

(Продолжение. Начало на 1–6-й стр.)

во всех областях сразу. Таким образом, нет единства организационно-методического руководства деятельностью таких воспитателей.

Несмотря на все усилия учреждений и специалистов государственной системы воспитания, выпускники часто попадают в ситуации риска, не умея распознать опасности, поэтому им необходима всесторонняя поддержка. Сама система, в которой растёт и развивается такой ребёнок, не позволяет ему сегодня овладеть многими правовыми, экономическими, бытовыми и социальными навыками. Вследствие чего выпускники по выходе из учреждений нуждаются в консультировании по решению целого ряда вопросов.

Решение данной проблемы лежит в организации комплексной работы по социальной адаптации выпускников путём создания служб и центров социальной адаптации, основными направлениями деятельности которых будут: предоставление выпускникам консультативной, правовой, психологической и социально-педагогической помощи, предоставление им при необходимости возможности временного проживания, оказания содействия в получении образования и трудоустройстве, защите прав и законных интересов. Такой вариант обеспечивает преемственность процесса социальной адаптации, но на деле отмечается высокая себестоимость его создания, обусловленная необходимостью выделения помещений для функционирования учреждения, кадрового состава и прочее. Решению данной проблемы во многом может способствовать формирование такого учреждения на базе ликвидироваемой или реорганизуемой образовательной организации для детей-сирот с передачей материально технической базы.

И здесь необходимо помнить, что Указом Президента России от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», другими документами последних лет и, в особенности, Постановлением Правительства России от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» процессы изменений в системе учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, уже запущены. Это и процесс реструктуризации самой сети, сокращения «резервации», ликвидация или реорганизация отдельных учреждений. Это и процесс приведения организационно-правовой формы учреждений к статусу организаций социального обслуживания населения или (в редких случаях) к статусу образовательных организаций. Это и процесс приведения внутренних форм и содержания деятельности самих организаций в соответствие современным требованиям.

В «Методических рекомендациях органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам опеки и попечительства по реструктуризации и реформированию организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и совершенствованию сети служб сопровождения замещающих семей», направленных в регионы письмом заместителя министра образования и науки России В.Ш. Каганова от 01.09.2014 № ВК 1851/07, выделены три приоритетных направления деятельности по реструктуризации и реформированию таких организаций. Это: 1) реструктуризация сети организаций для детей-сирот на территории субъекта Российской Федерации с учетом региональных особенностей;

2) разукрупнение организаций для детей-сирот, создание в них безопасных, приближенных к семейным условий проживания и воспитания; 3) использование ресурсов организаций для детей-сирот в деятельности по профилю социального сиротства, семейному устройству и социальной адаптации детей-сирот.

При этом возникает множество рисков, с рядом которых уже столкнулись областные исполнительные органы. Однако их реальная оценка не произведена до сих пор, хотя прогнозирование и последующее управление этими рисками позволило бы процессу реструктуризации осуществляться целенаправленно и с низким уровнем конфликтности. Управлением рисков по обозначенной проблематике можно было бы повысить путем привлечения гражданских институтов. Сегодня ряд общественных организаций Свердловской области уже реализуют программы долгосрочной поддержки социально уязвимых детей путем привлечения волонтеров-наставников. Через индивидуальное общение ребёнка с добровольцем осуществляется профилактика безнадзорности и рискованного поведения, развиваются навыки социальной адаптации. Кроме того, минимизация рисков способствовала бы приглашению в созданные при детских домах и интернатах попечительские советы представителей Русской православной Церкви и других традиционных конфессий, которые готовы оказывать практическую помощь в работе с выпускниками.

Особое внимание заслуживает защита имущественных прав выпускников интернатных учреждений и, конечно, эти вопросы должны решаться не при их выпуске, а в течение всего времени нахождения в детском учреждении. Недоработки на этом направлении привели к тому, что в 2014 году области необходимо решить вопрос жилищного обеспечения более двух с половиной тысяч лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 23 лет.

