

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ СЕМЕЙНОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ

В. В. Домашенко – начальник управления по обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав министерства по делам молодежи, физической культуры и спорта Омской области

Основным законом, в соответствии с которым строится координирующая роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, является Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹.

Этот закон впервые систематизировал различные нормы права, регулирующие вопросы профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. При этом комиссии вынуждены выполнять особую функцию. Они призваны организовывать непосредственную профилактическую работу лишь с целевой аудиторией несовершеннолетних и семей, оказавшихся в социально опасном положении.

Хочется отметить, что как в советское время, так и в настоящий период положение семьи всегда ассо-

циировалось с состоянием социально-экономических процессов.

Российское законодательство, регулирующее положение российских семей, весьма медленно реагирует на процессы, происходящие с семьей в условиях стремительно меняющихся условий для ее функционирования.

В 2009 г. теме благополучия семьи были посвящены парламентские слушания, круглые столы, проводимые Комитетом по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы Российской Федерации.

Участвующие в этих заседаниях практики подчеркивают, что сегодня много усилий соответствующих органов государственной власти, финансовых средств тратится на поддержку семей, находящихся в социально опасном положении. Мало внимания уделяется семье как институту. Предлагаемая государ-

¹См.: *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* : федер. закон от 24 июля 1999 г. ФЗ-120. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ственная помощь отдельным членам семьи не повышает ее статус. Семейное законодательство не защищает ни детей, ни других членов семьи от семейных конфликтов, не содержит механизма защиты ребенка от семейного неблагополучия.

Взять хотя бы ситуацию развода родителей, когда ребенок может годами не получать алименты на содержание. Вопросы хождений и «выбивания» соответствующих судебных решений по этому поводу становятся проблемой того родителя, с кем проживает ребенок. И даже если решение суда о взыскании алиментов на содержание ребенка имеется, не факт, что он будет получать их. А ведь это один из факторов благополучия ребенка.

Практика безусловного решения вопросов защиты прав детей в семье не выработана и не закреплена законодательно.

Нужны новые подходы и решения, которые учитывали бы новую реальность, где совместное воспитание ребенка, ответственность за его судьбу становится востребованной семейной функцией.

Учитывая положение семей в настоящее время, задача комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав состоит не столько в наказании детей и родителей за совершенные правонарушения, сколько в организации своевременной государственной помощи семье и детям. А значит, эта помощь должна быть законодательно обеспечена.

В 2009 году территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав рассмотрено 3 657 материалов, касающихся вопросов защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

В рамках реализации административно-юрисдикционной деятельности территориальными комиссиями рассмотрено:

- 5 899 персональных дел о правонарушениях несовершеннолетних (на 349 дел, или на 5,6 % меньше по сравнению с 2008 г.);

- 9 696 административных дел в отношении родителей (на 444 дела, или на 4,8 % больше по сравнению с 2008 г.).

При этом в целях содействия семье в воспитании детей 54 подростка удалось вернуть в учебные заведения, 301 подросток определен для обучения в вечерние школы, 365 несовершеннолетних переведены на иные формы обучения, 673 несовершеннолетних трудоустроены, а 238 родителям оказано содействие в получении наркологической помощи.

Приняты экстренные меры по защите прав и законных интересов детей и подростков, воспитывающихся в неблагополучных семьях: 577 несовершеннолетних помещены в учреждения системы профилактики (больницы, приюты), 798 материалов переданы в суды для решения вопроса о лишении родительских прав (в 2008 г. – 881 материал).

Для своевременного реагирования на факты семейного неблагополучия необходимо вовремя их вы-

явить, учесть и выстроить работу со всеми субъектами системы профилактики.

На федеральном уровне отсутствуют законодательно закреплённые нормы, позволяющие признать семью находящейся в социально опасном положении. Перечень, дающий основания относить семьи к вышеназванной категории, изложенный в федеральном законодательстве, позволяет вольно трактовать эти понятия каждому субъекту профилактики.

На федеральном уровне отсутствует нормативно утвержденное положение о банке данных семей, находящихся в социально опасном положении, а значит, и их учет. Следовательно, отсутствует и точная цифра, сколько таких семей в России.

