



ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

ТЕХНОЛОГИИ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ
В ГОРОДЕ МОСКВЕ

СЕРИЯ
МЕТОДЫ РАБОТЫ
С НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ
ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМИ

МОСКВА • 2009

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

ТЕХНОЛОГИИ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

Общие рекомендации по стратегии развития в городе Москве

УДК [343.915+343.851.5](470-25)
ББК 67.518.8(2-2Москва)
Т38

Разработка и публикация текста общих рекомендаций осуществлены при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы

Т38 **Технологии ювенальной юстиции:** общие рекомендации по стратегии развития в городе Москве. — М.: Институт права и публичной политики, 2009. — 60 с.

ISBN 978-5-94357-052-7

Рекомендации представляют новое видение стратегии развития ювенальной юстиции в городе Москве и содержат доклады ключевых специалистов в сфере детства — представителей органов государственной власти по вопросам работы с несовершеннолетними правонарушителями. В основу издания положены материалы осуществленных в 2009 году Институтом права и публичной политики проектов при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы в рамках комплекса мероприятий по проблемам социальной стабильности и безопасности детства на основе ювенальных технологий.

Определенный интерес для специалистов представит раздел «Работа с несовершеннолетними правонарушителями и перспективы развития ювенальных технологий в городе Москве в оценках экспертов», собравший мнения ключевых специалистов города по проблемам безнадзорности и правонарушений подростков.

В отдельный раздел доклада помещены результаты опросов специалистов Комплекса социальной сферы города Москвы по различным аспектам рассматриваемой проблематики.

Рекомендации призваны содействовать Департаменту семейной и молодежной политики города Москвы при формировании оптимальной для города модели работы с несовершеннолетними в конфликте с законом.

Издание предназначено для представителей органов власти и учреждений города Москвы, федеральных органов, а также для юристов, педагогов, психологов, социальных работников, социальных педагогов и всех специалистов, интересующихся вопросами совершенствования работы с несовершеннолетними правонарушителями.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
Раздел 1	
ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОРОДЕ МОСКВЕ	5
Политические и правовые аспекты	5
Административные основы функционирования ювенальной юстиции	5
Правовые основы функционирования ювенальной юстиции	8
Раздел 2	
СОСТОЯНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОРОДА МОСКВЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	
<i>Е.И. Сомина</i>	11
Законодательство в области защиты прав несовершеннолетних. Развитие ювенальных судов.	11
Система государственного управления в городе Москве, направленная на профилактику безнадзорности и защиту прав несовершеннолетних	13
Основные выводы	16
Раздел 3	
РАБОТА С НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОРОДЕ МОСКВЕ В ОЦЕНКАХ ЭКСПЕРТОВ	17
Правовые и организационные основы социальной работы в рамках уголовного процесса по делам несовершеннолетних. <i>Брифинг заседания круглого стола 28 сентября 2009 года</i>	17
Работа с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения, в рамках комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Москве <i>Ю.Б. Котов</i>	25
Информационно-справочный материал о работе с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения, в системе ГУВД по г. Москве. <i>А.Л. Рябова</i>	29
Система профилактической работы государственных образовательных учреждений Департамента образования города Москвы с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения. <i>О.А. Бахчиева</i>	36
Раздел 4	
РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МНЕНИЯ СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ КОМПЛЕКСА СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ГОРОДА МОСКВЫ	39
Приложения	
Приложение 1. Соглашение о сотрудничестве между Правительством Москвы, Московским городским судом, ГУВД по городу Москве, УФСИН по городу Москве от 21.08.2008 г.	44
Приложение 2. Постановление Правительства Москвы «О концепции городской межведомственной программы «Дети улиц» на 2010 – 2012 гг.» от 25.08.2009 г.	46

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституция Российской Федерации гарантирует обеспечение государственной поддержки и защиты детства, провозглашает неотчуждаемость прав и свобод человека и принадлежность их каждому от рождения, а также равенство всех перед законом и судом.

Основной закон в части 4 статьи 15 устанавливает включенность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в правовую систему Российской Федерации. Тем самым на территории Российской Федерации распространяется действие важнейших международных документов по вопросам детства, прежде всего, — Конвенции ООН о правах ребенка, Минимальных Стандартных Правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинских правил»), Руководящих Принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Риядских руководящих принципов»).

Каким образом обеспечивается реализация вышеупомянутых положений Конституции РФ — поиск ответа на этот вопрос послужил основанием экспертам Института права и публичной политики включить в сферу деятельности Института такое направление как совершенствование механизмов работы с несовершеннолетними правонарушителями в Российской Федерации.

Начиная с 2007 года, Институт осуществляет проведение исследований и реализацию проектов в сфере ювенальной юстиции; содействует внедрению восстановительного подхода в деятельность различных органов и служб на региональном уровне; разрабатывает и содействует внедрению эффективных реабилитационных программ для несовершеннолетних правонарушителей; методическое сопровождение деятельности служб и учреждений, работающих с несовершеннолетними «группы риска»; развивает правовое просвещение подростков и их родителей как основы профилактики правонарушений несовершеннолетних; проводит исследование проблем жестокого обращения с несовершеннолетними; издает публикации по проблематике ювенальной юстиции.

Основная деятельность Института в данном направлении реализуется в рамках сотрудничества с Департаментом семейной и молодежной политики города Москвы в ходе поиска и разработки оптимальной модели ресоциализации несовершеннолетних, совершивших преступления.

Стратегия внедрения элементов ювенальной юстиции в городе Москве была предложена Институтом в 2007 году в рамках проекта «Создание основы для ювенальной юстиции в городе Москве: концепция, практика, законодательство» и сформулирована в опубликованном аналитическом докладе «Создание

основы ювенальной юстиции в Москве: концепция, практика, законодательство» (с электронной версией доклада можно ознакомиться на сайте Института по адресу: http://ilpp.ru/page_pid_284_lang_1.aspx). В результате этого проекта были подготовлены проекты основных необходимых рамочных документов, включая проект межведомственного соглашения.

В течение 2009 года Институтом был проведен ряд проектов при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы в рамках комплекса мер по обеспечению социальной стабильности и безопасности детства на основе ювенальных технологий.

В ходе реализации данных проектов в Институте проходили дискуссии и экспертные встречи по обсуждению различных аспектов работы с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения. Обсуждались вопросы выстраивания межведомственного взаимодействия при сопровождении подростка на следствии, в суде и после вынесения приговора. Особое внимание было уделено анализу места и роли социальной работы на стадиях расследования уголовного дела и судебного разбирательства. Важным, на наш взгляд, является анализ и систематизация, а также совершенствование предлагаемых различными учреждениями города программ ресоциализации девиантных подростков и определение их приемлемости в случае совершения подростками уголовных преступлений. Отдельная экспертная дискуссия была посвящена именно этой тематике.

Результаты состоявшихся дискуссий во многом легли в основу разработанных экспертной группой Института общих (рамочных) рекомендаций по стратегии развития ювенальных технологий в городе Москве, которые равно как и наиболее интересные материалы прошедших мероприятий, обновленный обзор законодательства по указанной проблематике, а также результаты исследования мнения специалистов социальной сферы, вошли в данную публикацию.

Нельзя не отметить успех осуществляемой Институтом комплексной образовательной программы «Развитие кадрового потенциала города Москвы в проведении восстановительных программ ювенальной юстиции», посвященной обучению специалистов города знаниям и навыкам проведения программ восстановительного правосудия в ситуациях преступлений несовершеннолетних.

Предлагаемые рекомендации явились результатом реализации данных инициатив, и аккумулировали основные стратегические позиции, разрабатывая которые власти Города с большей успешностью реализуют задачу по построению оптимальной модели ювенальной юстиции для Москвы.

Раздел 1

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Политические и правовые аспекты

Технологии ювенальной юстиции затратны. Они затратны как в финансовом, так и в административном отношении, причем второе зачастую имеет более существенное значение, чем первое. Затратность ювенальных технологий обусловлена необходимостью соединения в едином административно-правовом процессе двух плохо совместимых практик — юридической и социальной. Все это создает серьезные, а иногда и непреодолимые препятствия на пути реализации проектов, связанных с внедрением элементов ювенальной юстиции в практическую жизнь.

Существует огромная дистанция между поддержкой идеи «ювенальной юстиции» в общем и целом и действиями по воплощению этих идей в жизнь. Для преодоления этой дистанции требуются как серьезная политическая воля, так и не менее серьезные, а главное — государственные источники финансирования. (Потому что даже беглый анализ реализованных за последнее десятилетие в Российской Федерации на уровне ювенальной юстиции проектов показывает, что проекты, реализованные на деньги спонсоров, практически нигде не смогли продолжить свое развитие на некоммерческой основе.)

В условиях, когда Российская Федерация пересматривает многие программы с учетом влияния на бюджетное финансирование мирового финансового кризиса, особенно важно отдавать себе отчет в том, какова «цена вопроса». В первую очередь это предполагает переход от общих разговоров о ювенальной юстиции к предметному анализу с упором на главные проблемные точки. Следует признать, что внедрение ювенальных технологий подразумевает разрешение ряда противоречий общеполитического и общеправового характера, без которых все дискуссии о ювенальной юстиции будут оставаться бесплодными, а отдельные новшества, имитирующие на практике элементы ювенальной юстиции, будут всегда оставаться неэффективными, представляя собою бесполезную и расточительную трату государственных средств.

Методологически сегодня имеются два основных препятствия для внедрения ювенальных технологий на уровне субъекта Российской Федерации: одно — более политического свойства, другое — более правового.

