

(Продолжение. Начало на 1—8-й стр.)

«Об организации работы органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области. Часть 1».

Анализ статистики чрезвычайных происшествий, в том числе факторов и причин, повлекших за собой детскую смерть, проводимый специалистами Аппарата Уполномоченного, часто показывал на существенные проблемы в вопросах обеспечения государственных гарантий защиты прав и законных интересов детей, проживающих в Свердловской области. Причём схожие проблемы выявлялись в различных территориях региона, а поэтому приобретали признаки массовости. Это обстоятельство и стало основной причиной для написания указанного специального доклада Уполномоченного.

Специальные доклады Уполномоченного по правам ребёнка направлялись в адрес высших органов и иных органов государственной власти Свердловской области, а также в правоохранительные и надзорные органы, действующие на территории Свердловской области, и органы местного самоуправления (с содержанием докладов можно ознакомиться на сайте www.svdyeti.ru).

Социальные проекты, инициированные Уполномоченным по правам ребёнка годом ранее, продолжили свою деятельность и в 2013 году, однако появились и новые: очень большое количество несчастных случаев с детьми на территории Свердловской области стало основанием для создания проекта «**Сохраняя ребёнку жизнь!**». В рамках реализации этого проекта был заключён целый ряд договорённостей с различными государственными органами о совместной деятельности, об объединении усилий Уполномоченного по правам ребёнка, органов ГИБДД, транспорта, образования и территориальных комиссий по делам несовершеннолетних в вопросе решения проблемы с детскими ДТП, о формировании общего механизма профилактики происшествий, опирающегося на оперативное сотрудничество и координацию деятельности названных ведомств, в т.ч. и во взаимном обмене информацией обо всех ДТП с детьми, о причинах и факторах их повлекших (подробнее было изложено ранее в разделе 2.2.1).

Проект «**Ем как дома!**» продолжил свою деятельность в полном объёме: специалисты Аппарата Уполномоченного в 2013 году осуществили целую серию инспекционных проверок образовательных учреждений, во время которых особое внимание уделяли организации питания школьников (подробнее было изложено ранее в разделе 2.2.3). Не обошлось в этом вопросе без поддержки жителей региона. Неравнодушные граждане области не часто, но достаточно регулярно, обращали внимание Уполномоченного на те или иные признаки нарушений, которые они наблюдали в школьных столовых. Поскольку полноценное и здоровое питание детей является непременным условием обеспечения сохранности их здоровья и развития, их устойчивости к воздействию различных инфекций и других неблагоприятных факторов, а также их способности к обучению во все возрастные периоды, проверки по обращению граждан осуществлялись непосредственно на месте.

В рамках реализации этого проекта уже опубликовано два специальных доклада Уполномоченного по правам ребёнка с обоснованным заключением, что значительная часть общеобразовательных учреждений Свердловской области не полностью обеспечена к предоставлению требуемого здорового питания учащихся в период учебного процесса, так как в большинстве выявлены различные нарушения требований законодательства как в части должного обеспечения надлежащих условий организации питания несовершеннолетних, так и в части необходимой и обязательной гарантии безопасности жизни и здоровья детей.

5.2. О проблемах в соблюдении государственных гарантий защиты прав и законных интересов детей

5.2.1. О бездействии или непропорциональных действиях органов системы профилактики безнадзорности

Национальная и региональная Стратегии действий в интересах детей одинаково определяют роль комиссий по делам несовершеннолетних как координирующего органа по отношению ко всем другим субъектам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, абзац 4 части 1, Главы VI Национальной и абзац 4 Гл.30 региональной Стратегии). Образно говоря, сегодня комиссии по делам несовершеннолетних это тот орган, который «вбирает в себя все нити» работы по реализации правозащитной, координирующей и профилактической функций системы профилактики в целях обеспечения прав детей, защиты от насилия и всех форм посягательства на их жизнь и здоровье, применения мер социализации и реабилитации!

Однако сегодня эта координация осуществляется комиссиями в территориях недостаточно эффективно. Расстояние результатов инспекционных проверок, проведённых специалистами Аппарата Уполномоченного по правам ребёнка, часто свидетельствовало о наличии серьёзных недостатков, носящих системный характер в деятельности как территориальных комиссий (и это — в первую очередь), так и в работе других органов системы профилактики. При этом должностные лица, уполномоченные на устранение выявленных нарушений, начинают предпринимать реальные действия по восстановлению нарушенных прав ребёнка зачастую только тогда, когда выводы Уполномоченного по правам ребёнка в виде заключений трансформируются в административные и дисциплинарные меры воздействия на них.

