



## ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 5-6 (70-71) 2010 год

### **РЕАЛИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ. ВОЗМОЖНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

До настоящего времени активисты РОО Союз «Женщины Дона» занимались проблемой детства в следующих областях:

- «Риски подросткового поведения - развивающие, опасные, недопустимые»
- «Роль различных институтов в минимизации опасных и недопустимых рисков подросткового поведения».

Исследования, дискуссии, семинары, которые мы проводили, абсолютно неожиданно для нас, высветили проблему недостаточной работы с подростками, в той ее части, которая связана с реализацией потребностей подросткового возраста.

В течение нескольких лет Союз «Женщины Дона» реализует два проекта: «Правоохранительные структуры и гражданские организации, доверие, взаимодействие, права человека», «Вместе планируем перемены» (диалог между учителями Ростовской области и Чеченской республики).

На первый взгляд, это два абсолютно разных проекта, но, как оказалось, только на первый

взгляд. В ходе одного из семинаров, в котором принимали участие учителя и сотрудники милиции, мы попросили их описать, как работает система поддержки и реализации потребностей детей и подростков. Где, в какой части реализации этих потребностей, работает семья, в какой – общественные, в какой – государственные институты? С точки зрения участников, оказалось, что все более или менее выстроено до 9-11 лет, то есть до того момента, когда у подростков появляются потребности специфические, характерные для этого возраста, трудные и бесполезные, с точки зрения взрослых. От них, от этих потребностей, лучше отмахнуться, лучше не заметить – само пройдет. А оно само не проходит, поведение подростка резко меняется, появляются риски, нередко опасные, чаще недопустимые. При этом деятельность всей системы институтов, в ведении которых находятся жизни подростков, направлена не на поддержку реализации специфических потребностей возраста, а на борьбу с проявившимися рисками подросткового поведения.



Сложность данного периода заключается в том, что для каждого подростка этот этап развития личности индивидуален, каждый подросток проходит его по-своему. В тех семьях, где к ребенку теплое, заботливое отношение, где он желаем и любим, этот период преодолевают с трудом, с проблемами, но преодолевают. А как проходит этот период у детей и подростков в трудных, асоциальных семьях, да и в семьях с одним кормильцем, где основная задача «накормить и одеть»? С чем сталкиваются они? Как реализуют свои потребности, какие риски их настигают, и что мы им можем предложить?

Исследования «Подросток и милиция», проведенные Союзом «Женщины Дона» в 2008 году в районах и малых городах Ростовской области, показали существование проблемы правового нигилизма в подростковой среде, которая в сочетании с возрастными особенностями может приводить, да и приводит в итоге, к совершению правонарушений и преступлений.

В связи с вышеперечисленными проблемами, мы инициировали разные мероприятия с участием и для подростково-молодежных групп. Например, провели в Ростовской области 32 тематических мероприятия, нацеленных на снижение уровня правового нигилизма среди подростков, а, соответственно, на профилактику правонарушений. В

этих мероприятиях приняли участие более 2000 подростков группы риска. В качестве экспертов в данных мероприятиях участвовали специалисты аппарата Уполномоченного по правам человека, сотрудники прокуратуры, сотрудники ПДН УВД районов и городов Ростовской области.

Логика нашей работы, определение перспектив и форм совместных действий, связанных с переходным возрастом и всеми возможными рисками, подталкивали нас к объединению усилий со структурами и специалистами, в чью компетенцию входит работа с подростками. Но нам хотелось найти тех, кто не просто приходит на работу, а является фанатом своего дела, любит его, а следовательно, использует в своей деятельности ювенальные технологии, в том числе, технологии восстановительного правосудия.

Нам повезло, мы установили рабочие контакты с координатором Соглашения о совместной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъектов РФ В.С.Чернобровкиным и пригласили 27 участников Соглашения к нам.

В этой публикации мы предлагаем познакомиться со стенограммой дискуссии, которая состоялась в Ростове-на-Дону. Нам кажется, что она будет интересна как для специалистов, так и для общественников.

## **МАТЕРИАЛЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИСКУССИИ "РЕАЛИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ. ВОЗМОЖНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ"**



25-26 октября 2010 года в Ростове-на-Дону прошла межрегиональная дискуссия «Реализация современных подходов в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Возможности, проблемы, перспективы».

В ней приняли участие полномочные представители региональных и муниципальных Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП), руководители и специалисты учреждений и органов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних – представители 23 регионов РФ (Алтайский край, Волгоградская область, Московская область, Нижегородская область, Республика Карелия, Ульяновская область, Кировская область, Краснодарский край, Пензенская область, Пермский край, Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Хакасия, Ростовская область, Рязанская область, Саратовская область, Сахалинская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тульская область, Удмуртская республика, Ульяновская область).

Экспертами дискуссии стали: Л.И. Тропина - руководитель рабочей группы по разработке предложений о создании единого органа по защите прав несовершеннолетних, Межведомственной Комиссии по подготовке предложений о порядке координации вопросов защиты несовершеннолетних при Администрации Президента Российской Федерации, председатель Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области; Р.Р.Максудов - председатель Всероссийской Ассоциации восстановительной медиации, президент Общественного Центра «Судебно-правовая реформа» (г. Москва); С. А. Спирыгина - референт по правовым вопросам КДН и ЗП Саратовской области; Л.А. Соболева - помощник Председателя Пермского областного суда; С.М. Цыпкина - главный специалист отдела охраны прав детей, Управления опеки и попечительства г.Смоленска Смоленской области; А.П. Резник - ответственный секретарь комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Краснодарской края.

Мы расскажем о ходе дискуссии языком стенограммы, сделав лишь некоторые корректировки и сокращения.

## 25 октября 2010 года

Открыли дискуссию ведущие – В.И. Череватенко (председатель-координатор Региональной общественной организации Союз «Женщины Дона») и В.С. Чернобровкин (Координатор Соглашения о совместной деятельности КДН и ЗП (23) субъектов РФ).



Валентина Череватенко поприветствовала участников дискуссии и отметила, что межсекторное взаимодействие будет способствовать тому, чтобы профессионалы в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних находили поддержку в среде общественных организаций и у населения.



Владимир Чернобровкин заявил: «У нас собрался очень интересный коллектив: разные специалисты, которые работают по секторам и связаны с защитой детства. И тема у нас знаковая. Мы вот уже который год в этой теме крутимся, вертимся и пробуем решать проблемы с позиции прав

ребенка. Тема прав ребенка будет превалировать над всем, что мы будем здесь сегодня говорить. И будем сегодня говорить не просто о том, что есть проблема, а о том, как эту проблему решать, и что у нас в перспективе».

Реализация современных подходов в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (о региональных моделях профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних).

Хижняк Людмила Анатольевна (полномочный представитель КДН и ЗП Ульяновской области) сделала сообщение по теме «О реализации закона Ульяновской области «Об организации деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ульяновской области»:

- В Ульяновской области проживает 250 тысяч несовершеннолетнего населения. И уже 5-й год снижается подростковая преступность. Одна из причин этого – в том, что в области создана система профилактики и координирует эту работу Комиссия по делам несовершеннолетних. В связи с принятием 131-го закона РФ в области приняты законы №№ 115 и 117 «Об организации деятельности КДН и ЗП» и «О наделении органов МСУ государственными полномочиями». Приняты законы в 2005 году. В связи с этим была создана 3-х уровневая система: это КДН при Правительстве Ульяновской области, муниципальные КДН, а городские и сельские поселения создали общественно-территориальные КДН. Именно территориальные КДН не урегулированы законодательно. Поэтому на Комиссии мы приняли решение, дали методические рекомендации, и эта работа у нас пошла: в территориях стали создаваться общественно-территориальные КДН, которые помогают нам в раннем выявлении неблагополучных семей, семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и организации профилактической работы с семьями...

В соответствии с 116-м законом Комиссия является постоянно действующим коллегиальным органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая кроме координации деятельности органов и учреждений системы профилактики занимается защитой прав детей. В соответствии со ст. 4 этого закона обеспечение деятельности областной Комиссии осуществляет Правительство Ульяновской области. Один из заместителей, председатель Комиссии, ответственный секретарь работают у нас на постоянной основе. Для обеспечения деятельности Комиссии создан отдел, в составе которого входит 3 человека. Достаточно высокий статус Комиссии: в Комиссию входят первые лица всех органов исполнительной власти. За редким исключением – заместители.

Это позволяет достаточно эффективно решать вопросы по координации и межведомственному взаимодействию. Для решения альтернативных вопросов мы создали рабочую группу по профилактике правонарушений, на этой группе мы решаем оперативные вопросы, которые мы не можем решить на нашем уровне. Комиссия при правительстве решает такие вопросы: мы проводим профилактические операции, обобщаем опыт деятельности, как ведомственных систем профилактики, так и муниципальных Комиссий. На муниципальном уровне в области создано 27 КДН и ЗП и для обеспечения работы этих Комиссий по закону предусмотрена численность сотрудников с учетом детского населения. Если детское население до 6 тысяч человек, вводится штатная единица ответственного секретаря. Это должности муниципальной службы - главного специалиста и специалиста первого разряда. В муниципальных образованиях, где численность детского населения с 6 до 9 тысяч, вводится ставка ответственного секретаря и специалиста, они уже на должности главного специалиста. И там, где свыше 9 тысяч человек, вводится должность освобожденного заместителя председателя Комиссии – начальника отдела, освобожденного ответственного секретаря и количество специалистов (один на 15 тысяч детского населения). В муниципальных Комиссиях у нас работает от 2-х до 5-ти штатных единиц по области. Поэтому мы всегда делаем оговорку: не менее 2-х человек. Так как, если мы будем говорить: до 6, до 5 или даже до 2,5... У нас есть муниципальные образования, где численность детского населения менее 2,5 тысяч, но территория большая и криминогенность разная бывает, поэтому мы настаиваем, чтобы работало не менее 2-х человек. По итогам 2009 года в штате у нас работает 67 человек. Штат укомплектован полностью. С принятием закона 2005 года штатная численность у нас возросла с 35 до 67 человек. С принятием закона значительно улучшилась материально-техническая база. Каждый специалист обеспечен оргтехникой, подключен к системе Интернет. Своего транспорта нет, но этот вопрос решается за счет субвенций. При содействии КДН при Правительстве практически все специалисты прошли курсы повышения квалификации. Мы участвуем практически во всех курсах, чтобы посмотреть различный опыт работы. Уровень специалистов растет, состав стабильный.

С.Н. Пономаренко (ответственный секретарь областной межведомственной КДН и ЗП в Ростовской области) рассказал участникам о системе работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Ростовской области:

- В 2005 году у нас также принят закон о КДН и ЗП. Переданы государственные полномочия на уровень муниципалитетов. У нас 63 муниципальных КДН. И субвенциями мы финансируем 63 специалиста. В городах это должность главного специалиста, в селе – это ведущий специалист. Сегодня из областного бюджета выделяется 22 тысячи в год на материально-технического обеспечение. Деньги, конечно, небольшие. В 2005 году это было 45 тысяч в год, потом постепенно сократили. В 5-ти муниципальных образованиях за счет местного бюджета работают специалисты КДН (Таганрог – 3 единицы, в Волгодонске – 2, в Шахтах, Азове и Азовском районе – по 1). Поэтому вся работа ложится на ответственного секретаря Комиссии, а нагрузка такая – в год рассматривается до 10 тысяч материалов только по несовершеннолетним, в том числе и административных и больше 10 тысяч материалов на родителей. При этом в Таганроге при 80 тысяч подросткового населения там работает 4 специалиста, а в Ростове 8 районных Комиссий, в каждой работает по одному специалисту и нагрузка на одного специалиста от 20 до 30 тысяч детей. Разница ощутимая. В области с 2007 года мы создали единый банк семей, находящихся в социально опасном положении, информация концентрируется в министерстве общего и профессионального образования. Идет динамика сокращения таких семей. Работают с семьями все органы и учреждения системы профилактики. С 2002 года мы ведем областную банк данных безнадзорных и беспризорных детей. За 8 лет количество выявляемых безнадзорных сократилось на 70%. По итогам социально-педагогического мониторинга количество детей, не имеющих образования, сократилось более чем в 11 раз. Если мы начинали с 4,5 тысячи в год, то в 2009 году был выявлен 451 такой несовершеннолетний. Количество учреждений остается на прежнем уровне. 46 учреждений социальной защиты работает с семьей и с несовершеннолетними, различные социально-реабилитационные центры, центры помощи семье и детям, социальные приюты. Все эти

центры в течение последних 2-х лет находятся на областном бюджете, за это время база несколько улучшалась. В апреле мы проверили все детские дома-интернаты, а сейчас проверяем социальные учреждения. Проверки показывают, что улучшилась и содержательная работа в этих учреждениях, и работа с семьей, что не маловажно. Появилась новая форма работа в этих учреждениях – создание семейных воспитательных групп. Сейчас пока это в 4-х учреждениях проводится: дети из социальных учреждений берутся на воспитание в семьи. После этого более 1/3 детей передаются в опеку и на усыновление, а порядка 20% возвращается в кровные семьи. В организации работы с этими семьями большую помощь оказывает областной центр психолого-педагогической реабилитации и коррекции. На его базе открыта школа подготовки приемных родителей. Там идет работа одновременно и с родителями, и детьми, которые готовятся к усыновлению в приемные семьи.

