

(Продолжение. Начало на 1–9-й стр.)

Далее приведены несколько событий, связанных с несовершеннолетними, на территории заброшенных зданий.

Так, днем 1 марта 2021 года под обрушившейся стеной заброшенного здания бывшего Верхнесинячихинского металлургического завода погиб подросток (17 лет). Погибший с друзьями разбирал в здании металлический лом.

В конце августа в Ревде мужчина совершил преступление против половой неприкосновенности в отношении девятилетнего мальчика на территории заброшенной стройки по улице Мира.

4 сентября в Абесте девушка сорвалась с колеса обозрения. Она упала приблизительно со высоты четвертого этажа и ударила себя об асфальт головой. Пожале стало известно, что она скончалась в больнице. Данный аттракцион, где произошла трагедия, уже несколько лет не функционирует, но все равно остается притягательным для местной молодежи.

Данный вопрос изучали специалистами Аппарата в ходе выездов в муниципалитеты с целью ознакомления с деятельностью федеральных и областных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений по вопросу комплексной безопасности детей и реализации Всероссийской акции «Безопасность детства».



Фото 4. Недостроенный детский сад, г. Полевской, ул. Максима Горького, 11-а

По итогам указанных выездов можно сделать вывод, что в каждом муниципальном образовании существуют недостроенные здания и сооружения. К части таких объектов собственником либо муниципалитетом ограничен доступ посторонних лиц, однако специалистами Аппарата были найдены здания и сооружения, в которые имеется свободный доступ. А иногда о таком объекте представители муниципалитета даже не знали. При этом в сети Интернет можно найти множество сайтов, где люди ищут компаньонов для посещения заброшенных зданий. Данной информацией и пользовались специалисты Аппарата при подготовке к выездам.

В любом случае каждый заброшенный объект должен охраняться во избежание любых несчастных случаев, которые могут произойти в таком строении.

Представляется, что для разрешения сложившейся ситуации органам местного самоуправления совместно с органами прокуратуры необходимо на подведомственной территории организовать проверки строений, в заброшенных промзонах, аварийных бункерах и других аналогичных сооружениях. И в случае выявления объектов, на которые существует свободный доступ, принимать меры к работе с собственником, направленные на ограничение доступа несовершеннолетних в такое сооружение.

## 7. По вопросам отлова безнадзорных животных

Данный вопрос изучался специалистами Аппарата Уполномоченного по правам ребенка в ходе ознакомления с деятельностью федеральных и областных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений по вопросу комплексной безопасности детей и реализации Всероссийской акции «Безопасность детства».

В 2021 году поступило 5 обращений (за 2020 г. – 2), а также работа проводилась по 2 материалам (за 2020 г. – 1) из СМИ.

Изучение данного вопроса выявило ряд основных проблем:

1. Для заключения контракта на отлов безнадзорных животных требуется проведение конкурсных процедур, в связи с чем не всегда получается заключить контракт с добросовестным поставщиком, например: в Полевском городском округе администрации пришлось расторгнуть контракт и вновь проводить всю процедуру, что оставило муниципалитет без отлова безнадзорных животных на несколько месяцев.

2. У поставщика такой услуги должен быть оборудованный приют для животных. В настоящее время в Свердловской области 19 приютов для животных: 18 частных, которые принадлежат общественным организациям; 1 муниципальный.

3. В соответствии со статьей 18 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» животные без владельцев, не проявляющие немотивированной агрессивности в отношении других животных или человека, после стерилизации и чипирования (т. е. нанесения неснимаемых или несмываемых меток) возвращаются на прежние места их обитания. В среднем, по статистике, в Свердловской области примерно 1/3 собак возвращаются на прежние места их обитания. В последующем такие животные, не проявляющие агрессию, отлову не подлежат. Проблема же заключается в том, что собаки с «бирками» в последующем сбиваются в стаи, что пугает как детское, так и взрослое население.

Одним из выходов для разрешения сложившейся ситуации является строительство государственных межмуниципальных приютов для безнадзорных животных. В данных приютах с животными будут организованы мероприятия, предусмотренные Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ. В том числе при проектировании данных приютов необходимо предусмотреть возможность длительного содержания безнадзорных животных.