Всего в отчётном году в адрес Уполномоченного поступило 56 обращений от детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа, с просьбой о помощи в решении жилищного вопроса. Из рассмотренных обращений положительный результат был достигнут в 8 случаях – заявители получили жилье или поставлены в очередь. По ряду обращений даны разъяснения и рекомендации.

В целом ситуация благодаря усилиям руководства Свердловской области решается. Почти в два раза снизилась численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отношении которых имеются неисполненные судебные решения о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма. Однако актуальным остается вопрос своевременного предоставления жилого помещения по договору найма специализированных жилых помещений. С 2013 года количество неисполненных судебных решений по таким договорам выросло почти в 3 раза с 539 до 1442.

Министерству социальной политики Свердловской области сформировать государственный заказ для социально-ориентированных, «детских» общественных организаций на разработку и реализацию программы постинтернатного сопровождения выпускников детских домов.

4.3. О положении детей в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период

Уполномоченным по правам ребёнка на постоянной основе уделяется внимание защите прав несовершеннолетних из категории находящихся в конфликте с законом и помещённых в учреждения уголовно-исполнительной системы и спецучреждения закрытого типа: Кировградская воспитательная колония, Федеральное государственное бюджетное специальное учебно-воспитательное учреждение для детей и подростков с девиантным поведением «Рефтинское специальное профессиональное училище закрытого типа № 1».

Всего в 2014 году в Аппарат Уполномоченного обратились трое несовершеннолетних осужденных из числа лиц, оставшихся без попечения родителей, с просьбой об оказании содействия в обеспечении их жильём. В ходе проведенных проверок было установлено, что только один из них числится в списке нуждающихся в обеспечении жильём в территориальном управлении социальной политики. Однако информация о нахождении его в местах заключения и в ближайшее время освобождения территориальное управление социальной политики не владело. Только при уведомлении Уполномоченным отдела опеки и попечительства были приняты меры по изысканию возможности обеспечения осужденного К. временным жильём после его освобождения.

В двух других случаях обратившиеся лица вообще выпали из поля зрения территориальных управлений социальной политики (Североуральск и Ревада), поэтому Уполномоченным по правам ребёнка с целью восстановления нарушенного права лиц, относящихся к категории оставшихся без попечения родителей, их обращения направлены территориальным прокурорам.

Работа по сопровождению ситуации детей, оставшихся без попечения родителей и помещённых в воспитательные учреждения для исполнения наказания и в специальные учреждения закрытого типа, должна составлять непрерывный процесс. В неё должны включаться как учреждения, где находился подросток до совершения преступления, в т.ч. по месту обитания наказания, а также уполномоченные органы по месту его нахождения после выхода из колонии или учреждения закрытого типа. Безусловно, такой подросток должен и сам предпринимать действия для защиты своих прав, однако социальные службы и органы системы профилактики, прежде всего – органы опеки и попечительства, обязаны реализовывать все необходимые меры для защиты прав этой категории детей.

Действующим законодательством (Семейный кодекс РФ, Федеральный закон от 25.10.1995 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка» и Закон Свердловской области от 23 октября 1995 г. № 28-ФЗ «О защите прав ребёнка») предусмотрено право ребёнка на общение с законными представителями и близкими родственниками. Реализация данного права у обозначенной категории лиц невозможна без участия должностных лиц учреждений, где они находятся в силу сложившихся обстоятельств, а также помощи органов опеки и попечительства и ТЖД и ЗП по месту их постоянного места жительства.

Эта проблема имела место в Рефтинском специальном профессиональном училище закрытого типа № 1 при ситуации, когда контингент воспитанников составляли несовершеннолетние с территории Дальнего Востока. Частично решить данную проблему позволило изменение политики как федерального руководства, так и администрации училища в направлении изменения принципа комплектования состава несовершеннолетних – не с территории всей России, а в основном из Уральского федерального округа. В настоящее время 75 % списочного состава воспитанников являются жителями УРФО, 25% – жителями других регионов России.

Данный фактор позволил выстроить работу социального партнёрства между субъектом системы профилактики, наладить работу с семьями воспитанников. В период 2012-2013 гг. детско-родительские отношения восстановили трое воспитанников, их законные представители восстановились в родительских правах, соответственно, после освобождения из учреждения несовершеннолетние вернулись в биологические семьи. В 2014 г. процедура восстановления в родительских правах позволила вернуться ещё одному подростку к родителям.

