

(Продолжение. Начало на 1-й стр.)

В случаях выявления очевидных нарушений прав и законных интересов детей, ставших результатом действий или бездействия должностных лиц исполнительных органов государственной или муниципальной власти Свердловской области, руководителей или сотрудников учреждений для детей, действующих на территории Свердловской области, Уполномоченным по правам ребенка подготовились официальные заключения, содержащие не только информацию о выявленных нарушениях, но и рекомендации по их устранению, а в отдельных случаях — по принятию мер дисциплинарного или административного воздействия к виновникам.

В 2012 году Уполномоченным по правам ребенка в Свердловской области было подготовлено 26 заключений, которые были посвящены следующим основным проблемам в защите прав детей (рис. 9):

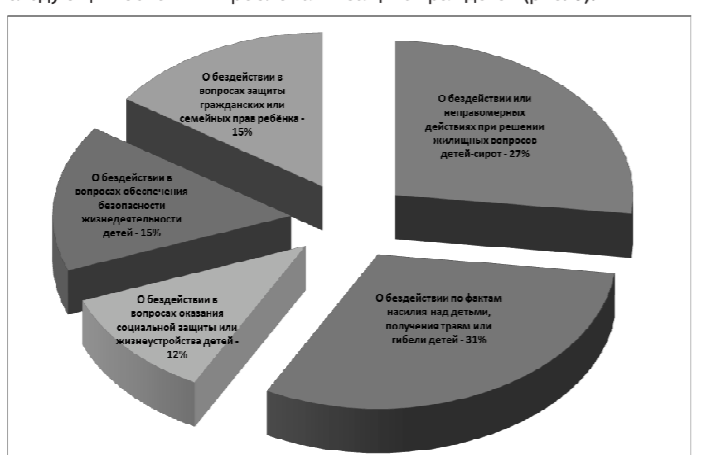


Рис. 9. Тематика заключений Уполномоченного по фактам нарушения прав ребенка

1) о бездействии или неправомерных действиях должностных лиц при решении жилищных вопросов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, — 7 заключений (27% от общего количества заключений);

2) о бездействии должностных лиц, создавшим условия совершения насилия над детьми, получения детьми травм либо их гибели — 8 заключений (31%);

3) о бездействии должностных лиц в вопросах оказания социальной защиты или жизнеустойчивости детей — 3 заключения (12%);

4) о бездействии должностных лиц в вопросах обеспечения безопасности жизнедеятельности детей — 4 заключения (15%);

5) о бездействии должностных лиц в вопросах защиты гражданских или семейных прав ребенка — 4 заключения (15%);

Все заключения Уполномоченного направлялись в адрес исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области для принятия соответствующих мер, а также для сведения — в территориальные подразделения федеральных исполнительных органов государственной власти, действующих на территории Свердловской области.

Необходимо отметить, что в 2012 году Уполномоченным по правам ребенка впервые была применена новая практика — подготовлено 7 заключений, в которых содержались обращения в судебные органы о признании этих заключений в качестве доказательств о нарушениях прав несовершеннолетних детей и принятии решений, отвечающих правам и законным интересам ребенка. Новая практика себя оправдала — в шести случаях судьи приобщили заключения Уполномоченного к материалам дела, а исковые требования законных представителей несовершеннолетних удовлетворялись в пользу детей.

Пунктом 1 статьи 12 Областного закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области» Уполномоченному предоставлены следующие права:

1) обратиться с предложением в территориальное подразделение федерального органа государственной власти, исполнительный орган государственной власти Свердловской области, должностные лица которых уполномочены в соответствии с федеральным законодательством или законодательством Свердловской области составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотреть вопрос о привлечении к административной ответственности должностных лиц, в действиях, бездействии или решениях которых Уполномоченным по правам ребенка усматриваются нарушения прав и законных интересов ребенка;

2) предложить работодателю, его представителю, представителю нанемателя рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, в действиях, бездействии или решениях которых Уполномоченным по правам ребенка усматриваются нарушения прав и законных интересов ребенка.

Таким правом Уполномоченный по правам ребенка воспользовался неоднократно, направляя в адрес территориальных подразделений федеральных правоохранительных органов и областных исполнительных органов, а также органов местного самоуправления свои заключения и иные официальные обращения.