Результаты работы Уполномоченного и сотрудников Аппарата в течение 2013 года позволяют структурировать нарушения и недостатки в работе органов системы профилактики следующим образом:

- 1) не в полной мере соблюдается установленный законным способом и порядком поступления информации в ТКДН от органов и учреждений системы профилактики, в т.ч. инициируются требования, предусмотренные Постановлением Правительства Свердловской области от 26.03.2004 г. № 206-ПП «Об утверждении примерных форм документов персонального учёта несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, и порядка их заполнения в Свердловской области»;
- 2) периодический анализ эффективности деятельности каждого территориального органа и учреждения системы профилактики в проведении индивидуальной профилактической работы проводится слабо, либо отсутствует вовсе;
- 3) деятельность уполномоченных органов и учреждений координирована недостаточно чётко, поскольку отсутствует оперативное взаимодействие между упомянутыми органами системы профилактики, не смотря на их широкую доступность между собой и ежнедельно проводимые заседания территориальных комиссий;
- 4) изучение реабилитационных программ свидетельствует о том, что при их составлении не всегда учитываются конкретные обстоятельства нахождения в социально опасном положении каждой отдельной семьи или несовершеннолетнего;
- 5) мероприятия программ, которые, по сути, являются последовательным индивидуальным реабилитационным процессом, носят декларативный или шаблонный характер — причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям, не выявляются и не устраняются, социально-педагогическая реабилитация не проводится;

Таким образом, отсутствие системности, комплексности и последовательности в действиях органов системы профилактики, недостаточная роль территориальных комиссий в объединении усилий ведомств в их работе существенно снижают эффективность предпринимаемых мер. Всё это, безусловно, создаёт «благоприятные» условия, которые приводят к совершению правонарушений и преступлений как несовершеннолетними, так и в отношении них.

Наглядным примером, в котором отмеченные выше проблемы проявились в комплексе и привели к жуткой трагедии, стало убийство четырёхлетней Яны Б-ой, произошедшее в июле 2013 года. В целях выявления причины трагедии Аппарат Уполномоченного проводил собственную независимую проверку, по результатам которой Уполномоченным было подготовлено и направлено субъектам профилактики Заключение от 09 августа 2013 г. № 070. В ходе анализа действий уполномоченных органов специалистами Аппарата было установлено, что в период с 2008 года по август 2010 года семья девочки, где помимо неё воспитывались ещё двое несовершеннолетних, состояла на персональном учёте в ТКДН. Мать детей, трижды судимая за совершение тяжких преступлений, злоупотребляла спиртными напитками, допускала жестокое обращение с детьми (её десятилетняя дочь, учащаяся одной из школ пос. Ключевск, неоднократно убежала из дома из-за издевательств матери), не занималась их воспитанием, вследствие чего двое её несовершеннолетних сыновей несколько раз задерживались за совершение противоправных деяний (воровство, бродяжничество и т.д.).

После очередного возвращения матери в ноябре 2011 года из мест заключения, ни она, ни её семья вновь на учёт в территориальной комиссии поставлены не были. И это при том, что в 2013 году она вновь не менее трёх раз привлекалась к административной ответственности за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей. При этом председателем ТКДН Берёзовского городского округа было заявлено, что семья на профилактический учёт в комиссии вновь не была поставлена, так как «органы системы профилактики не информировали территориальную комиссию о пребывании детей Б-ых в социально опасном положении либо о нахождении семьи в трудной жизненной ситуации». В результате деятельность по реализации возложенных на территориальную комиссию функций, особенно в разрезе её координирующей роли, была сведена к формальному рассмотрению поступающих административных материалов, а причины и условия, влекущие определённые последствия в жизни и поведении детей и взрослых членов этой семьи, не выявлялись.

Отдельное внимание обратил на себя факт несоблюдения требований законодательства о предотвращении семейного неблагополучия, о выявлении, устройстве и осуществлении контроля за условиями проживания, воспитания и образования детей в условиях семейного неблагополучия, о принятии своевременных мер по отобранию у родителей детей при наличии угрозы из жизни и здоровью органами опеки и попечительства.