Наша область является базовым органом по развитию ювенальной юстиции. На сегодняшний день в 15-ти территориях работают специализированные судьи по делам несовершеннолетних. За счет средств областного суда в других судах работают помощники судей с функциями социального работника. Они готовят материалы для судьи и в досудебном разбирательстве накапливают информацию о несовершеннолетнем, который будет привлекаться к уголовной ответственности, и в зависимости от этого рекомендуются формы работы с подростком, если он получит наказание, связанное с лишением свободы. С одной стороны, это подменяет функции КДН, но с другой стороны - дополнительный работник, который тесно взаимодействует и с Комиссиями, и с органами, учреждениями профилактики. Наиболее хорошо этот процесс идет в Таганроге. На КДН увеличивается нагрузка со стороны суда. Я не касаюсь бумажных запросов и всего остального, но практически во всех заседаниях участвует ответственный секретарь КДН, поэтому очень много времени он проводит в судах. Меньше времени остается на общепрофилактическую работу. Ежедневно в суде с участием представителей Комиссии проводятся дни большой профилактики: заслушивание отчета осужденных о прохождении ими приговора суда. И это большая документальная нагрузка на работу Комиссии.



Е.И. Кочеткова Елена Ивановна (ответственный секретарь муниципальной КДН и ЗП г. Нижнего Новгорода), рассказала об организации КДН и ЗП города и проведении городского проекта волонтерского движения «Мой выбор – здоровье, радость, красота!»:

- Система КДН состоит из 9-ти муниципальных Комиссий. Всего население города 1 млн. 300 тысяч, 230 тысяч несовершеннолетнее население, примерно 2300 несовершеннолетних стоит на учете. Система Комиссий у нас создана благодаря Закону Нижегородской области 2006 года. 29 человек у нас работает в муниципальных Комиссиях с момента принятия закона. Я, ответственный секретарь КДН и ЗП г. Нижнего Новгорода, начальник сектора. В моем секторе 3 человека.

Городской проект волонтерского движения «Мой выбор – здоровье, радость, красота!» был объявлен на заседании городской Комиссии 15 октября и проходил весь прошлый учебный год с 20 октября по 20 мая 2010 года. Проект состоял из 3-х этапов. На первом этапе проходила антинаркотическая акция «Чистая книга» с 1 по 15 декабря. На втором этапе в марте месяце «Наш выбор: верить, жить, творить». И третий этап «Время действовать» проходил под лозунгом «Делать разумное, доброе, вечное». В 189 муниципальных образовательных учреждениях города были организованы волонтерские бригады, проведены отборочные туры, по итогам которых каждый район представил районные волонтерские бригады-победительницы. Все волонтерские бригады приняли активное участие в объявленных акциях: «Чистая книга» и «Наш выбор: верить, жить, творить». Для проведения акции «Чистая книга» КДН города выпустила 18 видов буклетов по профилактике вредных привычек и пропаганде здорового образа жизни тиражом 18 тысяч экземпляров. Распространила 6 фильмов (50 экземпляров) во всех органы системы профилактики. В рамках акции «Чистая книга» было проведено 316 районных мероприятий, 41 уличная акция и почти 5 тысяч внутришкольных мероприятий. В мероприятиях

приняли участие 159 тысяч 923 нижегородца, из них 63 тысячи (в том числе и взрослые) подписали листы «Чистой книги», тем самым они поддержали здоровый образ жизни и взяли обязательно на нераспространение и неупотребление психоактивных веществ.

Для проведения акции «Наш выбор: верить, жить, творить» наша Комиссия выпустила три вида буклетов (6 тыс. экз.), которые распространялись в ходе 20 уличных акций, при проведении 32 межведомственных рейдов по 202 торговым точкам. Во время акции «Наш выбор: верить, жить, творить» проведено почти 2000 районных внутришкольных мероприятия, в которых приняли участие 124 тысячи юных нижегородца. В рамках основной акции сначала прошли районные конкурсы творческих работ, в которых приняли участие почти 2000 работ, и на городской конкурс была представлена 171 работа в 8-ми номинациях: рисунок, фотография, коллаж, плакат, мультимедийная презентация, слоган, творческая работа детей и методическая разработка педагогов. Призерами стали 22 человека и дипломантами конкурса 32 человека. Они получили благодарственные письма главы города, дипломы и памятные подарки. 20 мая 2010 года в новой школе состоялся слет волонтерских бригад, на который районы представили своих районных победителей. Собралось 9 волонтерских бригад. Каждая бригада представила в течение 15 минут свою атрибутику (эмблему, форму), рассказала о проведенных мероприятиях, заранее все представили в конкурсную Комиссию паспорта бригады. Победителями стали три бригады: две из Автозаводского района и одна из Сормовского района. Победителям вручили подарки депутаты городской Думы, которые являются членами городской КДН. Каждому участнику волонтерского движения был вручен спальный мешок, дартс, бригадам были подарены туристические палатки. Волонтерское движение в городе стало более востребовано и было продолжено по нескольким направлениям: спортивные волонтеры, волонтеры по оказанию социальных услуг, волонтеры по показанию здорового образа жизни и так называемые трудовые волонтеры. За лето отработали 19 тысяч ребят, из них 12 тысяч – на добровольческой основе.

Предлагаю вашему вниманию презентацию акции «Время действовать» под лозунгом «Делать разумное, доброе, вечное». По итогам заключительных мероприятий мы подводили итоги, делали выводы и награждали лучших - по мнению представителей районов. Все буклеты, которые мы распространяли, были сделаны на основе рисунков и творческих работ детей, которые присылались на конкурс. Конкурсная Комиссия состояла из представителей УПСКН (управления по контролю за оборотом наркотиков), директоров департаментов, которые входят в КДН (включая труд, здравоохранение, образование). Уровень Комиссий высокий, но 8 территориальных Комиссий не являются муниципальными, поэтому председателем Комиссии является глава района, который в Комиссию приходит редко. Обычно в Комиссию приходит заместитель председателя, который является заместителем по социальным вопросам. В год мы рассматриваем 7 тысяч административных протоколов на несовершеннолетних и 5 тысяч административных протоколов на родителей.

Когда мы проводили акции, мы не ожидали, что дети, участвующие в волонтерских бригадах настолько активны граждански. Когда закончился наш проект, они продолжили работу дальше. Они организованы в определенное сообщество, у них есть своя жизнь.

В этом году мы подписали программу на 3 года, в которой проект расписали по акциям и указали ответственных: «Чистая книга» - ответственные УПСКН, «Наш выбор: верить, жить, творить» закрепили за департаментом культуры, «Время действовать» - за министерством образования...».

В.В. Шматов (главный редактор журнала «Инспектор ПДН» (г.Москва)) рассказал о возглавляемом им издании и предложил участникам встречи использовать журнал в качестве дискуссионной площадки для обсуждения насущных вопросов, связанных с организацией работы КДН и ЗП, взаимодействия субъектов системы профилактики семейного и детского неблагополучия.

Чернобровкин Владимир Сергеевич (полномочный представитель КДН и ЗП Саратовской области) представил вниманию участников встречи рабочую идеологию и систему деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Саратовской области.



- Мы во многом типичны, похожи: у нас есть муниципальные, региональные Комиссии и общественные Комиссии на поселенческом уровне. Свою работу по штатному обособлению Комиссий мы ведем с 1998 года, когда впервые был создан штатный аппарат областной Комиссии в составе 4-х человек (сегодня нас 6 человек). На уровне муниципалитета с 1999 года у нас все специалисты выделены из структуры ведомств и учреждений в самостоятельные и подчиняются только главе по социальной сфере. На заседаниях Комиссии мы не применяем научные термины, у нас есть термин – социально опасное положение и трудная жизненная ситуация. И другие категории детей (трудные, девиантные и т.д.) мы не обсуждаем. Все специалисты четко понимают, о чем мы говорим: о трудной жизненной ситуации или о социально опасном положении. Для того, чтобы эта система работала, у нас ежегодно обучаются председатели Комиссии и штатные специалисты Комиссий.

Все решения о постановке на учет подростка или семьи, которые находятся в социально опасном положении, принимаются только решением Комиссии. Ни один орган не имеют право присвоить такой статус ребенку и поставить его на учет, только Комиссия. Но до этого работает межведомственный консилиум, когда группа специалистов с выездом на место определяет: это трудная жизненная ситуация в семье или это социально опасное положение. И трудная жизненная ситуация – это работа органов соцзащиты, а социально опасное положение – это безусловная компетенция Комиссий по делам несовершеннолетних. Как только присваивается статус, идет поручение Комиссии о том, чтобы была создана программа реабилитации выхода подростка из семьи и социально опасного положения. Программа принимается бессрочно до тех пор, пока подросток не выйдет из этой ситуации. Есть проблемы, зачастую это схоластические программы. Но, с другой стороны, мы видим, что эти программы – это первичное звено всей профилактической работы. С учетом Административного кодекса мы работаем как маленькие ювенальные суды, потому что с учетом требований федеральных норм мы должны исходить из защиты прав ребенка, а не того, что думает сотрудник милиции, налоговый работник, тот, кто составляет протокол на подростка. У нас были

факты, когда мы возвращали в милицию протоколы, которые были составлены не квалифицированно или с каким-то умыслом. На сегодня таких протоколов мы возвращаем в год не больше 5%, кроме того, что начальники подразделений по делам несовершеннолетних все время обучаются вместе с нашими сотрудниками, чтобы мы едино понимали нормы и требования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и правильно его применяли. И чтобы заседания Комиссий мы не превращали в публичное охаивание или обсуждение личности подростка, его родителей, а приняли решение, виноват он и ли нет.

Нам интересно, что в Ростове в законе прописаны нормы взаимодействия Комиссии и суда. При этом я понимаю нагрузку на КДН, когда один специалист вынужден работать и по административке (которая занимает 80% времени), и в плановых заседаниях и Комиссии и в судебных заседаниях участвовать. В плане ювенальных технологий из областного бюджета мы содержим 11 социальных работников и судей, которые специализируются по уголовным делам несовершеннолетних. При этом у нас есть соглашение между судебным департаментом, Комиссией и министерством социального развития. У вас идет по федеральным нормам, за счет того, что помощники судей – все федеральные служащие, а у нас это – гражданские служащие защиты. Также в аппарате областной Комиссии Саратова в штате у нас есть специалист-юрист и поэтому если есть какие-то инновации в административном Кодексе, через 2-3 дня на места идут методические рекомендации. Если мы что-то обобщаем, у нас уходят плановые методические рекомендации, какие-то соглашения, которые мы подписываем между разными учреждениями системы профилактики. Ни одно заседание областной Комиссии не проводится до тех пор, пока мы не изучим ситуацию. По справкам из министерств заседания Комиссия практически никогда не проводит. Сначала набираем материал в отношении органов внутренних дел, в отношении социальной защиты. Так работает наша система. И для нас важный показатель удельного веса семей и детей, находящихся в социально опасном положении по отношению к общей категории всех несовершеннолетних. И за последние 3 года мы впервые отметили, что сколько ставили на учет, столько же и снимаем. А раньше больше выявляли, чем снимали с учета.

### *Мнения и предложения, вопросы участников дискуссии*

Вопрос С.Н. Пономаренко: Вы сказали, что у вас организован областной банк данных безнадзорных и беспризорных детей, какова правовая основа, кто ведет этот банк. И порядок ведения этого банка?

Ответ: Областной банк ведется в соответствии с постановлением Администрации области, которое регулирует порядок его формирования. В дополнение к нему есть постановление информационной межведомственной Комиссии по формированию этого банка данных, где расписано, кто за что отвечает. Формируется орган в министерстве труда и социального развития области, формируют органы и учреждения системы профилактики. Ответственные в каждом муниципальном образовании – управление социальной защиты населения, оно формирует муниципальный банк безнадзорных и беспризорных (не правонарушителей!) и передает данные в министерство труда и социального развития. Сюда попадают дети, которые выявляются и милицией, и образованием, и комитетом по молодежной политике, и соцзащитой. На каждого ребенка составляется программа реабилитации.

Вопрос Е.И. Кочетковой: Вы рассказали о широкомасштабном волонтерском движении. Цифры показывают эффективность движения. Существует ли статистика, сколько привлекалось трудных, девиантных детей в это движение. Скольким детям это помогло?

Ответ: Волонтерское движение ведется по нескольким направлениям: спортивные волонтеры, волонтеры трудовых отрядов и волонтеры, оказывающие социальные услуги. На учете КДН состоит 2000 детей, в каждом учреждении это от 5-ти до 15-ти человек (189 образовательных учреждений). И эти «от 5-ти до 15-ти» приглашаются во все молодежные объединения: совет старшеклассников, спортивные волонтеры, объединения по интересам. По постановлению по организации летней занятости человек может подработать платно один месяц. Дети настолько активны, что одного месяца им мало, они работают по уборке территорий не только своего образовательного учреждения, но и в учреждениях инвалидов, помогают одиноким людям. Дети перестают быть в социально опасном положении, и их снимают с учета. Есть положение совета профилактики в каждом учебном заведении, в котором прописаны критерии постановки на учет и снятия с учета.

Сначала мы ставили на учет на полгода. Сейчас на 3 месяца, так как на учет ставятся по любому правонарушению. Например, кинул яблоко во взрослого человека или старшеклассники обижают младших, т.е. сплошная форма учета. На внутришкольном учете стоит большее количество детей по сравнению с тем, что в Комиссиях. В Комиссии ставятся на учет по системе правонарушений и большинством голосов членов Комиссии. У нас есть волонтеры, которые стоят на учете, но они быстро снимаются.

Л.И. Тропина (председатель КДН и ЗП при Губернаторе Московской области) рассказала участникам об отработке ювенальных технологий в деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Московской области:



- В последнее время от жесткой попытки внедрения ювенальной юстиции, ювенальной технологии, зачастую без учета законодательства, наших традиций, появились антиювеналисты. Это случилось потому, что не соединились те звенья, те цепочки, о которых мы многие лета говорили. Я никогда не была сторонницей перевода, что ювенальная юстиция – это правосудие в отношении несовершеннолетних. На территории Московской области мы юстицию переводим как «законность и справедливость». Поэтому антиювеналистам я задаю вопрос: вы против законности и справедливости?! Они отвечают: нет....



