

(Продолжение. Начало на 1—4-й стр.).

#### 4. О проблемах в системе дополнительного образования

Анализ ситуации с организацией дополнительного образования в Свердловской области позволяет Уполномоченному по правам ребенка говорить о существовании ряда проблемных вопросов, связанных с его сертификацией, которые могут стать причиной нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних в сфере образования. Если в 2020 году мы касались лишь вопросов получения и номинальной стоимости сертификатов, то в 2021 году к ним добавились другие проблемы. В том числе отсутствие учреждений дополнительного образования в новых районах Екатеринбурга.

Так, в адрес Уполномоченного по правам ребенка обратились жители Академического района с жалобой на нарушение прав несовершеннолетних на получение дополнительного образования в связи с отсутствием на территории будущего административного района «Академический» учреждений дополнительного образования. Для изучения ситуации Уполномоченный обратился в Администрацию Екатеринбурга. В результате был получен ответ о том, что на территории обозначенного района имеются ОУ, оказывающие услуги по дополнительным образовательным программам, а также проводится согласование с Министерством спорта Свердловской области вопроса о строительстве спортивного комплекса.

Вместе с тем, учитывая, что обозначенные ОУ не могут принять всех желающих, а посещать коммерческие учреждения дополнительного образования имеют возможность не все несовершеннолетние. Уполномоченный сделал вывод, что в сложившейся ситуации усматриваются признаки нарушений прав несовершеннолетних на получение дополнительного образования, а также нарушен принцип обеспечения их наилучших интересов.

В итоге в Комиссию по бюджету и экономической политике Городской Думы было направлено предложение о рассмотрении вопроса выделения дополнительного финансирования на организацию дополнительного образования детей учреждениями, подведомственным молодежной политике, которые организуют работу с детьми и подростками по месту жительства (клубы по месту жительства) в районе «Академический» г. Екатеринбурга.

#### Мнение детей

**Вахромова Валентина, 14 лет. Ревада.**

*Я хочу высказать свое мнение относительно права на здоровый образ жизни и дополнительное образование. Например, у меня есть Сертификат на дополнительное образование, которое реализуется на базе нашей школы. Я посещаю факультативные занятия по интересующим меня предметам. Для меня это бесплатно. Мама оформила мне и «Пушкинскую карту», по которой я могу посетить музей или выставку. Средства для этого выделило государство. И это просто здорово.*

*Но есть и обратная сторона. Теоретически все выглядит прекрасно, но на данный момент практически невыполнимо!!!*

*По «Пушкинской карте» я не могу посетить ничего в своем родном городе, здесь просто нет учреждений, входящих в программу. А так как я несовершеннолетняя, то без сопровождения взрослых я не могу поехать в Екатеринбург и посетить хотя бы музей. Для этого нужно, например, чтобы мама взяла на работе выходной и поехала со мной. И сразу возникает расходы на проезд, на билет для мамы, ведь оплата этого в карту не входит. Получается, пользоваться этой привилегией смогут жители тех крупных городов, где есть театры, музеи и выставки, входящие в программу карты.*

*Предлагаю основательно продумать этот момент и сделать, например, спектакли или выставки в нашем городе, ведь артисты могут приезжать, а сотрудники музеев привозить экспонаты.*

*Со здоровым образом жизни тоже не все просто. Да, у нас есть спортивные секции и творческие кружки, которые дети посещают бесплатно. Но желающих заниматься спортом или рисовать, петь или танцевать гораздо больше, чем бесплатных мест. Помещений для этого мало, и они плохо оснащены. Недостаточно квалифицированных преподавателей. На бесплатные места не попасть всем желающим, а не у всех родителей есть возможность водить детей на платные занятия. Обидно, когда ребенок талантлив в чем-либо или отчаянно мечтает заниматься спортом или танцевать, но на бесплатное место не попал, а средств у родителей на платные занятия не хватает.*