С политической (или точнее — административной) точки зрения, ключевая сложность представляет собой разграничение ювенальной юстиции как специфической правовой деятельности и профилактики правонарушений среди несовершеннолетних в качестве

социальной деятельности. С правовой точки зрения, главной проблемой является отсутствие федерального законодательства, позволяющего решать вопросы совмещения юридических и социальных практик в четком правовом поле.

Административные основы функционирования ювенальной юстиции

В настоящее время существует серьезное непонимание специфики ювенальной юстиции как рода деятельности. В связи с этим возникла опасность «растворения» ювенальной юстиции в общем массиве многообразной и полезной работы по борьбе с антиобщественными проявлениями среди молодежи. При этом ювенальная юстиция, как таковая, теряет свою качественную определенность, превращается в «еще один проект», в некую разновидность многообразной и полезной социальной работы, после чего внедрение этого механизма в жизнь теряет всяческий смысл.

Эта опасность тем более велика, когда отсутствует уже упомянутое выше четкое правовое поле, в котором параметры ювенальной юстиции как рода деятельности установлены законом. В отсутствие четкого законодательного закрепления этот недостаток необходимо срочно восполнять самостоятельно, определяя для себя на уровне субъекта Федерации, что же такое ювенальная юстиция в точном смысле этого слова.

Прежде всего, необходимо помнить, что ювенальная юстиция — это специфическая разновидность юридической деятельности, часть общего юридического механизма осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних. Это, казалось бы, очевидное положение приходится постоянно подчеркивать, потому что инициатива развития механизмов ювенальной юстиции часто исходит не от судов, следствия или иных юридических институтов, где специфика юридической деятельности вполне осознается, а от социальных служб, в которых особый характер юридической практики недооценивается.

Именно то, что ювенальная юстиция — это особый вид юридической деятельности, придает этому институту качественную определенность, создает «родовые» признаки, отличающие его от социальной работы и требующие особых подходов, особых механизмов «внедрения».

Главной особенностью ювенальной юстиции как рода юридической деятельности является ее очень высокая степень формализованности, требующая

конкретного и обширного правового обеспечения. Ювенальная юстиция может осуществляться только в рамках строго очерченных норм уголовно-процессуального законодательства. Ювенальные работники по определению — это субъекты уголовно-процессуальной деятельности, а следовательно, должны иметь строго определенный правовой статус и действовать исключительно в его рамках. Без этого любой разговор о ювенальной юстиции изначально будет контрпродуктивным, так как она не сможет вписаться в жесткий каркас уголовного правосудия и будет потерян весь смысл.

Поэтому изначально во избежание недоразумений было бы полезно различать две задачи, две проблемные зоны. Одна — собственно формирование ювенальной юстиции, то есть создание специфической службы, интегрирующей в себе элементы юридической и социальной работы (о чем скажем позднее). Другая — формирование социальной инфраструктуры, «внешней среды», без которой эффективное функционирование ювенальной юстиции представляется совершенно невозможным. Это сходные, но далеко не совпадающие задачи. Их нужно решать одновременно, и делать все надо раздельно, не смешивая одно с другим.

Ювенальная юстиция в узком и точном смысле этого слова является особой деятельностью, направленной на наиболее полное достижение целей уголовного правосудия в отношении несовершеннолетних (исправление и воспитание) на всех стадиях уголовного судопроизводства. Поэтому ювенальная юстиция, как часть уголовного судопроизводства, должна осуществляться специальными субъектами, иными словами лицами, имеющими соответствующую подготовку (квалификацию) и статус, определенный действующим законодательством (федеральным или субъекта Федерации).

По сути, ювенальная юстиция включена в общее судопроизводство по делам с участием несовершеннолетних в четырех основных сферах: *предварительное расследование, направление дела в суд, судебное разбирательство и исполнение наказания.*

В период *предварительного расследования* ювенальный работник ищет и определяет те пути и способы, которыми можно разрешить криминальную ситуацию с участием подростка, придать процессу воспитательный, ресоциализирующий характер.

Очевидно, что у следствия и ювенального работника (по крайней мере, в современной России) цели разные. У следователя — раскрыть преступление, а у ювенального работника — сделать все, чтобы подобное поведение подростка не повторилось.

При этом в двух этих целях есть и общее — предотвращение рецидива, вторичная профилактика преступности: ювенальный работник, оказывая помощь следствию в получении объективной и всесторонней информации о подозреваемом/обвиняемом и участвуя в осуществлении следственных действий, в то же время не только дает следователю полное представление о том, кто такой обвиняемый, но и показывает следователю, что существует широкий спектр ресоциализирующих и реабилитационных возможностей и ситуация криминального конфликта с участием несовершенно-

летнего может быть проанализирована и оценена не только в карательном ключе.

Совместная работа с ювенальным работником для следствия — инструмент получения более детальной информации социального характера для объективного расследования дела.

Совместная работа со следователем для ювенального работника — на ранней стадии уголовного процесса показать выбор некарательного, ресоциализирующего пути разрешения конкретной ситуации преступления несовершеннолетнего с помощью установленных законом возможностей. К числу таких возможностей относятся и прекращение дела за примирением сторон, и прекращение дела с ходатайством в суд о применении принудительных мер воспитательного воздействия. Крайне важна также сама фиксация в материалах уголовного дела для передачи в суд комплексной и полной информации о подростке, а не отписок и формальных характеристик.

При *направлении дела в суд* ювенальный работник готовит общее заключение об условиях и причинах, имевших значение для совершения несовершеннолетним уголовного преступления, дает свои рекомендации в отношении целесообразных мер воздействия.

В ходе *судебного разбирательства* ювенальный работник участвует в рассмотрении дела, оказывая судье помощь в исследовании условий, которые способствовали совершению несовершеннолетним уголовного преступления, и выборе мер воспитательного воздействия.

На стадии *исполнения наказания* ювенальный работник осуществляет сопровождение реализации мер воспитательного воздействия, рекомендованных судом при назначении несовершеннолетнему меры наказания, не связанной с лишением свободы, а также осуществляет сопровождение реализации реабилитационных мер в отношении несовершеннолетних, вернувшихся из мест лишения свободы.

Как видно из изложенного выше, на ювенального работника не должны возлагаться функции социального работника, непосредственно занимающегося реабилитацией несовершеннолетних после совершения ими уголовных преступлений. Более того, возложение на социального работника этих обязанностей было бы ошибочным, так как отвлекало бы их от задач, которые они обязаны выполнять именно как представители ювенальной юстиции.

Короче говоря, ювенальный работник должен быть, с одной стороны, частью системы правосудия, а с другой — интегрироваться с социальными службами. Одна из его важнейших функций — роль куратора, своего рода диспетчера, который, хорошо ориентируясь в имеющихся реабилитационных ресурсах, координирует взаимодействие следствия, суда и социальных служб как при выборе меры воспитательного воздействия на несовершеннолетнего, так и в процессе осуществления избранной меры воздействия.

При этом крайне важно знание самими ювенальными работниками навыков проведения тех программ и реабилитационных мероприятий, на которые будут направлены подростки по решению суда.

С точки зрения результата, имеющего ценность для общества, ювенальный работник должен нахо-

даться, скорее, вне судебной системы, внутри социальной службы, поскольку это позволяет решать главную задачу, которая ставится перед ювенальной юстицией: обеспечить альтернативный, преимущественно воспитательный подход к решению вопросов, связанных с наказанием несовершеннолетних, совершивших преступления. А с точки зрения удобства организации работы службы и эффективной межведомственной координации, ювенальный работник должен находиться внутри судебной системы. Это неустрашимое противоречие в любом случае придется решать либо с потерей качества работы, либо с потерей качества коммуникации.

Кстати, следует учитывать, что внедрение элементов ювенальной юстиции на каждой стадии уголовного судопроизводства в отдельности также не будет проблемным.

Так, уже подготовленный регламент взаимоотношений между следователем и ювенальными работниками вызывает много вопросов. Этот документ односторонний и направлен исключительно на то, чтобы зафиксировать право следователя по своему желанию привлекать ювенального работника для исполнения вспомогательных функций по сбору информации криминалистического характера (касающейся условий и причин, способствующих совершению преступления). В действительности, эффективным институт ювенальных работников станет только в том случае, если отношения со следствием выстроятся по «двухканальной системе» и у ювенальных работников будут не только обязанности, но и права.

Действующее законодательство позволяет выстроить отношения по такой «двухканальной системе», поскольку оно предусматривает участие специалиста-психолога (педагога) в следственных действиях с участием несовершеннолетних. Однако сегодня выбор этого специалиста ничем не регламентирован и его осуществляет следователь. Было бы разумным закрепить положение, при котором к следственным действиям в обязательном порядке в качестве специалиста привлекается именно ювенальный работник. Это не исключает участия и другого специалиста, если на этом будет настаивать одна из сторон уголовного судопроизводства, но ювенальный работник должен привлекаться ко всем следственным действиям в обязательном порядке.

То же можно сказать и об участии ювенального работника в уголовном судопроизводстве и на стадии передачи уголовного дела в суд, и на стадии рассмотрения дела в суде.