В 2014 году Уполномоченным по правам ребёнка также была предложена практика организации общения подростков, находящихся в местах заключения, со своими родными через Интернет. Эта практика получила широкое распространение и сегодня на связь в режиме Skype «Онлайн-

свидание» выходят не только родители, близкие родственники, но и опекуны и директора государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Учитывая успешность, инициированной Уполномоченным проект по организации общения несовершеннолетних, находящихся в Рефтинском специальном закрытом учебном заведении, с их родственниками (законными представителями, постоянно проживающими за пределами области) в интерактивном режиме по программе видеосвязи Skype «Онлайн-свидание» был продолжен. Например, в 2014 году таких общений только в Кировградской колонии состоялось уже 82 (по сравнению с 2013 г. в 3 раза больше). Данный фактор, безусловно, служит положительной мотивацией для подростков в изменении поведения и психологической уравновешенности.

Необходимость реализации проекта «Онлайн-свидание» связана в том числе с организацией налаживания четкой системы постинтернатного сопровождения, профилактической работой с родственниками несовершеннолетнего с целью дальнейшей социализации несовершеннолетних.

4.4. О защите прав детей, прибывших из-за рубежа

В течение 2014 года руководством Свердловской области предпринимались оперативные меры по устройству на территории региона семей с несовершеннолетними детьми, вынужденно покинувшими зону боевых действий на юго-востоке Украины. Большая часть проблем беженцев, проживающих в ПВР, решается: предоставляется медицинская, психологическая, педагогическая, юридическая и социальная помощь, бесплатное питание, лекарственное обеспечение, транзит в другие регионы страны, взрослым оказывается помощь в трудоустройстве, в решении жилищных и иных проблем, в устройстве детей в детские сады, школы, колледжи и вузы, предоставляется учебная литература и другие школьные принадлежности, в т.ч. школьная форма и обувь.

Всего в Свердловской области по состоянию на 31 декабря 2014 года находилось 1439 детей, прибывших с юго-востока Украины.

Из проблемных ситуаций с беженцами, которые пришлось решать непосредственно Уполномоченному по правам ребёнка, была только одна. 25 августа 2014 г. в его адрес обратился руководитель пункта временного размещения вынужденных переселенцев в Каменском районе Свердловской области с просьбой об оказании содействия многодетной семье, прибывшей в Россию из г. Харьковца Донецкой области.

Согласно полученной информации, семья Г., родители и их 8 несовершеннолетних детей, 11 августа выехали в Россию из зоны боевых действий юго-востока Украины. В этот период времени их старшая 16-летняя дочь А. находилась у своей бабушки в одном из сел Донецкой области. В соответствии с договорённостью в семье 15 августа девочка должна была покинуть территорию Украины вместе со знакомыми семьёй и встретиться с родными в Ростове-на-Дону, однако при прохождении государственной границы ей было отказано пограничниками в перемещении на территорию России, поскольку у неё не было украинского паспорта, и сопровождали её не родители, а посторонние лица. Всё это время связь с ребёнком осуществлялась матерью посредством мобильной связи, а сама А. вместе с бабушкой жила в подвале детского сада.

В ходе организованной Уполномоченным по правам ребёнка работы в адрес МВД и ФМС Российской Федерации были направлены обращения с просьбой об оказании содействия в перемещении А. на территорию России для воссоединения с семьёй. Государственные органы приступили к работе, однако этот процесс мог существенно затянуться по времени, что несло серьёзную угрозу жизни ребёнка из-за боевых действий. И здесь к решению проблемы подключился широкий круг людей, в том числе депутат Законодательного Собрания Свердловской области М.П. Серебрянников, коллега Уполномоченного по правам ребёнка в Ростовской области и другие неравнодушные лица. Оперативно оформились все необходимые документы для пересечения границы и получения девочкой и её бабушкой статуса беженцев, оказана помощь с транспортом и питанием в дороге. В итоге 19 сентября в пункте временного размещения вынужденных переселенцев в п. Лебяжье состоялось долгожданное воссоединение семьи, встречена А. с родственниками, младшими братьями и сестрами.