*И тут мне на ум приходит, что задумка с «Пушкинской картой» и сертификатом дополнительного образования — отличная идея. Давайте сделаем такую же для спорта! Взрослые! Раз вы начали такое хорошее дело, так продолжите его и в спорте тоже. Пусть будет и «Спортивная карта»!*

**Рахимова Дарья, 8 лет. Дегтярск.**

*С раннего детства я мечтала заниматься плаванием, художественной и воздушной гимнастикой, фигурным катанием и акробатикой. Но живем мы с мамой в небольшом городке, и возможностей попробовать себя во всем этом у меня просто нет. А ведь каждый человек имеет право на выбор, об этом твердят нам с первых дней жизни.*

**Рылова Анастасия, 6 лет. Арамилев.**

*В свободное время я очень люблю гулять на свежем воздухе, люблю кататься на велосипеде (зимой — на коньках).*

*Но вот беда! Кататься-то негде! Нет у нас в Арамиле велосипедных дорожек и даже нормальных тротуаров, поэтому папа все время нервничает и крутит головой во все стороны, ведь машины-то едут!*

*Я послушная девочка, правила не нарушаю, слушаю родителей, даже изучаю знаки. У нас нет и специальной площадки, где были бы нарисованы дорожки, знаки и светофоры, чтобы любой ребенок мог потренироваться, выучить правила. Это же так важно!*

*Хорошо бы, конечно, отремонтировать Дворец культуры. Вот было бы здорово! Там, конечно, работают некоторые кружки для детей, но кабинеты в ужасном состоянии! Это же так важно! Но пока мы об этом мечтаем.*

#### В вопросах защиты прав и законных интересов ребенка в сфере отдыха и оздоровления детей

Новые вызовы, 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.

Важность решения данной проблемы связана с обеспечением безопасности детей в периоды каникул. В летний период несовершеннолетние, не охваченные организованными формами отдыха и занятости, нередко предоставляют сами себе, не контролируются взрослыми и оказываются в ситуациях, опасных для их жизни и здоровья. Введение ограничительных мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции, еще больше усугубило данную проблему.

Так, в Свердловской области в 2021 году часть летних лагерей не была открыта для приема детей. Наполняемость учреждений отдыха и оздоровления в течение смен в связи с требованиями СанПиНов была ограничена. Однако, несмотря на возникшие трудности в организации кампании на первоначальном этапе, благодаря организованной исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления работе удалось не допустить большого снижения охвата детей отдыхом. Была серьезно обновлена материальная база нескольких оздоровительных лагерей и комплексов, что позволило увеличить количество профильных смен, внедрялись иные формы отдыха.

В целом в 2021 году в Свердловской области оздоровительной кампанией были охвачены 431 637 детей. Это достаточно высокий уровень, учитывая сложности, с которыми пришлось столкнуться в оздоровительный сезон.

Кроме того, вызывает сомнение и термин «отдых и оздоровление» применительно к летним школьным лагерям. Тут, скорее, подходит формулировка «обеспечение занятости детей в каникулярный период». Поэтому Уполномоченный по правам ребенка считает, что необходимо исключить из форм статистического наблюдения об организации отдыха и оздоровления детей показатель численности детей, отдохнувших в лагерях, организованных на базе образовательных организаций, и учесть данный показатель в организованных формах досуга.

В 2021 году, как и в 2020-м, организация отдыха детей, не охваченных организованными формами, также проводилась с использованием дистанционных форм. Однако этот формат не может способствовать полноценному отдыху детей. Поэтому родители прибегали к иным формам оздоровления, в том числе самостоятельно закупали групповые путевки в туристических фирмах и вывозили детей на отдых в различные лагеря, не зная, какие условия там ждут их детей. При этом территориальный Роспотребнадзор и Министерство образования, как региональный оператор, об этом не извещались, потому что нет такого требования. Сами родители наличие таких лагерей в реестрах не проверяли, а затем жаловались на некачественное предоставление услуг и нарушение санитарных норм и правил.