Каждый регион самостоятельно выстраивает работу с данными семьями.

В Омской области с 2005 г. формируется банк данных о семьях, находящихся в социально опасном положении. Положение о банке данных (СОП) утверждено постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве Омской области. 22 июля 2009 г. постановлением правительства Омской области № 126-п утвержден Порядок формирования и использования единого банка данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении. Региональным администратором банка данных является министерство труда и социального развития Омской области, территориальным – органы или учреждения социальной защиты населения, действующие в муниципальных районах и административных округах г. Омска.

При этом обработка сведений и внесение в банк данных персональных данных осуществляются в условиях конфиденциальности и с согласия лиц. Отказ лица на обработку персональных данных не является основанием для непредоставления различных услуг.

Единый банк данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении, является одним из источников мониторинга процессов в Омской области, происходящих в семье.

В области наблюдается тенденция к постепенному сокращению семей и несовершеннолетних данной категории. По состоянию на 31 декабря 2009 г. в банке данных СОП насчитывались 4 521 семья и 8 032 ребенка, что на 15,7 % семей (841) и 14,8 % детей (1391) меньше аналогичных показателей 2008 г.

Несмотря на это, в течение двух последних лет стабильно высоким остается число семей и детей, вновь признанными СОП (2008 г. – 809 семей, 1 390 детей; 2009 г. – 803 семьи, 1 384 ребенка).

По данным территориальных администраторов, основной причиной, по которой сведения о семьях внесены в банк данных в 2009 г., является неисполнение родителями своих обязанностей – 558 семей (2008 г. – 684).

Из банка данных в 2009 г. исключены сведения о 1664 семьях (в 2008 г. – о 1 808 семьях). Из них:

– в связи с положительной динамикой в 2009 г. – 687 семей (41,8 %) от общего числа выбывших семей (в 2008 г. – 544 семьи, 30,1 %);

– в связи с достижением детьми совершеннолетия в 2009 г. – 466 семей (28,3 %) (в 2008 г. – 347 семей, или 19,2 %);

– в связи с переездом в другой регион в 2009 г. – 189 семей (11,5 %) (в 2008 г. – 585 семей, или 32 %);

– в связи с лишением родительских прав в 2009 г. – 189 семей (11,5 %) (в 2008 г. – 193 семьи, или 10,7 %).

Профилактическую работу в отношении выше-названных категорий несовершеннолетних и семей проводят 48 социозащитных учреждений, расположенных на территории всех муниципальных районов и административных округов города Омска.

Несовершеннолетним и членам их семей оказывается социально-педагогическая, социально-психологическая, социально-медицинская, консультативная, правовая помощь.

Вместе с тем специалисты субъектов системы профилактики, работая с семьей, нередко ограничиваются разовыми мероприятиями по оказанию помощи отдельным членам семьи, не информируют иные ведомства, в чьей помощи семья также нуждается.

Организация индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, – важная составляющая при решении вопросов оказания помощи семье в воспитании детей.

В федеральном законодательстве практически отсутствуют нормы, позволяющие выстроить четкий социальный контроль за воспитанием детей в семье.

С целью содействия семье в сохранении воспитательских функций принято постановление правительства Омской области «Об утверждении положения о программе индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, состоящими на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, и защите их прав»², позволившее взять под особый контроль реализацию межведомственных профилактических мер в отношении подростков, совершивших преступления и общественно опасные деяния.

На 1 января 2010 г. на учете в территориальных комиссиях состояло 1 816 человек, в отношении которых комиссиями реализуются межведомственные индивидуальные профилактические программы.

Основными целями программы являются социально-педагогическая реабилитация, защита и восстановление прав и законных интересов несовершеннолетнего.

Реализация программ позволяет расширять поле профилактического воздействия как на подростков, так и на семью – от оказания им срочной помощи, включения в реабилитационный процесс до их дальнейшего жизнеустройства.