Площадь Московской области 47 000 км, и около 400 муниципальных образований. 74 муниципальных района и 74 Комиссии. Структура простая. Комиссия курируется губернатором - таким образом уменьшается количество хождений по коридорам. И я стою категорически на позиции, что председателем федеральной, региональной Комиссии должен быть или освобожденный председатель или имеющий отношение к кураторству какого-либо блока. Постепенное введение освобожденных заместителей председателей Комиссий, так как нельзя было сразу ввести везде освобожденных председателей, стало нашей большой победой. 74 Комиссии поделены на 9 базовых Комиссий. В аппарате правительства есть отдел по делам несовершеннолетних, который обеспечивает деятельность Комиссии при губернаторе. Известны попытки финансистов сделать из них технических работников. Категорически нет, так как это должны быть настолько высоко образованные люди, чтобы координировать и знать абсолютно все вопросы. Большинство людей в аппарате являются сейчас членами Комиссии при губернаторе.

Постулат в нашей работе: Институт Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав – уникальный российский опыт, подтвержденный здравым смыслом, практикой и нормами международного права, когда ссылаются на нормы международного права и говорят о первостепенном введении Уполномоченного по правам ребенка, я обычно говорю, что в первых строках должен быть координирующий орган. Там, где говорится о введении Омбудсмана или Уполномоченного, там же через запятую сказано: или Совет, или Комиссия. Но, к сожалению, люди, проповедующие западный опыт, этого не услышали.

Все эти международные нормы подтверждают необходимость координации, единой статистики для того, чтобы понимать, что делать на территории страны. Когда мы говорим о категории лиц, в отношении которых проводится профилактическая работа в соответствии со 120-м законом РФ, мы часто забываем о том, что органы внутренних дел обязаны работать с несовершеннолетними только четверть. Но так как не работает одно, другое, нет полноценных Комиссий по делам несовершеннолетних с нормальным организационно-правовым статусом,

получается подмена. Людям в форме приходится работать по старинке и, желая хорошего, они зачастую нарушают права несовершеннолетних.

Всем известно, что в 1999 году в ФЗ № 120 внесены слова «...и защите их прав», и таким образом, правозащитные функции Комиссии усилены.

Но координирующая функция Комиссии отсутствует. Комиссии не имеют рычагов влияния. После принятия 120-го ФЗ не было принято ни одного постановления Правительства, которое бы говорило о том, как реализовывать этот закон. Отсюда нежелание федерального центра работать, передали все в регионы. Я согласна с тем, что здесь могут быть индивидуальные особенности, но основы организации деятельности не могут быть разными. Например, принятие закона о комендантском часе. Москва и Московская область - здесь один закон, через дорогу – другой.

Я считаю неправильным начинать работу, когда ребенок дошел до подсудимого. Все должно происходить значительно раньше. Тяжело раскатать следствие, но их раскачивать надо. Если не хочет с вами общаться следователь, ни о чем спрашивать, пишите ему доклад. Причем слова только "не состоял на учете" исключаются. Обязателен человек, сотрудник из Комиссии, который не социальный работник, не от соцзащиты, а именно координатор Комиссии, который общается и со следователем и с судьей. Тогда он представляет межведомственный доклад, в том числе с причинными условиями, и таким образом легче работать и судьям и следователям.

Два слова о взаимодействии с колониями. ФСИНы любят плакаться на эту тему. С 2006 года в колониях есть координатор – представитель Комиссии (отдельная штатная единица), который с момента поступления несовершеннолетнего в колонию или спецшколу сразу все решает: оформление документов, когда нужно приехать родителям, как не порвать связь с родиной и т.д.

О межведомственном банке данных, который ведется с 2004 года. В законе сказано, что Комиссия ведет межведомственный банк данных, который утверждается правительством. Все попытки на уровне регионов создать этот банк – сизифов труд, потому что требуется соблюдать конфиденциаль-

ность и т.д. Нужен закон о банке данных по аналогии с банком данных о детях-сиротах и оставшихся без попечения родителей. В этот банк данных попадает вся информация, связанная с несовершеннолетними. В результате мы добьемся того, что не спустя какое-то время или в Комиссию поступает персональное дело на несовершеннолетнего или административный протокол, а за сутки председатель Комиссии и освобожденный заместитель будут знать, что произошло: кто ушел из дома, кого доставили в милицию и т.д. Это сложно, но иначе мы теряем этого несовершеннолетнего.

Очень помогает круглосуточная горячая линия «Дети в беде». Этот телефон находится у сотрудников аппарата областной Комиссии. По аналогии в территориях то же самое.

В связи с персональными делами объем очень большой. Ежегодно рассматривается более 30 тысяч дел, сегодня уже за полугодие рассмотрено 22 тысячи персональных дел. Это предупредительная работа. Если читать ФЗ № 120 между строк, в прямой постановке нам об этом никто не сказал, но когда мы рассматриваем материал любого несовершеннолетнего, выносится наказание – кнут. А где восстановительная работа? И Комиссии обязаны выносить другое постановление – о проведении межведомственной индивидуальной профилактической работы: ни письма и разговоры, а срок и ответственный. И когда что-то случается, можно проанализировать, кто и где не доработал.

А.П. Резник Алексей Петрович (полномочный представитель КДН и ЗП Краснодарского края), сделал сообщение по теме: «Краснодарский край - территория защищенного детства»:

- В целом население Кубани 5 млн. человек, и 1 млн. 200 тысяч семей. Бюджет социально ориентированный и каждый 4-й рубль идет на социальную политику. Одна из основных целевых программ, в которых мы участвуем (Дети Кубани), составляет 650 млн. рублей на 5 лет, в том числе 3 млн. нашей Комиссии. Одни из первых в 90-х гг. в Краснодаре ввели школьных участковых, и сейчас в Краснодарском крае работает 680 школьных участковых. И стоит это бюджету 100 млн. рублей в год. И сокращение этого института в связи с тем, что штаты милиции сокращаются, не предвидится...

Принимаемые меры по профилактике не давали таких результатов, которые бы мы хотели получить. Одной из проблем была – правовая и организационная несостоятельность КДН. Поэтому в 2007 году у нас вступает закон о КДН и ЗП и одновременно издается подзаконный акт, который вводит в каждом муниципальном образовании структурные подразделения, обеспечивающие деятельность Комиссии – это отдел по делам несовершеннолетних, состоящий минимум из 2-х человек (руководителя отдела и специалиста). Во всех муниципальных образованиях у нас созданы самостоятельные отделы, которые подчиняются по заместителю главы по социальным вопросам и главе муниципального образования и имеют самостоятельный статус. Количество работников Комиссий по краю увеличилось на 57% и сейчас составляет 132 человека, в том числе и наш отдел из 11 человек. Руководитель отдела имеет статус руководителя департамента с соответствующими полномочиями и возможностями.

Наиболее действенным механизмом в работе Комиссии является межведомственное взаимодействие. В 2008 году принимается постановление губернатора, которое регламентирует организацию межведомственного взаимодействия в отношении детей. Мы взяли на вооружение опыт Саратовской области, и этот нормативный документ (не постановление Комиссии), который имеет более высокий статус, позволил нам нажимать на болевые точки и работать с ведомствами по организации индивидуального сопровождения детей, находящихся в социально опасном положении.

В рамках краевой целевой программы «Дети Кубани» и еще ряда программ, в которые мы вошли как подразделение администрации Краснодарского края, мы проводим систему мероприятий для детей, которые находятся в социально опасном положении. Это работа аппарата краевой Комиссии. Фестиваль проводим фольклорный, спортивный фестиваль, соревнования. Неделю назад прошел фестиваль по безопасности «Город 112», на который мы привезли наших детей, состоящих на учете, и весь день они вместе с представителями МЧС, наркоконтроля бегали по «станциям». Мы показали им, как делают захват наркокурьера, спецназ показал освобождение заложников. Дети - победители фестиваля получили дорогие призы.



Два года назад был создан департамент семейной политики, который взял на себя функцию органа опеки попечительства. Результат хороший. Количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, каждый год снижается на 10%. И на 20% снизилось число родителей, которые были лишены родительских прав. На 27% увеличилось количество усыновленных детей. И в 2 раза увеличилось число родителей, которые были восстановлены в родительских правах.

Новым импульсом во взаимодействии с каждой кубанской семьей стала организация работы мобильной «Скорой семейной помощи». Этот проект реализуется совместно с Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Приобретены 10 автомобилей «ГАЗель». Это специально оборудованные автобусы, на которых специалисты психологи, юристы, врачи, социальные работники выезжают по первому сигналу в семьи для решения широкого спектра вопросов и проблем. «Скорая семейная помощь», созданная в 10 муниципальных образованиях края, осуществляет деятельность по профилактике социального сиротства, оказанию разносторонней помощи семьям с детьми, детям, нуждающимся в помощи государства.

Необходимость совершенствования правовой базы, направленной на защиту детства, привела к тому, что 2 года назад получила путевку в жизнь одна из самых важных инициатив губернатора Кубани А.Н. Ткачева. 1 августа 2008 года вступил в силу Закон «О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае». У нас на Кубани он называется – Детский Закон. Мы встречались несколько раз с редакторами газет, телевидения и объясняли, почему не нужно Детский закон называть комендантским часом. Нас поняли, и сейчас на Кубани вы не услышите ни в одном СМИ словосочетание «комендантский час». Мощная информационная поддержка СМИ (более 150 тысяч материалов), социальная реклама, наглядная агитация стали залогом идеологического успеха Детского закона.

В законе не только ограничение, вторая часть закона прописывает деятельность ведомств системы профилактики в конкретном случае. Лозунг закона: «На Кубани закон такой - в 22.00 детям пора до-

мой!». Как только вы въезжаете на территорию Краснодарского края, вы видите такие баннеры. Несколько тысяч баннеров установлено на дорогах федерального значения, краевых, муниципальных образований. Каждую ночь во всех населенных пунктах Кубани выходят до 500 рейдовых групп, чтобы проконтролировать исполнение этого принципа Детского закона.

Мы мониторим действие Детского закона ежедневно силами органов внутренних дел. И каждое утро через дежурную часть по итогам суток обрабатывается и затем направляется нам информация, сколько детей выявлено в ночное время, какие административные правонарушения они совершили, сколько доставлено в органы социальной защиты, здравоохранения, в ЦВИНПы и т.д. Если в начале действия закона ежедневно выявлялись в ночное время и возвращались домой с улицы около 1 тысячи детей, то сегодня этот показатель существенно снизился и составляет в среднем 143 подростка за ночь.

Спустя более чем два года действия Детского закона мы смело говорим об опыте и результатах. В крае в 1,3 раза уменьшилась смертность детей от неестественных причин. Число детей, умерших от травм, снизилось в 1,2 раза. Результатом действия Детского закона стало снижение подростковой преступности на 17%. В ночное время несовершеннолетними было совершено на 24% преступлений меньше. На 32% снизилось число самых массовых преступлений, совершаемых несовершеннолетними – краж.

Нам удалось увидеть реальную картину детского неблагополучия. В прошедшем году выявлено дополнительно более 2,5 тысяч детей, находящихся в социально опасном положении, т.е. их здоровью или жизни угрожала реальная опасность. К административной ответственности привлечены более 10 тыс. родителей, которые не исполняли свои обязанности по воспитанию собственных детей.

Какие основные факторы способствовали успешной реализации Детского закона:

1. Жесткий личный контроль руководства Краснодарского края. В крае работает губернаторская рейдовая группа, в задачи которой входит контроль муниципалитетов по реализации Детского закона.

2. Эффективно действующие Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных образованиях во главе с краевой Комиссией, организация четкой системы управления муниципальными Комиссиями со структурированной подчиненностью и соподчиненностью.

3. Поддержка губернаторской инициативы со стороны гражданского общества.

За два года в СМИ вышло более 150 тысяч материалов по вопросам защиты детства, профилактики безнадзорности и реализации Детского закона. Это мониторинг у нас Департамент по делам СМИ и коммуникации. Этот Департамент проводит семинары с журналистами, готовит ролики. Мы, как заказчики, потратили 500 тысяч рублей. Заказывали ролики по жестокому обращению с детьми, которые транслировали по краевому телевидению, и по Детскому закону у нас прошло 2 видеофильма.

Департамент образования и науки края провел широкомасштабный социологический опрос почти 140 тысяч учащихся и 112 тысяч родителей. По результатам опроса 95 % родителей и 92 % учащихся выразили мнение о том, что необходимо уделять большое внимание вопросам защиты и безопасности детей. 75 % учащихся и 76 % родителей на момент разработки и принятия Детского Закона считали, что дети должны быть дома после 22 часов вечера. В целом Детский Закон поддержали 60 % подростков и 76 % родителей, а это очень высокий вотум доверия!

Социальная политика нашего региона сегодня строится так, чтобы ни один ребенок не выпал из поля зрения социальных служб. По инициативе краевой Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав сегодня в крае проходит новый социальный эксперимент - так называемая «детская перепись». Цель эксперимента - установление всех детей, проживающих на территории края, выявление семей всех форм неблагополучия. В муниципалитетах распоряжением главы муниципального образования при поддержке средств массовой информации организованы подворовые обходы. В состав специально сформированных для этих целей рабочих групп вошли представители всех ведомств, занимающихся вопросами профилактики. Вся полученная информация анализировалась муниципальными

Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В ходе проведенных мероприятий мы получили ответы на вопросы:

1. Сколько семей находятся в социально опасном положении?
2. Сколько семей находятся в трудной жизненной ситуации?
3. Каким семьям требуется психолого-педагогическая помощь?
4. Какова структура детского населения и семей района в разрезе каждого населенного пункта?

Благодаря предварительному анализу полученных результатов стало очевидно, что ранее не были учтены более 300 семей, находящихся в социально опасном положении, в которых проживают почти 400 несовершеннолетних, и около 800 семей (соответственно более 1000 детей), находящихся в трудной жизненной ситуации. Анализ результатов работы был использован при планировании мероприятий по исполнению Детского закона в части посещения семей и оказания им своевременной помощи. Полученные данные позволили решать вопросы раннего выявления и постановки на учет родителей, уклоняющихся от воспитания и содержания детей, выявлять лиц, вовлекающих детей и подростков в противоправные действия. По результатам полученных данных будет составлена социальная электронная карта семей, на которой каждая семья (в социально опасном положении, семья алкоголиков, в трудном материальном положении) будет отображена своим цветом. И эта гамма-радуга будет давать представление по семьям.

