

(Продолжение. Начало на 1—2-й стр.)

укрепления демографии, безопасности государства, необходимо сделать семейную политику направленной не только на поддержку матери и ребенка, но и на поддержку именно семьи как социального института.

Предложения Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области:

Правительству Свердловской области:
Рассмотреть возможность возобновления финансирования программы жилищного строительства для многодетных семей, разработки и внедрения иных механизмов стимулирования для возобновления демографического роста населения Свердловской области.

2.1.4. О проблемах семейного неблагополучия и семейного устройства детей

Несмотря на то, что в последние годы число семей с детьми в Свердловской области, находящихся в социально опасном положении, сокращается, социальное неблагополучие имеет место, и оно по-прежнему сопряжено с пьянством, алкоголизмом и наркозависимостью (рис. 10). Фактически сегодня система профилактики с теми устаревшими методами и механизмами, которые она продолжает использовать в работе, достигла максимально возможного результата. В ряде случаев «улучшение» показано за счёт лукавой статистики или сокрытия реального положения дел. Данная ситуация не может оставаться в равновесии долго, и в ближайший год или два пойдёт откат — рост случаев семейного неблагополучия.



Рис. 11. Состоит на учете в ПДН родителей, отрицательно влияющих на детей.

И это видно на примере статистики комиссий по делам несовершеннолетних и соответствующих подразделений полиции (рис. 11). Сравнивая эти гистограммы, можно наглядно убедиться, что по данным полиции, количество семей, находящихся в социально опасной ситуации, увеличивается.

Причины развития ситуации в таком ключе видятся в следующем: во-первых — не предпринимаются адекватные шаги по созданию системы раннего выявления детей и семей, находящихся в социально опасном положении;

во-вторых — в ряде случаев наблюдается консервация проблем в системе комплексной работы по предотвращению распада неблагополучных семей в связи с лишением родителей родительских прав;

в-третьих — отмечается нежелание, а порою и сопротивление внедрению современных инновационных методов работы.

Корни этих причин лежат в методах работы территориальных комиссий по делам несовершеннолетних: если органы опеки в последние годы стали более активно реагировать на семейные конфликты, проблемы опекаемых детей, используя нестандартные методики, то в отношении значительного числа территориальных комиссий этого сказать нельзя. Формализм и косность в деле внедрения эффективных технологий реабилитации социально неблагополучных семей с детьми изжить до конца не удалось. К сожалению, до сих пор не отлажена система объективного анализа причин и условий, способствующих безнадзорности несовершеннолетних и совершению в их отношении преступлений. При этом в Свердловской области создана уникальная система профилактики. Свердловским территориальным комиссиям по делам несовершеннолетних дан своеобразный карт-бланш. Они, являясь государственными органами, имеют несравнимо больший, чем аналогичные структуры в других субъектах РФ, властный ресурс, который подкреплен авторитетом Губернатора, назначающего своим указом на должность председателя комиссии и наделяя его собственными полномочиями. На деле же часто можно услышать от председателя комиссии, что он не в состоянии координировать и организовывать работу в сфере своих полномочий, например: координировать взаимодействие тех же правоохранительных органов с другими органами системы профилактики. Так, может быть, всё дело в кадрах?

О задачах в работе с семейным неблагополучием

Как уже было сказано выше, в системе профилактики семейного неблагополучия роль комиссий по делам несовершеннолетних является центральной. При этом особое значение для обеспечения эффективности этой работы всегда имела система образования. И это понятно, большую часть своей «несовершеннолетней жизни» дети проводят в школе. Именно на базе образовательных учреждений осуществляется зачастую первичное выявление социального неблагополучия ребёнка в семье и разрабатываются программы социально-психолого-педагогического сопровождения таких семей. Выявление неблагополучных семей на ранней стадии является одним из наиболее значимых условий эффективности коррекционной работы, социальной, психологической и педагогической поддержки.