Примечательно, что в ноябре 2011 года, вернувшись из мест лишения свободы, мать обратилась в отдел опеки и попечительства о возвращении ей детей из государственных учреждений, где они пребывали в течение года. При этом основными критериями для возвращения стали «удовлетворительные условия жизни и наличие у несовершеннолетних спальных мест». То есть формально права детей соблюдены, а вот интересы...!!! Вместе с тем такой значимый фактор, как отрицательное влияние матери на своих детей, а также явное отсутствие осознания недопустимости прежнего социального образа жизни во внимание органами опеки и попечительства приняты не были. Контроль за семьей, поставленной на учёт «в группу риска», был сведён лишь к однократному выходу специалистов Управления социальной политики на дом и описанию жилищно-бытовых условий проживания детей.

Описанное выше попустительство в профилактической работе в итоге стало одной из причин того, что в вечерние время в ходе распития спиртного законными представителями ребёнка, малолетняя Яна, оказавшаяся в очередной раз без надзора и контроля со стороны взрослых, была изнасилована и убита преступником (родный дядя), ранее судимым за совершение похищения преступлением.

Позиция Уполномоченного по правам ребёнка по описанному случаю, изложенная в его Заключении, нашла отражения в выводах прокуратуры Свердловской области, в результате чего к различным формам ответственности было привлечено 24 должностных лица.

Одной из причин описанного выше случая стало отсутствие вынужденных ТКДН по обеспечению согласованного взаимодействия всех органов и учреждений системы профилактики. Хотя специально с этой целью Правительством Свердловской области ещё в 2004 году было принято Постановление № 206-ПП, которым организация и ведение этой работы поручены ТКДН. В то же время, при посещениях территориальных комиссий, а также других органов и учреждений системы профилактики увидеть документы персонального учёта детей и семей, находящихся в социально опасном положении, в виде утверждённых вышеуказанным постановлением карт, не всегда возможно — они зачастую просто отсутствуют!

Неудивительно, что некоторые председатели ТКДН регулярно высказывают личную позицию о том, что основания для проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними отсутствуют до тех пор, пока в территориальную комиссию не поступают документы, указанные в части 1 ст. 6 Федерального закона № 120-ФЗ, к которым относятся постановление прокурора, следователя, органа дознания или начальника ОВД. До этого момента несовершеннолетние не могут быть признаны находящимися в социально опасном положении и поставлены на учёт». То есть до того, пока не случится беда, такие «горе-руководители» ничего делать не будут. Только вот исправлять ситуацию приходится потом уже другим.

Последствия такого подхода часто бывают плачевными, ибо надлежащая индивидуальная профилактическая работа «в ожидании бумаг» не проводится, причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям или антиобщественным действиям, не выявляются и не устраняются. А самое страшное — гибнут или калечатся дети!

Кроме того, нередко бывают случаи, когда, несмотря на проводимые профилактические мероприятия, даже с участием большого количества специалистов из различных сфер, принимаемые меры не дают положительных результатов, и дети продолжают находиться в состоянии безнадзорности, нередко угрожающем их жизни и здоровью. В основном это относится к случаям хронического злоупотребления родителями спиртными или употреблению наркотиков. При подобных обстоятельствах самым разумным способом исправления ситуации может быть только принятие взвешенного решения об инициировании вопроса об ограничении этих законных представителей в родительских обязанностях (вплоть до ограничения или лишения родительских прав, если использованы все попытки, но положительного итога не наступает). Да, сохранение семьи — это безусловный приоритет, а ограничение или лишение родительских прав является крайней мерой, но всё же жизнь и здоровье ребёнка имеют значительно более высокую человеческую ценность!

Вот ещё один пример разобщённости в работе органов системы профилактики и формализма в деятельности отдельных государственных служащих, который привел к гибели малолетнего ребёнка. И опять социально неблагополучная семья и не поддающееся разумному объяснению реактивное реагирование отдельных руководителей.