Отдельного внимания заслуживает участие ювенального работника в исполнении наказания в отношении несовершеннолетнего, не связанного с лишением свободы. В этом случае на ювенального работника должна быть возложена функция сопровождения исполнения приговора суда, четкий мониторинг исполнения всех предписаний судьи. Это принципиально расширяет возможности суда по применению самых разнообразных альтернативных лишению свободы форм воздействия на совершившего преступление подростка. Как только в общей системе исполнения наказаний возникает «контролер», который к тому же

является официальным лицом, которое в рамках своих служебных обязанностей несет ответственность за мониторинг исполнения приговора, у судьи появляется возможность более творчески подходить к выбору предписаний воспитательного характера. Причем ювенальный сотрудник может быть активным советчиком для судьи в вопросах, связанных с реальными реабилитационными возможностями в данном регионе, а также в вопросе о психологической приемлемости тех или иных воспитательных мер в отношении конкретного подростка.

В этой связи следует еще раз подчеркнуть то, о чем говорилось выше. В идеале, ювенальный работник определяет концепцию ресоциализации конкретного подростка. При этом ювенальный работник в целом не должен непосредственно заниматься проблемами ресоциализации подростка. Совмещение этих двух функций сопровождения (мониторинга) и воспитания (ресоциализации) может быть контрпродуктивным. Ювенальный работник должен следить за неукоснительным соблюдением предписаний судьи, корректировать при необходимости реализацию этих предписаний, в том числе обращаясь для этого в суд, вынесший приговор. Он должен знать о реабилитационных возможностях органов власти и местного самоуправления в зоне своей ответственности, быть в постоянном контакте с правительственными и неправительственными организациями, но не должен подменять их собою, выполнять их работу. Это приведет к размыванию его функции и статуса.

В свою очередь эффективность работы службы ювенальных работников в рамках внедряемой системы ювенальной юстиции во многом зависит от реальных возможностей социальной реабилитации подростка, совершившего преступление, которыми обладает субъект Федерации и на территории которого вводится данная система. Для успешного функционирования ювенальной юстиции нужна достаточно мощная реабилитационная инфраструктура.

Однако дело в том, что такая реабилитационная структура неспецифична, ибо она должна развиваться в регионе независимо от того, существует в нем ювенальная юстиция или нет. Это — часть общей социальной инфраструктуры, которой, однако, до определенного времени не уделяли должного внимания.

Другое дело, когда с появлением службы ювенальных технологий коэффициент полезного действия этой системы, какой бы она ни была, становится существенно выше. Ювенальные работники являются мостом между правосудием и социальной инфраструктурой, причем они позволяют целиком и полностью использовать имеющиеся ресурсы по назначению. Иными словами, ювенальные работники призваны не подменять собою реабилитационные службы, а играть при них роль своего рода катализаторов, замыкающих напрямую доселе отделенные друг от друга «китайской стеной» суды и социальные службы.

Речь идет о развитии самых разнообразных форм реабилитации как государственных, так и негосударственных, как использующих бюджетное финансирование, так и опирающихся на деньги спонсоров. Это могут быть всевозможные досуговые и воспитатель-

ные центры, ориентированные на работу с трудными подростками и расположенные на территории, которая является зоной ответственности ювенального работника.

В то же время у ювенальной юстиции есть свои специфические потребности в развитии специализированных реабилитационных институтов, ориентированных на работу с подростками, совершившими преступления и либо приговоренными к наказанию, не связанному с лишением свободы, либо вернувшимися домой после отбывания наказания в местах лишения свободы. Прежде всего отметим специализированные реабилитационные центры.

Особое значение, как показывает практика, в этой связи могут иметь два института: центры стационарного содержания гостиничного типа, куда подросток в случае необходимости может быть направлен на определенный судом срок, для того чтобы пройти курс реабилитации в отрыве от той негативной среды (в семье, на улице и т.д.), которая обусловила его антиобщественное поведение, и волонтерские патронажные службы.

Второе представляется особенно важным с учетом, безусловно, более скромных финансовых возможностей, которыми государство будет обладать в ближайшее время в условиях финансово-экономического кризиса. В целом привлечение волонтеров к работе по реабилитации подростков, обучение волонтеров, создание стимулов для их работы должны стать генеральной линией в реабилитационном процессе. Тем более что персонализированная опека при прочих равных обстоятельствах всегда будет давать больший эффект.

При всем при этом, не боюсь повториться, вся эта реабилитационная инфраструктура необходима для системы ювенальной юстиции, хотя и не входит в нее. Для ювенальной юстиции она — внешняя среда. Человек дышит воздухом, но воздух не есть часть человеческого организма. Реабилитационная инфраструктура — чисто социальная работа, которой правительство должно заниматься в любом случае, независимо от того, внедряется в регионе система ювенальной юстиции или нет. Ювенальная юстиция как разновидность юридической службы ориентирована на максимальное использование возможностей социальной реабилитации и создается за пределами этой службы.

Правовые основы функционирования ювенальной юстиции

Одним из ключевых препятствий, мешающих внедрить в жизнь реально действующий механизм ювенальной юстиции, является именно то, что по сравнению с обычной социальной практикой по реабилитации подростков ювенальная юстиция как род государственной деятельности имеет очень сложную природу и нуждается в специфическом правовом регулировании, которое в настоящий момент отсутствует.

В отличие от социальной работы по реабилитации подростков деятельность ювенальных работников по определению должна вторгаться в весьма «фор-

мализованные» сферы отправления правосудия, где практически все жестко регламентируется уголовно-процессуальным законодательством. Но в этом законодательстве сегодня место и функции ювенальной юстиции не прописаны. На уровне федерального законодательства существует лишь декларативное намерение внедрить эту систему в жизнь, которое не нашло нормативного воплощения ни в одном действующем правовом акте.

Это создает ряд серьезных и вовсе не надуманных проблем, прежде всего, для работников правоохранительных органов в целом и судов в особенности, вся жизнь которых строго регламентирована именно действующим уголовно-процессуальным законодательством. К числу наиболее острых проблем можно отнести: допуск ювенальных работников к материалам уголовных дел, участие ювенальных работников в следственных действиях, доступ ювенальных работников к судебным материалам и участие этих работников в судебных заседаниях. Все это — проблемные точки с позиции действующего уголовно-процессуального законодательства, которое не предусматривает возможность для третьих лиц получать доступ к материалам дел, следственным и судебным действиям.

К слову сказать, именно потому, что ювенальный работник по определению должен быть участником уголовного судопроизводства, то есть участвовать в действиях, круг участников которых и порядок осуществления которых строго регламентируется уголовно-процессуальным кодексом, ювенальными работниками не могут быть просто социальные работники. Они должны являться представителями специализированной службы, в отношении которой формально решены все вопросы, касающиеся их допуска к следственным и судебным действиям и материалам уголовных дел.

Ювенальный работник — это социальный работник, обладающий в то же время особым, «формализованным» статусом. Логично предположить, что получение этого статуса должно быть сопряжено с наличием у работника как специального образования, так и специальной подготовки (например, через институт стажировки). Возможно, такого рода подготовка должна осуществляться в специализированном центре по специально же разработанному регламенту.

Эту проблему можно решить нормальным законодательным путем, если бы на федеральном уровне был принят нормативный акт, определяющий статус ювенальных работников, их права и обязанности в рамках уголовного судопроизводства. (Кстати, в любом случае, это потребовало бы и внесения определенных поправок в уголовно-процессуальное законодательство.) Однако этого не произошло, и поэтому нормативную базу ювенальной юстиции приходится выстраивать «снизу».

Это довольно сложная (с чисто правовой точки зрения), но не невыполнимая задача. Действующее уголовно-процессуальное законодательство содержит нормы, позволяющие внедрять элементы ювенальной юстиции в уголовное судопроизводство «явочным порядком». Можно сделать это «под прикрытием» других правовых институтов: участие специалистов, участие общественных защитников и так далее. Наличие

этих юридических сложностей более чем что-либо другое объясняет, почему внедрение ювенальной юстиции «снизу» представляет собой столь мучительный, долгий и затратный для субъекта Федерации процесс.

Вместо того чтобы действовать в рамках определенного федеральным законом правового поля, основные участники процесса — органы власти и управления субъекта Федерации, суды и органы правопорядка — вынуждены создавать это правовое поле самостоятельно, «на договорной основе». Тем самым внедрение ювенальной юстиции неизбежно ставится в зависимость от эффективности межведомственных согласований. Именно такое межведомственное согласование правовой базы деятельности ювенальных работников в сфере, в которой они соприкасаются непосредственно с уголовным судопроизводством, представляет сегодня главное препятствие для начала реализации всех проектов по внедрению идеи ювенальной юстиции в жизнь.

К сожалению, данную проблему нельзя решить при помощи юридической «кавалерийской атаки». Это длительный и мучительный бюрократический процесс, который будет обречен на неудачу, если Правительство Москвы не проявит политическую волю и не возьмет «бремя лидерства» в этой работе на себя.

Принципиальный шаг в этом направлении сделан еще в 2008 году, когда было подписано общее Соглашение¹ между Правительством Москвы, ГУВД и Московским городским судом, в котором декларировалось намерение создать работающий механизм ювенальной юстиции в городе Москве. Это Соглашение является основой для развития нормативно-договорной базы развития ювенальной юстиции в Москве. На его основе должен быть разработан ряд более конкретных (локальных) актов, регулирующих различные аспекты участия ювенальных работников в уголовном судопроизводстве. Такими актами могут быть различные регламенты, которые, так же как и базовое Соглашение, могут быть оформлены как трехсторонние договоры между Правительством Москвы, ГУВД Москвы и Московским городским судом.