Глава 5. О проблемах соблюдения гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей

5.1. О реагировании Уполномоченного по правам ребёнка на массовые и грубые нарушения прав ребёнка

5.1.1. О заключениях Уполномоченного по правам ребёнка

Согласно ст. 10 Закона Свердловской области от 15.07.2010 г. № 57-ФЗ «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Свердловской области», в целях защиты прав и законных интересов детей Уполномоченный по правам ребёнка подготавливает и направляет органам государственной власти Свердловской области, иным государственным органам Свердловской области, органам местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, организациям независимо от их организационно-правовой формы, осуществляющим деятельность на территории Свердловской области, их должностным лицам, в действиях, бездействии или решениях которых Уполномоченный по правам ребёнка усматривает нарушение прав и законных интересов ребёнка, своё заключение, в котором содержится конкретные предложения по восстановлению нарушенных прав и законных интересов несовершеннолетних.

За отчётный период Уполномоченным по правам ребёнка было подготовлено 18 официальных заключений, направленных на устранение нарушенных законных прав и интересов детей, которые были посвящены следующим основным проблемам:

- 1) о бездействии или неправомерных действиях должностных лиц при решении жилищных вопросов детей, находящихся в трудной жизненной ситуации – 2 заключения (11% от общего количества заключений);
- 2) о бездействии должностных лиц, создающих условия для совершения физического, психического и (или) сексуального насилия над детьми, получения ими травм либо их гибели – 10 заключений (56%);
- 3) о бездействии должностных лиц в вопросах обеспечения безопасности жизнедеятельности детей – 3 заключения (17%);
- 4) о бездействии в вопросах оказания социальной защиты, воспитания и жилищного устройства детей – 1 заключение (5%);
- 5) о бездействии должностных лиц в вопросах защиты гражданских или семейных прав ребёнка – 2 заключения (11%).



Рис. 19. Тематика заключений Уполномоченного в 2014 году

Следует отметить, что органы власти по-разному реагировали на реализацию Уполномоченным своего законодательного права требовать восстановления нарушенных прав детей. В соответствии со статьей 13 областного закона № 57-ФЗ государственные и муниципальные органы, организации, получившие заключение, обязаны в течение месяца со дня получения его рассмотреть и направить Уполномоченному по правам ребёнка письменный ответ о результатах рассмотрения и принятых мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребёнка. В случае, если содержащиеся в заключении предложения о мерах по восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребёнка не выполнены, то в ответе должно содержаться обоснование причин их невыполнения.

В 2014 году был только один случай, когда Уполномоченному не поступил официальный ответ от тех мер, которые были приняты для устранения выявленных нарушений, или с возмещениями на доводы, приведенные в заключении: от Управления образования Администрации города Екатеринбурга на заключение № 084, подготовленное по результатам проверки жалобы по факту применения физического насилия к ребёнку со стороны педагога МБОУ СОШ № 149 г. Екатеринбурга.

Отдельно стоит упомянуть о реагировании на заключения Уполномоченного по правам ребёнка со стороны правоохранительных органов, действующих на территории Свердловской области. На все обращения, направленные в прокуратуру Свердловской области, в Следственное управление СК России по Свердловской области и в Главное управление МВД России по Свердловской области, своевременно поступали ответы с указанием исчерпывающих мер по восстановлению нарушенных прав несовершеннолетних, наказанию виновных лиц, а также организационно-методических мероприятий, реализуемых в целях профилактики выявленных нарушений. Необходимо отметить, что во всех случаях те выводы, по которым Уполномоченным не соглашалась должностные лица областных исполнительных органов или органов местного самоуправления, подтверждались в актах реагирования правоохранительных органов. И это в очередной раз подтверждает необходимость тесного взаимодействия всех уполномоченных ведомств, для того чтобы их усилия были сосредоточены на недопущении (профилактику) нарушений прав и законных интересов детей.