На учёте в отделе по делам несовершеннолетних ММО МВД России «Ревдинский» с 10.07.2012 г. находилась семья Х-вых. 29 октября 2012 г. она уже была снята с учёта в связи с исправлением, только потому, что «за указанный период фактов жестокого обращения, неисполнения матерью несовершеннолетних родительских обязанностей выявлено не было». При этом инспектор отдела полиции не была запрошена дополнительная информация: ни о состоянии здоровья детей, ни о посещении детьми школьного возраста об-

разовательного учреждения и пр. Также территориальная комиссия по делам несовершеннолетних г. Ревды при рассмотрении административного материала от 01.08.2012 г. о неисполнении родительских обязанностей матерью несовершеннолетних не проверила информацию о детях на предмет возможного нахождения их в социально опасном положении.

Болею того, 29.06.2013 г. Первоуральский межрайонный отдел Управления ФСКН России по Свердловской области проинформировал Управление социальной политики по г. Ревде о том, что 16.02.2013 г. в отношении Х-вой, матери детей, возбуждено уголовное дело по ч.1 ст. 30 и ч.4 ст. 228.1 УК РФ. Позже Первоуральским городским судом в отношении Х-вой было вынесено 17.02.2013 г. постановление об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, в т.ч. была направлена информация о том, что дети, находящиеся на иждивении Х-вой, переданы на попечение родственников.

Действительно, в рамках уголовно-процессуального законодательства следователь принимает меры по передаче несовершеннолетних, оставшихся без присмотра законного представителя, на попечение близких родственников, родственников или других лиц либо помещению в соответствующие детские или социальные учреждения. В свою очередь, житеизнатурно несовершеннолетние, оставшихся без попечения родителей, относятся к исключительной компетенции органов опеки и попечительства. Исходя из этого, представляется, что при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемого (обвиняемого), являющегося единственным законным представителем несовершеннолетнего, либо в случае невозможности фактической передачи детей в органы родителю, органам предварительного расследования необходимо информировать о таких фактах территориальные управления социальной политики по месту фактического нахождения несовершеннолетних.

Указанные факты свидетельствуют о формальном подходе и «шаблонном» характере действий органов системы профилактики, о работе, осуществляемой без учёта конкретных жизненных обстоятельств. Ненадлежащая организация органами системы профилактики г. Ревды работы по выявлению несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, способствовала совершению особо тяжкого преступления в отношении малолетней, в результате которого 02.07.2013 г. Х-ва Рузална скончалась в МАУ ДКБ №9 г. Екатеринбург. В этом случае ни правоохранительные органы, ни органы опеки, ни территориальная комиссия не смогли (или не сумели) правильно, как положено по закону и чеческому и писанному выполнить свои обязанности. В результате совсем маленькая девочка (три года), оставшаяся на тот момент без поддержки матери и отца, без установленной по закону опеки, подверглась жестоким избиениям.

О формальном подходе к выполнению своих должностных обязанностей государственными служащими из системы профилактики безнадзорности уже сказано выше, однако необходимо привести ещё один характерный пример, в котором показана альтернатива действий бездействующими уполномоченными. В какой-то степени приведённый ниже случай является примером для органов, уполномоченных на защиту прав ребёнка, поступая аналогичным образом.

Пятилетний ребёнок в Каменске-Уральском по трагической случайности остался без родителей. Закрепленного за ребёнком жилья не было, но была квартира, в которой продолжительное время проживал его родной дед совместно со своей гражданской женой, при этом — собственностью на недвижимое имущество была оформлена на неё. Бедня не приходило ни одна из родителей, а потому и его гражданская жена. Родственников у неё не было, а перед смертью она на тетрадном листке написала завещание в пользу мальчика, но не оформила его как положено, так как была не в состоянии выйти из дома и не имела средств на оплату услуг юриста. Формально такое завещание юридической силы не имело. Для признания его таковым необходимо выполнение большого комплекса правовых действий и соответствующее судебное решение. И здесь должны были подключиться органы опеки и территориальная комиссия для того, чтобы отстоять интересы ребёнка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации. Но дух формализма и бюрократии в органах системы профилактики Каменска-Уральского оказался сильнее долга. Тем более, был и формальный ответ из прокуратуры — права ребёнка не нарушены!