¹ *Прим. ред.*: Проект межведомственного соглашения о взаимодействии при рассмотрении уголовных дел в отношении несовершеннолетних и социальном сопровождении несовершеннолетних на следствии, в суде и после вынесения приговора между Правительством Москвы, Московским городским судом, ГУВД по городу Москве и УФСИН по городу Москве был подготовлен экспертной группой Института права и публичной политики в конце 2007 г. по инициативе и при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы в рамках проекта «Создание основы для ювенальной юстиции в городе Москве: концепция, практика, законодательство». В результате данного проекта был подготовлен и издан Аналитический доклад «Создание основы ювенальной юстиции в Москве: концепция, практика, законодательство», — М., Институт права и публичной политики, 2008 г., 60 стр. С электронной версией Аналитического доклада можно ознакомиться по адресу: http://ilpp.ru/page_pid_284_lang_1.aspx

Регламент, регулирующий участие ювенальных социальных работников в следственных действиях. Этот регламент представляет собой особую важность, и он же особенно сложен. Подготовленный в настоящее время документ имеет ряд существенных недостатков, главным из которых является отсутствие каких-либо четко закрепленных прав ювенальных работников. По сути, проект регламента предоставляет следователю право, но не обязанность привлекать ювенальных работников к участию в следственных действиях в качестве специалистов. Функции ювенальных работников сводятся исключительно к подготовке для следователей справочных материалов. Представляется, что участие ювенальных работников в следственных действиях должно быть более постоянным, а их функции более самостоятельными. В частности, должно быть закреплено положение, в соответствии с которым, при осуществлении любых следственных действий с участием несовершеннолетних, следователь обязан привлечь ювенального работника в качестве специалиста со всеми процессуальными правами специалиста. Это не исключает привлечение по инициативе следователя либо по инициативе защиты другого специалиста. Но участие ювенального работника должно быть обязательным. В регламенте должны быть прописаны правила вызова специалиста, обязанность последнего являться и принимать участие в следственных действиях, а также права и обязанности в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом, предусмотренные для участвующих в уголовном судопроизводстве специалистов.

Регламент, регулирующий доступ к материалам уголовного дела. Это самостоятельный и очень важный документ, так как доступ к материалам уголовного дела лица, не являющегося стороной по делу, очень чувствительный вопрос. Доступ к материалам дела, естественно, возможен только с разрешения следователя, который принимает решения, исходя из его целесообразности. Но должна быть создана нормативная база, обеспечивающая такую возможность и регулирующая порядок оформления. Ювенальный работник должен иметь право запроса определенных документов, а следователь обязан дать мотивированный ответ на этот запрос (положительный или отрицательный). В случае положительного ответа доступ ювенального работника к материалам уголовных дел с участием несовершеннолетних оформляется так же, как доступ любого другого специалиста.

Регламент, регулирующий участие в подготовке к судебному заседанию. Подготовка к судебному заседанию по делам с участием несовершеннолетних — одна из самых важных процессуальных стадий, где роль ювенального работника особенно высока. Ювенальный работник на этой стадии должен находиться в постоянном контакте с судьей, выполняя его поручения по подготовке дополнительных материалов, необходимых для всестороннего и объективного рассмотрения дела с участием несовершеннолетних. В регламенте должен быть определен порядок привлечения ювенального работника судом к участию в судопроизводстве с момента, когда уголовное дело поступает в суд. Также регламент может устанавливать перечень документов,

которые ювенальный работник должен подготовить и передать судье, в которых содержится дополнительная информация о личности несовершеннолетнего подсудимого и об условиях, способствовавших совершению данного преступления. Судья самостоятельно определяет, получение какой дополнительной информации может быть полезно для рассмотрения дела, и дает соответствующие поручения ювенальному работнику.

Регламент, регулирующий участие в судебных заседаниях. Ювенальный работник, участвовавший в подготовке материалов к суду, должен принимать участие в рассмотрении данного дела на правах привлекаемого судом специалиста. Регламент должен устанавливать порядок извещения судом ювенального работника о необходимости принять участие в судебном заседании, а также права и обязанности ювенального работника, которыми он обладает, принимая участие в судебных слушаниях.

Регламент, регулирующий участие на стадии исполнения решения суда. Это ключевая стадия, когда участие ювенальных работников имеет решающее значение, позволяющее эффективно применять не связанные с лишением свободы меры наказания к несовершеннолетним. Принципиальным положением здесь должно быть возложение на ювенальных работников обязанности осуществлять наблюдение за исполнением решения суда, что должно отражаться в самом решении. Ювенальный работник должен иметь также определенные обязанности по составлению отчетов для суда о том, как осуществляется на практике исполнение приговора суда. Он должен иметь полномочия по координации действий реабилитационных центров, которые могут быть задействованы в процессе исполнения наказания, не связанного с лишением свободы. Должен быть продуман особо вопрос о взаимодействиях на этой стадии ювенального работника с органами опеки и попечительства.

Формирование пяти указанных регламентов является, по всей видимости, первоочередной задачей в деле формирования ювенальной юстиции в субъекте Федерации. Задача этих регламентов состоит в создании договорно-правовой базы работы служб ювенальных социальных работников и, кроме того, в компенсировании отсутствия законодательной базы в федеральном законодательстве. Без создания такой базы, если принять во

внимание обозначенную выше специфику ювенальной юстиции как деятельности, интегрированной в правоприменительную практику, практическая работа данной службы начаться не сможет.

Одновременно следует иметь в виду, что строгое разграничение ювенальной юстиции и социальной работы по профилактике преступлений среди несовершеннолетних, формированию основ ювенальной юстиции и формированию социальной инфраструктуры, необходимых для нормального функционирования ювенальной юстиции, является одним из существенных методологических условий, позволяющих решить проблему на практике. С этой точки зрения, представляется целесообразным в среднесрочной перспективе образовать службу ювенальных технологий как отдельное структурное подразделение внутри Департамента семьи и молодежной политики Правительства Москвы, но не растворять ее внутри общей социально-ориентированной программы «Дети улиц». В конечном счете, ювенальный работник может быть эффективен только как государственный служащий со строго определенным объемом полномочий, и к такому его положению надо стремиться.

И наконец, очевидно, что дело не сдвинется с мертвой точки, если правительство субъекта Федерации не возьмет лидерство в решении этих вопросов на себя. В том числе, хотя подготовка регламентов на 90 % может осуществляться только при участии органов внутренних дел и судебных органов, инициатива их подготовки должна исходить от Правительства Москвы, так как оно является главным заинтересованным лицом.

В целом, очевидно, что успех в создании нормативной и методической базы работы ювенальной юстиции на региональном уровне во многом предreshит дальнейший прогресс федерального законодательства, которое будет ориентироваться на успех или неуспех этой работы и в случае положительного результата, скорее всего, инкорпорирует договорно-правовые нормы в себя.

*Подготовлено
экспертной группой
Института права и публичной политики
под руководством профессора
В.Б. Пастухова*

Раздел 2

СОСТОЯНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОРОДА МОСКВЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Законодательство в области защиты прав несовершеннолетних. Развитие ювенальных судов.

Основные гарантии и законные интересы ребенка, наряду с Конституцией РФ, установлены также Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», который содержит такие важные понятия, как социальная адаптация ребенка, социальная реабилитация ребенка, социальная инфраструктура для детей и т.д. Дальнейшее развитие нормативная правовая база, регулирующая вопросы социализации несовершеннолетних, получила в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», определившем систему органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Указанная система включает в себя: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, органы управления социальной защиты населения, органы управления образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранения, органы службы занятости, органы внутренних дел.

В концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р, одним из направлений является формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений, в том числе развитие механизмов ювенальной юстиции. Вместе с тем федеральный закон о ювенальной юстиции так и не был принят Государственной Думой. Процесс принятия данного законопроекта затянулся. В правовой науке, судебной практике много мнений высказывается за создание таких специализированных судов. Так, в Постановлении Президиума Совета судей Российской Федерации от 26 декабря 2007 года № 133 указано, что для защиты прав несовершеннолетних необходима особая ветвь правосудия — ювенальная юстиция.

В апреле 2008 года был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об опеке и попечительстве». К основным новеллам данного Закона относится унификация задач и принципов государственного регулирования отношений в области опеки и попечительства, определение полномочий органов опеки и попечительства, упорядочение процедуры установления и прекращения опеки и попечительства.

Нормами указанного Закона предусматриваются: введение упрощенного порядка назначения опеки в случаях необходимости немедленного назначения опекуна или попечителя (предварительная опека); временная опека (например, на срок командировки родителей); назначение опекуна и попечителя над несовершеннолетними по заявлению их родителей (с указанием конкретного лица) на период, когда по уважительным причинам они не могут исполнять свои родительские обязанности; возможность назначения нескольких опекунов или попечителей одному лицу. Закрепляется преимущественное право близких родственников стать опекунами (попечителями).

В отличие от ранее действовавших норм, допускавших выплату опекунам (попечителям) вознаграждения только в одном случае (приемная семья), в комментируемых законах предусматривается заключение договоров об осуществлении опеки (попечительства) при необходимости в любых случаях. Таким договором может быть установлена выплата вознаграждения. Эта новелла будет способствовать, в частности, сокращению числа детей, воспитывающихся в учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, в котором органам государственной власти субъектов Федерации рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка.