Еще было две инициативы. Совместно с Приморским краем мы создали всероссийский Интернет-форум КДН, заходите, регистрируйтесь. Полезно, там и муниципалы и регионалы обмениваются опытом, методические материалы выкладываются.

Два раз в год, на День матери и на День семьи в колонию, в спецучреждения закрытого типа мы привозим 100% родителей несовершеннолетних или опекунов с подарками, с чаепитием. Это все оплачивает краевая КДН, но и муниципальные ресурсы мы тоже используем.



У Комиссии сейчас очень высокий статус, хотя еще 10 лет назад Главы не знали, что есть КДН. Сейчас позиция руководства края очень жесткая в этом плане, поэтому мы находим определенное понимание.

Как мы проводим обучение по административной практике. У многих есть проблемы, когда плохо составляются протоколы, некачественно, плохая доказательная база, отказов много. Обычные лекции не приводили к результату. И у нас практика интерактивных семинаров. В Краснодарском крае все субъекты разделены на оперативные зоны, у нас 7 таких зон. Мы собираем оперативную зону, но перед тем, как ее собрать, мы собираем руководителей, специалистов по административной практике и в полном составе КДН и проводим семинар, на котором анализируем уже рассмотренные дела по основным статьям за последние 2-3 недели. Потом расписываем рассмотренные дела, специалисты приезжают и защищают эти дела, мы показываем им недостатки. Мы взяли детскую книжку для 3-х или 5-ти летнего возраста «Как Маша с Ваней попали к Бабе Яге». Там много составов административных правонарушений и уголовных дел. Мы попросили наших сотрудников по этой книжке рассказать, какие составы административных и уголовных дел в ней можно усмотреть.

И.Д. Баландина (полномочный представитель КДН и ЗП при Правительстве Республики Хакасия) рассказала о региональном опыте работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Республике Хакасия.

- Вот уже 2 года наша республика взаимодействует с региональными Комиссиями в рамках подписанного нами Соглашения. И за эти 2 года я убедилась в том, что мы движемся в том направлении. В республике сформирована нормативно-правовая база о профилактике безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних. В 2005 году был принят закон о профилактике безнадзорности и правонарушений. Его можно назвать законом по КДН, так как он очень детально регламентирует порядок создания Комиссий и их деятельность. Кроме того, у нас есть закон о наделении государственными полномочиями муниципальных образований по созданию Комиссий. Есть Постановление правительства республики Хакасия о передаче полномочий по контролю

за осуществлением органами местного самоуправления, переданных государственных полномочий. Раньше полномочия не были переданы. Сегодня есть Управление по взаимодействию с правоохранительными органами, сотрудником которого я являюсь, которое на законных основаниях выезжает, контролирует, спрашивает и т.д. Мы своевременно внесли изменения в закон об административных правонарушениях Республики Хакасия. Ввели комендантский час, закон «О профилактике». Нигде юридически не звучат слова «комендантский час», но пропагандистки это понимают и детям. В республике сложилась практика межведомственных приказов – документов, регулирующих взаимодействие между различными ведомствами, так как ни 120-й ФЗ, ни другие документы не дают инструмент как это делать.

По всем направлениям деятельности Комиссии у нас разрабатываются методические рекомендации Республиканской Комиссией, но ничем не утверждаются. Авторских рекомендаций очень мало, так как у нас в республиканской Комиссии одна штатная единица. И мы с удовольствием используем опыт Московской области, Саратовской области. В республике Хакасия сложилась двухуровневая система Комиссий: региональная и муниципальная. Комиссию в республике возглавляет заместитель председателя Правительства. Ответственный секретарь Комиссии является главным специалистом Управления. Члены Комиссии: руководители или заместители руководителей республиканских министерств и ведомств, представители общественности. Членом Комиссии является президент регионального отделения в республике Хакасия международной общественной организации и социальной защиты детей. Заседания проходят один раз в квартал. В последние годы в Решениях республиканской Комиссии мы отходим от общих формулировок, у нас практически нет «усилить, активизировать» и т.д. Очень конкретные Решения, очень конкретные сроки и очень жесткий контроль за их исполнением. То же самое мы требуем от специалистов наших Комиссий. При проверках это один из существенных недостатков, когда пишут: проанализировали итоги работы по профилактике нарушений, признали работу удовлетворительной, в 2010 году работу по профилактике продолжить. Это сегодня мы категорически не приемлем.

Сегодняшнее законодательство, которое мы критикуем, дает много механизмов для того, чтобы исполнять свою координирующую функцию. Мы считаем, что первое – наше заседание Комиссии должно стать тем значимым инструментом, с помощью которого мы сможем скоординировать всех и спросить со всех. У муниципальных Комиссий есть право выносить представления. С помощью этого инструмента можно координировать работу субъектов по различным направлениям деятельности. Мы считаем, что межведомственные Комиссии могут сегодня организовывать межведомственные мероприятия, акции. Комиссия сегодня имеет право осуществлять различные проверки субъектов профилактики. По результатам этих проверок выносить представления и т.д. Таким образом для себя мы четко выявили те моменты, которые должен выполнять координирующий орган и не заниматься не свойственными нам функциями.

В республике действует программа профилактической направленности «Дети Хакасии» и «Профилактика правонарушений на территории республики Хакасия».

На территории республики работает училище открытого типа. Немного таких территорий, их 6, и мы попали в это число. Ежегодно мы выводим туда детишек из социума. И мы, во-первых, спасаем детей от самих себя, а, во-вторых, эти дети вокруг себя, как круги по воде, криминальную обстановку создают. И этот профилактический ресурс у нас хорошо задействован. Но была такая проблема: для того, чтобы направить ребенка в спецучреждение закрытого типа, нужно было решение суда. А для того, чтобы направить ребенка в учреждение открытого типа, нужно очень хорошо индивидуально поработать с родителями, убедить их, потому что они считают, что это тюрьма. Социальные педагоги с этим очень четко работают. Вывозят родителей туда, показывают. Мы распространили фильмы об училище, училище провело День открытых дверей во всех муниципальных образованиях.

С.В. Каракосова (консультант секретариата аппарата Уполномоченного по правам человека в Ростовской области) рассказала участникам о деятельности Уполномоченного по правам ребенка Ростовской области в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

- У нас, к сожалению, такая модель. Уполномоченный по правам ребенка является самостоятельным и утверждается на собрании по совместному предложению Губернатора области и Законодательного Собрания Ростовской области, но при этом аппарата у него нет, а есть секретариат из 4-х специалистов. Это очень мало для такого региона, как наш. С 2007 года институт Уполномоченного по правам ребенка активно функционирует в области, во многом благодаря личности первого Уполномоченного, которая была выходцем из министерства труда и социального развития и хорошо понимала проблемы семей, находящихся в опасных жизненных ситуациях.

Все наши проекты направлены, прежде всего, на правовое просвещение, правовое воспитание и профилактику правонарушений. Хочу рассказать о проекте, который позаимствовали, спасибо, у Саратовской области. Я говорю о проекте «Уполномоченный по правам ребенка в общеобразовательном учреждении». Мы объехали 4-5 регионов, где уже работает этот проект, и ни в одном из регионов нам не могли дать нормативную базу. Поэтому мы в своем регионе начали с создания нормативной базы. 31 декабря 2008 года было принято Постановление губернатора № 628 «О введении должности Уполномоченного по правам ребенка в общеобразовательном учреждении Ростовской области». Это Постановление утверждало примерное Положение об Уполномоченном по правам ребенка в общеобразовательном учреждении. Это Постановление носило рекомендательный характер. Поэтому вначале мы выбрали 10 сельских территорий, 7 городов и избрали 354 школьных Уполномоченных. С этими людьми мы провели работу: как по установлению нормативной базы в каждом муниципальном образовании, так и по обучению школьных уполномоченных. Сегодня идет обучение еще 200 школьных Уполномоченных на базе Академии Правосудия. Первый год мы обучали на базе института повышения квалификации учителей. В каждом муниципалитете издано Постановление Главы района, города, в кото-



ром утверждается районное (городское) Положение об Уполномоченном в образовательном учреждении. Затем издается приказ по районному отделу образования, и начинается работа на уровне школ. По Положению об Уполномоченном на эту должность может избираться любой совершеннолетний участник образовательного процесса, не имеющий административной должности. Когда мы принимали это Положение, думали, что будут только учителя. Но мы ошибались. Из 354 первых Уполномоченных оказалось 60 родителей, много библиотекарей, психологов, людей, которые работают в школе, но не являются учителями. В основном, это люди, которые пользуются авторитетом у всех участников образовательного процесса. Мы провели демократические выборы в школах, выбирали только дети – учащиеся с 5-го по 11-й классы. Нам помогла международная организация – Международная Амнистия, которая привезла учебные пособия. Мы пригласили юристов, психологов, социологов, которые обучали в течение 2-х недель наших Уполномоченных работе с правами человека. Сейчас мы уже проводим 2-х дневные курсы, но мы насытили их юридической информацией.

Е.Ю. Шиляева (полномочный представитель Пермского края) рассказала участникам дискуссии о восстановительном подходе в работе КДН и ЗП Пермского края:

- Восстановительный подход невозможно регламентировать ни одним нормативным актом, но именно он приносит результаты. И не на бумаге, а в конкретной семье, с конкретным ребенком. Когда мы видим, что дети из группы риска начинают организовывать школьные службы примирения, когда ребенок возвращается в семью и не совершает правонарушения, хотя о нем говорили, что он точно будет это делать, - вот это результат восстановительного подхода. Восстановительный подход – это не технология, это на уровне ценностей и принципов. Как мы к этому пришли? Когда мы поняли, что работаем неэффективно: количество протоколов растет, повторные правонарушения совершаются, - мы начали анализировать. В основном у наших Комиссий следующие стратегии:

1. Обвинительная: негодяй и т.д.
2. Поучительная: различные нравоучения, мы записываем в протокол, что ты согласен...
3. На уровне убеждений: когда ребенка пытаются в чем-то убедить. Еще есть устрашающая тактика.

Но все эти стратегии не приносили результата. Если ребенок первый раз на Комиссии, то он и так напуган, в Комиссии его напугали, но на страхе не появляется ощущение ответственности. И он может не появиться у нас на Комиссии, но это не означает, что он это осознал. Если ребенок второй, третий раз приходит к нам, совершая правонарушения, ему уже не страшно. И здесь Центр «Судебно-правовая реформа», кстати, предложил нам новый подход восстановительного правосудия. Это такой подход, когда ребенок, семья воспринимаются как субъекты. Они берут на себя ответственность за исправление ситуации. И их не надо в чем-либо убеждать, они сами доходят до какого-то решения. Ребенок восстанавливает свои отношения в социуме, семье и т.д. Когда мы с низов стали проявлять инициативу, у нас стали зарождаться звездочки, люди, которые как Данко шли с открытым сердцем. Результаты колоссальные. Реально правонарушения снизились, в районе на 50% снизилась повторная преступность. Мы проанализировали эффективность восстановительной технологии, и выявили снижение повторной преступности на 96,5%.

Восстановительный подход более широкое понятие. Когда мы смотрим на ребенка с точки зрения восстановительного подхода.... Недавно у нас была девочка в Комиссии, которую все знают вдоль и поперек. Мне говорили: не трать на нее время. И все равно я пригласила ее в кабинет: мы поговорили с ней, девочка талантливая, сочиняет стихи, и сейчас она участвует в проекте «Доброго кино». У нас в республике недавно прошел фестиваль «Злого кино». Когда мы спросили, какую цель преследовали организаторы, нам ответили: показать жизнь. Дети после просмотра фильмов выходили с квадратными глазами. Мы решили сделать фестиваль «Доброго кино» и подключили к нему таких детей, которые стоят на учете. Они с удовольствием начали искать

добрые фильмы, мультфильмы, стали участвовать в разработке программы фестиваля. Мы сейчас решили завершить фестиваль не только просмотром добрых фильмов, их обсуждением с приглашением специалистов, но сделать творческий конкурс. Когда каждый, просмотрев добрый фильм, выразил это в стихах, песнях, танцах и т.д. Дети очень хорошо откликаются, причем те, на которых уже крест поставили.

Мнения и предложения, вопросы участников дискуссии:

Вопросы Е.Ю. Шиляевой: Какие вы видите проблемы развития восстановительных технологий в Пермском крае?

Ответ: Когда появились реальные результаты, это заметили в крае и стали массово насаждать технологию. При массовизации технологии утерялись принципы. Стало много служб примирения, которые на бумаге. Заставляют людей. Ввели показатели в оценку качества деятельности руководителя общеобразовательного учреждения: если у тебя нет службы примирения, то ты лишаешься столько-то процентов премии. При этом если у тебя совершаются преступления и правонарушения, то ты тоже лишаешься премии. Это привело к тому, что стали укрывать эти преступления и правонарушения.

- Так изюминка это технологии – личностный подход?

- Да, и при массовизации он утрачен. А здесь важна инициатива.

- Т.е. Данко у вас вырвал сердце, помог людям, умер, а его место занял чиновничий подход?

- Да, получается, в нем увидели средство для зарабатывания денег, что ли. Ввели показатели, когда Комиссии должны достигнуть такой-то цифры. Если вы ее не достигаете, Главы, заместители лишаются премии. В итоге кто-то стал подтягивать цифры. Качество стало теряться. И в этом году я не могу похвастаться эффективностью. Если в прошлом году 95% сохранялись, то сегодня мне стыдно называть цифру.