В результате реагирования на них были приняты следующие меры: 38 лиц, бездействие или неправомерные действия которых привели к нарушению прав и законных интересов ребенка, были привлечены к дисциплинарной ответственности, 23 — к административной ответственности, 6 — уволены или отстранены от должности, 5 — к материальной ответственности, 23 организации получили акты прокурорского реагирования — представления (рис. 10). Из указанных лиц: 23 являлись руководителями или заместителями руководителей бюджетных учреждений или коммерческих организаций, 8 — государственными гражданскими служащими, 8 — муниципальными служащими.

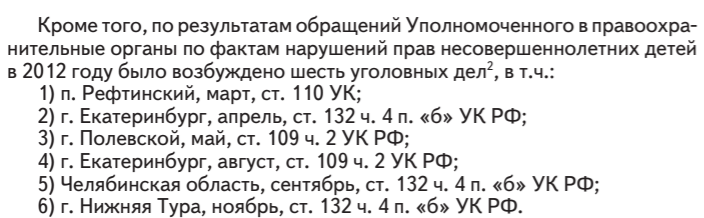


Рис. 10. Количество должностных и иных лиц, привлеченных к ответственности, и уголовных дел, заведенных по фактам нарушений прав детей

Кроме того, по результатам обращений Уполномоченного в правоохранительные органы по фактам нарушений прав несовершеннолетних детей в 2012 году было возбуждено шесть уголовных дел<sup>2</sup>, в т.ч.:

- п. Рефтинский, март, ст. 110 УК;
- г. Екатеринбург, апрель, ст. 132 ч. 4, п. «б» УК РФ;
- г. Полевский, май, ст. 109 ч. 2 УК РФ;
- г. Екатеринбург, август, ст. 109 ч. 2 УК РФ;
- Челябинская область, сентябрь, ст. 132 ч. 4, п. «б» УК РФ;
- г. Нижняя Тура, ноябрь, ст. 132 ч. 4, п. «б» УК РФ.

По результатам расследования одного из уголовных дел преступник был осужден на 12 лет лишения свободы.

Значительную роль в укреплении государственных гарантий по защите прав и законных интересов детей сыграли специальные доклады Уполномоченного, изданные в преддверии летнего оздоровительного сезона и начала нового 2012-2013 учебного года: «О нарушениях прав учащихся детей в связи с ненадлежащим обеспечением безопасности их жизнедеятельности» и «Об информационной безопасности на интернет-сайтах общеобразовательных учреждений Свердловской области»<sup>3</sup>. Данные спецдоклады Уполномоченного были подготовлены для органов и учреждений системы образования Свердловской области в целях обеспечения физической и духовно-нравственной безопасности учащихся общеобразовательных учреждений. Нужно отметить быструю реакцию органов образования, которые в первом случае оперативно навести порядок на пришкольных спортивных и игровых площадках, отремонтировали или устранили опасные конструкции и, закрыв открытые канализационные люки, а во втором — удалили со школьных сайтов рекламу сомнительного содержания.

## 1.2. Основные нарушения прав и законных интересов ребенка в Свердловской области в 2012 году и практика их восстановления

### 1.2.1. О бесплатном дошкольном и общем образовании

Очевидно, что одной из наиболее насущных проблем у многих молодых семей Свердловской области в 2012 году являлась сложность в получении ими путевок для детей в муниципальные дошкольные образовательные учреждения: за год таких обращений в адрес Уполномоченного по правам ребенка было более ста. По содержанию эти обращения можно подразделить на три основных темы:

первая — это просьбы о содействии в получении путевок в муниципальные дошкольные образовательные учреждения (далее — МДОУ) в связи с трудной жизненной ситуацией;

вторая — это жалобы на нарушение права ребенка на получение дошкольного образования в связи с отказом в предоставлении путевки в МДОУ в текущем году;

<sup>2</sup> Информация о характере преступлений против несовершеннолетних детей имеет гриф «Для служебного пользования», поэтому в настоящем докладе указаны только муниципальные образования, в котором произошло преступление, место возбуждения уголовного дела и номер статьи УК РФ.

<sup>3</sup> Более подробная информация об этих и других специальных докладах Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области, подготовленных в 2012 году, приводится в разделе 2.2. настоящего ежегодного доклада.

третья — это жалобы на увеличение номера в очереди на получение путевки в МДОУ.

Поскольку установление правил формирования очереди на получение путевки и порядка их выдачи в МДОУ является исключительной прерогативой органов местного самоуправления и, соответственно, муниципальных органов образования, то роль Уполномоченного по правам ребенка преимущественно ограничивалась консультированием граждан и разъяснением норм действующего законодательства, регулирующего вопросы получения образовательных услуг.