Также при более длительном нахождении животного в приюте больше шансов, что для данного животного получится найти хозяев.

## 8. Об отключении электричества в жилых помещениях, где проживают семьи с детьми

12 января 2021 г. в ночное время в результате пожара в доме № 7 по ул. Рассветной в Екатеринбурге погибло 8 человек, в том числе 7-летняя девочка, а 17-летний подросток был госпитализирован. Всего из горящего подъезда пожарными были эвакуированы 90 жильцов, включая 9 детей.

По одной из версий, причиной пожара стало неосторожное обращение с огнем со стороны жильцов квартиры № 4, а именно: использование свечей и горелок для освещения жилого помещения из-за приостановления управляющей компанией предоставления коммунальной услуги по электроснабжению в связи с наличием у потребителя задолженности по оплате. Необходимо отметить, что пострадавший в результате пожара 17-летний подросток проживал в вышеуказанной квартире совместно с матерью.

Описанная ситуация свидетельствует о том, что данная семья находилась в трудной жизненной ситуации. При отмеченных обстоятельствах ребенок фактически был лишен нормальных условий жизнедеятельности по не зависящим от него причинам, включая получение здорового питания, общего образования и главное – благоприятных условий проживания. Усугубляющим фактором нахождения в трудной жизненной ситуации стало отключение электроэнергии.

При этом законодательством установлено, что должников предупреждают за 20 дней об отключении от электроснабжения. И если бы наряду с этим управляющая организация, обслуживающая дом № 7 по ул. Рассветной, направила информацию о данной семье и о планируемом отключении жилого помещения от электроснабжения в Территориальную комиссию Кировского района г. Екатеринбурга по делам несовершеннолетних и защите их прав, это позволило бы организовать работу, направленную на оказание семье помощи по выходу из трудной жизненной ситуации, и, возможно, способствовало предотвращению произошедшего трагического события.

Проанализировав ситуацию, Уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области обратился в адрес Департамента государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области с просьбой об инициировании направления в организации, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами на территории Свердловской области, рекомендации об информировании территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав о предстоящем ограничении или прекращении предоставления коммунальной услуги по электроснабжению жилого помещения в случае, если в нем проживают несовершеннолетние.

Впоследствии Департаментом государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области данная инициатива Уполномоченного была поддержана и в адрес организаций, осуществляющих управление жилым фондом на территории Свердловской обла-

сти, направлена рекомендация о принятии мер, направленных на соблюдение прав несовершеннолетних при ограничении или приостановлении предоставления коммунальных услуг, в том числе путем информирования территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Надо сказать, что управляющие организации согласились с целесообразностью данного механизма профилактики несчастных случаев, связанных с пожарами.

С предложением нормативно закрепить такой механизм Уполномоченный обратился к федеральному Уполномоченному по правам ребенка. Идея была поддержана.

## 9. О проблемах информационной безопасности несовершеннолетних

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному в 2021 году по вопросу защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, по сравнению с 2020 годом увеличилось более чем в 2 раза. 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.

При этом пандемия новой коронавирусной инфекции и связанные с ней ограничения, а также отмена посещений детьми ОУ способствовали увеличению времени просмотра телевизионных программ несовершеннолетними, их нахождению в сети Интернет. 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 о недостаточности предпринимаемых государством в этой сфере мер. Наполнение окружающей детей информационной среды позитивным, интересным и нравственно ориентированным содержанием должно стать важной задачей государственной политики в сфере воспитания подрастающего поколения.

Особенностью последнего времени становится то, что в систему отношений участников все увереннее входит «цифра» со всеми позитивными и негативными последствиями.

Так, все больше дети, родители и педагоги свои отношения выстраивают через «чаты». Позитив тут в оперативности информирования всех участников отношений. А негатив в том, что чаты становятся площадкой возникновения и развития конфликтов как среди детей, так и среди взрослых. Из Сети травля перебирается на улицу – в школы, спортивные секции, во дворы и даже в детские сады.

В соответствии с Законом об образовании участниками образовательных отношений являются педагоги, родители и обучающиеся.