Как пример, поездка группы детей в сопровождении представителей родителей 25 июля 2021 года в Санкт-Петербург. Перед отправлением поезда дети пообедали, а к ночи им стало плохо. У них поднялась температура, начались понос и рвота. На недомогание пожаловались

(по меньшей мере) девять человек. По ходу движения поезда начали вызывать врачей и на каждой большой станции ссаживать ребятшек в тяжелом состоянии, например, в Кирове. О данном случае стало известно только после возвращения детей из поездки.

Кроме того, 2021 год позволил выявить и новую проблему — обеспечение безопасности отдыха детей за пределами Свердловской области. Выяснилось, что туроператор, через которого осуществляются на бюджетные средства закупки детских путевок, в передаче объективной информации заказчику об условиях отдыха не заинтересован. В результате сведения о наличии угроз безопасности несовершеннолетним в месте отдыха заказчику не направляются.

Такая ситуация сложилась летом 2021 года с детьми из Екатеринбурга, которые отдыхали в оздоровительном лагере «Жемчужина России» в Анапе и в санатории «Лесники», г. Курган.

Данные случаи показывают, что Министерство образования и молодежной политики, как оператор в сфере организации услуг по отдыху и оздоровлению детей, финансируемых из бюджета Свердловской области, должно рассмотреть вопрос о присутствии в таких ситуациях своего представителя в местах детского отдыха.

Ограничительные меры государства в условиях пандемии, приведшие к сокращению возможностей по организации отдыха и оздоровления детей, заставляют задуматься о необходимости разработки новых технологий работы с несовершеннолетними для обеспечения их занятости.

Мы видим, что дети, не охваченные организованными формами отдыха, оздоровления и занятости, чаще всего попадают в опасные ситуации. То есть дети, предоставленные сами себе, чаще становятся жертвами преступлений и чаще сами проявляют различные формы девиантного поведения, в том числе и квалифицируемые как преступления, чаще гибнут или травмируются в чрезвычайных происшествиях.

Одной из таких форм может стать «уличная педагогика», которая не привязана к помещениям и к конкретной группе подростков. Такие формы работы с детьми вполне могут быть реализованы в формате клубов по месту жительства.

Это требует нового подхода к организации летней оздоровительной кампании с разработкой отдельной программы занятости детей по месту жительства с учетом ресурсов всех учреждений и организаций, расположенных на территории муниципалитета, независимо от их организационно-правовой формы.

Подобные программы должны действовать в каждом муниципалитете. И важно, чтобы они предусматривали не только организованный досуг детей, но и возможность трудовой занятости для подростков.

#### В вопросах защиты прав ребенка на жизнь и воспитание в семье

##### 1. Об изъятии детей

Вопросы соблюдения законности и наилучших интересов ребенка при реализации процедуры его изъятия являются приоритетными в деятельности Уполномоченного по правам ребенка. Все такие случаи находятся на особом контроле, а наиболее проблемные из них рассматриваются на заседаниях межведомственной рабочей группы при Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области «по вопросам рассмотрения случаев неправомерного вмешательства в семью». При этом тщательно изучаются причины сложившихся ситуаций, правомочность действий со стороны органов и учреждений системы профилактики, а также последующих действий и принятых решений, направленных на защиту прав и законных интересов детей.

Однако мониторинг соблюдения прав детей в обозначенной сфере, регулярно осуществляемый Уполномоченным, указывает на то, что деятельность уполномоченных органов, и органов опеки в том числе, в данном направлении не всегда организована в интересах ребенка.

В Свердловской области в последние годы изъятий детей из семьи по 77-й статье СК РФ немало, потому что работать по ней для органов опеки затруднительно, и это является крайней мерой: нужно уведомить прокуратуру и за семь дней собрать в суд пакет документов на лишение или ограничение родителей в их правах по отношению к ребенку. Поэтому уполномоченные органы часто используют другие механизмы вместо отобрания, так называемое «изъятие».

Например, для проверки поступившей информации о неблагополучии в семье приходят сотрудники ПДН. И если усматриваются основания, то полиция составляет акт о выявлении безнадзорности и изымает ребенка.