Работа с такими сообщениями показала, что часто матери-одиночки, а они обращались, как правило, с связи с трудной жизненной ситуацией (некуда пристроить ребенка, из-за этого невозможно трудоустроиться), не знали о праве на преимущественное предоставление мест в детских садах, которое предоставляется «детям одиноких малоимущих родителей, среднедушевой доход семьи которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в Свердловской области». Это право установлено во всех муниципальных образованиях Свердловской области и закреплено в местных положениях о порядке комплектования детьми МДОУ.

Сложнее ситуация с другой категорией обращающихся матерей, которые при наличии у ребенка отца воспитывают сына или дочь в одиночку. Именно эта категория семей сейчас часто оказывается в сложной жизненной ситуации в ожидании путевки для ребенка в детский сад, поскольку дилемма воспитания ребенка дома и зарабатывания средств на жизнь для них очень остра. К сожалению, в подобных случаях ответы обратившимся гражданам ограничивались, как правило, консультациями и предоставлением информации о ходе строительства детских садов на их территории.

В случаях с обращениями, в которых приведены факты изменения номера очереди в сторону его увеличения, всегда в адрес главы муниципального образования, в котором проживал заявитель, направлялось обращение с просьбой о проведении проверки данной информации. Ни в одном из таких случаев очевидных нарушений выявлено не было, а само увеличение номера общей очереди граждан на получение путевки всегда объяснялось исключением в список лиц, имеющих право на ее внеочередное и первоочередное получение.

Надо отметить, что введение в практику работы «электронной очереди» на получение путевки в детский сад значительно снизило остроту этой проблемы и принесло очевидные плоды. Многие родители сейчас имеют возможность посещать официальные сайты администраций муниципальных образований и таким образом лично контролировать все изменения номера своей очереди, что, безусловно, резко снизило возможность проведения различных манипуляций коррупционного характера с изменением очереди.

Наиболее сложной, с точки зрения убедительности разъяснений гражданам норм действующего законодательства РФ, являлась переписка с заявителями (вероятно, имеющими юридическое образование) по вопросам, которые можно обобщенно сформулировать следующим образом — «о нарушении права ребенка на получение дошкольного образования в связи с отказом в предоставлении путевки в детский сад в ближайшем новом учебном году». Очевидно, что у большинства граждан реализация права на получение ребенка дошкольного образования ассоциируется исключительно с посещением их ребенком группы полного дня в детском саду, а поэтому часть из них готова судиться с органами образования, с администрациями муниципальных образований в связи с «нарушением права их ребенка на получение образования». Между тем в Типовом положении о дошкольном образовательном учреждении, утвержденном Приказом Минобрнауки РФ от 27.10.2011 г. № 2562, фактически говорится, что детские сады всех типов реализуют основную общеобразовательную программу дошкольного образования, но группы в них могут различаться по времени пребывания воспитанников: полного дня (12 часов); сокращенного дня (8-10 часов); продленного дня (14 часов); кратковременного пребывания (от 3 до 5 часов в день) и круглосуточного пребывания. Таким образом, посещение ребенком группы кратковременного пребывания является реализацией его права на получение дошкольного образования.

Очевидно, что существующий сейчас дефицит детских садов, а следовательно, и мест в группах полного или сокращенного дня, вынуждает органы местного самоуправления развивать в своих дошкольных учреждениях деятельность групп кратковременного пребывания, посещение которых детьми, конечно, не устраивает большинство семей, поскольку ограничивает возможность одного из родителей в трудоустройстве на полный рабочий день.

Из других тем обращений: пять человек просили дать разъяснения по вопросу о получении денежной компенсации за посещение их ребенком детского сада, а четыре — оказать помощь в обмене путевками между различными детскими садами. На эти и другие вопросы всем были даны развернутые ответы или рекомендации.

По вопросу заявки ребенка в первый класс муниципального общеобразовательного учреждения (далее — МОУ) в 2012 году, в отличие от прошлого года, было около десятка обращений, но только в одном случае усмотрен факт нарушения прав ребенка. Было установлено, что в постановлении Администрации г. Екатеринбурга от 10.04.2012 г. № 1411 «О закреплении территорий муниципального образования «город Екатеринбург» за муниципальными общеобразовательными учреждениями» ул. Нагорная закреплена за МОУ СОШ № 1, что противоречит требованиям Постановления Правительства РФ от 29.12.2010 г. № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10», которое устанавливает: 1) радиус зоны пешеходной доступности должен быть не более 500 м, в соответствии с которыми транспортным средством ребенок должен добираться до МОУ без пересадки. Фактически в указанном случае полномочия, что ребенку пришлось бы добираться от дома до МОУ пешком более 2 км или общественным транспортом с пересадкой.