Особого внимания требует организация работы родительских чатов. Именно там зачастую формируются негативные отношения к системе образования, отдельным учителям, детям и родителям.

В качестве вывода – нам нужны специалисты, которые выходят в сети для работы с детьми в интернет-среде, чатах и т. д. Они на языке сверстников переписываются с ними, участвуют в деструктивных группах, работают с теми, кто высказывает экстремистские или суицидальные идеи. Такой институт медиации или урегулирования сетевых споров с участием нейтральной стороны может стать эффективным механизмом педагогики.

Нам нужны грамотные специалисты – медиаторы, психологи, социальные педагоги, умеющие работать в самой школе с целью формирования безопасных цифровых отношений.

## 10. О Концепции комплексной безопасности несовершеннолетних в Свердловской области

Обеспечение благополучного и защищенного детства является одним из основных национальных приоритетов России. В посланиях Президента РФ ставились задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства. Они реализовывались последовательно в Национальной стратегии действий в интересах детей, программных документах по 10-летию детства и, наконец, в Конституции РФ (Статья 67.1).

Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим.

На прошедшей 31 мая 2021 года встрече Президента с федеральным Уполномоченным по правам ребенка лидером страны была поставлена задача по разработке Концепции комплексной безопасности детства. Анной Кузнецовой данное поручение было транслировано региональным уполномоченным на XVII съезде, состоявшемся в Петербурге с 24 по 25 августа 2021 года с повесткой: «Право ребенка на безопасность. Новые вызовы и пути решения».

В настоящее время уже 5 субъектов РФ разработали и приняли соответствующие концепции (Московская обл., Белгородская, Иркутская, Коми, Чувашия). Во многих других регионах идет процесс разработки.

В Свердловской области различными ведомствами соответствующие планы и программы разрабатываются и принимаются, но они носят узконаправленный или ведомственный характер. Например, Министерством образования разработан План мероприятий по профилактике гибели и травмирования детей до 2023 года, утвержденный протоколом ОКДН, программа по информационной безопасности детей и др. акты. Постановлением Правительства Свердловской области от 30.12.2020 № 1009-ПП принята комплексная программа «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних до 2025 года» с конкретным финансированием мероприятий. Приказом Министерства общественной безопасности Свердловской области от 5 сентября 2018 г. № 231 утверждена Концепция обеспечения безопасности жизнедеятельности населения Свердловской области на период до 2035 года. Есть и ряд других ведомственных документов, в которых отражены аспекты обеспечения безопасности детей на территории Свердловской области.

С учетом того, что риски безопасности детства носят всегда комплексный характер, ответ должен быть комплексным. Этот тезис подтверждается позицией Министерства общественной безопасности Свердловской области:

*Концепция призвана обеспечить комплексный, дифференцированный и целенаправленный подход к организации и проведению на территории Свердловской области мероприятий в сфере обеспечения безопасности несовершеннолетних.*

*Наличие единой идеологии и совместная реализация комплексных действий дадут возможность построить в Свердловской области эффективный процесс, направленный на обеспечение безопасности несовершеннолетних.*

*Концепция позволит своевременно совершенствовать нормативную правовую базу в сфере комплексной безопасности несовершеннолетних, а также обеспечит единый подход к разработке областных и муниципальных целевых программ по комплексной безопасности несовершеннолетних.*

*Позволит более качественно работать коллегиальным совещательным органам Свердловской области и муниципальных образований в вопросах комплексной безопасности несовершеннолетних.*

Таким образом, назрела необходимость в разработке в Свердловской области комплексного документа, направленного на определение основных направлений деятельности по обеспечению комплексной безопасности детей.

Главная цель Концепции – формирование приоритетов государственной политики в сфере реализации прав и наилучших интересов детей в Свердловской области.

И здесь необходимо вспомнить об еще одном важном стратегическом документе Российской Федерации – это «Стратегия национальной безопасности», в которой основным приоритетом является «Сбережение народов России».

Поэтому основным приоритетом государственной политики в сфере детства является демография.

