

(Продолжение. Начало на 1–10-й стр.)

мье» в программу не включена работа педагога-психолога с целью выяснения причин и условий, способствующих самовольным уходам несовершеннолетних.

Дважды постановлениями ТКДНиЗП индивидуальная программа реабилитации и адаптации семьи была продлена «в связи с отсутствием положительной динамики». При этом никакие изменения в ранее утвержденную программу внесено не было. Таким образом, в данной ситуации отсутствовал индивидуальный подход при работе с семьей, находящейся в СОП, не учитывались особенности взаимоотношений членов семьи, их проблемы.

По итогам проверки Уполномоченным было подготовлено Заключение, которое направлено в соответствующие органы и учреждения для устранения выявленных недостатков в деятельности территориальных органов и учреждений системы профилактики, а также для восстановления нарушенных прав несовершеннолетних детей.

3. Низкий уровень информационного взаимодействия между субъектами системы профилактики

Уже который раз Уполномоченным по правам ребенка вынужден констатировать низкий уровень информационного взаимодействия между ТКДНиЗП и другими субъектами системы профилактики безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав.

Так, количество представлений на несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в комиссии за год от ряда субъектов системы профилактики, минимально или близко к этому.

Например, число представлений на несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в территориальную комиссию Полевского городского округа по делам несовершеннолетних и защите их прав из органов и учреждений социальной политики за последние 3 года, составило 3 единицы, т. е. по одному за каждый год, при том, что в данном муниципалитете проживает порядка 16 тысяч детей. Из учреждений здравоохранения и молодежной политики не поступило ни одного, а из органов внутренних дел всего 8 штук за три года.

В территориальную комиссию Артемовского городского округа представления на несовершеннолетних из органов и учреждений социальной политики, здравоохранения, молодежной политики за последние 3 года на рассмотрение также не поступали.

Такая же ситуация, с минимальными отклонениями, складывается и в большинстве других муниципальных образований в Свердловской области.

Всего число представлений на несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в 66 ТКДНиЗП за 12 месяцев 2021 г., составило 4521. Ниже в таблице № 13 расписаны количественные показатели по числу представлений из органов управления и учреждений системы профилактики.

Табл. 13. Представления на несовершеннолетних из органов управления и учреждений

Число представлений из органов управления и учреждений	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
социальной защиты	1129	874	325	198	187
опеки и попечительства	29	192	51	17	30
здравоохранения	421	167	132	71	73
учреждений по делам молодежи	-	0	58	30	28
органов и учреждений образования	2775	2291	1700	922	1040
органов внутренних дел	4553	4458	4335	2986	3108

Как видно, наиболее слабое взаимодействие осуществляется с органами управления и учреждениями здравоохранения, опеки и молодежной политики.

Пожлая ситуация складывается и по числу представлений в отношении родителей (законных представителей) несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в ТКДНиЗП (см. табл. 14).

Табл. 14. Представления в отношении родителей из органов управления и учреждений

Число представлений из органов управления и учреждений	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
социальной защиты	1819	1237	857	587	571
опеки и попечительства	70	179	134	92	76
здравоохранения	530	533	361	277	217
учреждений по делам молодежи	-	0	11	3	36
органов и учреждений образования	1181	938	671	546	595
органов внутренних дел	1012	901	852	725	772

Здесь необходимо отметить, что такое взаимодействие налажено территориальной комиссией города Красногурьевска. Однако анализ представляемых больницей сведений не осуществляется, на заседаниях комиссии не рассматривается с целью выработки профилактических мер и ее постановлением не утверждается. Очевидно, что работа по снижению рисков школьного травматизма проводится недостаточно эффективно.

При этом необходимо учитывать, что информационное сообщение о «детском неблагополучии» – это основание для организации работы с таким случаем. И чем ранее субъекты системы профилактики такую информацию получат, в первую очередь – территориальная комиссия как организатор и координатор этой работы, тем быстрее будут реализованы профилактические мероприятия и тем больший эффект они будут иметь.

О проблемах в организации информационного взаимодействия говорят количественные показатели персонализированного учета несовершеннолетних в различных ведомствах в городском округе. В каждом из этих ведомств учет ведется по «своим» основаниям, и единого, скоординированного подхода со стороны всех субъектов профилактики нет. Хотя для эффективной координации деятельности этих субъектов территориальная комиссия должна располагать сведениями обо всех лицах, с которыми проводится индивидуально-профилактическая работа.