5.1.2. О специальных докладах и социальных проектах Уполномоченного по правам ребёнка

Одной из ключевых задач Уполномоченного по правам ребёнка в соответствии с п.3 ст. 14 Закона Свердловской области от 15 июля 2010 г. № 57-ФЗ «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Свердловской области» является выявление случаев массовых или грубых нарушений прав

и законных интересов детей и подготовка специальных докладов, в которых предлагаются меры по восстановлению нарушенных прав детей и по предотвращению их повторения.

В 2014 году подготовлено два специальных доклада Уполномоченного. Первый из них – «**Об организации работы органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области. Часть II**» – был посвящен сохраняющимся проблемам в работе органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и являлся логическим продолжением первой части спецдоклада: если в части I рассматривались в большей степени проблемы в работе территориальных комиссий по делам несовершеннолетних, то в части II – органы опеки и попечительства и учреждения социальной защиты.

Анализ статистики чрезвычайных происшествий, в том числе факторов и причин, повлекших за собой детскую смерть, проведенный специалистами Аппарата Уполномоченного в 2014 году, показал сохранение существенных проблем в вопросах обеспечения государственных гарантий защиты прав и законных интересов детей, проживающих в Свердловской области, со стороны органов и субъектов системы профилактики. Это обстоятельство и стало основной причиной для написания второй части указанного специального доклада Уполномоченного.

Второй специальный доклад – «**Образование и Человек Труда**» – был посвящен проблемам в системе общего образования, связанным с возросшими нагрузками на учеников в школе, с особенностями формирования учебных общеобразовательных программ и подготовки школьников к обучению профессионального образования и специальности.

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

Социальные проекты, инициированные Уполномоченным по правам ребёнка в прошлые годы, продолжили свою деятельность и в 2014 году, однако появились и новые: очень большое количество несчастных случаев с гибелью детей на территории Свердловской области стало основанием для создания проекта «**Вразуми их!**». Инициация этого проекта связана в первую очередь со сложной ситуацией на территории Свердловской области со смертями детей в результате пожаров. Подробнее об итогах реализации проектов изложено в разделе 2.2.1.

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

5.2.1. О бездействии или неправомерных действиях органов системы профилактики безнадзорности

Иногда поступки взрослых приводят к гибели детей или к получению ими тяжёлых физических или психических травм, способных исказить им всю будущую жизнь. И вдвойне тяжело, когда эти поступки, в том числе и их обратная сторона – бездействие или халатность, совершают должностные лица и сотрудники государственных и муниципальных органов и учреждений, т.е. те, кто действует от имени государства и надлежит его доверием в реализации полномочий по обеспечению государственных гарантий защиты прав и законных интересов детей – одной из наиболее уязвимых категорий населения любой страны.

Анализ результатов деятельности органов и субъектов профилактики в 2014 году, осуществленный Аппаратом Уполномоченного, свидетельствует о том, что такое положение дел является, как правило, следствием недостатков при проведении индивидуальной профилактической работы специалистами органов системы профилактики по минимизации рисков семейного неблагополучия. Не во всех случаях субъекты и органы профилактики оперативно реагируют на поступившую информацию о неблагополучии в семьях, в которых проживают несовершеннолетние дети. Данная проблема часто усугубляется существованием качественной взаимодействия правоохранительных органов (подразделения участков уполномоченных и ПДН), территориальных органов опеки и попечительства, школами, медицинскими учреждениями, территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – ТЖД).

Наиболее вопиющий и резонансный случай произошел в муниципальном образовании «Алапаевское», когда было установлено, что на протяжении длительного времени отец и дед совершали в отношении близкого человека (несовершеннолетней девочки – дочери и внучки) действия сексуального характера. Обстоятельства, предшествовавшие этому страшному преступлению, расследовал и Аппарат Уполномоченного, задачей которого являлось установить – какую профилактическую и социально-реабилитационную работу с данной семьёй проводили территориальные органы системы профилактики безнадзорности. В результате расследования были выявлены многочисленные факты ненадлежащего исполнения должностными лицами и служащими этих органов установленных законом обязанностей и отсутствие межведомственного взаимодействия, что в своей совокупности создало «благоприятные» условия, способствовавшие совершению в отношении ребёнка особо тяжкого преступления.