Вопрос А.П. Резнику: А у вас как с цифрами? У Главы Администрации, губернатора есть пункт о снижении...?

Ответ: У нас с цифрами достаточно спокойно. А пункт..., это же Указом Президентом в критерий работы Губернатора введен удельный вес подростковой преступности. ... Я общался с нашими французскими коллегами. Там Комиссий нет, там ювенальная юстиция. И я их спрашивал, как они оценивают эффективность своей работы. Та мощная система профилактической работы. Мне рассказали: у нас есть муниципальные деньги, и мы заказываем экспертизу независимой фирмы, которые дают оценку с помощью социологических исследований, других методик. И именно независимая экспертиза является оценкой деятельности работы муниципальных служащих.

Вопрос Е.Ю. Шиляевой: Скажите, с вашей точки зрения, это восстановительный подход или нет: пришел материал на несовершеннолетнего. Вы заранее готовитесь к заседанию Комиссии, исследуете причины, личность, подключаете психологов, других специалистов. Потом, рассмотрев это, вы рекомендуете посетить психолога, родителей пролечить и т.д. Это восстановительный подход?

Ответ: Мы собираемся рабочей межведомственной группой. По итогам заключается соглашение с семьей, разрабатывается всеми ведомствами программа, семья соглашается с этой программой, и она реализуется. При активности семьи это восстановительный подход. Но если мы только указываем: вам пролечиться, вам сюда, туда, то это не восстановительный подход.

Вопрос С.В. Каракосовой: Кто обеспечивает деятельность Уполномоченного по правам ребенка?

Ответ: Методологически обеспечивает деятельность Уполномоченный по правам ребенка в Ростовской области плюс Министерство образования. Мы организуем обучение. Должность Уполномоченного по правам человека в Ростовской области утверждается Законодательным Собранием. Он не относится ни к исполнительной, ни к законодательной власти.



- Аппарат есть?

- Есть.

- А сотрудники зависимые?

- Зависимость, независимость – это качество управления. В одной системе управления может быть формально независим, но качество управления такое, что ему вздохнуть... А в другой системе управления судья может сказать: я независимый и чё я буду ходить на заседания КДН? И чё вообще с этими семьями буду делать? А в другой системе те, кто работает в этой команде, связке, будут на это дело работать. Он независим от административной вертикали власти, в которой делают только то, что скажет начальник. Мне кажется это очень важным. Независимость в смысле качества управления. Там, где Главы управ, председатели Комиссии понимают необходимость этого дела, они создают возможности для этого.

- А школьные Уполномоченные финансируются как-то?

- Да, о финансировании мы подумали. Раз муниципалитет вводит такую должность, он вносит изменение в Постановление о доплатах. Определяется доплата человеку: если он работает в системе образования или если он работает в другой системе. Источники разные: бюджетные и внебюджетные.

- А если Уполномоченный – родитель?

- Используются внебюджетные источники. Учредитель определяет это.

- Ваш Уполномоченный, когда получил негативную информацию о том, что что-то происходит в семье, что он делает?

- Уполномоченный действует в рамках закона, который определяет все виды деятельности. Если это наш вопрос, его решаем мы. Если это вопрос других служб, мы сопровождаем ребенка в эти службы, помогаем добиться правды и т.д.

-//-

**26 октября 2010 года**

В.И. Череватенко открыла работу второго дня. Она рассказала участникам дискуссии об опыте межсекторного взаимодействия Региональной общественной организации Союз «Женщины Дона». В течение нескольких лет общественная организация осуществляет совместные проекты и при поддержке государственных структур системы образования, представителей профессиональных сообществ (психологи, милиционеры, социальные работники и т.д.):

- С 2004 года мы опробовали модель мобильных бригад. В нашей стране я не знаю другого аналогичного опыта, который был бы реализован общественниками. В течение 2-х лет мобильные бригады, в которые входили психологи, социальные работники, психотерапевты и психиатры, работали по 10-15 дней..... Организация этого процесса была трудна, но стала возможна благодаря межсекторному взаимодействию. Дело в том, что в первые дни после бесланской трагедии в город нахлынуло столько разного люда, что разобраться в том, кто действительно помогает, а кто шарлатанствует и деньги собирает с людей, было очень трудно.... В итоге через 2-3 недели двери захлопнули, и туда было невозможно приехать тем, кто действительно хотел помогать. Мы обратились в администрацию Правобережного района, в министерства здравоохранения и образования РСО-Алания. Нас перенаправили в Московский институт им. Сербского. Мы общались с директором института Зурабом Кикилидзе. Элементы межсекторного взаимодействия – это доказать другому сектору, что то, что мы делаем и предлагаем - это профессионально; быть четкими, ясными и открытыми. Мы подготовили информацию на каждого члена наших мобильных групп; документы, подтверждающие логику наших действий; программы, по которым мы будем работать. Переговоры шли в течение полутора месяцев, и работу мы начали в Беслане с 1 ноября 2004 года и продолжали ее до 31 октября 2005 года. В больнице мы оборудовали 2 кабинета. Чтобы четко работала мобильная бригада, нужен транспорт, жилье. Необходимо, чтобы специалисты, которых мы привлекаем для этой работы, знали и понимали традиции, культуру народа, вообще, что такое семья у кавказского народа, и именно у осетин. Для этого мы проводили специальные обучающие семинары для членов мобильных групп. На эти семинары приглашали этнографов, которые давали первичную информацию.

Наши психологи прошли специальную подготовку для работы с лицами, перенесшими ПТСР. Был специальный проект с Питерским институтом психологического консультирования «Гармония». Для работы ПТСР было подготовлено 44 психолога из разных регионов Северного Кавказа, включая Ростовскую область, Краснодарский и Ставропольский края. Когда наши коллеги-психологи закончили этот курс, мы со всеми заключили договора. Ведь психологи всегда платят за повышение своей квалификации. А тут деньги для этого нашли мы. И мы с ними заключили договора, в которых они гарантировали, что в случае необходимости они отработают в наших программах на волонтерских началах какое-то количество часов. И когда случилась трагедия в Беслане, мы отправили этим психологам письма – приглашение участвовать в работе. Отозвались 24 человека, из числа которых были сформированы мобильные бригады, которые начали работать. Затем мы организовывали помощь помогающим: психологи, которые работали в наших мобильных бригадах, проходили реабилитацию каждые полгода.

Работая над документами, нам необходимо учитывать возможные элементы межсекторного взаимодействия. Т.е. наши права, возможности взаимодействовать – они должны быть. Потому что, к примеру, в структурах МВД – это четко регламентированный процесс. Скажут там – все побегут, не скажут – никто не шевельнется. Хотя у нас был интересный опыт межсекторного взаимодействия с МВД по г. Новочеркаску: в течение 3-х лет был реализован комплекс мероприятий, нацеленных на возвращение доверия между сотрудниками милиции и местным населением. В итоге более 200 сотрудников разных структурных подразделений МОБ г.Новочеркасска получили новые знания и навыки в области планирования, мотивирования сотрудников и регулирования работы своих подразделений, участковые уполномоченные милиции и инспекторы по делам несовершеннолетних получили дополнительные знания о российских и международных стандартах соблюдения прав человека, об основах подростковой психологии и профилактики профессионального выгорания, приобрели коммуникативные навыки, которые им необходимы в профессиональной деятельности...

#### **Дискуссионная площадка:**

#### **Пути реформирования законодательной, технологической базы деятельности КДН и ЗП.**

Ведущие:

Тропина Людмила Ивановна, руководитель рабочей группы по разработке предложений по созданию единого органа по защите прав несовершеннолетних, Межведомственной Комиссии по подготовке предложений о порядке координации вопросов защиты несовершеннолетних при Администрации Президента Российской Федерации, председатель Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области,

Чернобровкин Владимир Сергеевич, координатор Соглашения о совместной деятельности КДН и ЗП (23) субъектов Российской Федерации, председатель КДН и ЗП при Правительстве Саратовской области.

Тропина Л.И. сообщила участникам дискуссии, что Распоряжением руководителя Администрации Президента РФ в мае 2010 года с целью решения вопроса о создании единого органа, координирующего деятельность в области защиты прав несовершеннолетних, образована межведомственная Комиссия (МВК) по подготовке предложений о порядке координации вопросов защиты прав несовершеннолетних. В ее составе 3 группы:

- группа «По анализу деятельности действующих структур и законодательства по защите прав несовершеннолетних» (руководитель Мизулина),

- группа «По анализу взаимодействия государства и общественных организаций» (руководитель Костина)

- и группа «По разработке предложений по созданию единого органа» (руководитель Тропина).

Л.И. Тропина рассказала участникам дискуссии о проблемах, с которыми ей пришлось столкнуться в работе в МВК. В частности, она заявила: «Я абсолютно уверена, мало кто хочет координации этого единого органа. Это давно всем件нятно. Потому что в территориях (а в территориях зеркально отражается все, что происходит на федеральном уровне) координируемые не хотят координироваться, потому что это очень неудобно и неинтересно,

поскольку становится прозрачной эта работа, прозрачными становятся деньги, которые на это выделяются, безумные совершенно деньги! Отсюда, соответственно, легко ловить рыбу в мутной воде».

Разгорелась дискуссия:

Р.Р. Максудов (председатель Всероссийской Ассоциации восстановительной медиации, президент Общественного Центра «Судебно-правовая реформа» (г. Москва):



- Я прочитал в первом предложении законопроект. Мне кажется, важно разделить две вещи – тактические задачи и стратегические задачи. Стратегической задачей является, в том числе, и законопроект. По тактическим вещам, мне кажется, очень важно понять следующее. в России происходит очень важный процесс: Комиссии начинают приобретать лицо. Индивидуальные лица, они связаны частично с тем, что действительно, запускается процесс, который называется «ювенальные технологии». И каждая Комиссия в этом плане формируется по-своему. В Пермском крае одна форма Комиссии, на Урале – другая форма, в Ростовской области, где ставка сделана на суды – третья форма. И мне кажется, тактическая задача – это вариант отработки участия Комиссий в развитии ювенальных технологий. И соответственно, важно обсуждать и собирать уникальный опыт, но уже достаточно тщательно, глубоко: каковы модели участия Комиссий, как Комиссия влияет и что она делает. Я вижу в этом направлении, как минимум, три важных блока. Первый - создание условий и поддержки служб в разных учреждениях, которые взяли на себя основную нагрузку по работе с детьми и семьями. Это создание школьных служб примирения. Людмила Ивановна сказала, что надо обсуждать прозрачность распределения средств, потому что мой опыт показывает, что действительно огромное количество средств (на детей, на образование) непонятно, как распределяется. Здесь Комиссия

тоже могла бы какую-то роль играть, хотя это требует определенной смелости. А вот, стратегическая задача, мне кажется, тоже очень важна: в том смысле, что нужно идею Комиссии понять. А в чем идея Комиссии? Как она должна отличаться от той идеи, которая заложена в постановлении Президиума Верховного Совета 1967 года? Давайте, вспомним историю. Комиссии были созданы в противовес судам. Поскольку считалось, что это буржуазные суды, что они нам не нужны, что в них нет смысла. И они были созданы именно как Комиссии, т.е. народ собирался принимать решения. Поэтому я не понимаю, почему в проекте ФЗ Комиссии являются органами. Они не могут являться органами, тогда у них должно быть другое название. Комиссии по понятию и по термину не являются органами. Я имею в виду юридически-правовую сторону. Должны ли Комиссии быть судоподобными органами? Должны ли в Комиссиях собираться адвокаты и т.д.? На мой взгляд, не должны.

Л.И. Тропина: Перед вами решение рабочей группы, которое легло в основу решения МВК. Какой следующий шаг? Следующий шаг – это Президент дает одобрение или нет. Если есть какие-то дополнения к тому, что здесь, то это будет замечательно.

С.А. Спиригина: (референт по правовым вопросам КДН и ЗП Саратовской области):

- У всех на руках этот документ есть, мы тоже его посмотрели, и, в принципе, со всеми основными положениями, которые выработала рабочая группа, мы согласны. Мы видим очень четко те проблемы, которые есть в Комиссиях на сегодняшний день. Почему Комиссии не эффективны? Нужно говорить об этом, и именно по этим болевым точкам принять какие-то решения. И первое, по нашему мнению, – это отсутствие системы Комиссий вообще на территории РФ. Стройной системы, как таковой. И эта рабочая группа попыталась как-то эту проблему решить. Мы знаем, какой орган является главным координирующим органом, который обеспечит единый государственный подход - это правительственная комиссия. На сегодняшний день все прекрасно понимают, что здесь большая проблема – ее организация. Мы должны преодолеть принцип федерализма. Вы же прекрасно знаете, что мы разделены: уровень РФ, уровень субъектов и уровень муници-

пальных образований - вот, где проблема. Выстроить четкую систему мы не можем, потому что это не федеральная структура. Как ее преодолеть? Вот, напрямую мы ничего продиктовать не можем регионам РФ. Вместе с тем, группа предлагает, как я поняла, и проект об этой Комиссии, и показали четко, что, какие изменения в этом проекте нужны для того, чтобы обеспечить надведомственный характер и этого органа, усилить аналитическую функцию. Усилить функцию о единой государственной политике в отношении детей. И это было сделано. Единственное - не удалось преодолеть эту связь между регионами и местным самоуправлением, потому что мы наделяем государственными полномочиями региональные законы. И тут важно: кто, насколько понимает из глав субъектов РФ эту проблему, насколько они сориентированы правительственной Комиссией на решение этой проблемы из финансовых возможностей каждого субъекта. И в настоящее время только в ряде регионов происходит это четкое выстраивание системы и понимание проблемы. А в других регионах это все еще идет на таком уровне, что рождаются представления прокурора, которые потом остаются без удовлетворения Верховным Судом....

Таким образом, возможно в виде рекомендаций принять такое Положение. Напрямую даже в нашем законе, о котором мы все так страстно мечтаем, мы не можем прописать правительственную Комиссию, Комиссии регионов. Вот, первый уровень и последний - мы можем представить в виде такого оборота: «может создаваться».