Пришло подключаться Уполномоченному по правам ребёнка, по указанию которого специалистами Аппарата было подготовлено исковое заявление в суд, а также заключение Уполномоченного с обоснованием правовых притязаний на недвижимое имущество в пользу мальчика. Данное заключение было направлено в суд с ходатайством: приобщить заключение в качестве доказательств при рассмотрении гражданского дела и учесть изложенные в нём доводы о необходимости признания за малолетним Семёном права его собственности в порядке наследования по завещанию на жилое помещение. В результате, в январе 2013 года суд вынес решение в пользу признания жилищных прав ребёнка — квартира досталась мальчику, а не муниципалитету (опекуну ребёнка после смерти его отца стала его родная сестра, которая и обратилась за помощью к Уполномоченному, после того, как не нашла поддержки в соответствующих государственных органах г. Каменска-Уральского).

Можно привести и ещё один пример. Конечно, люди, работающие в этой системе, должны безукоризненно действовать по закону, но порою можно взять на себя ответственность за принятие решения приводит к «марковому» формализму. Порою создается впечатление, что некоторые руководители и сотрудники органов опеки и попечительства не знают о своих основных обязанностях, потому их работа сводится к минимуму: вместо того, чтобы помочь семье и разработать комплекс мероприятий по выводу её из категории «социального риска», работа сводится лишь к формальным действиям, без использования индивидуального подхода к каждой семье, процветает безразличность в принятии решений, а порой и их затягивание.

Вспомним прогрессивный на всю страну случай с многодетной семьей Лемничевых. Отсутствие инициативы в принятии решения, формализм, проявленный органами опеки и попечительства при рассмотрении, казалось бы, рядового случая, который мог быть разрешен ими самостоятельно, велел в скандал всероссийского уровня, разрешить который пришлось с участием Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка, Губернатора Свердловской области и Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области.

Суть конфликта заключалась в том, что органы опеки не дали разрешение об исключении детей Лемничевых из договора долевого участия на строительство однокомнатной квартиры в Екатеринбурге. Данное разрешение семье было необходимо для погашения кредита за купленный в ипотеку коттедж, который приобрели Лемничевы для обеспечения более комфортных условий проживания своим пятерым детьми, троим из которых были или подрастали. При этом органы опеки обосновали свой отказ нормой, изложенной в ч.1 ст.21 Федерального закона от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», которая запрещает без предварительного разрешения органа опеки и попечительства (т.е. разрешение они дать всё-таки могут с учётом особенностей ситуации) совершать сделки, влекущие за собой отказ от принадлежащих подопечному прав на раздел его имущества или выдел из него долей, на совершение любых других сделок, влекущих за собой уменьшение стоимости имущества подопечного. При этом в ч.4 ст.21 указанного закона сделана оговорка, которая позволяет совершать такие сделки, если они направлены к выгоде подопечного.

Таких примеров в практике работы Уполномоченного по правам ребёнка немало, и все это свидетельствует о наличии серьёзных проблем в работе отдельных территориальных органов. Тем не менее приводимые в настоящем докладе негативные моменты не могут и не должны рассматриваться как имеющие всеобщий характер. Уполномоченным по правам ребёнка имел возможность неоднократно убедиться в высоком профессионализме многих специалистов по охране прав детей, их преданности своему делу, последовательности и настойчивости в отстаивании интересов несовершеннолетних. Однако приходится констатировать, что в ряде случаев уполномоченные на обеспечение прав и законных интересов детей органы выполняют свои обязанности исключительно формально и схематично, а это ещё раз подтверждает наличие проблем системного характера. Специалистам органов опеки и попечительства, территориальных комиссий по делам несовершеннолетних в ряде случаев не хватает теоретических и практических знаний (прежде всего юридических), не хватает единых подходов в решении стоящих перед ними задач, жесткости и решительности в отстаивании прав детей, усилий по организации межведомственной координации в решении неотложных проблем.

В связи с вышеизложенным, Уполномоченным по правам ребёнка предлагается:

Предложения Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области:

Законодательному Собранию Свердловской области:

1. Рассмотреть возможность разработки и принятия проекта Закона Свердловской области об установлении дополнительных гарантий защиты прав несовершеннолетних, признанных в порядке, определённом Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, потерпевшими в рамках уголовного судопроизводства (с установлением порядка оказания юридической и психологической помощи).

Правительству Свердловской области:

2. В целях усиления медико-социальной защиты и реабилитации несовершеннолетних, потерпевших в уголовном судопроизводстве, рассмотреть вопрос об организации разработки и утверждении нормативного правового акта Свердловской области — Стандарта оказания помощи (социальной поддержки), который включал бы в себя меры по оказанию правовой, медицинской, психологической и социально-педагогической помощи детям, пострадавшим от преступлений;

3. В целях надлежащей реализации требований законодательства, регулирующих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организовать проведение анализа работы территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в части исполнения положений об организации персонального учёта несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, обеспечен согласованное взаимодействие всех органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принимая во внимание координирующую роль ТКДН.