Результатом расследования стало заключение Уполномоченного по правам ребёнка № 85 от 24.10.2014 г., которое было направлено в адрес должностных лиц исполнительных органов государственной власти Свердловской области, а также прокурору Свердловской области, руководителю Следственного управления СК России по Свердловской области и ГУ МВД РФ по Свердловской области для принятия соответствующих мер.

Далее в настоящем докладе приведена краткая обобщенная оценка всех основных ведомств, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Территориальные комиссии по делам несовершеннолетних

Общий анализ хода и результатов работы территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Свердловской области (далее – ТЖД) свидетельствует о том, что практическая деятельность многих из них не в полной мере отвечает установленным федеральным и областным законодательством требованиям. В разрезе координации и организации действий органов и учреждений системы профилактики работа ТЖД в целом обеспечивала должную меру защиты прав ребёнка и его законных интересов. Меры, принимаемые по предупреждению безнадзорности, беспрозорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению социально-педагогической реабилитации в связи с нахождением в социально опасном положении, зачастую несли формальный или непрофессиональный характер и не соответствовали наилучшим интересам ребёнка.

Часто присущие работе некоторых территориальных комиссий формализм, исключительное административный уклон, отсутствие инициативы, а также требовательности и настойчивости при организации профилактических мероприятий, не только не способствовали защите и восстановлению нарушенных прав детей, но иногда делали этот процесс невозможным. Приходится констатировать, что многие председатели ТЖД не создали комплексную систему индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними: имеющиеся у них полномочия реализуют формально, допускают волокиту, а нередко и прямое неисполнение своих должностных обязанностей.

Практически единственное направление работы комиссий, которое проводится непропорционально это рассмотрение поступивших из органов полиции материалов об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних и их родителей. А вот возложенные на комиссии полномочия, предусмотренные ст. 10 Закона Свердловской области «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области» по разработке индивидуальных программ социальной реабилитации и адаптации несовершеннолетних, по контролю за их выполнением, осуществляются порою в худших бюрократических традициях.

Данные выводы основаны на сравнительном анализе содержания заключений Уполномоченного по правам ребёнка за трёхлетний период и подтверждаются практически во всех случаях выводами прокуратуры Свердловской области и иных правоохранительных органов.

Так, в 2011 г. было подготовлено 7 заключений по вопросам организации надлежащей работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних территориальных комиссий по делам несовершеннолетних, в 2012 г. – 7, в 2013 г. – 6, в 2014 г. – 8. Все заключения Уполномоченным направлялись председателю Свердловской областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав для проведения анализа работы территориальных комиссий в части исполнения положений об организации персонального учёта несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, для принятия мер по обеспечению согласованного взаимодействия всех органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принимаем во внимание роль ТЖД как координатора, организатора и контролёра деятельности органов системы профилактики. Описанное в настоящем докладе положение дел требует вмешательства всех заинтересованных государственных органов и органов местного самоуправления Свердловской области для исправления и недопущения ряда неэффективных и даже вредных подходов при осуществлении деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (заключения 2014 г. № 078, 079, 081, 085, 087, 088, 091 и 092).

Обращает на себя внимание и тот факт, что территориальными комиссиями очень слабо реализуется такой эффективный механизм по минимизации рисков семейного неблагополучия, как процедура медиации.

В этой связи следует отметить, что Уполномоченный по правам ребёнка в течение 2013-2014 годов, на всех уровнях власти, в т.ч. при работе с институтами гражданского общества, озвучивал необходимость перестроить отношения руководства территориальных комиссий к своей роли в системе защиты прав детей и их законных интересов, в т.ч. посредством «миротворческой миссии» при работе с детьми – как с правонарушителями, так и с потерпевшими. Кроме того, в предложениях по реализации «Региональной стратегии действий в интересах детей в Свердловской области» Уполномоченным предлагалось создать при комиссиях службы медиации (распоряжение Правительства Свердловской области № 1178-ПТ). К сожалению, данное предложение реализовано не было.