Вторая проблема, которая нас всех беспокоит, это отсутствие национальных стандартов в вопросах организации деятельности Комиссий. Поэтому различная практика в регионах. Сейчас имеется полное несоответствие между объемом возложенных задач на Комиссию и тем уровнем материально-технического обеспечения и обеспечения штатными сотрудниками, которые эти задачи будут реализовывать в субъектах. Поэтому предложение рабочей группы к проекту закона предусматривает минимальную штатную численность специалистов. Это и будет национальный стандарт. И это уже будет большим нашим подспорьем в отстаивании той структуры, о которой мы все боеем. Единственное, что по материально-техническому обеспече-

нию стандартов не предложили и не разработали. А это важные вещи, потому что штатный аппарат без материально-технического обеспечения работать не будет.

Хотелось бы дополнить проект. В нем отсутствуют правовые механизмы защиты полномочий принудительного воздействия ювенальных ПДН». Наше Положение 1967 года предусматривает некие волевые функции Комиссий: запрашивать и получать информацию, приглашать на заседания, принимать в пределах своей компетенции постановления, вносить в государственные органы предложения, представления и т.д. Но уровень субъекта РФ, если мы говорим о Комиссиях муниципалитетов, то там есть механизм защиты этих прав. Т.е. КоАП имеет статью 19.6, которой устанавливается прямая ответственность за непринятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения. А уровень региональных КДН, так сложилось исторически, не обладает правом рассмотрения дел. И в результате мы на это декларируемое обязательство выполнения КДН не имеем защиты. Механизм в Кодексе отсутствует. Если это будет сделано и для КДН регионального уровня, это было бы здорово.

Многие участники дискуссии заявили: «У нас и законов нет о Комиссиях, и работаем мы по Положению 1967 года. Нам нужен специальный федеральный закон».

Л.И. Тропина:

- Эти предложения, которые приняты МВК, теперь идут на стол Президенту. Ни одна МВК, никто другой не будет писать ни о внесении изменений в ФЗ № 120, ни закон. Мы можем только вместе с вами через запятую дополнить или что-то привнести. Или через какую-то Думу уже готовый законопроект внести. Например, через Саратовскую Думу внести в Государственную Думу законодательную инициативу. У любого правового Управления Правительства, в том числе, и Саратовского, есть своя идеология построения закона. Следовательно, надо рекомендовать Академии Правосудия официально внести в Саратовскую КДН предложение рассмотреть законопроект. Правовое Управление Аппарата Правительства должно проработать структуру этого закона. Потом направить его в территории.

В.И. Череватенко подвела итог дискуссии: проект закона, который сейчас обсуждали, направляется в Саратовскую Академию на доработку - с одобрением, благодарностью и с прозвучавшими предложениями. (При этом Р.Р. Максудов подготовит предложения по восстановительным технологиям). Доработанный проект будет разослан участникам дискуссии и во все КДН, с тем, чтобы собрать предложения. И уже после очередного получения предложений от членов сообщества будет проговариваться вопрос: кто, какой регион проведет дополнительную работу у себя и будет готов начинать эту работу по законодательной инициативе.

#### Дискуссионная площадка:

#### Проблемы в деятельности органов и учреждений системы профилактики по вопросам защиты прав несовершеннолетних, семьи.



Ведущая: Спириягина Светлана Александровна, референт по правовым вопросам КДН и ЗП при Правительстве Саратовской области:

Перед нами поставлена задача: обсудить межведомственное взаимодействие, формы и методы, которые мы сейчас можем использовать. Одна из функций управления

– это координация, что латинского означает: упорядочивание, согласование, сочетание, приведение в порядок составных частей. В нашем случае составные части – это составные части системы профилактики. Т.е. это дирижер оркестра. По нашим правилам должна играть вся система профилактики. Это те правила, которые устанавливает Комиссия. 3 основных кирпича функции управления: анализ, планирование, воплощение в жизнь того, что запланировали, контроль за тем, что получилось. И затем следующий виток, это незамкнутый процесс. На основании того, что получилось, мы корректируем наши планы и опять воплощаем их в жизнь. И эта система работает не по кругу, а по спирали. Уровень планирования и анализ – это согласование планов, программ, программных мероприятий, которые на

территории независимо от уровня должны приниматься по защите прав детей и по профилактике безнадзорности, по улучшению положения детей. У нас в области самая главная задача для Комиссии – поднять аналитический уровень Комиссии. Здесь очень много сложностей, которые зависят от субъективного фактора, от того, кто работает на этих должностях, обладают ли они способностью выполнять аналитические функции. Но этот специалист должен анализировать состояние ситуации с детьми, находящимися на его территории. Для этого мы установили 6 основных банков данных:

- безнадзорные и беспризорные дети,
- дети, в отношении которых допущено жестокое обращение,
- дети, находящиеся в розыске,
- дети, систематически пропускающие занятия в образовательных учреждениях,
- дети из семей СОП, посещающие детские сады.

Это те болевые точки, которые мы выбрали. Вы можете выбрать свои, в зависимости от региона. Информационные банки данных пофамильные с указанием принятия мер в отношении каждого ребенка. И эти банки данных мы ведем. Этой информацией мы обеспечиваем все органы системы профилактики. Это одна из важнейших функций Комиссии. Чтобы все понимали, что происходит на территории района, какая ситуация с несовершеннолетними. Когда мы начинали эту работу, и приезжали с плановой проверкой по детям-инвалидам, и только при подведении итогов каждый субъект профилактики делал для себя открытие: оказывается, сколько у них детей-инвалидов! Проблемы они видят только тогда, когда приезжает областная Комиссия и начинает их выявлять. Поэтому уже на муниципальном уровне должен быть четко построен анализ и информирование.

В этом году мы скорректировали порядок учета несовершеннолетних в Комиссиях. Ведь Положение 1967 года, если вы обратили внимание, вводит 2 формы учета: ведет учет и - принимает Постановление о постановке на учет. Мы ввели 3 вида учета в наших КДН:

### 1) Статистический.

Все категории, которые прописаны в 5 статье 120 ФЗ, Комиссия ежемесячно отслеживает в динамике, собирая эту информацию со всех ведомств. Затем этот межведомственный банк передает во все учреждения системы профилактики, чтобы все владельцы одними цифрами по всем категориям детей. Это нужно для того, чтобы Комиссия могла исполнять функцию мониторинга и анализа. Через два года вы сможете сравнить показатели двух лет, через три года, проанализировав цифры, вы увидите процесс, который происходит в районе.

### 2) Списочный учет.

Это лица, прошедшие через Комиссию, но стоящие на учете в милиции, внутришкольном учете. В этом случае каждое ведомство работает с ними в рамках своих программ. Здесь Комиссия получает основания для начала с ними профилактической работы, но узковедомственной (может работать милиция, школа и т.д.).

### 3) Учет с принятия Постановления о разработке комплексной межведомственной программы реабилитации.

Это СОПовские (находящиеся в социально-опасном положении) семьи. Мы, наконец, добились того, что все органы профилактики понимают, кто это, сколько их, кто работает в рамках этих программ и технологии обмена информацией.

Областная Комиссия ведет межведомственную статистику для мониторинга процессов, происходящих в регионе.

Следующая функция управления – регулирование деятельности. Как здесь мы можем координировать действия субъектов профилактики? Это принятие межведомственных приказов. В отсутствие других инструментов это хорошая форма. Это также разработка технологии межведомственного взаимодействия по работе с различными категориями детей. Мы выбрали наиболее сложные категории детей. Как мы будем работать сообща с детьми, вернувшимися и состоящими на учете в милиции, как мы будем вместе работать по выявлению случаев жестокого обращения с детьми, как мы будем взаимодействовать с общественными организациями. Здесь есть свои тонкости, чтобы не нарушить

131-й Закон. Как мы будем взаимодействовать по обеспечению занятости детей весь период и в летний период. Наши приказы носят рекомендательный характер. Но наш напор и контроль за реализацией этих рекомендаций позволяет внедрять их в практику. Хотя я понимаю, что нам бы было легче, если бы это Постановлением провели. Все это работает.

На уровне реализации того, что мы запланировали, используются различные формы межведомственного взаимодействия.

Подготовка заседания Комиссии происходит только в составе межведомственных групп с выездом в территорию области. Никогда бы мы эту работу не смогли бы делать, если бы был один специалист на уровне области. Нам удается собрать межведомственную группу по компетенции, в зависимости от того, какой вопрос будет рассматриваться. Если это условия воспитания, проживания в учреждениях, то, естественно, без федеральной службы Роспотребнадзора мы не обходимся. Потому что все мелочи, детали специалист Комиссии не может увидеть.. Вы можете сказать, что ведомства никогда не покажут нам всей правды, но дело в том, что этого не нужно. Правду мы увидим. Важно, чтобы они были рядом и видели, что это дело обстоит так. И чтобы заседания Комиссии не превращались в дискуссию: вы говорите так, а у нас все по-другому. Межведомственная Комиссия, межведомственная бригада прорабатывает досконально вопрос, выносит проект решения на рабочую группу.. Зачастую предложения принимаются и в виде предложений рассылаются во все ведомства. Если Комиссия не обеспечит информационного обмена на этапе вынесенного Постановления Комиссии, не доведет его до исполнителей, не сработает система управления, функция координации.

На уровне намеченных планов и программ проводится межведомственные консилиумы по принятию решения о том, что за семьи, как с ними работать, в каком режиме (это трудная жизненная ситуация или это уже СОП). В зависимости от решения, которое принимает консилиум, и Комиссия принимает решение. И когда на штатного работника Комиссии, ответственного секретаря возлагается такая ответственность: сказать, кто это - СОП или не СОП, это очень сложно. Человек может быть просто не про-

фессионалом в этой области. А консилиумы помогают принять профессиональные решения и влияют на решение по работе с данной семьей.

Проведение межведомственных оперативных мероприятий в виде акций, операций – это тоже форма координации, т.е. согласованных действий, направленных на реализацию определенных целей.

Мы – управленцы, но мы выстраиваем горизонтальные связи, мы не встаем над системой профилактики. И если мы взялись за координацию, то не можем упустить такую функцию, как подготовка кадров, подтягивание их до уровня понимания, чем занимается система профилактики, какие цели она перед собой видит. В этом плане эффективны такие формы межведомственной координации, как межведомственные семинары, конференции и на базе Академии права курсы повышения квалификации. Их участники – органы опеки и попечительства, сотрудники ПДН, КДН. Лекции читают представители всех органов системы профилактики, которые образуют Комиссии по тем нормативам, которые есть в их ведомствах, чтобы решения носили законный, компетентный характер.

И следующий уровень – контроль. Контроль обеспечивается различными формами. Это доведение итогов деятельности Комиссии на всех уровнях до всех субъектов системы профилактики, где дается оценка деятельности всех органов системы профилактики. В прошлом году мы разработали критерии эффективности деятельности всех органов системы профилактики. Правда, это только оценка работы с семьями, находящимися в опасном положении.

Организован контроль за постановлениями Комиссий всех уровней. Это также очень важно и не зависит от того, по каким вопросам вынесены постановления: по индивидуальным профилактическим вопросам или по вопросам общей профилактики.

С целью контроля мы проводим сверки с правоохранительными органами по количеству составленных протоколов, полученных Комиссией, возвращенных после исправления недостатков. Очень интересная вещь получается. У нас все время был рост административных правонарушений. Когда мы это процесс проконтролировали пофамильно, с номерами протоколов, с датой составления, правонарушения сократились на 20%.

Сегодня нам с вами необходимо выработать предложения нашей группы в плане межведомственного взаимодействия.

*Мнения и предложения, вопросы участников дискуссии:*

- Кто входит в ваш консилиум?

С.А. Спиригина: Представители всех органов системы профилактики, но только рабочего уровня – психологи, социальные работники, другие специалисты. Возглавляет консилиум ответственный секретарь, но оформлением всей документации занимается соцучреждение.

- Кто определяет состав консилиума? Сами договорились?

С.А. Спиригина: Есть Положение консилиума в каждом муниципальном образовании, где установлен состав, руководство, порядок, ведение протокола. Мы должны принимать оперативные решения, мы не можем ждать заседания Комиссии, которое состоится 1 раз в месяц.

- Вы рассказали о представлениях в адрес органов системы профилактики. Административка, там все понятно. Если это не касается административки, то это у вас в своем законе это прописано?

С.А. Спиригина: Да, для всех Комиссий различного уровня прописана обязательность исполнения Постановлений Комиссий. Если Постановление Комиссии было в виде внесения Представления в адрес органа муниципального уровня, они смогут потом жестко потребовать его исполнения, привлечь к административной ответственности. Региональный уровень это сделать не может, поэтому я говорю о том, что это необходимо предусмотреть в Федеральном законе. Таким образом это механизм защиты того принудительного инструмента, который у Комиссии имеется. Ни один орган системы профилактики таким инструментом не обладает, и это еще один довод в пользу того, что Комиссия – координирующий орган.

- Я хотела бы вернуться к вашей схеме о том, что есть такое координация. Правильно, это один из элементов управленческой деятельности. И в Законе прописано, что мы координируем деятельность по профилактике. Профилактика бывает общая, первичная, направленная на всех и специальная. И

вы сейчас говорите о специальной. И мне интересно, как это происходит у вас.

С.А. Спирыгина: Они у вас все на учете, так? В отношении каждого вы издали Постановление о назначении ответственных за разработку программы индивидуальной профилактической работы. Есть ответственные лица, которые разрабатывают эту программу. В эту программу входят мероприятия всех ведомств, всей социальной инфраструктуры этой территории. Это какой-то клуб по месту жительства, инспектор ПДН, участковый и т.д., где-то культуру подключили. И это координация на уровне специальной профилактики. И когда вам предоставляют программу и говорят: а спортивный отказался, тогда вы можете вызвать их и спросить, почему они не выполняют и т.д.