Любая Концепция безопасности предполагает наличие угроз или рисков. Какие угрозы (риски) считаем необходимым выделить в этой связи:

- ▶ жизнь и здоровье детей;
- ▶ семейное благополучие;
- ▶ доступность и качество образования;
- ▶ доступность и качество социальной инфраструктуры для детей;
- ▶ криминогенная ситуация;
- ▶ информационная безопасность;
- ▶ духовно-нравственные ценности, культура.

## О проблемах координации и организации деятельности ТКДНиЗП

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 выездов в территории Свердловской области отмечается, как правило, слабое межведомственное взаимодействие и отсутствие в ряде случаев координирующей роли ТКДНиЗП.

Мониторинг проводился Уполномоченным и сотрудниками его Аппарата с привлечением региональных органов исполнительной власти в период с мая по октябрь 2021 года. Цель мониторинга состояла в изучении организации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, их взаимодействия при реше-

нии общепрофилактических и частных вопросов, а также координирующей роли комиссий ТКДНиЗП.

Анализ результатов проверок, а также итогов рассмотрения обращений граждан свидетельствует о сохранении ряда недостатков, носящих системный характер, в деятельности как ТКДНиЗП, так и в работе иных органов системы профилактики. И основным из них является – слабая реализация правозащитной функции комиссий. Среди иных недостатков в работе комиссий следует отметить следующие:

## 1. Отсутствие единого подхода к трактовке норм законодательства, регламентирующего деятельность ТКДНиЗП с точки зрения ее правозащитной составляющей.

Специалисты комиссий осуществляют учет несовершеннолетних и семей с детьми, находящимися в социально опасном положении, однако мало кто может разъяснить его цель, содержание, регламентацию, а также основания для постановки на учет и его прекращения. При этом Постановлением Правительства Свердловской области от 2 апреля 2020 г. № 188-ПП «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также иных организаций, расположенных на территории Свердловской области, по выявлению и учету несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении» все эти позиции определены.

В итоге у специалистов комиссий отсутствует понимание того, какая документация должна вестись, как необходимо сопоставлять сведения о лицах, состоящих на различных видах учета в субъектах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а главное – как организовать с ними комплексную работу.

Как итог в основном координирующем органе отсутствует объективная статистика о всех случаях нахождения детей и семей с детьми в социально опасном положении и тем более в трудной жизненной ситуации. А следовательно, правозащитный потенциал комиссий значительно снижен.

Кроме того, слабо используются в работе и положения Постановления Правительства Свердловской области от 29 апреля 2021 г. № 263-ПП «Об утверждении Порядка рассмотрения территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях».

Например, пунктом 5 Порядка, утвержденного данным Постановлением, определено, что основаниями для рассмотрения территориальными комиссиями материалов являются в том числе: представления (ходатайства, предложения) органов и учреждений системы профилактики; иные материалы<sup>27</sup> по вопросам, входящим в компетенцию территориальных комиссий, содержащие в том числе информацию о нарушениях прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других имущественных и немущественных прав и законных интересов несовершеннолетних.

Однако сотрудники комиссий неверно трактуют понятия «представление» и «иные материалы». В результате не должным образом реализуется нормативное требование части 2 статьи 9 Федерального закона № 120-ФЗ о представлении в комиссии субъектами профилактики сведений о нарушении прав и законных интересов детей, а также не налажена работа по направлению в комиссии представлений, которые по своей сути являются официальными документами (ходатайствами) с предложением организации работы в отношении несовершеннолетнего или семьи с детьми с целью оказания помощи по выходу из трудной жизненной ситуации или восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка.

При этом не введено в оборот и такое понятие, как заключение органа субъекта профилактики по вопросу проверки сообщений, жалоб, иных информации о нахождении несовершеннолетнего в СОП, хотя в федеральном законе № 120-ФЗ такая дефиниция присутствует.

Как результат количество представлений на несовершеннолетних, полученных ТКДНиЗП в течение 2021 года от ряда субъектов системы профилактики, минимально (см. табл.14 и табл.15). В большинстве ТКДНиЗП представления из органов опеки и попечительства, учреждений по делам молодежи и органов (учреждений) здравоохранения не приходили. Пожарная ситуация складывается и по количеству представлений на родителей несовершеннолетних.