Во время в рамках реализации положений Национальной стратегии действий по созданию восстановительного правосудия в отношении детей, в

августе 2014 году Правительством России утверждена «Концепция развития в Российской Федерации до 2017 года сети служб примирения (медиации)» и разработан федеральный план её реализации. Примечательно, что роль организующего эту работу органа на региональном и местном уровнях отведена комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, а её суть заключается в защите прав и интересов детей, профилактике конфликтов и правонарушений, участии в ситуациях, где есть конфликт или правонарушение. То есть У Свердловской области был хороший шанс подготовить почву для реализации федеральных инициатив, которые теперь придётся превратить в жизнь практически с нуля.

Продолжение Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области Правительству Свердловской области:
1. Для эффективного организационного и методического сопровождения деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав создать при Аппарате Правительства Свердловской области структурное подразделение, на которое возложить реализацию указанных функций.
2. В ходе разработки нормативного правового акта по реализации Концепции развития в Российской Федерации до 2017 года сети служб примирения (медиации) предусмотреть создание при территориальных комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав служб медиации.

Органы социальной политики

Уполномоченному по правам ребёнка периодически приходится реагировать на факты непрофессиональной организации индивидуальной профилактической работы органами и учреждениями социальной политики в отношении детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, безнадзорных несовершеннолетних, а также их законных представителей, ненадлежаще исполняющих свои обязанности.

Обозначенные проблемы можно систематизировать следующим образом:

- несвоевременное выявление ребёнка, проживающего в семье и находящегося в ситуации, угрожающей его жизни и здоровью;
- непрофессиональная организация профилактической и реабилитационной работы с ребёнком и его семьёй на начальной стадии возникновения семейных проблем;
- слабая организация информационно-просветительской и коррекционной работы с родителями (иными законными представителями) детей, направленной на повышение их сознательности, оказание им соответствующей психологической, педагогической, социальной, медицинской и правовой помощи;
- недостаточная организация комплексного социально-психологического сопровождения семьи и ребёнка в целях оказания помощи в его воспитании и осуществления эффективного контроля условий жизни несовершеннолетнего.

Очевидно, что для успешного и эффективного решения предусмотренной законом задачи по профилактике и в целях исключения (недопущения) отмеченных выше недостатков органы управления социальной политики должны выстраивать свою работу обязательно во взаимодействии и взаимософормировании с другими органами и учреждениями системы профилактики. Кроме того, необходим постоянный патронаж детей и семей, находящихся в социально опасном положении. И, наконец, в каждом отдельно взятом случае требуется определять нужды семьи и детей в конкретных видах и формах социально-экономических, социально-психологических, социально-педагогических, медико-социальных и юридических услуг с оказанием адресной помощи в преодолении сложных жизненных ситуаций.

В работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних особую роль играет как можно более раннее выявление фактов социального неблагополучия. В этой связи необходимо обратить внимание на действующую редакцию Положения о Министерстве социальной политики Свердловской области, утверждённого Постановлением Правительства Свердловской области от 12 мая 2012 г. № 485-П.

В частности, согласно пункту 4 главы 1 Положения: «Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные исполнительные органы государственной власти Свердловской области – управления социальной политики и подведомственные государственные учреждения социального обслуживания». Кроме того, подпунктом 3 пункта 7 Положения установлено, что «Министерство участвует в управлении управлениями социальной политики и подведомственными учреждениями социального обслуживания».

Статьей же 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» чётко определено, что «органы управления социальной политики в пределах своей компетенции осуществляют меры по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и организуют индивидуальную профилактическую работу в отношении безнадзорных и беспрозорных несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними».

Однако анализ содержания подпункта 40 пункта 8 Положения свидетельствует о том, что сформулированная в нём функция Министерства социальной политики в развитие отмеченных выше требований 120-го Федерального закона является неполной, односторонней и не обеспечивающей весь спектр предусмотренных направлений.

Так, в числе соответствующих обязанностей указаны лишь «разработка и осуществление совместно с другими исполнительными органами государственной власти Свердловской области, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями мер по профилактике и устранению детской безнадзорности, социального сиротства, профилактики асоциальных явлений среди подростков, коррекции девиантного поведения несовершеннолетних». При этом ни слова не обозначено о необходимости проведения индивидуальной профилактической работы в отношении законных представителей детей, не исполняющих своих родительских обязанностей.