Как относиться к данной процедуре? С одной стороны, есть вопросы к правомочности действий сотрудников органов внутренних дел, которые в основном и помещают детей в учреждения социальной защиты или здравоохранения, а с другой — существует объективный риск для жизни и здоровья ребенка, когда его родитель или родители находятся в неадекватном состоянии (алкоголь, наркотики и т. п.).

В этой связи какое решение будет в интересах ребенка? Как именно должно выглядеть уклонение от выполнения родительских обязанностей или злоупотребление родительскими правами? Что такое непосредственная угроза жизни и здоровью? Каким образом надо определять, что ребенку грозит смерть в течение конкретного времени? Какие процедуры позволяют определять такие категории? В настоящее время они достаточно четко нормативно не определены.

И пока эти процедуры не прописаны, специалисты органов внутренних дел, опеки и попечительства зачастую ориентируются на свои представления и личный опыт.

В итоге изъятия, которые проходят по документам как выявление безнадзорного или добровольное размещение в приюте, достаточно. И они фиксировались в том числе Уполномоченным по правам ребенка при проведении проверок СРЦН Свердловской области.

Так, по данным Министерства социальной политики Свердловской области количество детей, помещенных в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, на основании актов подразделений по делам несовершеннолетних ГУ МВД России по Свердловской области в 2020 году составило 467 детей, а за 9 месяцев 2021 года — 315.

По сведениям территориальных отраслевых исполнительных органов государственной власти Свердловской области — управлений социальной политики Свердловской области, количество информационных сообщений о детях, помещенных в медицинские учреждения Свердловской области на основании актов подразделений по делам несовершеннолетних, в 2020 году составило 414, а за 9 месяцев 2021 года — 306.

##### Следующий вопрос.

Если ребенка забрали из семьи в связи с тем, что «родителями не были созданы надлежащие условия для его воспитания», а законные представители создали их уже на следующий день, то забрать несовершеннолетнего из учреждения они не могут, поскольку необходимо, чтобы в этом удостоверились территориальные органы опеки и попечительства и приняли соответствующее решение.

К сожалению, это так. И хотя данная процедура установлена не нормативным правовым актом, а рекомендательным письмом Министерства образования и науки Российской Федерации письмо от 27 августа 2018 г. № 07-5310 «О направлении примерного порядка межведомственного взаимодействия по вопросам выявления, предупреждения и устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних», органы опеки данное положение соблюдают. В частности, подпункт б пункта 8.2. данного порядка гласит:

*«Основанием для отказа передачи ребенка (детей) родителям или иным лицам, на попечение которых он находился, могут являться результаты проведения органом управления социальной защиты населения или органом опеки и попечительства обследования проживания ребенка (детей) с родителями или иными лицами, на попечении которых он находился, и оснований на них вывод о наличии условий, представляющих угрозу жизни, здоровью, нормальному воспитанию и развитию ребенка».*

При этом проверки субъектов системы профилактики по данному вопросу, вынуждают Уполномоченного по правам ребенка утверждать, что не все из них, и в первую очередь ТКДНЗП, органы опеки, органы внутренних дел (ПДН) применяют на практике разработанный Министерством образования и науки России 27.08.2018 за № 07-5310 «Примерный порядок межведомственного взаимодействия по вопросам выявления, предупреждения и устранения нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних», в котором обозначены все необходимые действия специалистов органов опеки и попечительства и сотрудников органов полиции, а также ТКДНЗП при выявлении несовершеннолетнего, жизни и здоровью которого угрожает опасность.

В 2021 году в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области таких обращений от законных представителей несовершеннолетних с жалобами на необоснованное отобрание детей из семьи и с просьбой об оказании им содействия в возвращении несовершеннолетних обратно домой поступило 12. Их анализ показал, что в настоящее время на уровне Свердловской области не разработан эффективный алгоритм межведомственного взаимодействия по возвращению несовершеннолетних обратно в семьи в случаях их отобрания и помещения по актам ПДН в государственные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и в медицинские организации.