Во то же время сегодня педагог редко работает по такой схеме, хотя эту обязанность с него никто не снимал, и она нормативно закреплена в Федеральном законе о профилактике безнадзорности. Департамент государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки в письме от 6 мая 2013 г. N08-541 дал замечательные рекомендации по работе учителя на обозначенном направлении, в частности: в письме детально расписаны критерии отнесения семей к категории находящихся в социально опасном положении. Беря и выявляя случаи семейного неблагополучия, составляя план социально-психолого-педагогического сопровождения, а в случаях выявления кризисных семей с высокой долей риска для жизни и здоровья ребёнка организуй межведомственное взаимодействие! Вот только опыт работы Уполномоченного свидетельствует о том, что школы Свердловской области довольно далеки от этой работы. И не всегда в такой ситуации виноват учитель, часто ему некогда этого делать в связи с огромной бумажной нагрузкой. Хотя

быть более настойчивым и последовательным во взаимодействии с той же ТКДН педагог обязан.

Сегодня в некоторых регионах России с опорой на учреждения образования внедряются специальные модели работы с детьми из неблагополучных семей. Возможно, Свердловской области стоит оценить этот опыт для возможного внедрения, например, работу «социальной гостиной». Её суть заключается в оказании социально-психологической и психолого-педагогической помощи детям «группы риска» при учреждении: такая гостиница сокращает время пребывания ребёнка без надзора со стороны взрослых, обеспечивает адаптацию к учебному процессу, а также позволяет своевременно выявить и оказать помощь в случаях жестокого обращения. Существуют и другие новаторские подходы в работе по раннему выявлению семейного неблагополучия и его устранению, например: применение алгоритма действий, при котором для каждой семьи/ребёнка назначается куратор, ответственный за ведение конкретного случая («куратор случая»), а семье предлагается набор услуг профилактической направленности. При помощи междисциплинарной команды, сформированной для реализации плана социального сопровождения, семье создаются необходимые условия для самостоятельного выхода из кризиса. Таких кураторов можно вести в штаты специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. В рамках такой работы между органом по опеке и попечительству и муниципальными учреждениями (школами, детскими садами, учреждениями дополнительного образования, детскими поликлиниками и т.д.) можно заключать трёхсторонние договоры о сотрудничестве в сфере профилактики социального сиротства.

Важной составляющей профилактики социального сиротства в случаях, когда семья из-за отсутствия у родителей необходимых навыков или нахождения в трудной жизненной ситуации нуждается в социально-педагогическом сопровождении, может стать социально-бытовой патронаж семей («домашний помощник»). Цель — формирование у родителей базовых навыков ухода за детьми и уровня родительской компетентности.

Предложения Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области:

Министерству общего и профессионального образования Свердловской области рассмотреть возможные варианты внедрения в деятельность общеобразовательных учреждений модели раннего выявления и профилактики неблагополучия детей в форме «социальной гостиной».

Министерству социальной политики Свердловской области:
1. Рассмотреть возможные варианты внедрения в деятельность органов и учреждений социальной политики моделей раннего выявления и профилактики семейного неблагополучия в формах «куратора случая» и «домашнего помощника».
2. Проработать вопрос о заключении трёхсторонних договоров о сотрудничестве в сфере профилактики социального сиротства между органом по опеке и попечительству и муниципальными учреждениями (школами, детскими садами, учреждениями дополнительного образования, детскими поликлиниками и т.д.).

Об изъятии ребёнка из семьи

В целом картина по Свердловской области по социальному сиротству за 5 лет приведена ниже в таблице. Как видно, количество изъятий ребёнка из семьи в связи различными формами социального неблагополучия постепенно снижается. При этом основания, по которым детей отбирают у родителей, становятся жестче. Они в первую очередь связаны с жестоким обращением с детьми, которое выражается не только в применении физического или психологического насилия, но и в преступной небрежности по отношению к собственному ребёнку. Многие из этих случаев заканчивались возбуждением уголовных дел.

Табл. 2 Статистика социального сиротства в Свердловской области в 2011-2015 гг.

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Численность детей, родители которых лишены родительских прав	1863	1642	1604	1569	1399
Численность детей, у которых лишены родительских прав оба родителя или единственный родитель	123	1128	996	918	834
Численность родителей, лишенных родительских прав, из них:	1650	1417	1367	1377	948
в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей по воспитанию детей	31	24	24	29	9
в связи с жестоким обращением с детьми	2	3	10	7	2
по инициативе усыновителей, опекунов, попечителей, приемных родителей	115	125	161	108	79

Ряд таких случаев «прославил» Свердловскую область на всю страну.