Так, число родителей, состоящих на учете 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 организации работы по профилактике гибели и травмирования детей в Полевском городском округе выявила, что в подразделении по делам несовершеннолетних органов внутренних дел состояло на персонализированном учете в 2020 году 67 несовершеннолетних, а в ТКДНиЗП – 11, и в 2021 на момент проверки 46 и 8 соответственно. В Артемовском городском округе в 2020 году в полицию на учете было 47 детей, а в комиссии 28. В Невьянском городском округе в 2020 году эти цифры составляли соответственно 78 и 20 несовершеннолетних. В 2021 году ситуация не изменилась.

Таким образом, в среднем на контроле в ТКДНиЗП числится в два раза меньше несовершеннолетних, чем состоит на учете в подразделении по делам несовершеннолетних. Такая картина наблюдается практически в каждом муниципалитете в Свердловской области. В то время как для эффективной координации деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних комиссия должна располагать сведениями обо всех лицах, с которыми проводится индивидуально-профилактическая работа.

Таким образом, можно констатировать, что ТКДНиЗП не в полной мере реализуются требования п. 2 ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Постановления 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» (далее – Постановление Правительства Свердловской области № 188-ПП) и 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», которые заключаются в обеспечении должного информационного взаимодействия со всеми субъектами системы профилактики, своевременного информирования территориальной комиссии о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилища и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

4. Низкий уровень использования правоохранительных возможностей территориальных комиссий в случае травмирования несовершеннолетнего вследствие совершения преступления в его отношении или в результате нанесения травмы в учреждениях для детей (школа, детский сад, СРЦН и т.д.)

С 2019 года по данным основаниям территориальными комиссиями не было подано ни одного иска в суд.

При этом в соответствии с подпунктами 2 и 19 пункта 8 Постановления Правительства Свердловской области от 4 февраля 2021 г. № 51-ПП «Об утверждении Положения о территориальных комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, обеспечение деятель-

ности которых осуществляют администрации управленческих округов Свердловской области» (далее – Постановление Правительства Свердловской области № 51-ПП), территориальные комиссии имеют полномочия:

- ▶ обеспечивать осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, безпризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;
- ▶ принимать меры по совершенствованию деятельности органов и учреждений системы профилактики по итогам анализа и обобщения представляемых органами и учреждениями системы профилактики сведений об эффективности принимаемых ими мер по обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактике их безнадзорности и правонарушений;
- ▶ обращаться в суд по вопросам возмещения вреда, причиненного здоровью несовершеннолетнего, его имуществу, и (или) моральному вреду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Кроме того, в случае нанесения или причинения травмы в образовательной организации согласно статье 1064 ГК РФ «Общие основания ответственности за причинение вреда» причинитель вреда освобождается от возмещения, только если докажет, что его вины нет. Эта норма упоминается и в Постановлении Пленума ВС РФ от 26 января 2010 года № 1. Там дословно сказано: если малолетний получил травму (даже если увечья он нанес себе сам) и в этот момент он находился в образовательной или медицинской организации (детский сад, школа, санаторий), то организация обязана возместить вред либо доказать, что она в этом не виновата. Суд подчеркивает: вина ответчика считается установленной изначально и до тех пор, пока он не докажет обратное. В соответствии с позицией Верховного суда учреждение, в котором временно находится ребенок, несет полную ответственность за все, что с ним происходит, с момента, когда он переступает его порог.

В то же время надо отдать должное Территориальной комиссии Артемовского городского округа по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая в 2020 году выступила в защиту прав несовершеннолетней 2005 года рождения на получение основного общего образования, подав соответствующее исковое заявление в Артемовский городской суд и получив положительное решение.

Однако в подавляющем большинстве случаев иски в суд территориальные комиссии подают в основном о лишении и ограничении прав родителей, что с трудом можно назвать защитой прав и законных интересов детей.

5. ТКДНиЗП крайне слабо используют в своей работе медиационные технологии, направленные на разрешение различных конфликтов, а на предложения реализовывать в своей деятельности этот ресурс заявляют об отсутствии соответствующих полномочий и необходимости обратиться конфликтующим сторонам для решения спора в суд.

К сожалению, такой позиции придерживается значительная часть председателей территориальных комиссий Свердловской области. Хотя согласно Распоряжению Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430-р, которым была утверждена Концепция развития до 2017 года сети служб медиации, основу службы медиации на региональном и местном уровнях должны составлять комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