##### Что необходимо изменить?

Нужно выстроить систему, которая будет тактично и аккуратно разбирать все жалобы. Чтобы органы опеки, с одной стороны, серьезно относились к сигналам о жестоким обращении с

ребенком, а с другой, не забирали ребенка во всех ситуациях, которые показались им неправомерными, странными.

Причиной изъятия ребенка должно стать только жестокое обращение, насилие со стороны родителей. Неблагоприятные условия жизни или низкий достаток семьи — это сигнал о том, что она нуждается в социальной поддержке.

Любое вторжение в семью — это сильнейший стресс для всех сторон процесса, и минимизировать его — одна из основных задач специалистов, которые приходят. В идеальном варианте в семью может входить человек, обладающий особыми навыками, компетенциями и полномочиями, который действительно намерен помочь ей справиться с трудностями.

Таким образом, необходимо, чтобы в случае поступления сигнала о нахождении несовершеннолетнего в опасных условиях для его жизни и здоровья, сотрудников органа опеки и попечительства при выходе в адрес семьи сопровождал педагог-психолог, который сможет грамотно составить беседу с ребенком и провести первичную диагностику семьи. Также важно обеспечить конфиденциальность и доверительность отношений между несовершеннолетними и психологом, создавая необходимые условия для взаимопонимания.

Кроме того, нужно определить не только алгоритм межведомственного взаимодействия по реализации процедуры изъятия детей из семей и возвращения обратно, но и план работы с ней.

#### 2. О проблеме скрытого социального сиротства при длительном нахождении в медицинской организации

В ходе представления ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного по правам ребенка за 2020 год в Законодательном Собрании Свердловской области со стороны депутата Голованова М.Ю. был обозначен следующий вопрос. Депутат сообщил, что в г. Каменск-Уральский после ликвидации филиала дома ребенка дети в возрасте до 3-4 лет после изъятия из семьи ввиду социально-опасного положения помещаются на длительное время в детскую городскую больницу.

В рамках изучения данного вопроса и ознакомления со складывающейся ситуацией Уполномоченным был осуществлен выезд г. Каменск-Уральский и ряд других муниципальных образований.

В ходе выездов установлено, что эта проблема носит системный характер. Малолетние дети находились в больницах в некоторых случаях до 6 месяцев.

Ни для кого не секрет, что дети этого возраста нуждаются в постоянном внимании. Каждый день в этом возрасте имеет огромное значение для жизни ребенка, важно наполнение каждого дня развивающими играми, чтением книг, игрушками, заботой взрослых. Всего этого, в силу объективных обстоятельств, дети, находящиеся в больнице, лишены.

При этом органы социальной защиты мер к определению статуса «изъятых» детей и их дальнейшему жизнеустройству не предпринимали.

В нарушение Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 170 «Об утверждении Правил проведения медицинского обследования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, помещаемых под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» здоровые дети пребывали в больнице сверх установленного 10-дневного срока. При этом основания для их нахождения сверх установленного срока в больнице являлись несоблюдением, работа с законными представителями на должном уровне не организовывалась, информация в территориальную комиссию не направлялась.

Кроме того, управлениями социальной политики не реализовывалось в отношении таких детей требование Постановления Правительства Свердловской области от 22 марта 2016 г. № 173-ПП «Об утверждении Порядка выдачи направлений для помещения детей, оставшихся без попечения родителей, под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и временного помещения детей, чьи родители, усыновители либо опекуны (попечители) по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности в отношении детей, в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» о передаче в течение пятнадцати дней со дня выявления ребенка, оставшегося без попечения родителей, заявки в Министерство социальной политики Свердловской области о выдаче направления для помещения ребенка, оставшегося без попечения родителей, под надзор в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Учитывая особенности работы лечебно-профилактических учреждений, Уполномоченный считает, что в указанных обстоятельствах дети, помещенные в больницу после изъятия из семьи, лишились реализации своих прав на обеспечение, образование, воспитание и ряд других.

Данный факт является недопустимым и свидетельствует о сформированной негативной политике — скрытого социального сиротства.