Среди причин, вследствие которых несовершеннолетние, состоящие на учете в территориальных комиссиях, оказались в социально опасном положении, на первом месте педагогические причины (67 %), на втором – социально-экономические (63 %). При этом проблемы у несовершеннолетних возникли не столько из-за материального положения родителей, сколько из-за морального климата в семьях, в которых они проживают. В неполных семьях проживают 49 % несовершеннолетних, в семьях группы риска – 58 %, в неблагополучных семьях – 30 %.

В целях контроля за ходом осуществления программ индивидуальной профилактической работы в 2009 г. территориальными комиссиями рассмотрено 4 118 персональных дел в отношении несовершеннолетних. По результатам рассмотрения сроки реализации программ в отношении 1 217 подростков (30 %) продлены, в отношении 298 (7 %) утверждены дополнительные меры по реабилитации.

Целенаправленная индивидуальная профилактическая работа позволила устранить причины и условия, способствующие социально опасному положению 1 121 (50 %) несовершеннолетнему, добиться положительной динамики в их поведении и снять их с учета в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, в органах внутренних дел (2008 г. – 1 062 подростка).

Вместе с тем остается много нерешенных проблем в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, связанных не только с семейным неблагополучием. Особого внимания заслуживает организация работы по выявлению и пресечению преступных посягательств в отношении детей, насильственных действий. Нередко это происходит в семье.

В Омской области в 2009 г. в отношении несовершеннолетних совершено 1 951 преступление, что на 307 преступлений, или на 20,3 %, меньше, чем в 2008 г. В то же время возросло число изнасилований и насильственных преступлений сексуального характера, объектами которых стали дети. Из числа зарегистрированных преступлений против жизни и здоровья детей в 79 случаях преступления совершены родителями или законными представителями детей. От преступлений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, пострадало 97 подростков. В числе преступлений – 47 фактов жестокого обращения с детьми (в 2008 г. – 46), 5 фактов неоказания по-

² См.: Об утверждении положения о программе индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, состоящими на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, и защите их прав : постановление правительства Омской области от 5 апр. 2006 г. № 36-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

мощи детям в опасности (в 2008 г. – 2), 555 преступлений, связанных со злостным уклонением от уплаты средств на содержание детей (в 2008 г. – 22).

В отчетном году в Омской области в результате преступлений, совершенных против жизни и здоровья несовершеннолетних, погибло 25 детей (в 2008 г. – 19), из них 18 – при пожарах, 7 – в результате дорожно-транспортных происшествий. Всего травмировано при пожарах 37 детей (в 2008 г. – 17), в результате дорожно-транспортных происшествий – 374 ребенка (в 2008 г. – 385).

Отмечается снижение суицидов среди несовершеннолетних. Вместе с тем в 2008 и 2009 гг. их регистрируется более 200 случаев ежегодно. С 42 до 60 возросло число суицидальных попыток детей в возрасте до 15 лет.

Причины кроются в антипедагогических воспитательных мерах в семье, насилии и жестокости по отношению к несовершеннолетним, психологическом состоянии детей.

С учетом положения семьи и состояния семейного воспитания детей необходимо ввести в законодательном порядке:

- закрепление действенных мер на неплательщиков алиментов на содержание детей;
- введение порядка немедленного отобрания ребенка в случае непосредственной угрозы его жизни или здоровью;

- совершенствование процедуры рассмотрения судами дел по спорам о воспитании детей, обязательное присутствие при этом детского психолога;

- продвижение ювенальных технологий в деятельности судов общей юрисдикции и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- создание системы центров (служб) сопровождения семей с детьми, раннего выявления и профилактики семейного неблагополучия;

- создание системы профессионального сопровождения и реабилитации родителей, ограниченных в родительских правах либо лишенных родительских прав для восстановления биологической семьи.

В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Омской области указом губернатора Омской области от 5 февраля 2010 г. № 7 учреждена должность уполномоченного при губернаторе Омской области по правам ребенка.

Для обеспечения здоровья, физической, интеллектуальной, нравственной, психической безопасности детей принят закон Омской области «О нормативах распространения в Омской области печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 18 лет»³.

³ См.: *О нормативах распространения в Омской области печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 18 лет* : закон Омской области от 25 февр. 2010 г. № 39. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».