Управлению образования г. Екатеринбурга было рекомендовано в этом конкретном случае применить прежнюю схему закрепления, которая была ранее утверждена приказом Управления от 07.05.2010 г. № 29-0, в которой за домами по ул. Нагорная были закреплены три МОУ — № 1, 63 и 163. Таким образом, не смотря на большой общественный резонанс и многочисленность публикаций в СМИ о проблемах получения путевок в детские сады и записи детей в первый класс, рассмотрение обращений граждан на эти темы исключительно с правовой позиции — соблюдалась ли нормы и требования действующего законодательства — показало, что факты нарушения права ребенка на получение образования в Свердловской области были единичны. Данный парадокс можно сформулировать следующим образом: фактически не реализовывались интересы семей с малолетними детьми, которые хотели бы в нужные им сроки получить путевку на ребенка в группу полного или сокращенного дня детского сада или записать ребенка в 1-й класс общеобразовательного учреждения, имеющие по мнению родителей, более высокие результаты в школе, учреждения, закрепленные за их домом, но при этом юридически конституционные права малолетних граждан России на получение бесплатного дошкольного или общего образования не нарушались, поскольку отказы в предоставлении этих форм образования со стороны органов образования не было.

В целом, общий анализ ситуации с дефицитом мест в дошкольных образовательных учреждениях показывает, что исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления сейчас достаточно активно действуют в решении этой проблемы. Безусловно, существуют объективные трудности: часть зданий ведомственных детских садов уже не вернутся; не хватает свободных площадок в центральных частях крупных городов для строительства зданий новых детских садов и пр. Несомненно одно, не смотря на имеющиеся трудности, проблема дефицита мест в МДОУ к 2015-2016 годам будет снята, но, к сожалению, многие семьи так долго ждать не могут, а группы кратковременного пребывания для них не являются выходом из трудной жизненной ситуации. Особенно сложна эта проблема в небольших удаленных поселениях, в которых вообще нет дошкольных учреждений, а стало быть, правам детей на получение дошкольного образования фактически нарушаются. Хотя многие родители жители уже и не требуют детских садов для своих детей, поскольку уже не верят в положительное решение этой проблемы.

Наиболее резонансное и массовое нарушение прав детей на получение дошкольного образования могла вызвать проблема Еланского военного гарнизона (Калининское сельское поселение), в котором Министерство обороны РФ возмозрилось в конце 2012 года закрыть последний детский сад (д.с. № 12), передав его здание и имущество муниципальному образованию. Очевидно, что согласование процесса передачи детского сада от федерального министерства органу местного самоуправления могло затянута на длительное время, к тому же муниципалитету необходимо было срочно решить вопрос о его содержании. И здесь нужно отметить оперативную реакцию руководства муниципального образования и Правительства Свердловской области, которые в ноябре-декабре согласовали все необходимые вопросы. Однако, нужно понимать, что решение вопроса с сохранением одного детского сада полностью не решит проблемы жителей Елани.

Между тем решение, позволяющее достаточно оперативно решить проблему наличия мест в детских садах до завершения реализации областной целевой программы, существует. И это не только строительство частных

<sup>4</sup> Пример подобного обращения в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области с Интернет-сайта [Eka-mama.ru](#).

<sup>5</sup> Здравствуйте. В нашем городе нехватка детских садов. И я хочу пойти в сад для защиты права своего ребенка на бесплатное дошкольное образование. Возникли следующие вопросы:

Обеспечение для моего ребенка наличия свободного места в МДОУ по месту жительства является вопросом организации предоставления дошкольного образования в МДОУ и поэтому возложено п. 2 ч. 1 ст. 31 Закона «Об образовании» на орган местного самоуправления, который является Администрацией МО «город Екатеринбург». Этим же Законом на орган местного самоуправления возложено создание муниципальных образовательных учреждений, к которым относятся МДОУ (п. 3 ч. 2 ст. 31).

В соответствии с п. 14 ст. 9 Главы II Устава муниципального образования «город Екатеринбург» в компетенцию Администрации муниципального образования «город Екатеринбург» (далее — Администрация) входит организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования, также в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 17 Главы II Устава и п. 1 ст. 56 Главы VIII Устава, Администрация обладает полномочиями в создании муниципальных предприятий и учреждений.