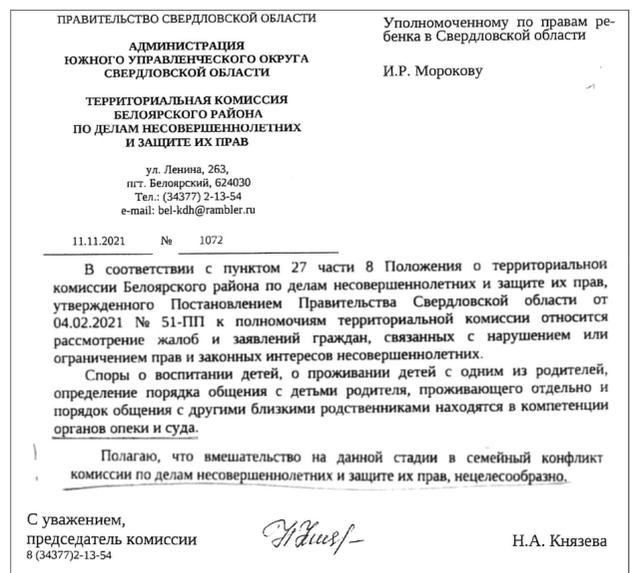


Фото 5. Ответ ТКДНиЗП Белоярского района

Одной из основных функций такой службы должна была стать практическая работа с детьми, семьями, школами и иными организациями по защите прав и интересов детей, профилактике конфликтов и правонарушений, участие в ситуациях, где есть конфликт или правонарушение.

Особенно проблема отсутствия медиативного подхода проявляется при рассмотрении дел, связанных с разводами, влекущими за собой определение места жительства ребенка и порядка общения несовершеннолетнего с родителем. Как правило, эти ситуации связаны с большим эмоциональным напряжением, и наиболее пострадавшей стороной этого процесса является ребенок.

Включение ТКДНиЗП в решение вышеуказанных проблем Уполномоченный рассматривает с точки зрения обеспечения наилучших интересов ребенка, в том числе и на общение с обоими родителями. В этих случаях формальный подход с фразой «встретимся в суде» недопустим! Образчик такого подхода представлен в копии ответа одной из ТКДНиЗП (см. выше фото 5).

6. Слабо организована работа по изучению деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, других органов и учреждений, общественных объединений, осуществляющих меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав со стороны территориальных комиссий.

Так, с 2019 года по 2021 год сотрудники территориальной комиссии города Красногурьевска ознакомились с работой 4-х учреждений социальной политики и 4-х учреждений образования. Ни разу не проводились мероприятия по изучению деятельности учреждений молодежной политики и здравоохранения.

Структура и формы обращений граждан и организаций в адрес Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области в 2017-2021 гг.

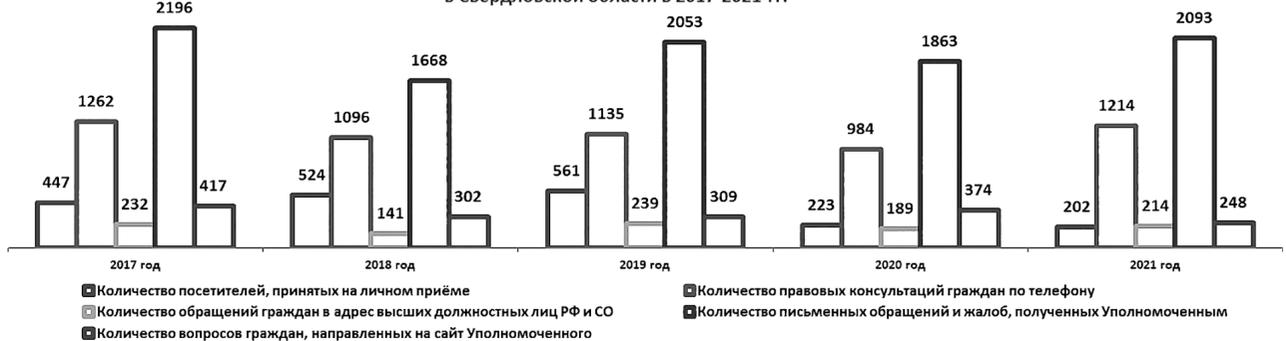


Рис.6. Способы обращений к Уполномоченному

За 2020-2021 годы территориальная комиссия города Карпинска проверила организацию профилактической работы только трех учреждений образования. Но результаты этой работы на заседании комиссии рассмотрены не были.

Территориальная комиссия Артемовского района по делам несовершеннолетних и защите их прав с 2018 года по 2019 год ни разу не проводила мероприятия по изучению деятельности органов и учреждений системы социальной политики, образования, молодежной политики, здравоохранения. В 2020 году была изучена деятельность только учреждений образования.

Территориальная комиссия Полевского городского округа по делам несовершеннолетних и защите их прав с 2018 года по 2020 год ни разу не проводила мероприятия по изучению деятельности органов и учреждений системы социальной политики, образования, молодежной политики, здравоохранения и т.д.

Аналогичная ситуация складывалась в этих комиссиях и в течение первой половины 2021 года, такая же ситуация была и во многих других территориальных комиссиях.