Управленным округам Свердловской области, Департаменту по обеспечению деятельности мировых судей Свердловской области:

4. Организовать проведение обучающих семинаров с председателями территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по вопросам особенностей реализации установленных законодательством полномочий в разрезе координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Муниципальным образованиям, расположенным на территории Свердловской области:

5. Обеспечить согласованное взаимодействие подведомственных учреждений образования с иными органами и учреждениями системы профилактики и, в первую очередь, с ТКДН по организации персонального учёта несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также неукоснительное соблюдение требований ст. 9 Федерального закона от 24.06.2004 г. № 120-ФЗ.

5.2.2. О проблемах, связанных с реформированием в социальной сфере

Государством поставлена задача — перепрофилировать детские дома путем преобразования их в центры психолого-медико-социально-педагогической помощи семье²⁰. Такие учреждения должны стать местом для временного содержания детей, попавших в тяжёлую ситуацию. Они критически необходимы, когда надо оперативно забрать детей с улицы или помочь пострадавшим от чрезвычайных ситуаций либо насилия.

Таким образом, на повестке сегодняшнего дня встает непростая, требующая серьёзного и взвешенного подхода тема — сокращения, разукрупнения и перепрофилирования специальных учреждений для детей. Самое главное — в решении данного вопроса не должно быть слепки и низкой кампанейщины! Главным критерием всех принимаемых решений должен быть ребёнок, защита его законных прав, а не гонка за показателями и желание как можно лучше и быстрее отчитаться перед руководством.

Известно, что сейчас ситуация с детскими сиротскими учреждениями в регионах разная, например: в Пермском крае осталось 9 детских домов, в Татарстане - 12, а 90% детей-сирот там воспитываются в семьях граждан. В Свердловской области только в подчинении Министрства общего и профессионального образования находится 51 государственное казенное образовательное учреждение для детей-сирот. Таким образом, работы в Свердловской области предостойт ещё очень много - это и постепенное сокращение числа учреждений, и их реструктуризация в малоконтингентные детские дома, в т.ч. семейные детские дома, и перепрофилирование в центры подготовки и профессионального сопровождения замещающих семьи и консультативные центры. Однако пока не видно, чтобы уполномоченными исполнительными органами Свердловской области были продуманы все аспекты реализации этого процесса.

Другая проблема, которая ставит следствием сокращения и перепрофилирования учреждений для детей-

сирот и которая пока не обсуждается, — это реорганизация детских домов из образовательных учреждений в учреждения социальной защиты. Кто-нибудь из должностных лиц задумывался над тем, что в результате данного процесса изменятся нормы подушевого финансирования детей, содержащихся в этих учреждениях, и не в сторону их увеличения? Ведь стоимость ежесуточной продуктовой корзины воспитанника детского дома превышает 120 рублей, а содержащегося в учреждениях социальной политики — 70. Возникнет проблема с сокращением рабочих мест в депрессивных территориях, в которых зачастую детский дом является единственным местом трудоустройства — где бывшие сотрудники смогут найти работу, и на что они будут содержать своих детей?

Одной из основных задач создания системы защиты и обеспечения прав детей и дружественного к ребёнку правосудия, определенных «Стратегией действий в интересах детей на 2013-2017 годы в Свердловской области» (утверждена постановлением Правительства Свердловской области от 16 января 2013 г. № 3-ПП), является совершенствование системы работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В числе комплекса мер, предусмотренных к реализации данным нормативным правовым актом, предлагается реформирование деятельности ТКДН, создание условий для внедрения технологий восстановительного подхода и реализации примирительных программ, а также проведения социальной, психологической и иной реабилитационной работы с жертвами преступлений, оказания воспитательного воздействия на несовершеннолетних правонарушителей.