Например, видеокадры, на которых посреди оживленной трассы г. Богдановича в одном подгузнике ползает полторагодовалая девочка, а рядом её трехлетний брат ест траву, не могли оставить равнодушными никого. Как выяснилось позже, мать малышек в это время была пьяна и спала дома. Суд вынес решение ограничить её в правах на полгода, а детей передать в госучреждение. Кроме «сбежавших» малышей в семье ещё трое детей: четырнадцатилетняя девочка и двухлетний мальчик. После чтения этих строк возникает закономерный вопрос: почему органы системы профилактики, зная, что мать пьющих несовершеннолетних детей систематически злоупотребляет алкоголем, в результате чего дети находятся без надзора и очевидна угроза для их жизни и здоровья, не предприняли необходимых оперативных мер?

Уполномоченный по правам ребёнка по данному случаю было подготовлено заключение №095 от 1 сентября 2015 г., в котором указано, что анализ содержания индивидуальной программы свидетельствует о формализме в работе органов профилактики. Проблема семьи, заключающаяся в системном злоупотреблении алкоголем матерью детей, была известна всем территориальным органам системы профилактики, но действенным мер своевременно принято не было. Направление к наркологу было выдано матери только после имевших место событий с детьми! При этом за период с октября 2014 г. по август 2015 года мать этих детей 5 (пять) раз привлекалась к административной ответственности по статье 5.35 КоАП РФ. Таким образом, подобная «профилактическая» работа фактически являлась процессом устранения уже наступивших вредных последствий безнадзорности детей, а не выявлением и устранением их причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Явно преждевременным и необоснованным стало решение ТКДН о снятии семьи с учёта в феврале 2014 г. «в связи с улучшением жизненной ситуации в семье».

Ещё один резонансный случай произошёл в августе, когда в г. Дегтярское на улице прохаживал босого, практически голого мальчика, 4-летнего А. На его ноге была верёвка со специальным крючком. Впоследствии мать пояснила, что таким образом привязывала ребёнка, чтобы он не сбегал, пока она «отдыхала» (злоупотребляла спиртными напитками или просто спала). Следует отметить, что эта женщина к 28 годам успела родить четверых детей и лишиться родительских прав в отношении двоих из них. Сегодня маленький А. живёт в реабилитационном центре для несовершеннолетних в Ревде. Решается вопрос о лишении этой матери родительских прав и передачи этого ребёнка на воспитание в государственное учреждение. Аналогично будет и с другими детьми, а в отношении самой женщины возбуждено уголовное дело по статье «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего».

Подобных примеров, к сожалению, в работе Уполномоченного по правам ребёнка пока немало. Не всегда органы профилактики адекватно реагируют на складывающуюся в неблагополучных семьях ситуацию. Хотя понятно, что они стараются следовать в русле государственной политики на недопущение изъятия ребёнка из кровной семьи. Вот только не всегда некоторым «специалистам» хватает квалификации и стремления исполнить свой служебный долг до конца, не боясь испортить статистику, и предпринять все меры для защиты жизни ребёнка, а не для сохранения собственного кресла. В этой ситуации уместно привести слова Председателя СК России А.И. Бастрыкина, сказанные в связи с трагедией, которая произошла в Нижнем Новгороде летом 2015 года, когда глава семейства Белов устроил кровавую расправу, убив свою беременную жену и шестерых малолетних детей, старшему из которых было семь лет. Бастрыкин заявил тогда, что «вовремя принятое решение об изъятии детей из обстановки, представляющей угрозу их жизни и здоровью, могло предотвратить их гибель».

Вопрос изъятия детей из семьи очень сложный и щепетильный, поэтому представляется достаточно своевременной инициатива Уполномоченного при Президенте России по правам ребёнка П.А. Астахова о рассмотрении гражданских дел по семейным вопросам малой коллегией присяжных. Сейчас решения по делам, связанным с опекой над детьми, изъятием из семьи и лишением родительских прав, принимаются единолично судьями — из-за чего оценка действий опекунов и жилищных условий семьи не всегда проводится объективно, поэтому ситуацию могут изменить присяжные заседатели.