Законом города Москвы от 7 апреля 1999 года № 16 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе Москве» установлены основы государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Москве, основные задачи и принципы деятельности городских государственных учреждений и организаций, формы участия негосударственных учреждений и организаций в решении проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Так, согласно статье 14 этого Закона, городскую систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних составляют: городские и окружные органы социальной защиты населения, опеки и попечительства, здравоохранения, образования, занятости, внутренних дел, по делам семьи и молодежи, органы местного самоуправления, специализированные учреждения и организации, комиссии по делам несовершенно-

нолетних и защите их прав, а также органы и учреждения культуры, физической культуры и спорта, туризма.

Порядок образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также полномочия комиссий определены в Законе города Москвы от 13 апреля 2005 года № 12 «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

В рамках реализации указанных законов органами исполнительной власти приняты правовые акты, направленные на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основные из которых будут рассмотрены ниже в разделе о системе органов власти и учреждений города Москвы, которые осуществляют профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В 2007 году Московской городской Думой был принят Закон города Москвы от 26 декабря 2007 года № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства». Предметом регулирования этого Закона стало наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований отдельными государственными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства. Целью Закона является создание правовой основы защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, в Законе предусматривается установление нормативов по штатам органов местного самоуправления, непосредственно осуществляющих работу по защите прав и интересов детей, проживающих на территории муниципальных образований, из расчета один специалист на 2000 детей, но не менее трех специалистов на один орган местного самоуправления. Дополнительно указана численность сотрудников: непосредственно осуществляющие работу по защите прав и интересов детей, проживающих на территории муниципальных образований, должна составлять — один работник на 100 детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; непосредственно осуществляющие работу с совершеннолетними лицами, признанными судом недееспособными или ограниченно дееспособными, должна составлять — один специалист по охране прав совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными вследствие психического расстройства, а также лиц, ограниченных судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами, и лиц, над которыми установлено попечительство в форме патронажа, на один орган местного самоуправления.

В настоящее время в Московской городской Думе на рассмотрении находится проект закона города Москвы о внесении изменений в Закон города Москвы от 26 декабря 2007 года № 51. Подготовка законопроекта обусловлена изменениями, внесенными в статью 41 Гражданского кодекса Российской Федерации. В новой редакции статьи 41 ГК РФ предусмотрен патронаж над совершеннолетним дееспособным гражда-

нином, который по состоянию здоровья не способен самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности. При установлении патронажа органом опеки и попечительства этому лицу назначается помощник. Кроме того, статья 41 ГК РФ дополнена полномочием органа опеки и попечительства по осуществлению контроля за исполнением помощником совершеннолетнего дееспособного гражданина своих обязанностей, а также по извещению находящегося под патронажем гражданина о нарушениях, которые допустил его помощник, являющихся основанием для расторжения заключенных между ними договора поручения, договора доверительного управления имуществом или иного договора. В настоящее время органами исполнительной власти города Москвы подготовлена новая редакция закона об организации опеки и попечительства в Москве.

19 марта 2008 года был принят Закон города Москвы № 14 «О единой системе профилактики правонарушений в городе Москве». Согласно статье 2 указанного Закона, одним из основных принципов профилактики правонарушений в Москве является поддержка семьи и взаимодействие с ней в вопросах профилактики правонарушений, в том числе среди несовершеннолетних, а основной задачей системы профилактики правонарушений — предупреждение безопасности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

На уровне города Москвы Законом от 15 апреля 2009 года № 6 «Об уполномоченном по правам человека в городе Москве» был отменен Закон от 3 октября 2001 года № 43 «Об Уполномоченном по правам ребенка в городе Москве». Права и обязанности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве и его аппарата по вопросам признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов ребенка были переданы Уполномоченному по правам человека в городе Москве и его аппарату.

Постановлением Правительства Москвы от 12 августа 2008 года № 728-ПП «Об итогах реализации комплексной городской программы профилактики детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2005—2007 годы и плане мероприятий по профилактике детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2008—2010 годы» был утвержден план мероприятий по профилактике детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2008—2010 годы, а Департаменту социальной защиты населения города Москвы совместно с Московской городской межведомственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав — осуществление координации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления города Москвы по реализации данного плана.

Для организации мер дополнительной поддержки детей города Москвы, создания благоприятных условий развития семейных форм воспитания, внедрения механизмов восстановительного правосудия и примирительных процедур, формирования территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних Правительство Москвы 25 августа 2009 года приняло Постановление № 834-

ПП «О Концепции Городской межведомственной программы “Дети улиц” на 2010–2012 гг.».

Таким образом, правовая основа деятельности органов государственной власти и государственных учреждений в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних создана как на федеральном уровне, так и на уровне города Москвы. Вместе с тем является признанным тот факт, что указанная система при решении конкретных проблем неэффективна, о чем свидетельствует рост подростковой преступности, количество детей, не посещающих школу (по официальной статистике, их около 20 тыс.), а также количество детей-сирот, большинство из которых — социальные сироты².

Логичным развитием системы охраны и защиты прав ребенка могло бы послужить создание системы ювенальной юстиции, и такая необходимость признается в Распоряжении Правительства РФ от 19 января 2006 года № 38-р. Судебные органы также признают необходимость в специализации судей. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 года № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» предусмотрено, что «следует постоянно совершенствовать профессиональную компетентность и специализацию судей, рассматривающих дела о преступлениях несовершеннолетних». На уровне Московского городского суда в 2004 году в целях развития ювенальной юстиции создан специальный состав для рассмотрения поступающих из районных судов города Москвы уголовных дел о преступлениях, совершенных несовершеннолетними.

Однако федеральное законодательство о ювенальных судах до сих пор отсутствует. Проект федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”» в части введения ювенальных судов, принятый Государственной Думой в первом чтении еще 15 февраля 2002 года, по непонятным причинам затерялся в законодательном лабиринте. При этом очевидно, что, согласно статье 26 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», устанавливающей учреждение специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел путем внесения изменений и дополнений в этот Федеральный закон, принятие субъектом Федерации актов о специализированных судах противоречило бы Конституции РФ.

Введение должности помощника судьи с функциями социального работника, который, в том числе, оказывал бы судье помощь в сборе необходимой информации для разрешения вопросов относительно особенностей уголовной ответственности несовершеннолетних и применения к ним установленных законом наказаний, яв-

лялось бы полезной и целесообразной мерой. С точки зрения закона, ничто не препятствует судебной власти при себе иметь аппарат, штат сотрудников, которые во всех отношениях «не потеряют из вида» ребенка, оказавшегося по тем или иным причинам в сфере внимания органов юстиции. Но препятствием на пути практической реализации такого решения стал вопрос о финансировании таких помощников с функциями социального работника. Согласно статье 3 упомянутого Закона «О судебной системе Российской Федерации», единство судебной системы РФ обеспечивается, в том числе, путем финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета. Казалось бы, ничто не мешает субъектам Федерации в отсутствие решения федеральных органов власти о создании ювенальных судов организовать материально-техническое обеспечение социальных работников — помощников в судах.

Но один из ключевых принципов осуществления органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов гласит, что перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета субъекта Федерации, не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и (или) дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Следовательно, федеральное законодательство не допускает принятия субъектом Федерации подобных расходных обязательств без внесения соответствующих изменений в вышеназванный Федеральный закон.

В этих условиях весьма своевременным является создание Правительством Москвы нового института — ювенальный работник в системе учреждений Департамента семейной и молодежной политики. Эти специалисты выделены субъектом Федерации — городом Москвой в целях социального сопровождения несовершеннолетнего правонарушителя на следствии, в суде и после вынесения приговора, то есть, по сути, частичного выполнения тех функций, которые мог бы реализовывать помощник судьи с функциями социального работника: собирать социально значимую информацию о подростке, совершившем преступление, предоставлять ее судье, а также организовывать реабилитационную работу с несовершеннолетними в целях их ресоциализации, исправления и перевоспитания. Ювенальные работники потенциально могли бы также выступать в качестве экспертов и специалистов в судебных заседаниях.

Система государственного управления в городе Москве, направленная на профилактику безнадзорности и защиту прав несовершеннолетних

На уровне города Москвы создана система органов исполнительной власти, государственных учреждений и муниципальных органов, осуществляющих профилактику безнадзорности и защиту прав несовершеннолетних.

² Стенограмма круглого стола «Становление ювенальной юстиции в России: опыт, проблемы и перспективы». Государственная Дума. 20 марта 2006 г.; Информационно-аналитические материалы «Правовое и социальное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в городе Москве». Аппарат Московской городской думы. 2006.

Полномочия органов исполнительной власти города Москвы, осуществляющих профилактику беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, и подведомственные им учреждения города Москвы

В положении о Департаменте семейной и молодежной политики города Москвы, утвержденном Постановлением Правительства Москвы от 5 декабря 2006 года № 929, указано, что одной из основных задач Департамента является реализация политики города Москвы в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Так, с целью оказания социальной, правовой, медико-педагогической помощи детям и подросткам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации, в 1996 году был создан Городской детский социальный центр (приют) для детей. Этот приют открылся на базе центра для детей из неблагополучных семей и детей сирот оздоровительного лагеря и находится он в ведении Департамента по делам семьи и молодежи города Москвы. Это одно из самых крупных социальных учреждений столицы, в котором проживает 170 воспитанников в возрасте от 4 до 18 лет, по тем или иным причинам оставшихся без родительского внимания³.