- Какие у вас есть формы ранней профилактики?

Спирыгина С.А.: У нас так сложилось, что работа с семьей СОП включает и работу по ранней профилактике. Мы определили субъект: кто занимается выявлением детей, которые имеют проблемы. И в ходе выявления мы обнаруживаем семьи на ранней стадии своего неблагополучия или попадают запущенные семьи. Хотя сейчас у нас банк настолько устоялся, что это только приезжие семьи.

- Вы имеете в виду участие каких органов?

Спирыгина С.А.: Больницы, женская консультация. Да прописано, что все органы профилактики обязаны. Но приведу конкретный пример. Я провела встречу с инспекторами, с социальными работниками. Выступала с фельдшерами, объясняла, что их задача – выявить эту семью. Не можете с ней работать, не надо утруждаться, передайте информацию, куда надо – главному районному педиатру. А фельдшера говорят: вы сидите далеко, а мне с ней общаться. И это бич. Разговариваем с главными врачами, вы же такая служба профилактики....

- У нас также было плохо на местах. Региональная Комиссия вынесла Постановление в адрес департамента здравоохранения об урегулировании этого вопроса. Тем более, что есть подобный документ на федеральном уровне. И они отчитались перед нами, разработав свой приказ об осуществлении этой деятельности по выявлению семейного неблагополучия.

С.А. Спирыгина: Вынесение представления – это крайние меры. Ведь можно вынести этот вопрос на заседание Комиссии, когда видите, что есть такая проблема. Готовите этот вопрос с фактами, примерами. Обсуждайте это, а не слушайте самоотчет главного врача. И по этому вопросу принимается управленческое решение. И если вы будете писать: улучшить и т.д., вы никогда это не выполните. Управленческое решение состоит из трех блоков: кому, что сделать, сроки. Поручили. Например, такому-то органу разработать то-то, представить для согласования в КДН, после согласования ввести в практику работы. И все это со сроками и ответственными! И когда вы видите, что это не исполняется, вот тут нам нужна норма права в Кодексе. Хотя в муниципальных Комиссиях это есть. Если у вас человек проходил по ст. 5.35 через административную практику, и вы увидели причины правонарушения – не вовремя оказана помощь, не было сообщено туда-то, то вы можете составить протокол об административном правонарушении или наказывать их рублем.

- Мы сбросили в пакет документов порядок взаимодействия по ранней профилактике семейного неблагополучия. У нас четко прописано, что вся информация от поликлиник, других источников передается в Комиссии. Комиссии незамедлительно организуют, не сами выезжают и все контролируют, а выезжает рабочая группа.

С.А. Спирыгина:

- Хорошо, что вы это все установили. Вы установили правила. А контроль? У нас этот контроль за реализацией ранней профилактики проявляется ежемесячно в виде количества выявленных таких случаев, и кто предоставил информацию. И если мы видим, что от такого-то ведомства не идет информации, сразу работаем с этим ведомством.

- Я хочу сказать, что в плане межведомственного взаимодействия по ранней профилактике и по работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, у нас в крае разработаны очень точные порядки, и они не дают сбой. С 2005 года у нас существуют регистры поименные. Заводятся данные на каждую семью. Легко отследить, когда поставлен на учет, какая работа проводится, когда снят. За повторный учет предусмотрены санкции: лишение премий руководителей. По ранней профи-



лактике регистр ведет здравоохранение, начиная с женских консультаций и детских поликлиник. А что касается садиков и дошкольных учреждений, там ведет образование. Затем это все стекается в Комиссию, и мы это мониторим ежемесячно, анализируем и представляем в аналитической справке. И отслеживаем. Кто перешел в социально опасное положение, кто в норму. И бывает так, что мы обнаруживаем, что ребенка уже сняли по реабилитации, а он раз и попадает в СОП. Тогда начинается разбор полетов: просят представить документы, выясняют, кто не доработал. Применяются меры. Порядок по взаимодействию по СОП недавно был дополнен.

С.А. Спирыгина: вот вы продиктовали правила. А потом четко спрашиваете. И тогда никто не спросит, в чем же состоит координационная роль Комиссии....

-//-

С.А. Спирыгина: Хорошо логически из темы координации выходит вопрос взаимодействия опеки и Комиссии. Нормативная база сегодня такова, что на некоторых моментах пересекаются функции, идет дублирование функций Комиссии и опеки. И это на местах приводит к перекосам в деятельности: где-то опека берет бразды правления и координирует все вопросы. Где-то Комиссия отстаивает свое право, руководствуясь нормами 120-го ФЗ. У нас в регионе также существовала эта проблема. И появилась она после того, как приняли закон «Об опеке и попечительстве». После его принятия наша опека решила, что они будут координировать деятельность по работе с семьями, находящимися в социально опасном положении. На наши многочисленные запросы сослаться на нормативные акты, нормы, которые бы давали им это право, они показывали письмо Минобрнауки от 25.06.2007 года, где разработаны рекомендации. Взята схема работы с семьей, которая у нас в регионах есть, только назвали ее не межведомственная программа реабилитации, а план работы с ребенком и семьей. Но когда мы выезжаем в территории, мы видим, что та схема, которая установилась до этого в работе с семьей, где вся работа с семьей начинается с Постановления Комиссии, где ведется контроль Комиссии за реализацией программы, эта схема работает. И не факт, что при передаче полномочий в органы опеки

и попечительства что-то изменится в лучшую сторону. Вся работа по профилактике социального сиротства лежит в рамках 120-го ФЗ, где четко указано, за кем функция координации. И никто не забирает права у органов опеки и попечительства работать с данными семьями. Если вспомнить нормы семейного Кодекса, там был и остается пункт часть 2 статьи 64, в котором говорится: в случае наличия противоречия между интересами ребенка и его родителей, вступают органы опеки и попечительства и защищают его права. Это конкретная ситуация, когда происходит неисполнение родительских обязанностей, а вследствие этого нарушаются права ребенка на образование, на охрану здоровье, даже на жизнь. Берет Комиссия под контроль эти семьи, и мы работаем всей системой профилактики слаженно, в том числе и органы опеки и попечительства. Они обязаны здесь работать, потому что как не им отслеживать ситуацию в этих семьях, потому что эти семьи стоят на грани лишения родительских прав. И если мы профилируем социальное сиротство, мы прилагаем все усилия, чтобы сохранить ребенку эту кровную семью. И никакого противоречия даже с этим письмом Минобрнауки я не вижу. Поэтому мы недавно, чтобы подружить часть территорий, которые на фоне этого поссорились, собрали их на базе одного из наших муниципальных районов и провели совместный семинар для органов опеки и попечительства и КДН, где расставили все точки, показали нормы и то, что наша схема лежит в рамках этих норм, и что органы опеки и попечительства должны участвовать в этой работе. Все с нами согласилось. Теперь это согласие необходимо реализовать в жизнь.

Когда происходит выявление семьи, закон говорит, что эта информация должна направляться в органы опеки и попечительства и в Комиссию. Дублирование функций? Напряжение между органами. А кто вам мешает обменять информацией? Кто мешает Комиссии обменять информацией с органами опеки и попечительства? Никаких проблем. И все дело в использовании тех инструментов, которые закон дает и тому и другому органу.

- Скажите, как совместно или отдельно органы опеки и попечительства и КДН работают на сохранение форм семьи. Каким образом? Какие технологии используются?

С.А. Спиригина: Правовым основанием вмешательства в семейную ситуацию является Постановление КДН и ЗП. Далее даются поручения всем органам системы профилактики дать свои предложения по работе с данной семьей и в рамках компетенций, исходя из имеющейся семейной проблемы, органы и учреждения системы профилактики дают свои предложения, социальные службы верстают их в единую программу. Профессионалы оценивают, что из данных предложений будет воздействовать на данную проблему, а что нет. Комиссия этого сделать не может, она не может дать оценку эффективности мероприятий, которые предлагаются. Это делается на консилиуме. Комиссия утверждает, и это становится законом, планом работы с семьей. Далее Комиссия контролирует исполнение данной программы и сама в ней участвует теми мерами, которые даны ей законодательством. Во всех планах работы Комиссии включены плановые проверки (2 раза в год) с выходом в соцучреждения с тем, чтобы проверить ведение этих программ. Комиссия дает очень дельные рекомендации по ведению этих программ.

Вторая форма. При переутверждении программ. Закончился срок реализации программы через полгода, в Комиссию поступает анализ реализации программы, где говорится: была такая проблема, такими формами, методами с ней работали, вот какой орган системы профилактики самоустранился, вот какие проведены мероприятия, в результате проблема семьи сейчас вот такая и такие рекомендации дальнейшей работы с семьей. И если рекомендации: продолжить с корректировкой мероприятий, опять разрабатываем программу на следующие полгода.

И третья форма контроля в рамках рассмотрения дела об административных нарушениях. Как только мы видим, что семья СОП, что она поставлена на учет, с ней ведется реабилитационная программа, и, вместе с тем опять поступает протокол либо на несовершеннолетнего из этой семьи, либо родители из этой семьи. Это значит, что те мероприятия, которые мы проводим, дали сбой, и мы должны разобратся, в чем причина: либо это трудные запущенные ситуации в семье и семья отказывается сотрудничать и принимать предложенную помощь, либо это неэффективные мероприятия, которые не бьют

по проблеме семьи. Что это? Здесь, после того, как мы назначили административное наказание, идет оценка работы систем профилактики с данной семьей, и, может быть, потом рождается представление. Кодекс нам это позволяет, он дает нам этот инструмент в руки. И это тоже форма контроля, постоянная текущая форма контроля за работой с этой семьей. И вот, наконец-то, мы чего-то добились, наконец-то у нас стало получаться, что во время административного процесса происходит глубокий разбор ситуации в семье, а не просто назначение наказаний в рамках санкций. Мы начинаем глубоко и четко анализировать, что же происходит с данной семьей, и вина ли это семьи или органов системы профилактики. И вместе с тем здесь есть трудности, сразу скажу, что не всё так радужно. Очень трудно дают отчеты о работе с семьей сотрудники органов внутренних дел и медики. У органов опеки в каких-то районах тоже такой активности нет, поэтому комиссии здесь должны быть очень принципиальны. Мы их учим и постоянно обращаем их внимание на то, что они не до конца исполняют функцию координации, если упускают из вида выполнение мероприятий такими-то и такими-то ведомствами. Есть проблемы, и мы думаем, что эту работу нужно продолжать. Вот буквально по приезду отсюда у меня будет выступление на комиссии по теме «Защита прав граждан в ходе административного процесса». И на всех стадиях административного процесса, начиная от составления протокола, подготовки дела к рассмотрению, порядка рассмотрения дела, вынесения постановления, доведения до сведения гражданина, какое вынесено наказание, и контроля за выполнением постановления, на каждом из этих этапов есть нормы, защищающие права граждан. В ходе последней проверки мы очень тщательно изучали соблюдение этих норм. То есть наша комиссия стоит на позиции защиты прав граждан, этому мы научили.

Теперь следующий этап: комиссия не только как законодатель и правоприменитель, но и как организатор реабилитационного процесса. И с этой точки зрения мы их оценивали. Из девяти комиссий у нас только две пока не включились в процесс и не стали этим реабилитационным органом, который дает оценку работы с семьей, организует индивидуально-профилактическую работу. Вот назначили наказание, следующим этапом идёт организация... Это

всё, конечно же, не в постановлении комиссии по делу оформляется, это оформляется в протоколе заседания комиссии. Принимается два постановления: по административке и по организации. И там четко прописывается, кому, что и в какие сроки нужно сделать. Более того, тут же, в материалах дела имеются отчеты о выполнении данных поручений. Наконец-то эта система заработала. Теперь главное – найти людей, которые могли бы это всё воспринимать и эти инструменты использовать. Там, где такие люди не найдены, происходит пробуксовка. Разделение нас на уровень муниципалитета и региона с передачей полномочий позволяет нам единственное что сделать – доложить результаты руководителю, и руководитель уже сам делает вывод. То, какой вывод делает руководитель, тоже говорит о многом, но пока у нас других инструментов нет. Мы можем только рассмотреть постановление комиссии, конкретно поручить, кому и что сделать, и четко спросить с них, как это исполнено, то есть, в виде управленческих решений. Возможно, кто-то посмотрит и скажет, что это хорошо, мы же всё-таки не надзорный орган, мы орган исполнительной власти, который контролирует процесс, совершенствует его. Не обязательно наказывать, нужно сказать, как это можно сделать, чтобы человек это сделал.

Р.Р. Максудов: У меня вопрос. Я понимаю, что есть два типа интервенции, если мы сталкиваемся с такой ситуацией. Есть такая контролирующая интервенция, и есть социально-поддерживающая интервенция, когда команда начинает сопровождать эту семью. Это то, что мы называем реабилитационной программой. Но мы говорим о трех субъектах в этом процессе: опеке, КДН и учреждении, где работает эта команда. Так вот, выстроены ли модели, которые бы позволяли сказать, что сегодня во многих регионах такие модели есть, они успешно работают. И приоритет у социально-психологической интервенции, потому что сама семья никогда не придет и не скажет: «Давайте, учите меня». Нужна интервенция! Интервенция бывает контролирующей, когда приходят и смотрят, то есть, мы предупреждаем семью и ждем. А социально-психологическая интервенция предполагает, что на базе учреждения возникает некая команда, которая начинает работать с семьей. И некоторые семьи, не все, конечно, но некоторые «вытаскивает». Есть такая модель?

Е.Ю. Шилыева: У нас опека как таковая не задействована, у нас есть кураторы и социальные службы. Хотя сейчас это стало больше как контролирующий орган. Нам даже сами семьи говорят, что когда к ним приходит куратор, он просто спрашивает, как дела, и всё. А раньше предлагались услуги, семья шла на контакт, юрист консультировал, работал психолог, организовывались и проводились восстановительные технологии с семьей, внутри семьи, примирение между родителями и ребенком. Опека из этого процесса вообще выпадает. Хотя сейчас они занимают главенствующую позицию, почему-то так получается...