Предложения Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области:

Министерству социальной политики Свердловской области:
Разработать механизм кратковременного помещения детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, в приёмные семьи, которые прошли предварительную подготовку для работы с такой категорией несовершеннолетних.

О «бэби-боксах»

В течение последних лет в СМИ всё активнее муссируется тема «бэби-боксов» как альтернативы спасения жизни брошенных новорождённых детей, и связана она прежде всего с резонансными случаями. Споры о законности «бэби-боксов» идут уже давно. Кто-то за их установку, кто-то против. Так, еще в 2012 году против «бэби-боксов» выступил Комитет по правам ребёнка ООН. Главный аргумент «против» — оставленный в боксе младенец лишается права знать своих родителей.



Фото 1. Заседание комитета Общественной палаты Свердловской области по «бэби-боксам».

В 2015 году по просьбе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка Павла Астахова Генпрокуратура проверила законность установки «бэби-боксов». При этом вывод СК России был неожиданным: «Следственный комитет России считает положительной практикой существование «бэби-боксов», которые по своей сути являются важным дополнительным инструментом защиты детей».

Проблема защиты материнства, поддержки беременных женщин, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и место «бэби-боксов» в этой системе стали темой слушаний Общественной палаты РФ.

Уральские общественники присоединились к обсуждению в связи с внесением в Госдуму проекта закона «Об основных гарантиях прав и законных интересов ребёнка». Один из его пунктов предлагает узаконить практику применения «бэби-боксов» (фото 1). Большинство сразу высказалось против, обосновав своё мнение тем, что данная практика провоцирует родителей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отказ от ребёнка. Однако, по мнению их оппонентов, в числе которых были и представители православной церкви, «быть подложенным в «окно жизни» для детей безопаснее, чем быть выкинутыми на «мусорку»».

За недолгую историю екатеринбургского «окна жизни», в нем, к счастью, было всего два подкидыша, и обоих принесли к храму св. Иннокентия Московского сразу из роддома. Новорожденного мальчика чуть позже мать забрала, девочку нашли приёмные родители.



Фото 2. Голосование телезрителей 4-го канала.

По мнению Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области, существование «бэби-боксов» подлежит общественному об-

суждению. Но, приводя аргументы «за» или «против», нельзя забывать о тех маленьких гражданах, которых призван защищать этот механизм. Кстати, екатеринбургским «4 каналом» был проведен опрос жителей Свердловской области об их отношении к установке «бэби-боксов» (фото 2.). Результат оказался не в пользу членов Общественной палаты — более 80% проголосовавших были «за».

2.2. О защите права ребёнка на охрану жизни и здоровья 2.2.1. Об общей ситуации с травматизмом и смертностью детей в результате чрезвычайных происшествий

Ситуация с детской смертностью в результате чрезвычайных происшествий находится на особом контроле Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области. В постоянном режиме осуществляется мониторинг всех доступных каналов получения сведений о гибели и травмировании несовершеннолетних. При этом учёт осуществляется по наиболее уязвимым с точки зрения обеспечения безопасности направлениям:

- гибель в результате преступлений;
- гибель в результате пожаров и ДТП;
- выпадение из окон, гибель вследствие травмирования на строительных и спортивных (детских) площадках, коммунальных коммуникациях;
- утопления в водоёмах;
- суициды;
- смерть из-за некавалифицированного или несвоевременного оказания медицинской помощи;
- гибель из-за иных чрезвычайных происшествий.

Как уже было отмечено ранее, к 2015 году, в связи с заключениями соглашений с правоохранительными органами и принятием распоряжения Губернатора Свердловской области № 305-РГ «О предоставлении информации по вопросам охраны прав детей в Свердловской области» данная работа в Аппарате Уполномоченного приобрела системный характер, а информация о ситуации стала комплексной, оперативной и более объективной. В результате анализа полученных данных позволил скорректировать общую информацию о ситуации в рассматриваемой сфере. В частности, детальные сведения из правоохранительных органов дали представление о реальной ситуации с гибелью детей в результате преступлений.