В рамках программы «Дети улиц» в 1997 году был создан Городской центр «Дети улиц» по профилактике безнадзорности, преступности, алкоголизма, наркомании и СПИДа среди несовершеннолетних. Указанная программа была принята 25 февраля 1997 года в виде Постановления Правительства Москвы № 137 «О программе “Дети улиц” на 1997 год». Необходимо отметить, что эта программа была направлена, прежде всего, на преодоление ведомственной разобщенности в профилактике безнадзорности. Видимый результат работы программы — создание Городского центра. На сегодняшний день, помимо Городского центра, создано 8 межрайонных центров «Дети улиц». За годы работы Городского центра накоплен большой опыт, в Центре имеется банк данных по организациям и службам города, решающим проблемы, связанные с профилактикой наркомании, СПИДа, алкоголизма и правонарушений среди несовершеннолетних⁴. Основными направлениями деятельности межрайонных центров являются: выявление несовершеннолетних групп социального риска; проведение лекций и семинаров по профилактике преступности, алкоголизма, наркомании и СПИДа; проведение медико-психологического обследования и психокоррекции подростков.

В целях обеспечения социально-психологической помощи москвичам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, и проведения реабилитационной работы с населением в Постановлении Правительства Москвы от 18 марта 2003 года № 163-ПП было принято решение о создании Государственного учреждения «Московская служба психологической помощи населению», учредителем которой стал Департамент семейной и молодежной политики города Москвы. В настоящее время филиалы службы открыты в 7 административных округах⁵. Основными направлениями деятельности службы

являются: семейное консультирование, экстренная психологическая помощь, психологическая реабилитация, учебно-методическая и информационная деятельность.

В системе Департамента функционируют 26 центров социальной помощи семье и детям.

Примерное положение о Государственном учреждении «Центр социальной помощи семье и детям» утверждено Приказом Департамента социальной защиты населения города Москвы от 11 апреля 2003 года № 188 (в связи с тем, что данные структуры до недавнего времени были подведомственны Департаменту социальной защиты населения), согласно которому центры должны быть созданы в каждом административном округе. Основной задачей центров является организация социальной помощи и поддержки нуждающимся семьям, детям и отдельным гражданам. Для выполнения задачи социальной помощи и поддержки детей центр осуществляет следующие функции: реализация программ по профилактике социального сиротства и программ в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, участие в разработке мероприятий по организации социального обслуживания и социальной защиты семей, детей и отдельных граждан; выявление семей и детей, нуждающихся в государственной защите, причин и факторов социального неблагополучия конкретных семей и детей, их потребности в государственной защите и их дифференцированный учет; определение нуждаемости семей и детей в конкретных видах и формах социально-экономических, социально-психологических, социально-педагогических, медико-социальных, юридических услуг; оказание помощи семьям в решении вопросов по преодолению сложных жизненных ситуаций; осуществление социального патронажа семей и детей, нуждающихся в социальной помощи, реабилитации и поддержке; оказание социальной поддержки и осуществление мер по адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выпускников сиротских учреждений, в возрасте до 23 лет; осуществление социальной реабилитации детей с ограниченными умственными и физическими возможностями; проведение работы по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, защите их прав, участие в работе по предупреждению алкоголизма, наркомании среди несовершеннолетних и иные функции.

Остальные функции Департамента направлены на содействие развитию талантливой молодежи, разработку и реализацию мер по профилактике негативных проявлений в детской, подростковой и молодежной среде и т.д.

Реализация государственной политики в области социальной защиты несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации, является одной из задач Департамента социальной защиты населения города Москвы⁶.

При этом государственную систему социальной защиты населения Москвы, в том числе социальные приюты для детей и подростков, социально-реабилитационные

³ <http://www.priyt.ru/priyt.htm>

⁴ <http://www.moscowstreet.ru>

⁵ <http://www.msph.ru>

⁶ Пункт 2.1.1 Положения о Департаменте социальной защиты населения города Москвы, утвержденного Постановлением Правительства Москвы от 19 декабря 2006 г. № 1009.

центры для несовершеннолетних, курирует Департамент социальной защиты населения города Москвы.

Специальным учреждением, входящим в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних города Москвы, является государственное учреждение «Социальный приют для детей и подростков», примерное положение о котором утверждено Приказом Департамента социальной защиты населения города Москвы от 11 апреля 2003 года № 188.

Основная задача Приюта заключается в оказании экстренной социальной помощи несовершеннолетним, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Для выполнения этой задачи Приют выполняет следующие функции: выявляет совместно с органами и учреждениями образования, здравоохранения, внутренних дел и другими организациями детей, нуждающихся в экстренной социальной помощи; обеспечивает временное проживание несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; организует медицинское обслуживание и обучение несовершеннолетних, находящихся в Приюте; решает вопросы о возвращении детей родителям или их законным представителям и т.д. Примерная штатная численность приюта на округ — более 100 человек.

Приюты созданы в 8 административных округах города Москвы. На округ приходится до 2 приютов. В Южном административном округе, помимо приюта, создано также государственное учреждение для содержания иностранных граждан с несовершеннолетними детьми «Канатчиково».

Задачу социальной реабилитации несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, выполняет государственное учреждение «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних административного округа города Москвы». Для выполнения этой задачи центр выполняет следующие функции: участвует в выявлении и устранении причин и условий, способствующих безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних; оказывает социальную, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, их родителям (законным представителям) в ликвидации трудной жизненной ситуации; разрабатывает и реализует программы социальной реабилитации несовершеннолетних, направленные на выход из трудной жизненной ситуации, и т.д. Примерная штатная численность центра на округ — более 100 человек.

Однако фактически социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних созданы только в нескольких округах.

В структуре Департамента социальной защиты населения города Москвы существует отдел по решению проблем беспризорности, безнадзорности несовершеннолетних и социальной поддержки семей с детьми, который состоит из двух секторов: социальной поддержки семей с детьми; по решению проблем беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних. В функции указанного отдела входят: участие в подготовке и выполнении распорядительных документов по вопросам социальной поддержки семье и детям; координация работы по расширению сети учреждений социальной помощи семье и детям; осуществление социального патронажа всех выпускников сиротских учреждений начиная с 1996 года и др.

Приказом Департамента образования города Москвы от 7 февраля 2006 года № 51 утверждена инструкция об организации ведения в государственных образовательных учреждениях Департамента образования города Москвы учета обучающихся и семей, находящихся в социально опасном положении.

Департамент проводит мероприятия по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних путем объединения усилий заинтересованных ведомств, для чего:

- принимает меры по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением (открытого и закрытого типа), образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также других учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении;

- участвует в организации летнего отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;

- ведет учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;

- разрабатывает и внедряет в практику работы образовательных учреждений программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних;

- создает психолого-медико-педагогические комиссии, которые выявляют несовершеннолетних, имеющих отклонения в развитии или поведении; проводят их комплексное обследование и готовят рекомендации по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и определению форм дальнейшего обучения и воспитания несовершеннолетних.

Вопросы оказания медицинской помощи беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним в лечебно-профилактических учреждениях урегулированы приказами Департамента здравоохранения⁷.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

В Москве также существует система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, правовой статус которых определен в Законе города Москвы от 13 апреля 2005 года № 12 «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». В систему комиссий входят городская межведомственная комиссия, окружные комиссии и районные комиссии.

Городская комиссия образуется мэром Москвы в соответствии с упомянутым Законом на срок его полномочий, которая координирует и контролирует деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, рассматривает жалобы и заявления и

⁷ Приказ Руководителя Департамента здравоохранения от 20 апреля 2004 г. № 196 и от 4 апреля 2005 г. № 145.

т.д.⁸. В состав этой комиссии входит 15 человек: представители органов государственной власти, государственных учреждений и т.д.

Окружная комиссия образуется префектом административного округа города Москвы на срок его полномочий. Численный (не менее трех человек) и персональный составы окружной комиссии определяются префектом административного округа по согласованию с городской комиссией. Окружная комиссия координирует и контролирует на территории административного округа города Москвы деятельность окружных органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и т.д.

Что касается полномочий районной комиссии по делам несовершеннолетних, то Законом города Москвы от 28 сентября 2005 года № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в Москве были наделены полномочиями города Москвы (государственными полномочиями) по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Полномочия органов местного самоуправления в городе Москве в области профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних

Районные комиссии осуществляют функции по защите прав несовершеннолетних. Эти комиссии призваны осуществлять контроль, обследование и проверку условий содержания, воспитания, обучения и применения труда несовершеннолетних в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, обращаться в суд за защитой прав и законных интересов несовершеннолетних, направлять в суд материалы на родителей, законных представителей несовершеннолетних в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей по содержанию, воспитанию, образованию, защите прав и интересов несовершеннолетних и т.д.

Анализ официальных интернет-сайтов муниципальных образований показывает, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите прав в муниципалитетах созданы. Численный состав комиссий — не более 12 человек. Председатели комиссий — руководители муниципалитета, заместители — чаще всего заместители главы управы района, также есть ответственный секретарь и инспектора, которые являются специалистами муниципалитета, но штатных специалистов не более двух. Члены комиссии, как правило, представлены директорами школ, социальными работниками, специалистами ОВД, специалистами муниципалитетов.

Статистика, свидетельствующая о том, что муниципалитеты владеют информацией о проживающих на их

территории несовершеннолетних, о количестве правонарушений, о мерах, принимаемых комиссией, и т.д., содержится, в частности, на официальных интернет-сайтах муниципальных образований.

В целом необходимо отметить, что комиссия как орган, рассматривающий материалы в отношении несовершеннолетних, совершивших противоправное деяние, и применяющий меры к несовершеннолетним и родителям, законным представителям несовершеннолетних, по своей сути не является органом, занимающимся профилактикой.