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

В 2021 году были введены дополнительные выплаты на детей, а также изменены условия назначения действующих пособий. И именно в связи с изменением условий назначения социальных выплат количество обращений в адрес Уполномоченного по правам ребенка в 2021 году увеличилось (150 обращений в 2021 году и 132 в 2020-м).

В ходе работы по данным обращениям были выявлены следующие проблемы.

По-прежнему отмечались случаи «злоупотребления правом законным представителем, отделено проживающим от ребенка», касающиеся реализации права на получение меры социальной поддержки в виде единовременных выплат семьям. Так, «недобросовестные» отцы, а в 2021 году и матери детей, которые не живут с ними и не воспитывают их, в дистанционном режиме подали заявление в Пенсионный фонд Российской Федерации раньше, и Фонд выплат стал перечислять им, а не родителю, с которым на самом деле дети живут.

Уполномоченным по правам ребенка направил в Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по Свердловской области мотивированное письмо с просьбой найти способы решения данной проблемы. Из поступившего ответа следовало, что «единовременная выплата может быть осуществлена любому обратившемуся с соответствующим заявлением родителю. Вместе с тем, учитывая особую, связанную с материнством, социальную роль женщины, закрепленную Конституцией Российской Федерации (статья 38), при выявлении случаев односторонней подачи заявлений на единовременную выплату материю и отцом ребенка, при отсутствии иных препятствующих факторов, единовременная выплата назначается матери ребенка. Однако, в целях осуществления выплаты правомочному лицу, такие ситуации подлежат всестороннему рассмотрению в индивидуальном порядке. Для вынесения решения по указанному вопросу необходимо представить решение судебного органа об установлении места жительства несовершеннолетнего ребенка, в отношении которого возник конфликт».

Еще одна проблема — это отказ в назначении пособия на ребенка при незначительном превышении имущественного критерия.

При этом часто возникают ситуации, когда при отказе в назначении тех или иных социальных выплат уполномоченные органы формально оказываются правы, а по факту ущемлены наилучшие интересы ребенка.

Так, к Уполномоченному обратилась бабушка несовершеннолетнего внука, который в каникулярный период в трудовом лагере заработал 8 тысяч рублей. При обращении матери за назначением ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет выяснилось, что размер среднедушевого дохода семьи превышает величину прожиточного минимума как раз из-за заработанных ребенком денег.

Таких случаев достаточно много, и Уполномоченный полагает, что необходимо пересмотреть критерии нуждаемости для предоставления пособия семьям с детьми, в частности, не учитывать заработок несовершеннолетних в период каникул в определении совокупного душевого дохода семьи.

Кроме того, Уполномоченный считает, что при отказе в назначении любого вида социальной поддержки заявителю должны быть даны подробные разъяснения о причинах отказа и условиях положительного решения проблемы с приложением документов, полученных в рамках межведомственного взаимодействия с соответствующими органами.

В 2021 году в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступали и другие похожие обращения родителей, в которых заявителей интересовал вопрос: «Почему при определении имущественного критерия нуждаемости не учитываются расходы на оплату ипотечного кредита?». Чаще всего этот вопрос задавали одинокие мамы-заемщицы, у которых после оплаты ежемесячных платежей в распоряжении семьи остается сумма ниже прожиточного минимума.

Безусловно, на сегодняшний день необходимо внесение изменений в законодательство о мерах социальной поддержки, направленных на повышение социальной защищенности семей, в которых остаток дохода после оплаты кредита на приобретение единственного пригодного для проживания жилого помещения меньше величины прожиточного минимума.

Как положительный факт в работе органов социальной защиты по поддержке семей с детьми следует отметить, что совместными усилиями Законодательного Собрания Свердловской области, Министерства социальной политики Свердловской области и Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области была решена системная проблема — «стоимости» социального контракта.

Были предприняты практические шаги по расширению практики заключения социального контракта с семьями с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, увеличена сумма социального контракта.

(Продолжение на 6-й стр.).