В целом же тенденция на снижение количества детей, погибших в результате чрезвычайных происшествий, продолжает сохраняться (рис. 12 и рис. 13).

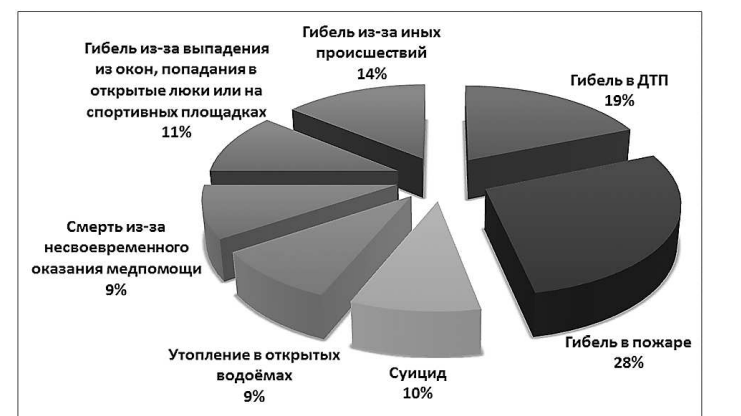


Рис. 13. Структура причин детской смертности из-за чрезвычайных происшествий в 2015 году.

О детском травматизме на дорогах

Серьёзная работа по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма ведётся давно. В основном на острие проблемы находятся сотрудники ГИБДД, но учитывая, что проблема гибели и травматизма детей на дорогах должна рассматриваться как проблема социальная, то в одиночку Госавтоинспекции с ней не справиться. Очевидно, что нужны совместные действия всего общества, задействованные организационными, административными, кадровыми и пропагандистскими ресурсами.

В частности, такими ресурсами обладает комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, особенно в контексте нового положения об этом органе, где на неё возложены функции не только координации действий, но и организации работы, а это уже совершенно иной качественный ресурс. Практика рассмотрения на комиссиях вопросов состояния гибели и травматизма детей на дорогах существовала и ранее, но, как правило, имела форму заслушивания представителя ГИБДД один раз в квартал и, как правило, лишь с констатацией фактов, без их обобщения и общих выводов и рекомендаций.

Уполномоченный по правам ребёнка предложил изменить формат этой работы, потому что, как показала практика, простой набор профилактических мероприятий по своей результативности малоэффективен. В условиях непростой ситуации с детским травматизмом на дорогах требуется (как, впрочем, и в других социальных «детских» сферах):

- профессиональное установление причин происходящего;
- понимание, насколько этот риск управляем;
- работа с каждым случаем в отдельности;
- разработка мероприятий по регуляции и устранению риска с привлечением всех заинтересованных ведомств и гражданского общества;
- оценка эффективности принимаемого решения, в том числе со стороны гражданского общества, и при необходимости — его коррекция.

Сегодня комиссии по делам несовершеннолетних Свердловской области работают по профилактике детского травматизма следующим образом. Органы ГИБДД направляют в соответствующую территориальную комиссию материалы по результатам рассмотрения дорожного происшествия, в котором пострадали дети, факта нарушения ПДД родителями в присутствии детей или самими детьми. При этом каждый случай гибели ребёнка становится основанием для тщательного анализа всеми субъектами, задействованными в процесс профилактики. Для установления причин и условий происшествия на заседании комиссии приглашаются родители или законные представители ребёнка. Объектом рассмотрения помимо родителей могут стать также руководители образовательных или социальных учреждений, не обеспечивших необходимый уровень организации работы по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма.

Табл. 3 Результаты административной работы ТКДН.