Например, всеми 66 ТКДНиЗП Свердловской области в 2021 году было осуществлено изучение ситуации в 10 органах опеки, 60 органах и учреждениях социальной защиты, 21 учреждении здравоохранения, 23 органах и учреждениях молодежной политики, 557 органах и учреждениях образования.

В отчетах о деятельности ТКДНиЗП нет информации и о числе посещений членами территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав организаций в рамках проверки поступивших сообщений о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетних. Хотя в приказе Федеральной службы государственной статистики от 30 июля 2018 г. № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерства просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» такая позиция присутствует.

Таким образом, подпункт 3 Постановления № 51-ПП, который обязует территориальные комиссии проводить анализ выявленных органами и учреждениями системы профилактики причин и условий безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с последующим принятием мер по их устранению, фактически не реализуется, а подходы к изучению имеющихся рисков нарушения прав и законных интересов детей крайне формальны.

2. О содействии в восстановлении нарушенных прав и законных интересов детей

2.1. Количество, структура и анализ обращений и жалоб граждан и организаций по вопросам нарушений прав и законных интересов ребенка

Количество обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного, по сравнению с 2020 годом увеличилось на 8,5 % и составило 3971.

Способы обращений обозначены на рисунке 6. В основном граждане обращаются письменно и по телефону. Количество обращений в рамках личного приема Уполномоченного снизилось в связи с переводом из-за пандемии коронавируса данного формата в режим онлайн.

Подавляющее большинство телефонных обращений содержит просьбы оказать консультативную и оперативную помощь семье и ребенку (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.

Чаще граждане стали обращаться к Уполномоченному через социальные сети (ВКонтакте, Фейсбук, Инстаграм), что связано с введением ограничительных мер из-за угрозы распространения новой коронавирусной инфекции.

В 2021 году увеличилось количество письменных обращений граждан в адрес Уполномоченного по правам ребенка на 11% и составило 2093.

Количество дел, принятых к рассмотрению и работе, из общего количества обращений, составило 42,6%, что на 2,3% больше, чем в 2020 году.

Доля выявленных нарушений в принятых к рассмотрению делах составила 19,5%. В 2020 году данная цифра составила 19%. Таким образом, можно сделать вывод, что только в одном случае из пяти информация о бездеятельности исполнительных органов или нарушении ими прав ребенка находит свое подтверждение. В остальных случаях имеет место неудовлетворенность граждан решениями, принятыми органами власти в рамках правового поля.

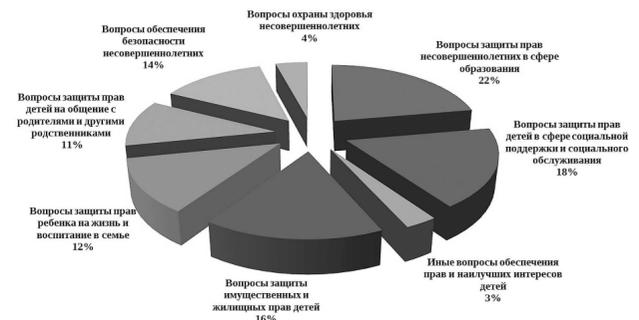


Рис.7. Тематика обращений

Как и в 2020 году, наибольшее количество нарушений было выявлено в системе образования (см. рис.8). Общее количество таких обращений в этой сфере составило 22,2% (в 2020 году – 24,2%). При этом в 2021 году рост обращений по сравнению с 2020 годом составил 11%. Наибольшее их число было связано с вопросами устройства детей в образовательные организации, конфликтов в школах и детских садах и организацией дистанционного обучения.

На втором месте по-прежнему вопросы восстановления прав и наилучших интересов детей и семей с детьми в сфере социальной поддержки и социального обслуживания – 18% (в 2020 году – 19%). Рост таких обращений составил по сравнению с 2020 годом 14,6%. В основном они касались назначения социальных пособий (50% всех обращений в этой сфере) и помощи семьям с детьми, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

На третьем месте остались вопросы защиты имущественных и жилищных прав детей – 16,2% (в 2020 году – 15,7%). И самыми острыми проблемными вопросами остаются невыплата алиментов «нерядовыми» отцами (30% от всех обращений в этой сфере), жилищные вопросы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилищные проблемы семей с детьми (35% от всех обращений в этой сфере).

Впервые на четвертое место вышли проблемы обеспечения безопасности детей, их доля в общем количестве составила 13,4%, что более чем в два раза больше в 2020 году. При этом в два раза выросло количество обращений, связанных с преступлениями в отношении детей насильственного характера, в первую очередь сексуальной направленности и посредством сети Интернет. Кроме того, большое количество жалоб было связано с обеспечением безопасности дворовых и спортивных площадок.

(Продолжение на 12-й стр.)