Конечно же, надлежащая организация профилактической работы на уровне Министерства социальной политики (как в отношении детей, так и их законных представителей), обеспечение должного контроля соответствующей деятельности управлений социальной политики и учреждений социального обслуживания позволила бы повысить эффективность принимаемых мер. При этом особую роль имеет работа органов опеки и попечительства, являющихся структурными подразделениями территориальных управлений социальной политики, по защите прав самой незащищенной категории опекаемых – детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Предусмотренная Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» обязанность по контролю и надзору за исполнением опекунами и попечителями возложенных на них полномочий является значимым регулятором риска, обеспечивающим благополучие детей, имеющих указанный статус. Она предусматривает осуществление проверки условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями их прав и законных интересов, а также обеспечения сохранности имущества.

Нужно отметить, что обеспечение надзора и контроля за деятельностью опекунов и попечителей представляет собой значительный объём работы указанных органов и предполагает постоянное наблюдение за условиями жизни и воспитания детей в замещающей семье, а также юридические проверки. Регулярный контроль позволяет свести к минимуму количество случаев жестокого обращения с детьми, злоупотребления опекунами и попечителями своими правами в отношении имущества подопечного, случаев физического или психологического насилия над ними.

К сожалению, иногда мы всё же сталкиваемся с формальным подходом и принятием своевременных мер по защите прав и законных интересов приёмных (опекаемых) детей, то есть с ненадлежащим контролем условий их проживания в замещающих семьях.

Совсем свежий пример, получивший своё отражение в заключении Уполномоченного по правам ребёнка № 080 от 21.05.2014 г., ярко подчёркивает серьёзность поднятой тематики с точки зрения возможного наступления вредных последствий для детей, и без того оказавшихся в своё время в трудной жизненной ситуации.

В начале мая 2014 году по телефону «горячей линии» в Аппарат Уполномоченного обратилась жительница Свердловской области, сообщившая о жестоком обращении и принуждении к любви в отношении двух девочек, находящихся в приёмной семье под опекой. Проживали они в одной из деревень Ачитского района в семье опекунов, в которой помимо них находилось ещё трое детей.

В ходе организованной проверки состоялся выезд специалистов Аппарата Уполномоченного в Управление социальной политики по Ачитскому району для получения дополнительной информации и изучения необходимой документации. В Управлении сотрудниками Аппарата Уполномоченного были изучены материалы служебной проверки, проведённой по информации отдела полиции о совершённом преступлении в отношении опекаемых детей, а также личные дела несовершеннолетних.

Удалось установить, что опекаемые девочки неоднократно подвергались насилию со стороны опекуна, выражавшемуся в принуждении к физическому труду, вследствие чего они часто пропускали школьные занятия (их регулярно заставляли работать на приусадебном участке, а в летний период – собирать ягоды и грибы с последующей продажей на рынке), в покаях и, как апофеоз всего, – в изнасилованиях! Прием факт изнасилования был выявлен в рамках доследственной проверки, последовавшей после обнаружения в ходе медицинского осмотра заболеваний, которые могли возникнуть только в результате половой связи. По результатам этой проверки Ачитский межрайонный следственный отдел Следственного комитета России по Свердловской области, возбудил в отношении опекуна С. уголовное дело по ст. 131 УК РФ (изнасилование).

Следует отметить, что, несмотря на то что органы опеки были осведомлены о многих проблемах этой приёмной семьи, каких-либо действий мер, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, они не предпринимали.

Итоги проведённой проверки свидетельствовали о формальном подходе и о принятии своевременных мер по защите прав и законных интересов приёмных детей, а также о ненадлежащем контроле условий их проживания в замещающих семьях со стороны отдела опеки и попечительства Управления социальной политики по Ачитскому району.

Реэмулируя вышеизложенное, уместно в очередной раз сослаться на положения статьи 3 Конвенции ООН «О правах ребёнка», которая декларирует исключительно важный и основополагающий принцип: «...во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимается или

(Продолжение на 8-й стр.)