Год	Количество материалов в ТКДН	Составлено протоколов	Внесено предупреждений	Наложено штрафов
2013	479	352	242	75
2014	1179	361	183	73
2015	1439	526	356	85

Так, в 2013 году в ТКДН было направлено 479 материалов о необходимости принятия мер к родителям детей, нарушившим ПДД с участием детей, по результатам рассмотрения которых внесено 242 предупреждения и наложено 75 штрафов (табл. 3). По каждому факту были направлены уведомления в органы образования. В 2014 году таких материалов было направлено уже 1179, по 361 составлены протоколы по ст.5.35 КоАП РФ и внесено 183 предупреждения. За 2015 год в ПДН направлено 1439 информации о привлечении родителей или иных

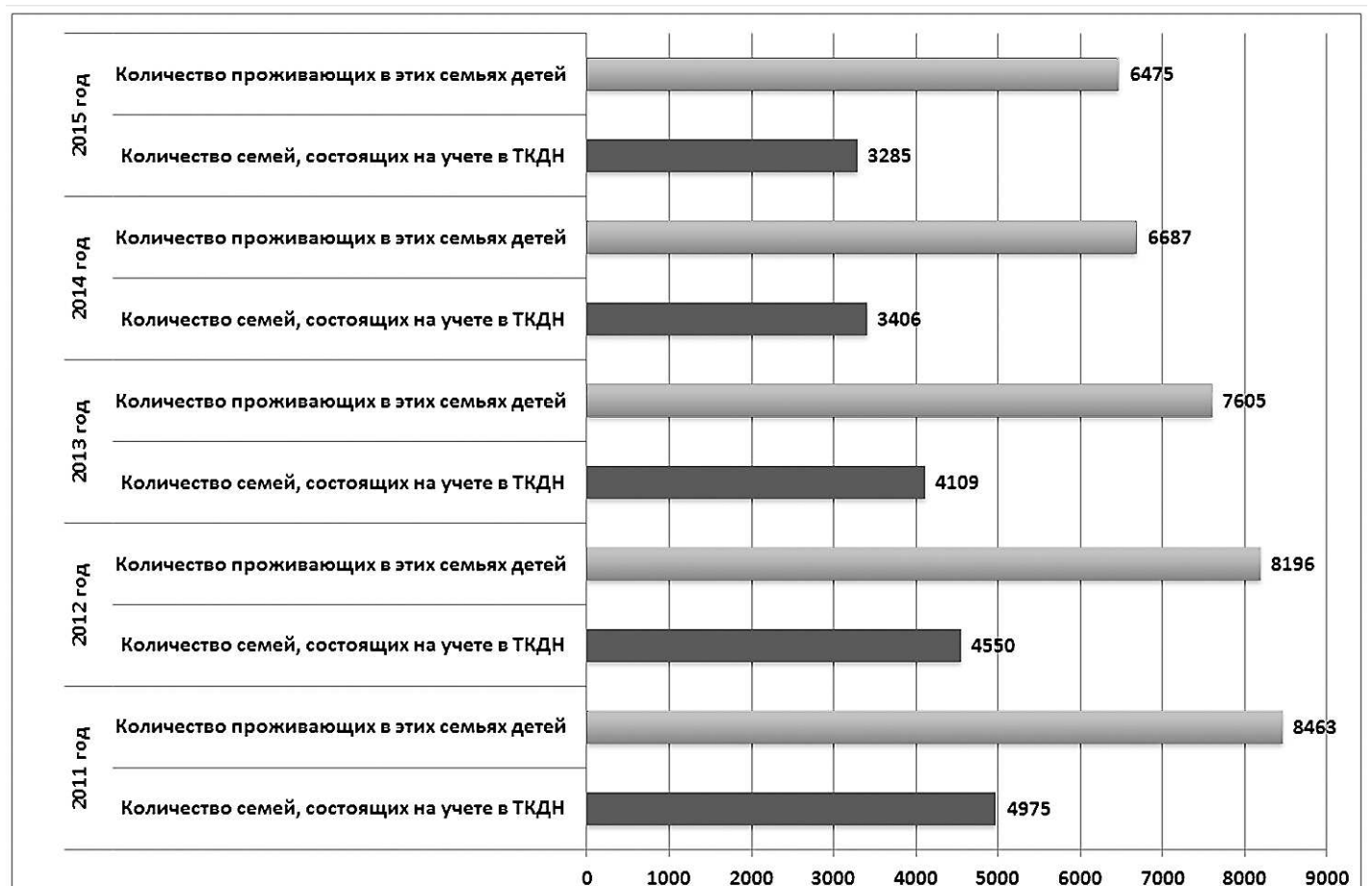


Рис. 10. Количество семей, стоящих на учете в ТКДН в связи с социально-опасным положением.