Согласно п. 1 ст. 1 Положения «Об Управлении образования администрации города Екатеринбурга» (в ред. Решения Екатеринбургской городской Думы от 09.10.2007 № 64/46, от 14.09.2010 № 37/21). Управ. образованием администрации города Екатеринбурга (далее — Управление) является отраслевым органом Администрации города Екатеринбурга, осуществляющим управление в сфере образования муниципального образования «город Екатеринбург» в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно п. 9 главы II Положения «Об Управлении образования администрации города Екатеринбурга» основной целью деятельности Управления является проведение на территории муниципального образования «город Екатеринбург» образовательной политики, направленной на обеспечение и защиту прав граждан, проживающих на территории муниципального образования, получение качественного образования.»

детских садов, о которых много говорят с различных трибун, а и создание в структуре муниципальных детских садов семейных дошкольных групп.

Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении, утвержденным Приказом Минобрнауки России от 27.10.2011 г. № 2562 предусматривается создание при дошкольных образовательных учреждениях семейных дошкольных групп, которые, по сути, являются обособленными подразделениями детского сада и на них, т.е. на их деятельность, распространяются все условия, что и на сам муниципальный детский сад. Безусловно, организация таких групп — это достаточно хлопотная работа для органов образования, которая требует серьезной организационной и методической деятельности, однако создание семейных групп (как вариант — групп по присмотру и уходу за детьми) поможет более оперативно решить проблему предоставления дошкольного образования в 2013-2014 гг., особенно в небольших удаленных поселениях, в которых проживает десяток-другой детей дошкольного возраста.

### Предложение Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области

- Министерству общего и профессионального образования Свердловской области:
  - разработать методические рекомендации по созданию и организации деятельности семейных дошкольных групп при муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.
- Главам муниципальных образований Свердловской области:
  - принять меры по созданию и организации деятельности семейных дошкольных групп при муниципальных дошкольных образовательных учреждениях.

### 1.2.2. О межличностных конфликтах и безопасности детей в учреждениях

Проблему наличия межличностных конфликтов в детских учреждениях между детьми, детьми и сотрудниками, родителями и сотрудниками нельзя относить к критичным или к особо актуальным, поскольку в любом коллективе — взрослом или детском — конфликты неизбежны, такова природа человека. Поэтому критерием оценки деятельности администрации учреждения и профессионализма педагогического коллектива является не отсутствие или наличие конфликтов, а умение их предупреждать или профессионально погашать без ущерба для личности. Очевидно, что для ребенка конфликт с другими учениками или сотрудниками учреждения, и даже конфликт между его родителями и сотрудниками учреждения, несет угрозу его здоровью — физическому, психологическому, нравственному. Из-за конфликта ребенка с кем-то из окружающих или в его окружении у него падает мотивация к добросовестной учебе, его поведение может деформироваться в двоянотное и т.п. Именно поэтому взрослые, окружающие ребенка, должны в случае наличия конфликта на самой ранней стадии развития и принять меры не только для его погашения, но и устранения последствий.

К сожалению, те несколько случаев, когда Уполномоченному по правам ребенка и специалистам Аппарата Уполномоченного пришлось подключиться к разрешению таких конфликтов, показали низкий уровень профессиональной подготовленности руководящего и педагогического персонала образовательных учреждений в этом вопросе. Мало того, некоторые руководители не имели понятия о том, что учреждения системы образования относятся к органам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее — органы системы профилактики), а поэтому не знали, как им необходимо действовать при возникновении в их учреждении конфликтов с детьми или родителями. Также есть примеры, в которых низкий уровень профессионализма продемонстрировали сотрудники органов системы профилактики — территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и органов опеки и попечительства. Ниже приводится несколько примеров<sup>5</sup>.

**Пример бездействия сотрудников общеобразовательного учреждения:** В октябре 2012 года в адрес Уполномоченного обратилась гражданка Ляса с жалобой на преследование ее сына Н., учащегося 3-го класса одной из школ Железнодорожного района, одноклассником М., принявшим последние нападения на сына было совершено с использованием ножи.

В ходе проверочных мероприятий, осуществленных сотрудниками Аппарата Уполномоченного, было установлено, что конфликтные ситуации, неоднократно возникающие в данном классе, делятся с самого начала учебного года, но руководителем образовательного учреждения не было информировано об этом классным руководителем, а поэтому каких-либо действий не предпринималось.

Основной причиной возникновения конфликта стало появление в этом классе нового ученика. Адаптационный период новичка в коллективе проходил сложно, психоэмоциональное состояние ребенка было неустойчивым в силу его индивидуальных особенностей — мальчик обидчивый, часто волнуется, легко впадает в истерики. В результате бездействия со стороны педагогов школьный конфликт перерос в острую стадию — М. нанес однокласснику Н. ранение ножицами.