## 2. Присутствует формальный подход к организации работы по разработке и реализации индивидуальных программ социальной реабилитации и адаптации несовершеннолетних и их семей.<sup>28</sup>

Уполномоченный неоднократно обращал внимание на то, что в ИПР не включаются конкретные ребенка- и семейно-ориентированные мероприятия.

Программы профилактики по-прежнему содержат в основном формальные мероприятия в виде различных бесед. Так, к профилактическим мероприятиям, как правило, отнесены такие действия, как «постановка на учет», «беседы», «обследование жилищно-бытовых условий»; «консультации», т.е. меры, несущие общий и неконкретный характер, а фактических действий по решению проблем в семье не запланировано. В случае же, когда семья уже находится в СОП и в отношении нее разрабатывается индивидуальная программа реабилитации и адаптации, не всегда мероприятия, направленные на устранение причин и условий, обуславливающих социально опасное положение, соответствуют цели программы.

Кроме этого, проблема заключается и в том, что программой не предусмотрены действия со стороны самих законных представителей по улучшению ситуации в семье.

При реализации ИПР было отмечено слабое межведомственное взаимодействие в первую очередь с органами социальной политики с точки зрения включения в программу мероприятий, предусмотренных стандартами социального обслуживания, направленных на выход семьи с детьми из трудной жизненной ситуации. Данные мероприятия предусматриваются в рамках индивидуальных программ предоставления социальных услуг<sup>29</sup> (зона ответственности органов социальной защиты) и направлены на минимизацию конкретных социальных рисков.

Кроме того, ИПР не предусматривают, как правило, мероприятий, направленных на восстановление детско-родительских отношений.

Ниже приведен пример из практики рассмотрения Уполномоченным обращений граждан.

В адрес Уполномоченного обратилась мать несовершеннолетних детей, сообщившая о бездействии территориальных органов и учреждений системы профилактики детской безнадзорности Артемовского района. Сотрудниками Аппарата был осуществлен выезд. В ходе работы было установлено, что несовершеннолетний (2007 г.р.) на основании постановления территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав поставлен на персонализированный учет за совершение общественно опасного деяния. В отношении ребенка была разработана индивидуальная программа реабилитации и адаптации несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении. В рамках данной программы предусмотрены такие мероприятия, как обследование условий проживания несовершеннолетнего; проведение с ним и его законными представителями профилактических бесед; разработка и реализация программы психолого-педагогического сопровождения ребенка, вовлечение мальчика в секции, кружки.

Кроме того, образовательной организации, в которой обучается мальчик, было поручено разработать и реализовать программу психолого-педагогического сопровождения несовершеннолетнего. Данное поручение о составлении программы повторяется и в последующих постановлениях ТКДНиЗП о продолжении индивидуальной работы, что свидетельствует о формальном подходе к составлению индивидуальной программы и как следствие, – ее неэффективности. При этом фактически данная программа не была разработана, а ребенку не было оказано необходимое сопровождение психолога.

Необходимо отметить, что трижды комиссией принимались постановления о продлении ИПР в связи с отсутствием положительной динамики. При этом какие-либо изменения в указанную программу не вносились, что свидетельствовало о том, что причины отсутствия положительного результата в работе с несовершеннолетним не анализировались и не учитывались.

Важно, что впоследствии на учет в комиссию была поставлена семья данного ребенка как находящаяся в СОП. В отношении семьи также была разработана ИПР. Задача индивидуальной программы: «сохранение детей в семье, мотивирование родителей на должное выполнение обязанностей по их содержанию, воспитанию и защите...».

Анализ мероприятий, включенных в программу реабилитации семьи, показал, что к профилактическим мероприятиям опять же были отнесены только такие действия, как «беседы», «обследование жилищно-бытовых условий», т.е. меры, несущие общий и неконкретный характер. Кроме этого, исходя из первоочередной задачи «сохранение детей в се-

<sup>27</sup> Часть 2 статьи 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» гласит: «Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны незамедлительно информировать комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»

<sup>28</sup> Далее – ИПР

<sup>29</sup> Далее – ИПСУ