Аппарат Уполномоченного на основании рассмотрения информации уполномоченных ведомств и обращения граждан Свердловской области, а также материалов, полученных в результате собственных проверок, была проанализирована деятельность территориальных комиссий Свердловской области. Одним из направлений данного анализа был ведомственный состав членов ТКДН, который позволил выявить ряд потенциальных возможностей для повышения эффективности их работы в рамках их предполагаемой реорганизации. Учитывая, что с внесением изменений в федеральное и областное законодательство в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних роль ТКДН как системного координирующего органа усиливается, то предполагаемое реформирование может заключаться и в корректировке задач, стоящих перед ними, и в расширении их ведомственного состава в соответствии с приоритетными направлениями работы. Кроме того, в целях усиления роли гражданского общества в работе по профилактике подростковой преступности и преступлений в отношении несовершеннолетних требуется рассмотреть вопрос о включении в состав ТКДН представителей общественных организаций и, в первую очередь, традиционных для России конфессий, а также организаций, ориентированных на работу с детьми и семьями.

В настоящее время в составе только 3-х территориальных комиссий имеются представители традиционной конфессии (Русской Православной Церкви) — Тагилстроговского района города Нижнего Тагила, Синярского района города Каменска-Уральского и Талицкого района. В составе ещё 4-х комиссий включены представители от общественных организаций — в Невьянске, Сухом Логе, Красногорском районе Каменска-Уральского и Орджоникидзевском районе Екатеринбурга — это, соответственно, представители районного отделения ДОСАУ, Организации инвалидов войны и труда, Общественной приёмной Уполномоченного по правам человека в Свердловской области и Уральского родительского комитета.

Следует также отметить, что ряд территориальных комиссий не привлекает к своей работе даже те органы, которые в соответствии с федеральным и областным законодательством должны входить в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а именно: представители органов образования, внутренних дел, службы занятости и органов опеки и попечительства. В значительном числе комиссий нет представителей органов по делам молодежи. Практически нигде не присутствуют представители органов здравоохранения (проще указать, где они есть — в комиссиях Пригородного района, Ревевского района и Верх-Исетского района г. Екатеринбург).

Кроме того, отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области должны осуществлять расположенные не в её территории социальные учреждения по работе с семьей и детьми, учреждения образования и здравоохранения, органы уголовно-исполнительной инспекции. Однако, например, опыт работы опытных педагогов с детьми практически не используется. Более того, зачастую руководители общеобразовательных учреждений даже не знают, что их учреждения входят в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным при внесении изменений в типовое положение о ТКДН, введя коррективы в задачи, определить основной состав комиссий с учётом установленных федеральным законодательством перечнем субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Полезно также ввести в практику работы территориальных комиссий введение в их состав представителей тех государственных и муниципальных органов, а также учреждений и организаций, по направлениям деятельности которых наблюдается усиление негативных тенденций в сфере охраны жизни и здоровья несовершеннолетних и защиты их иных прав.

В целях реализации данных предложений на практике Уполномоченным было подготовлено письмо в адрес председателя Областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Ряд замечаний и предложений нашли свое отражение в рекомендациях, которые Областная комиссия направила в территориальные.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченным по правам ребёнка предлагается следующее.

Предложения Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области:

Правительству Свердловской области:

1. Подготовить научно обоснованный прогноз потребностей в детских домах, центрах психолого-социально-педагогической помощи семье, патронатного сопровождения граждан из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с учётом региональных особенностей и результатов проводимой работы по профилактике социального сиротства и семейного неблагополучия, устройств на семейные формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, с привлечением общественности, традиционных религиозных конфессий и других заинтересованных институтов гражданского общества.

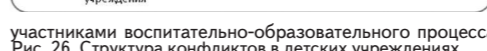
2. Создать межведомственную рабочую группу по вопросу реформирования учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в целях детальной проработки процесса реорганизации, а также обеспечения прав и законных интересов воспитанников и сотрудников указанных учреждений.

3. Дать поручение о подготовке нового «Типового положения о территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» с учётом Указа Президента РФ № 1688, принятого типового положения Правительственной КДН и ЗП РФ, Национальной стратегии действий в интересах детей и предложений Уполномоченного по правам ребёнка.

5.2.3. О межличностных и педагогических конфликтах в детских учреждениях

Быстрое и конструктивное разрешение межличностных и педагогических конфликтов в детских организациях на сегодняшний день является всё более актуальной для обсуждения темой. В 2013 году по вопросу оказания помощи в разрешении конфликтных ситуаций именно в образовательных учреждениях в адрес Уполномоченного поступило более ста обращений. По их рассмотрению подготовлено три заключения Уполномоченного по причинам возникновения социально-педагогических конфликтов, приведших к серьёзным нарушениям прав и законных интересов учащихся или воспитанников со стороны администрации образовательной организации. В других случаях специалистами Аппарата Уполномоченного принимались оперативные меры по погашению конфликтов путем проведения переговоров между конфликтующими сторонами и выработке взаимоприемлемых решений.