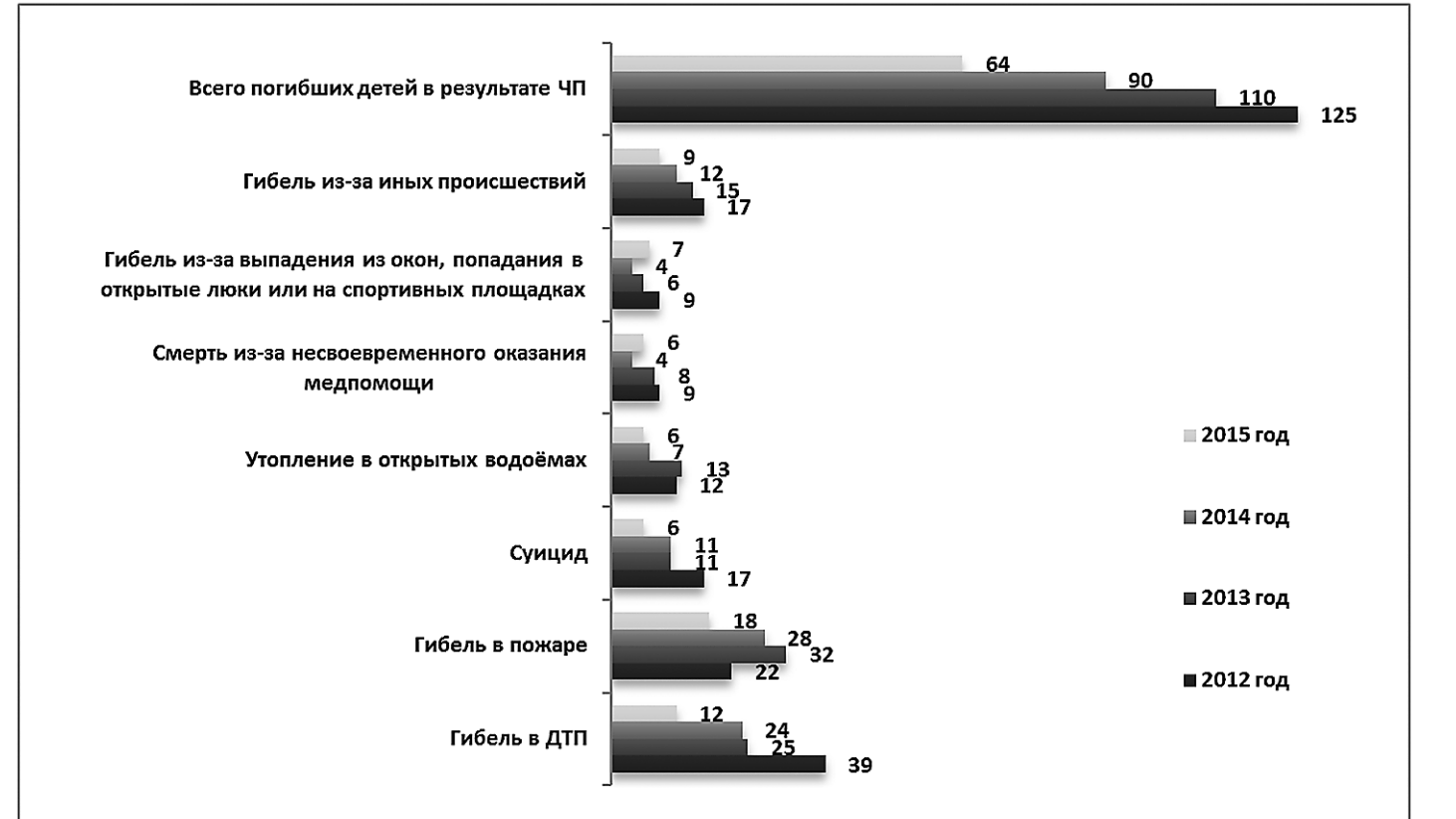


Рис. 12. Статистика гибели детей в результате чрезвычайных происшествий в 2012-2015 гг. (Продолжение на 4-й стр.)