Подключением к урегулированию данного конфликта, устранению его причин Территориальной комиссии Железнодорожного района г. Екатеринбурга по делам несовершеннолетних и защите их прав привлекло следующие лица:

1) в соответствии с п. 14 ст. 5 Федерального закона РФ от 24. 06. 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», несовершеннолетний М., как лицо, не достигшее возраста привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренное ст. 116 УК РФ, был поставлен в комиссию на профилактический учет;

2) матери М. было выдано направление на посещение психолога в МУ ЕЦППН «Диалог» для осуществления коррекции психоэмоционального состояния ребенка;

3) администрации школы был сформирован комплекс психолого-педагогических мер, направленных на восстановление здорового микроклимата в коллективе детей в тесном взаимодействии с родителями учащихся данного класса и привлечением специалистов Центра социальной помощи семье и детям «Отрада».

Кроме того, администрации школы было рекомендовано отработать механизмы взаимодействия с территориальной комиссией и принятия оперативных мер для предотвращения в будущем конфликтов подобного рода.

**Пример бездействия и некалвалифицированных действий сотрудников органов системы профилактики:**

В сентябре 2012 года в адрес Уполномоченного по правам ребенка поступило обращение жителя г. Артемовский Д-на с жалобой на действия администрации одной из школ города, из-за которых его ребенок не учится с ноября 2011 года.

Для проверки полученной информации и выяснения обстоятельств данного конфликта в г. Артемовский были направлены специалисты Аппарата Уполномоченного. По результатам встреч с заявителем и сотрудниками органов образования было установлено, что длительный период отсутствия ребенка в общеобразовательной школе вызван умышленными действиями его отца (заявителя) и бездействием и некалвалифицированными действиями специалистов органов системы профилактики.

В частности, установлено, что сын заявителя, 1999 г.р., со 2-го по 4-й классы начальной школы обучался на дому по индивидуальной общеобразовательной программе для детей с задержкой психического развития, причём проживал он попеременно у отца или матери, ведущих раздельный образ жизни. По мнению педагогов, качество учебы ребенка на дому было в этот период очень низким.

В дальнейшем, 5-го класса, на основании рекомендаций специалистов и согласия матери ребенка был переведен на обучение в обычный класс школы по индивидуальной программе. Однако в дальнейшем между родителем школы и отцом ребенка возник конфликт из-за того, что отец стал запрещать сыну посещать занятия по некоторым общеобразовательным предметам — иностранному языку, музыке и физической культуре, включенным в его индивидуальный план обучения. Причиной несогласия отца на обучение ребенка в классе являлось его личное мнение о том, что его сын, обучаясь с другими детьми, не способен усваивать школьную программу.

Поскольку пропуски учебных предметов привели к неаттестации ребенка по результатам учебы в 5-м классе (хотя ребенок был основно переведен в 6-й класс), администрация школы обратилась с просьбой в органы профилактики безнадзорности, в т.ч. в территориальную комиссию по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства и в прокуратуру; с просьбой об организации необходимого воздействия на родителей ребенка: на отца, продолжавшего запрещать ребенку посещение указанных общеобразовательных предметов, и мать — полностью уклонившуюся от воспитания сына.

Рассмотрение специалистами Аппарата Уполномоченного действий специалистов территориальной комиссии по делам несовершеннолетних и специалистов органов опеки и попечительства показало, что в первом случае предпринятые меры не принесли каких-либо положительных результатов, несмотря на неоднократное привлечение родителей ребенка к административной ответственности, а во втором случае наблюдалось полное бездействие уполномоченного органа в разрешении проблемы семьи. Ребенок продолжал с подачи отца пропускать ряд учебных предметов, а с ноября 2011 года полностью прекратил посещать занятия в школе.

Для восстановления права ребенка на получение общего образования прокурором г. Артемовский было подано заявление в суд с просьбой о возложении на родителей (законных представителей) ребенка обязанности по получению им общего образования. В мае 2012 года судом искковые требования прокурора были удовлетворены в полном объеме, однако по состоянию на ноябрь 2012 года отец ребенка по-прежнему запрещал сыну посещать школу, не исполняя решения суда.

Очевидно, что в данном конфликте отца ребенка, с одной стороны, и специалистов органов образования, с другой стороны, территориальная комиссия по делам несовершеннолетних и органы опеки и попечительства были обязаны занять более активную позицию в отношении прав ребенка на получение общего образования. В арсенале воздействия на нерадивых родителей, нарушающих права ребенка, существует множество методов и приёмов, вплоть до угрозы ограничения родительских прав решением суда, однако вышеуказанные органы их не применяли, ограничившись формальным подходом, либо заявляя, что они являются на отца ребенка не могут.