Говоря об органах местного самоуправления, необходимо также отметить, что Законом города Москвы от 4 июня 1997 года № 16 «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве» была создана система организации работы органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних. Закон обеспечивает правовую основу для создания оптимальных условий жизни и воспитания детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и несовершеннолетних, нуждающихся в государственной защите.

Основные выводы

Из вышеприведенных сведений можно сделать следующие выводы.

Исходя из разграничения в Конституции РФ полномочий Российской Федерации и ее субъектов и федерального законодательства о судостроительстве, невозможно создание ювенальных судов как специальных судов в субъектах Российской Федерации без внесения изменений в федеральное законодательство.

Однако ювенальная юстиция — это не только специализированные суды, но также и специализированные социальные службы, работающие в интересах несовершеннолетнего как до того, когда подросток окажется в суде, так и после вынесения судебного решения.

Сложность в осуществлении социально-профилактической деятельности в среде несовершеннолетних связана, прежде всего, с тем, что при сопровождении того или иного подростка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, требуется только индивидуальный подход, который может позволить применить необходимые в конкретном случае меры профилактического и корригирующего воздействия.

Крайне важным шагом, на наш взгляд, явилось создание института ювенальных работников в центрах «Дети улиц» как структур, которые могут работать в системе ювенальной юстиции и в существующей правовой ситуации.

Представляется, что именно наличие профильного подразделения, в функции которого входит взаимодействие со всеми социальными службами как до того, когда подросток окажется в суде, так и после судебного решения, говорит о начале формирования системы ювенальной юстиции в городе Москве.

*Сомина Елена Игоревна,
кандидат юридических наук,
эксперт Института права и публичной политики*

⁸ Распоряжение мэра Москвы от 13 октября 2006 г. № 282-РМ «О составе Московской городской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Раздел 3

РАБОТА С НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОРОДЕ МОСКВЕ В ОЦЕНКАХ ЭКСПЕРТОВ

Правовые и организационные основы социальной работы в рамках уголовного процесса по делам несовершеннолетних

Брифинг заседания круглого стола 28 сентября 2009 года

Открывая работу круглого стола, **О. Сидорович**, директор Института права и публичной политики, исполнительный секретарь Совета по вопросам управления и развития, обозначила цели и задачи мероприятия, которое продолжает серию встреч в рамках проекта, реализуемого при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы и направленного на совершенствование ювенальных технологий в столице. Она подчеркнула, что программа, в рамках которой организован круглый стол, носит комплексный характер и пытается на своей площадке объединить всех участников процесса, связанного с судьбой несовершеннолетних, находящихся в сложной жизненной ситуации. Кроме того, представилась редкая возможность обсудить правовые и организационные вопросы социальной работы в рамках уголовного процесса с участием представителей других регионов России — Санкт-Петербурга и Пермского края, где накоплен интересный опыт использования элементов ювенальной юстиции.

Дискуссию открыла **А. Шиловская**, эксперт Института права и публичной политики, которая в докладе «Правовые основы социальной работы по уголовным делам в отношении несовершеннолетних в Российской Федерации» представила общую характеристику проблемы. Правовой базой, на основании которой могут работать социальные работники, социальные педагоги при сопровождении несовершеннолетних, являются: Постановление Пленума Верховного Суда от 14 февраля 2000 года «О судебной практике по делам в отношении несовершеннолетних», где обуславливается необходимость более активного привлечения педагогов, психологов и других специалистов к участию в рассмотрении дел несовершеннолетних; статья 421 Уголовно-процессуального кодекса РФ, которая говорит о том, что с целью уточнения данных о личности несовершеннолетнего обвиняемого или подсудимого и выбора наиболее рациональных мер по его реабилитации и ресоциализации проводится социально-психологическое обследование несовер-

шеннолетнего; статья 58 УПК РФ, на основании которой судом в качестве специалистов привлекаются психологи медико-психолого-педагогических центров, центров психолого-педагогического или медико-социального сопровождения органов управления образованием либо специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, органов социальной защиты населения, то есть специалисты всех структур, которые имеются в Комплексе социальной сферы г. Москвы. Что касается самой процедуры привлечения, то УПК РФ устанавливает, что такие специалисты привлекаются для допроса несовершеннолетних до 16 лет обязательно; после 16 лет ограничений нет, но у следователя уже нет обязанности привлекать таких специалистов. Инициатором привлечения специалиста выступает следователь или законный представитель несовершеннолетнего.

В то же время до сих пор не создана единая система, которая обеспечивала бы полное сопровождение несовершеннолетних, совершивших преступления. В той модели, которая формируется в Москве, социальный ювенальный работник находится вне судебной системы. Пока существует проблема установления взаимоотношений с этой системой и взаимоотношений с органами следствия. В целях формирования и обеспечения функционирования системы взаимодействия разных структур и учреждений в процессе социальной работы с несовершеннолетними правонарушителями были приняты и продолжают разрабатываться некоторые документы. основополагающим документом стало Соглашение о сотрудничестве от 21 августа 2008 года между Правительством Москвы, Мосгорсудом, ГУВД по г. Москве и УФСИН РФ по г. Москве. Предметом Соглашения стало обеспечение сотрудничества и совместной деятельности указанных ведомств в работе с несовершеннолетними на этапе следствия, в период судебного разбирательства и после вынесения приговора. На основании этого Соглашения сотрудники органов и учреждений Комплекса социальной сферы, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав обеспечивают следователей, дознавателей, судей и сотрудников УФСИН полной и достоверной информацией о личности обвиняемого, подсудимого или осужденного, проводят беседы с несовершеннолетним, его родителями, выявляют причины и мотивы совершенного преступления. Правительство Москвы определило ответственным за реализацию Соглашения Депар-

тамент семейной и молодежной политики г. Москвы. Помимо этого документа, в ГУВД по г. Москве было разработано письмо о порядке взаимодействия следователя с ювенальными работниками по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. На межрайонные государственные учреждения — центры «Дети улиц», функционирующие в системе Департамента семейной и молодежной политики г. Москвы, возложено осуществление функций ювенальных работников. В них образованы ювенальные секторы или отделы. Наряду с этим в системе Департамента семейной и молодежной политики на базе Центра «Дети улиц» Юго-Западного округа Москвы был создан Методический центр по развитию ювенальных технологий в г. Москве.

Свои предложения и рекомендации по формированию системы ювенальной юстиции в г. Москве Институт права и публичной политики разработал в подготовленном в 2007 году Аналитическом докладе «Создание основы ювенальной юстиции в Москве: концепция, практика, законодательство», переданном Правительству Москвы. Эксперты Института готовы принять участие в дальнейшей работе над документами, регламентирующими организационные основы сопровождения несовершеннолетних на следствии, в суде и после вынесения приговора.

Н. Шилов, председатель Василеоостровского суда г. Санкт-Петербурга, дал высокую оценку вкладу Института права и публичной политики в создание основ ювенальной юстиции и представил модель организации взаимодействия социальных служб с судом в Санкт-Петербурге. Десять лет назад судьи Санкт-Петербурга проявили инициативу создания социальной службы для системы правосудия по делам несовершеннолетних, поскольку вопросы работы социальных служб в какой-то мере находятся на границе деятельности судебной власти.

Роль социальных служб — в первую очередь заниматься ранней профилактикой, поддержкой семьи, когда семья нуждается в правовой, психологической или материальной помощи. Но некоторые службы, использующие передовые технологии и подходы в работе, не только устраивают судьбу детей, которые остались без надлежащего попечения, но и сопровождают тех несовершеннолетних, которые совершили преступления. Задача социальных служб — расследовать причины, условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, определить, что толкнуло его на преступление, составить об этом полную картину и представить суду. Однако роль социальной службы на этом не заканчивается. Она должна составить соответствующую программу социальной реабилитации и применять ее после вынесения решения судом, если несовершеннолетнему было назначено наказание, не связанное с реальным лишением свободы. С этой целью должны создаваться и соответствующие социально-реабилитационные учреждения, с тем, чтобы их могли использовать при назначении судом наказания несовершеннолетним. Суд, со своей стороны, в соответствии со статьей 421 УПК РФ тоже обязан исследовать условия жизни и воспитания несовершеннолетнего. Но суд рассматривает дело в отношении несовершеннолетне-

го по тем документам, которые поступили к нему от органов следствия. У него нет возможности заниматься расследованием в процессе судебного рассмотрения. Суд должен исследовать те доказательства и материалы дела, которые ему представлены либо будут представлены на судебном заседании стороной, защитой, обвинителем, другими участниками процесса. То есть в плане расследования социальных причин совершения правонарушений задачи и правосудия, и социальных служб совпадают. Социальные учреждения находятся в системе органов исполнительной власти. Судебная система действует независимо, но что касается правосудия в отношении несовершеннолетних, да и вообще правосудия, и судебная власть, и исполнительная власть должны взаимодействовать и находить оптимальные решения пограничных задач, которые стоят и перед исполнительной властью, и перед судебной властью.

Докладчик напомнил о международных правовых актах, в частности о Конвенции о правах ребенка, ратифицированной Российской Федерацией, где особое внимание обращено на то, что работой с несовершеннолетними на стадии ранней профилактики, или стадии расследования уголовного дела и социального расследования в отношении несовершеннолетнего, совершившего преступление, или на стадии судебного рассмотрения должны заниматься соответствующим образом подготовленные специалисты, понимающие все тонкости общения с этой категорией и умеющие определить те инструменты, которые позволили бы соблюсти интересы несовершеннолетнего при разрешении сложившейся ситуации и найти оптимальное решение при назначении наказания. Конвенция о правах ребенка говорит также о том, что к несовершеннолетнему должны применяться меры воспитательного воздействия, в основном это опека, попечительство, обучение, чтобы помочь несовершеннолетнему нормально интегрироваться во взрослое общество.