С.А. Спиригина: А почему? Вы не выясняли?

Е.Ю. Шилыева: А потому, что у нас политика такая. У нас сейчас социальная сфера, защита и опека переводятся на коммерческую основу. Там пара государственных служащих остается, остальные любые из центра занятости приходят, устраиваются и работают. Поэтому нам сейчас приходят запросы, чтобы мы комиссии предоставили полнейшую информацию по каждой семье.

Спиригина С.А.: А комиссия-то может всё это поставить «с головы на ноги»?

Е.Ю. Шилыева: Нет, не можем. Как только мы начинаем это, нам сразу «по башке»...

В.С. Чернобровкин: В Пермском крае – не могут. Это к тому, какие мы с вами все хорошие, пушистые и радужные. Я ещё раз напоминаю, что Пермский край первый решил вопрос финансов и социального заказа, они заказывают эту работу некоммерческим общественным организациям, которые выполняют ее вместе с социальным работником.

И.Б. Баландина: У нас особенность республики Хакасия состоит в том, что у нас нет ни одного учреждения соцзащиты по работе с семьей. У нас есть два реабилитационных центра, но это для детей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Мы в комиссии долго думали, кто у нас будет заниматься ведением этих программ. Мы выбрали две «жертвы» - это управление социальной поддержки населения и образовательные учреждения. Естественно, управление социальной поддержки – это орган управления, а не учреждение, поэтому им это делать очень сложно, у них специалистов очень мало. В связи с

этим мы через республиканскую программу по профилактике ввели по одной дополнительной единице в эти управления. И уже конкретно этот человек занимается этими программами. То есть, комиссия рекомендует, а кто ведет, кто отслеживает, кто промежуточную диагностику туда вставляет, кто отчеты от всех субъектов собирает и готовит потом для рассмотрения программ на комиссиях. А комиссия потом решает, ставить СОП или нет. Таким образом, мы на управленческий орган возложили функцию социального учреждения, потому что сколько у нас министерство труда не выходило на министерство финансов с предложением создать такие социальные центры, естественно, это не пробилося. Мы пытались перепрофилировать закрывающиеся детские дома, но они у нас все «ушли» под детские сады, потому что государственная кампания такова. Я уже не говорю о специалистах, психологах, педагогах и социальных работниках, мы их не потеряли, они просто разошлись по школам. И есть два ведомственных приказа, один по линии мини-

стерства труда, который обязал эти программы ввести, и есть приказ министра образования. У нас на всех детей, которые состоят на учете (учащихся образовательных учреждений), разрабатываются индивидуальные программы реабилитации. В тех методических рекомендациях, которые мы всем дали, есть вся эта информация. И теперь комиссии очень четко этим процессом руководят: они эту работу координируют, контролируют, и образовательные учреждения отчитываются им по этим программам. В идеале было бы, чтобы у нас программы на этих детей и на семьи стояли на полке, чтобы, когда прокуратура приходит с проверкой, они могли их посмотреть. Сегодня мы эту проблему с прокуратурой закрыли. От своей бедности мы выстроили такую систему, и она у нас управляемая. Сейчас вопрос идет о качестве, о тех ограниченных семи сутках, когда мы можем помочь семье. Боль уже в том состоит, что если семья запущена, она не хочет реабилитироваться, то нам очень трудно такой семье помочь. Психологов – хороших, стоящих – очень





мало. И семье даже на ранней стадии возникновения проблем практически некуда обратиться. У нас единицы практикующих психологов, которые могут оказать квалифицированную помощь. Это реальная проблема для республики. Материальную помощь мы оказываем... но это разовые вещи, это не много. Есть муниципальная программа по профилактике, в которую заложены средства на лечение от алкоголизма. Во всех образовательных учреждениях есть программы по профилактике и надзору за несовершеннолетними. За счет муниципальной программы мы можем оплатить лечение. А ставки введены за счет региональной программы. Та же программа с детками, в отношении которых было совершено насилие. Работать с этой категорией тоже некому. Это наши проблемы. Систему мы выстроили, а качество нас не устраивает.

С.А. Спирыгина: Спасибо. Единственное, насколько я помню, в 120-м законе не обязательно на органы соцзащиты это возлагать, там на любой орган профилактики можно возложить. Смотрите, какая проблема сейчас вырисовывается: ресурсов может и не хватать, именно государственных ресурсов, как мы сейчас выяснили. Но вы можете использовать все ресурсы, которые есть, их нужно рассмотреть, вплоть до ресурса общественных организаций. И работать с ними по заказу. Мы же даже не пробовали этого. А вы пробовали? Вы можете рассказать о своем опыте?

- Через управление по делам молодежи в нашем правительстве, у которого есть собственный грантовый фонд. Мы под этот фонд разрабатываем программы, когда нам нужно решать какую-то конкретную проблему, например, организация летнего отдыха слабо защищенных групп наших детей. Программы участвуют в соответствующих конкурсах и получают деньги на их реализацию. Точно такой же конкурс для работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, у нас проводит в этом году департамент соцразвития. Другое дело, что у нас регион дотационный, и все эти фонды – они не шикарные. Но муниципалитеты и организации всё равно за это борются. И у нас достаточно много негосударственных организаций, которые участвуют в этих конкурсах, выигрывают гранты и замечательно их реализуют. Это годовые проекты, они привязаны к бюджету. Любая из территорий, имеющая

сельские районы, скажет, что инфраструктуры и социальной сферы, которая могла бы совершать социально-психологическую интервенцию в семье в СОП, в России нет. На 100% закрыли муниципальные соцзащитные образования.

- Здесь даже при наличии ресурсов эта работа может быть неэффективна. Почему? Мы сталкивались с этим неоднократно. Когда приезжаешь и смотришь отчеты комиссий по работе с семьей, мы сначала видели, что мероприятие – само по себе, а проблема – сама по себе. Формализована была несколько эта работа, разработанный трафарет накладывался на любую семью, независимо от проблематики. Ресурсы-то есть, другое дело, что мы с ними делаем, нужно ли, например, столько бесед этой семье? Да мы их просто замучили этими беседами! Поэтому мы добились, что этого в программах нет. Там конкретно указано, например, устроить ребенка в детский сад, помочь с оказанием помощи, пролечить мамочку, к папе, если он хулиган и дебошир, направить участкового. То есть, все занимаются своим делом и бьют на проблему этой семьи. Мы своим комиссиям говорим, что когда они дают оценку системе профилактики, нужно смотреть, какими формами и методами нужно действовать. Эти формы и методы действуют? И если не действуют, то зачем вообще мы собрались?

С.А. Спирыгина: Вот если посмотреть, что он описал в постановлении комиссии: «Рекомендовать такой-то обратиться к наркологу», не пойдет она туда. Поэтому нужно придумывать разные способы и методы. Вот идет заседание комиссии, вот рядом свободный кабинет. Нарколог – член комиссии. Выходит с заседания мамочка, раз, и туда ее. Вот уже контакт и состоялся. Хотя можно придумывать разные методы, от организации индивидуальных встреч до групповых и тренинговых. Сразу скажу, не везде так идеально, есть вещи формальные. Надо с ними работать. Но мы видим эту проблему, мы её обозначили. Вот нет ресурсов, но есть какое-то образовательное учреждение. А готовит ли оно психологов? А давайте с ними поговорим, заключим соглашение. А по поводу независимой экспертизы деятельности наших комиссий? Членом нашей комиссии является доцент кафедры социальной работы СГТУ, который периодически со своими студентами проводит исследования. Мы же не на всех заседа-

ниях комиссии можем присутствовать, только выборочно! И при нас они, конечно, и права будут соблюдать, и зачитывать, и приглашать, и расписываться, и всё будет очень хорошо. Но это не всегда. А вот независимый контроль со стороны студентов нам показал очень многие вещи. И в результате того, что они нам нелюбезно написали, у нас рождались соответствующие управленческие решения по преодолению этих состояний. Использовать можно всё, главное – думать, как выстраивать эти отношения. Вот она, координация деятельности.

- У нас тоже существует эта проблема критериев оценки эффективности реализации этих программ. Если не достигнут результат, мы не можем сказать, что специалисты плохо работали? Так, кстати, делает прокуратура. А у нас других критериев нет.

Е.Ю. Шиляева: Программа проведена, а результата нет. Мне трудно подсчитать, что конкретно делал специалист, потому что я не могу сказать, что это просто «непрошибаемый» ребенок. Мы с ним и так, и эдак. Как проходила сама технология? Может, это вообще была не восстановительная технология? Где эта грань? Особенно в школах, я не говорю, что там плохие специалисты, не того уровня. Но когда читаешь более-менее подробные отчеты, то всегда прослеживаются социально-педагогические мето-

ды. И еще, что касается заседаний комиссий. Например, члены КДН – 15 человек из всех субъектов профилактики. Состав утвержден решением Думы. Мы требуем, чтобы все заседания осуществлялись. Сейчас опека требует, чтобы мы должны присылать им повестки, показывать, сколько их опекаемых будет там присутствовать, и только тогда они пошлют для участия своего представителя. Я говорю им, что они – субъект профилактики, что на заседаниях присутствуют представители неблагополучных семей. Ваша задача – выявлять. Может быть, срочно потребуются выехать в семью и принять меры.

- Органы опеки имеет право районная комиссия проверять?

С.А. Спиригина С.А.: Что вы хотите проверять? Если вы хотите прийти к ним в отдел и полистать документацию, то нет – это ведомственный контроль. Вы проверяете условия содержания детей, защиту их прав. Вы открываете личное дело, и тут может быть масса вопросов к органам опеки и попечительства. Вот такая косвенная проверка, где вы можете затребовать всё, что угодно. Вы можете затребовать те или иные документы, в итоге в представлении вы можете написать, этот инструмент у вас есть, и его нужно использовать.



- А если прокуратуре изложена вся схема, весь алгоритм, но они выражают свою позицию как? Для них это либо недостаточная либо неэффективная координация. Как быть с точки зрения качества координации? Мы просто теряемся. Мы излагаем всё, что делаем, нам кажется, что очень эффективно, хорошо и грамотно, а нас убивают словами «недостаточно и неэффективно». Приводят совершенно субъективные оценки, статистику приводят совершенно необъективную.

С.А. Спиригина: Если вы хотите принципиально это решить, вы можете через суд опротестовать постановление комиссии. Другое дело, хотите ли вы здесь дальше работать. Хотя объективно расписать по нормам права всё, что мы делали, мы должны. И другое дело: ваш руководитель, который либо понимает, что вы делали, и принимает по отношению к вам меры, или он будет подстраиваться под прокуратуру... Ой, это такой вопрос...

А.П. Резник: Оценить координационные действия очень просто: если цель в конце достигается в процессе координации, значит координация была эффективной.

С.А. Спиригина: А если не достигается, значит, были допущены ошибки, конечно. Значит нужно их искать.

- Скажите, а в комиссии всё-таки внутренний учет ведется или нет? Или это только семьи в СОП? У нас требуют, чтобы в комиссии было такое-то количество дел по несовершеннолетним, в которых планы, отчеты от всех учреждений, и чтобы ответственный секретарь посещал этих несовершеннолетних на дому, подписывался в актах, и семьи соответственно...

С.А. Спиригина: Они могут потребовать все, что угодно. Они вторгаются не только в сферу соблюдения законов и надзора за законностью, но и в сферу управления. В связи с этим мы своим комиссиям говорим: «Берите наши нормативные документы, пусть опротестовывают наши областные положения, мы будем с ними разговаривать. Вы спокойно излагаете, какие у вас есть нормативы, рекомендации, что вы по ним работаете, что это утверждено постановлением областной комиссии и т.д. И что мы ведем именно такую работу, которую от нас требуют. Где мы нарушили закон? В какой норме?».

- Какова, с вашей точки зрения, роль опеки в проведении индивидуально-профилактической работы с семьями с СОП?

С.А. Спиригина: Они в первую очередь должны быть заинтересованы в работе с этой семьей и выстраивании с нею отношений. Именно с этой семьей, чтобы сохранить ребенку кровную семью. А вы должны предлагать конкретные мероприятия по работе с ними. В том числе, по соблюдению жилищных прав детей.

В ходе подготовки дискуссионной площадки координатору поступали вопросы по административной практике от участников Соглашения. Всем им были даны подробные ответы.

#### *Завершение диалога*

Два дня работы подошли к концу. Пришла пора подводить итоги.

Ведущий дискуссии Владимир Чернобровкин отметил: «... несмотря на то, что мы такие разные, мы работали, определялись, нащупывали рабочую идеологию, где мы можем вместе работать в интересах ребенка, в интересах семьи. Я очень благодарен ростовчанам и вам за то, что смогли выбраться, плодотворно поработать. У нас теперь есть над чем подумать. Нам нужно продвигать те наработки, которые сделала Л.И. Тропина. И если мы не согласны с отдельными формулировками, мы единодушны во мнении, что назрела необходимость реформирования Комиссий...». За основу будет взят проект закона, который подготовила Е.В. Ильгова, сказал он, дополненный теми предложениями, которые прозвучали в ходе дискуссии, и теми дополнениями, которые участники направят после дискуссии. Ведущий отметил необходимость изучения вопроса, как можно использовать возможности общественных организаций, когда недостаточно ресурсов государственных, муниципальных учреждений. По его мнению, эту тему необходимо развивать «так, чтобы мы находили точки соприкосновения при работе в проблематике детства».

Ведущая Валентина Череватенко поблагодарила участников дискуссии: «Я испытала чувство гордости, так как понимала, что сейчас зайду в зал, где сидят заинтересованные люди, которые хотят делать свое дело профессионально, хотят менять ситуацию. Очень рада работать с вами в тесном взаимодействии».