По результатам рассмотрения обстоятельств данного конфликта Уполномоченным по правам ребенка было подготовлено Заключение №

<sup>5</sup> С целью сохранения личных и семейных тайн граждан во всех приведенных примерах не указываются их персональные данные, а также адреса и номера некоторых учреждений.

50 от 31 октября 2012 года, содержащее соответствующие предложения и направленное в заинтересованные органы государственной власти Свердловской области.

Эти и еще ряд случаев, с которыми пришлось разбираться в целях восстановления права на соблюдение законных интересов ребенка, показали, что в настоящее время в работе системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и защите их прав еще существуют серьезные проблемы<sup>6</sup>.

### 1.2.3. О внутрисемейных конфликтах и алиментных обязательствах родителей

Обращения и жалобы в адрес Уполномоченного по правам ребенка по проблемам внутрисемейных конфликтов, а также об алиментных обязательствах родителей, составляли в 2012 году примерно 1/6 часть от всех письменных обращений граждан (более двухсот), и большинство из них касалось семей, в которых родители ребенка были разведены.

Основными темами в обращениях граждан являлись:

- просьбы об оказании помощи в установлении другого места жительства ребенка, как правило, вместе с заявителем (с другим родителем, с бабушкой и дедушкой);
- просьбы о содействии в посурезде условий встреч заявителя с ребенком или о соблюдении решения суда о порядке встреч с ребенком (с сыном или дочкой, с внуком или внучкой);
- просьбы об оказании содействия во взыскании с бывшего супруга (супруги) алиментов, которые не выплачиваются, несмотря на имеющееся решение суда.

Практически, большинство этих обращений было одиночным, и различались они лишь наличием или отсутствием в решении суда о разводе условий о выплате алиментов и порядка встреч ребенка с родственниками. Именно поэтому в данном разделе не приведены какие-либо примеры, т.к. они отличаются только лицами и местом действия, но изложены выводы, которые сформировались после работы с подобными обращениями.

Выводы по проблеме внутрисемейных конфликтов:

- 1) как правило, в подобном рода конфликтах в абсолютном большинстве случаев невозможно определить в том, что проживание ребенка именно с этим родителем (родственником), который обратился к Уполномоченному, будет наиболее полно обеспечивать соблюдение его прав и законных интересов, или, что встреч с тем родителем (родственником) принесет ребенку радость общения и не нанесет ему психологической травмы;
- 2) позиция большей части взрослых — участников конфликта весьма эгоистична, им ближе свои личные интересы и амбиции, поскольку, настаивая во что бы то ни стало на своем, они меньше всего думают о психологическом состоянии самого ребенка, о том, что своими действиями они только усугубляют душевную травму, полученную ребенком при разводе родителей или смерти одного из них;
- 3) данная проблема существовала и ранее в советский период, но в последние десятилетия она усугубилась бездуховностью и безразличностью, когда алименты не собираются детьми одним из родителей отстать стабильно высоким. Принятие уклонения от уплаты алиментов происходит несмотря на имеющиеся и вступившие в законную силу судебные решения. Доля подобных обращений составляет около 10% от общего их количества.

Необходимо отметить, что результаты рассмотрения данных жалоб и их анализ свидетельствуют о наличии у данной проблемы двух основных причин: в абсолютном большинстве случаев — это умышленное уклонение должника от исполнения судебного акта путем сокрытия как своего реального дохода, так и фактического места проживания; в значительно меньшей степени (в единичных случаях) — свидетельствует о слабой работе сотрудников территориальных подразделений ФССП РФ по Свердловской области.

В настоящее время усилия уполномоченных органов на данном направлении пока сосредоточены на розыске злостных неплательщиков алиментов и на работе с ними. Применяется ряд достаточно эффективных мер, так, например, судебные приставы стали активно использовать ограничение выезда граждан-должников за границу. Сейчас эта мера оказывается наиболее действенной, так как задержанные должника под угрозой срыва выезда стараются тут же погасить свои долги. Применяется и наложение ареста на банковские счета, собирающиеся путешествовать внутри страны. Одним из ключевых проблем являются неплатежеспособность «алиментников» и скрытие ими своей платежеспособности:

- около 10% из них совсем не работают или имеют случайные заработки;
- примерно 40% неплательщиков скрывают от судебных приставов, что работают;
- часто «уклонисты» получают зарплату по «серым» или «черным» схемам.