Как видно из приведённой ниже на стр. 26 гистограммы, основным типом конфликтов в образовательных учреждениях является конфликт между родителями ребёнка и администрацией учреждения.



Анализ обращений граждан показал, что основными причинами возникновения и затягивания или перерастания в острую форму межличностных и педагогических конфликтов являются следующие:

1. Бездействие со стороны руководителя по предотвращению или погашению конфликта в учреждении, либо укравание педагогических действий своего сотрудника, а также неумение отдельных педагогов и руководителей в силу недостаточной профессиональной квалификации эффективно разрешать разногласия и споры между родителями и ребёнком (в т.ч. и с его одноклассниками) следя в течение нескольких лет. Учитель возмнил себе грубое обращение с детьми и действия, унижающие и оскорбляющие не только школьников, но и их родителей. При этом руководство школы, зная о таком поведении учителя, фактически бездействовало и не применяло в отношении него каких-либо мер.

Для выяснения всех обстоятельств конфликта и его погашения Уполномоченный предложил Главе администрации Камышовского района создать комиссию с привлечением специалистов управления образования и территориальной комиссии по делам несовершеннолетних, организовать проверку всех доводов заявителя обращения, а при необходимости привлечь для работы в детстве специалистов-психологов. В ходе изучения всех обстоятельств дела комиссия усмотрела очевидные факты нарушения прав детей, поэтому материалы были направлены в правоохранительные органы. В результате к дисциплинарным мерам ответственности были привлечены и директор школы, и классный руководитель. С учениками была проведена соответствующая психолого-педагогическая работа.

2. Неполное участие руководителей образовательных учреждений порядка информирования органов системы профилактики о нарушении законных прав и интересов несовершеннолетних, в соответствии со ст. 9 Федерального Закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В ходе работы по одному из обращений была проведена проверка деятельности Асбестовского детского дома, где был выявлен серьёзный социально-педагогический конфликт между администрацией, сотрудниками и воспитанниками, с участием бывших воспитанников. Рассмотрение обстоятельств конфликта показало, что он был явно обострён тем, что руководством детского дома ненадлежащим образом соблюдались требования законодательства по защите прав несовершеннолетних, относящихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также недостаточно высокой педагогической квалификацией сотрудников.

3. Отсутствие в образовательной сфере системы медиации²¹ и нехватка специалистов-психологов по созданию безопасного пространства, обеспечивающего конструктивное урегулирование конфликтов. В качестве примера необходимости введения в образовательных организациях системы медиации и привлечения специалистов-психологов к разрешению конфликтов можно привести статистику школе № 8 г. Асбеста, о которой было сообщено в феврале 2013 года в региональных средствах массовой информации. Где прощёй видеосюжет об исключении двух учащихся и недопуске к учёбе ещё трех школьников.

В результате проверки, инициированной Уполномоченным, был установлен, что конфликт зародился ещё в 1-й четверти 2012/2013 учебного года. По результатам классно-общающего контроля, проведенного в ноябре 2012 г., была выявлена низкая успеваемость некоторых учеников класса, причинами которых являлись: систематическое нарушение дисциплины учащимися, многочисленные прогулы уроков, постоянные опоздания, отсутствие выполненных домашних заданий, регулярные нарушения правил поведения и устава школы. Об этом были информированы родители учеников на родительском собрании. В дальнейшем, по результатам повторного контроля организации учебной деятельности и воспитательной работы с данным классом, его классным руководителем было проведено в январе 2013 года родительское собрание. Кроме того, состоялось заседание педагогического совета школы в присутствии родителей класса, на котором советом были приняты следующие решения: 1) на основании Устава школы и Правил поведения школы организовать обучение по индивидуальному образовательному маршруту учащихся Б. и К. на период с 01.02.2013 г. по 28.02.2013 г.; 2) принять меры дисциплинарного воздействия к учащимся В., Л. и С., не допуская их до уроков русского языка и математики по школьному компоненту.