатов работы экспертных групп по вопросам формирования и реализации единой государственной политики в области обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних проводился анализ наиболее острых проблем, вырабатывались системные решения по улучшению положения детей в стране с точки зрения совершенствования законодательства и повышения качества семейно-демографической политики.

В 2020 году Уполномоченным рассмотрено 9 291 обращение от граждан, подавляющее большинство которых касалось вопросов прав несовершеннолетних в сфере судебной защиты и оказания квалифицированной юридической помощи, семейных правоотношений, жилищного и социального обеспечения, образования. По каждому обращению были даны мотивированные ответы и разъяснения действующего законодательства, проведены телефонные консультации и, при необходимости, инициированы инспекционные выезды, сформированы и направлены в федеральные и региональные органы государственной власти соответствующие запросы и рекомендации. По сравнению с 2019 годом количество положительно разрешённых дел увеличилось на 13,9 %.

В 2020 году Уполномоченный и сотрудники его аппарата приняли участие и провели 375 мероприятий с участием профильных экспертов, специалистов органов государственной власти, представителей общественных организаций. Для проверки соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних представители Уполномоченного выезжали в

34 субъекта Российской Федерации. Также была продолжена работа по возвращению детей российских граждан из зон вооружённых конфликтов. В отчётном году, не смотря на ограничения в связи с эпидемиологической ситуацией, удалось организовать шесть выездов в Сирийскую Арабскую Республику и вывезти в Россию 144 ребёнка. Следует отметить, что алгоритм возвращения российских детей на родину из зон боевых действий был представлен в феврале 2020 года на международной конференции под эгидой ОБСЕ и УКТ ООН в Австрии.

При Уполномоченном созданы и активно функционируют: Общественный и Экспертный советы, Совет отцов, Детский общественный совет, Проектный центр, Экспертный совет по развитию позитивного детского контента, Координационный совет Уполномоченных по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации.

Проведённые в 2020 году Уполномоченным мониторинги и анализ эффективности функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей органами исполнительной власти, должностными лицами, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям, семьям с детьми, выявили существенные системные недостатки в их деятельности, обусловленные устаревшей системой управления, организацией их деятельности, подходами в работе с семьёй, деформацией приоритетов, которые на практике не обеспечивают профилактическую работу и надлежащую защиту семьи, материнства, отцовства и детства. По результатам мониторингов проведена серьёзная работа, в том числе по совершенствованию нормативной правовой базы, выработке предложений по устранению выявленных недостатков.

В 2020 году, используя предоставленное Федеральным законом от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребёнка в Российской Федерации» право внесения предложений по совершенствованию законодательства, Уполномоченный принимал участие в законодательской деятельности по вопросам защиты прав и законных интересов детей, направляя свои заключения на законопроекты, вносил конкретные предложения по их доработке и ставил вопросы по совершенствованию нормативно-правовой базы. Среди внесённых в отчётном году законопроектов некоторые из них не были поддержаны Уполномоченным.

Активное участие Уполномоченный принимал и в нормотворческой деятельности по принятию срочных мер, направленных на поддержку семьи и детей, оказавшихся в сложной ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Уполномоченный, в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 2 Федерального закона № 501-ФЗ, поддерживал общественные инициативы, содействуя тем самым, совершенствованию форм и методов защиты прав несовершеннолетних. С этой целью Уполномоченным в 2020 году были инициированы социальные проекты, в том числе: Всероссийский проект «Память Победы», проект «Лично – Детям», нацеленные на предоставление детям возможности проявить свою активную гражданскую позицию.

На протяжении последних лет при поддержке Уполномоченного реализуется Всероссийский фестиваль детских эссе «Письмо солдату», проект «Социальный навигатор», «ЮНАРМИЯ. НАСТАВНИЧЕСТВО», «Класс доброты», Всероссийская акция «Безопасность детства», поддерживаются различные общественные инициативы, направленные на защиту материнства, отцовства и детства.

Исходя из посылов обновлённой Конституции Российской Федерации, а также в соответствии с текущими актуальными запросами, в условиях дефицита объективных инструментов оценки и корректировки семейной политики, в особенности в регионах, Уполномоченным был разработан универсальный инструмент «Качество детства», призванный выявлять основные проблемы

в сфере детства, которые требуют консолидации усилий государства и общества.

«Качество детства» может стать одним из важных инструментов при реализации основополагающих пунктов Конституции Российской Федерации в сфере семейной политики, инициатив в рамках исполнения Основного закона.

Осуществляя защиту основных прав и законных интересов несовершеннолетних в основных сферах их жизнедеятельности, особое внимание Уполномоченным уделялось наиболее острым проблемам, в том числе связанным с неблагоприятной эпидемиологической ситуацией, обусловленной пандемией новой коронавирусной инфекции (COVID-19), таким как социальное обеспечение детей и семей с детьми, образование, оказание содействия в возвращении на территорию Российской Федерации из-за рубежа, информационная безопасность и безопасность жизни, соблюдение жилищных прав, охрана здоровья, в особенности детей-инвалидов и детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Наряду с этим, Уполномоченным при выявлении фактов нарушения прав несовершеннолетних в других, не менее важных сферах, предпринимались все необходимые меры по восстановлению нарушенных прав детей и семей с детьми.

Кроме того, Уполномоченный постоянно взаимодействовал с федеральными и региональными органами власти, общественными организациями, представителями общественных движений и экспертами для выработки комплексных решений и совершенствования механизмов эффективной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. По результатам проведённой работы дан анализ системных проблем, в уполномоченные ведомства направлены предложения для выработки системных решений на федеральном уровне.

В 2021 году планируется преемственная, последовательная работа Уполномоченного по основным направлениям, в том числе предполагается продолжить выездные проверки нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних, расширить проведение и участие омбудсмена и специалистов его аппарата в съездах, форумах и других очных мероприятиях с целью выработки и обсуждения предложений и инициатив в сфере защиты детства.

Приоритетной темой деятельности Уполномоченного в 2021 году будет безопасность несовершеннолетних, как основа реализации права на жизнь и защиту детей. Кроме того, будет продолжена работа над системой интегральной оценки актуального состояния сферы детства в субъектах Российской Федерации «Качество детства», а также реализация иных инициатив Уполномоченного, направленных на защиту семьи, материнства, отцовства и детства.

Уполномоченный открыт для предложений, сотрудничества и взаимодействия в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