Известно, что для того чтобы принудить «уклонистов» платить алименты, ФССП уже давно активно привлекает Федеральную налоговую службу, но пока это не приносит заметных результатов. Применение же морально-нравственных методов воздействия, например, путём публикации имён должников в печатных и телевизионных СМИ, вывешивания плакатов с их изображением, тоже серьезного эффекта не имеет.

К сожалению, принимаемые в рассматриваемой сфере меры к улучшению ситуации не приводят, а количество должников и суммы задолженностей только увеличиваются (на конец 2012 года, в целом по России, на исполнении ФССП находилось свыше 2 миллионов исполнительных документов о взыскании алиментов, а в Свердловской области их превышает более 30 тысяч неплательщиков).

А если обратиться к уголовной статистике, то по данным ГУ МВД РФ по Свердловской области, на Среднем Урале за 12 месяцев прошедшего года фиксируется существенный рост возбужденных дел по ст.157 УК РФ (злостное уклонение родителя от уплаты по решению суда средств на содержание несовершеннолетнего ребенка) на 12,5% — 704 эпизода против 626 за аналогичный период прошлого года. Причем этот рост отмечается уже второй год — в 2010 году было возбуждено 489 дел, рост за два года — 44%, т.е. почти в полтора раза (см. ниже табл. 1).

Анализ же данной проблемы показывает, что её необходимо рассматривать не столько с точки зрения исполнения или неисполнения судебных актов, сколько с точки зрения последствий неисполнения. Именно последствия неисполнения судебных актов о выплате родителем алиментов на содержание ребенка являются нарушением одного из основополагающих прав ребенка — права на жизнь, на содержание и развитие.

Всем известно, что неполные, а тем более многодетные семьи, подвержены максимальным рискам бедности. В таких семьях недостаточно удовлетворён спрос даже на доступные услуги и товары для детей. Одиноким матерям для того, чтобы прокормить своих чад, вынуждены работать в нескольких местах, оставляя детей без присмотра, а отсюда возникает детская безнадзорность. По статистике от 60 до 70% несовершеннолетних правонарушителей являются детьми из неполных семей. Кроме того, встречаются и более тяжёлые последствия рассматриваемых ситуаций, вплоть до суицида матери, потерявшей всякую надежду на помощь, в том числе, и со стороны Государства.

Поэтому умышленное необеспечение нужд ребенка, то есть его законного права на содержание и на поддержание уровня жизни, необходимого для его полноценного физического, умственного, духовного и нравственного развития, должно рассматриваться как одна из форм жестокого обращения с ребенком. А государственные органы обязаны гарантировать защиту юных граждан России при неисполнении одним из родителей своих прямых обязанностей.

Именно Государство, принимая во внимание права и обязанности родителей, опекунов или других лиц, несущих за несовершеннолетнего ответственность по закону, используя весь комплекс возможных мер, должно обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия.

Конституция Российской Федерации прямо декларирует, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства, поскольку это важнейшие социальные ценности общественной жизни. В свою очередь, федеральное законодательство, как и законодательство субъектов Федерации, регулируют отношения, возникающие в связи с необходимостью соблюдения основных гарантий прав и законных интересов несовершеннолетних граждан, формулируя принципы государственной политики в интересах ребенка, чётко закрепляют права детей на содержание со стороны их родителей.

Вместе с тем, необходимо понимать, с должной и надлежащей реализацией данного права пока существуют серьёзные проблемы, и поэтому, не разрешая их дополнительными, более действенными и эффективными методами, Государство рискует проявлением более существенного снижения качества жизни семей с малолетними детьми, что может быть чревато ростом социального напряжения в обществе.

<sup>6</sup> Более подробная информация о вышеприведённом случае и других проблемах в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних приведена в заключочных Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области (см. Приложение 1 к настоящему Докладу).

<sup>7</sup> В практике работы Уполномоченного по правам ребенка был случай, когда отец ребенка требовал, чтобы ему помогли встретиться с его малолетним сыном, который проживает с матерью в одном из уральских ЗАТО, куда требуется оформлять пропуск на вход. При выяснении обстоятельств этого дела было установлено, что отец имеет задолженность перед ребенком по алиментам на сумму почти 300 тыс. рублей, а до того, как его бывшая супруга перестала давать свое согласие на выдачу отцу ребенка паспорта, последний приехал на встречу с сыном крайне неряшливо, а если и приехал, то в нетрезвом виде и без каких-либо гостей ребенку