Н. Шилов рассказал, что, когда было решено изменить ситуацию с правосудием в отношении несовершеннолетних в Петербурге и сократить количество несовершеннолетних, направляемых в места лишения свободы, были проведены дискуссии с представителями различных ведомств, которые в той или иной мере участвуют в профилактике правонарушений несовершеннолетних, в расследовании преступлений, в рассмотрении дел, в исполнении наказаний в отношении несовершеннолетних, позволившие выявить болевые точки, недостатки в работе тех или иных органов. Был сделан вывод о необходимости совершенствования системы правосудия в отношении несовершеннолетних именно путем привлечения социальных работников для расследования причин, условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, подготовки на основе этого досудебного доклада и предложений о возможных мерах исправления несовершеннолетнего без реального лишения свободы.

С использованием опыта социальных служб Франции и при финансовой поддержке Программы развития ООН и Детского Фонда ООН была проведена специализация судей во всех районных судах Санкт-Петербурга, а при Невском, Красногвардейском и

Калининском районных судах появились три социальных работника. В Городском суде Петербурга была учреждена должность социального работника, который занимался анализом происходящего, координацией действий и постановкой задачи перед Коллегией по делам несовершеннолетних в Городском суде, непосредственно занимающейся этими вопросами, и перед Координационным советом, созданным с привлечением представителей различных ведомств. Через два года по завершении этого проекта были подведены итоги с участием представителей различных ведомств Петербурга, европейских стран, специалистов из Совета Европы, которые дали положительную оценку проделанной работе, поскольку при минимальных финансовых вложениях (финансирование работы трех социальных работников и расходов на организацию семинаров и конференций с участием специалистов, в том числе из европейских стран) была оказана помощь десяткам несовершеннолетних, впервые был получен эффективный опыт работы социальной службы с системой правосудия. Однако Судебный департамент не проявил интереса к тому, чтобы взять социальную службу к себе под крыло, а возможно, не было реальных механизмов ее внедрения. Социальная служба была передана в исполнительную власть — Комитету по делам семьи и молодежи Правительства Санкт-Петербурга, который обязался увеличить количество социальных работников до количества судов в городе — до 23, провести обучение и закрепить этих социальных работников за судьями по делам несовершеннолетних.

Благодаря контактам со Стокгольмским университетом, был осуществлен проект, направленный на обучение социальных работников и судей по делам несовершеннолетних по методике социального расследования в отношении несовершеннолетних правонарушителей и составления досудебных докладов. На основании договора между Санкт-Петербургским городским судом, Комитетом по делам семьи и Стокгольмским университетом в течение пяти лет социальные работники и судьи проходили обучение в Петербурге с выездами в Стокгольм.

Докладчик выразил сожаление, что в Петербурге нет организации, аналогичной Институту права и публичной политики, которая занималась бы развитием идеологии внедрения элементов ювенальной юстиции, создания правовой базы.

С уходом социальной службы в исполнительную власть появились определенные трудности в плане координации действий и межведомственного взаимодействия. Поэтому создаются координационные советы из представителей различных организаций, с тем чтобы более квалифицированно подходить к развитию тех или иных направлений деятельности. Предполагается вернуться к идее подписания соглашения между Правительством Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургским городским судом, Городской прокуратурой и ГУВД, чтобы связать участников процесса развития ювенальной юстиции определенными обязательствами или хотя бы намерениями работы в определенном направлении.

По мнению Н. Шилова, определенным недостатком работы социальной службы в Петербурге является то,

что до сих пор в рамках этой службы не создано подразделение, которое занималось бы социальной реабилитацией в отношении условно осужденных. Когда удалось сократить в Петербурге количество несовершеннолетних, направляемых в места лишения свободы, стало очевидно, что штрафы и исправительные работы назначаются единицам, а в основном назначаемое наказание — лишение свободы условно, которое не несет в себе воспитательной, реабилитационной нагрузки.

Поэтому было найдено учреждение, которое разработало программу социальной реабилитации для условно осужденных⁹. В настоящее время оно имеет статус общественной организации и на 50 % финансируется из бюджета Комитета по труду и социальной защите, а остальные средства получает в виде грантов и пожертвований. Срок пребывания несовершеннолетнего рассчитан на три с половиной месяца и не зависит от срока, на который он осужден. В первые одну-две недели изучается личность несовершеннолетнего с учетом его данных, вырабатывается индивидуальная программа действий в отношении несовершеннолетнего. Потом следует основная часть программы. В конце его готовят к выходу, поэтому разрешают посещение дома. Параллельно с работой с несовершеннолетним по возможности ведется работа с родителями, чтобы они не «испортили» все, чего он достиг в центре. Летом организуются турпоходы, поездки в другие регионы России с привлечением уже прошедших реабилитацию. За пять лет через центр прошло более 100 человек. Дети приходят в центр принудительно, давая согласие в суде, чтобы избежать лишения свободы. Но, пройдя программу реабилитации, потом нередко приходят уже с какими-то своими идеями, для того чтобы пообщаться.

Для исправления подростка задействованы все сферы общественной жизни человека: участие в спортивных соревнованиях, посещение культурных мероприятий, они работают в больнице и ухаживают за тяжелобольными пожилыми людьми, посещают школу, обучаются профессии. С ними проводятся и развивающие мероприятия. Программа обсуждалась в различных аудиториях и всегда получала положительную оценку. Помещение подростка в центр не зависит от характера преступления. Как правило, это грабежи, угоны автомобилей, кражи, участие в драках, причинение телесных повреждений. Главное условие — наказание не должно быть связано с реальным лишением свободы. Если подросток учится в школе, ему дается возможность продолжить обучение в этой школе, но вначале под контролем социального работника. А для тех, кто оторвался от школы и с учетом возраста отстал, есть школа для учащихся с разным уровнем знаний не внутри центра, а в другом районе. Было только три рецидива, когда уже после окончания курса социальной реабилитации в течение условного срока осуждения несовершеннолетние совершили повторные преступления. Сейчас создается дневное отделение при центре для общения выпускников центра и воспитанников. Такая работа позволяет вернуть не-

⁹ Благотворительный фонд «Центр социальной адаптации святителя Василия Великого»

совершеннолетних к нормальной жизни, помочь им в становлении, получить образование, специальность и стать нормальными членами общества.

Опыт Санкт-Петербурга получил развитие в Ростовской и Саратовской областях при финансовой поддержке Программы развития ООН. В Ростове в судах появились ставки помощников судей с функциями социального работника и возможность создать отдельные составы для судей по делам несовершеннолетних.

Вместе с тем Н. Шилов подчеркнул, что при отсутствии закона о ювенальной юстиции, закона о ювенальных судах надо подходить к совершенствованию правосудия в отношении несовершеннолетних и к развитию социальных служб с учетом существующего законодательства РФ и международных правовых актов. По его мнению, деятельность социальных служб в системе исполнительной власти в наибольшей степени отвечает требованиям социального расследования в отношении несовершеннолетних правонарушителей. В Ростовской области действительно эффективно работает система «помощник и ювенальный суд». Но в этом есть опасность свести ювенальную юстицию к созданию ювенального суда, при котором социальный работник или помощник судьи с функциями социального работника занимается и социальным расследованием, но только с момента поступления дела в суд, и уже по материалам дела социальный работник анализирует ситуацию и предлагает судье какие-то меры. Видимо, он связывается и с представителями исполнительной власти, социальными службами, но работа идет в суде. Суд, вынося решение, нередко выносит частные постановления, в которых указывает на имеющиеся недостатки в работе соответствующих органов исполнительной власти, с тем чтобы эти недостатки были устранены. Это очень эффективный механизм для восстановления нарушенных прав несовершеннолетних. А их права часто нарушаются до того, как они совершили правонарушение. Поэтому для того, чтобы правильно реабилитировать несовершеннолетнего, надо восстановить его права.

Опыт европейских стран — Франции, Италии, Германии — свидетельствует, что суды там опираются на работу социальных служб на территориях, которые изначально организуют работу с несовершеннолетними, с семьей и несут ответственность за эту работу и ее качество. Суд не лишен возможности дать оценку этой работе при рассмотрении дела, и, если есть пробелы, недостатки этой работы или требуется импульс для создания механизмов для этой работы, суд вправе вынести частное постановление, в котором обратит внимание соответствующих ведомств или представителей ведомств на те или иные вопросы. Но социальный работник должен быть вне суда и независим от суда.

Ювенальная юстиция должна включать работу органов всех ветвей власти: исполнительной, законодательной, судебной. Видимо, с этим связаны сложности с принятием законов о ювенальной юстиции.

Н. Шилов считает неправильной позицию, когда социального работника предлагается, если не при- дать ему функции помощника судьи, называть его помощником судьи. Социальная служба должна быть социальной службой. Она должна иметь большой ав-

торитет, потому что она действительно вносит очень ценный вклад в работу, в профилактику и вообще в организацию жизни несовершеннолетних. И не только несовершеннолетних. Подготовленная ею информация очень важна для тех учреждений, которые потом будут работать с правонарушителем, — и для суда, и для организаций, которые занимаются исполнением наказания в отношении несовершеннолетнего. Ценность в том, что социальный работник — это профессионал. Он действует в рамках своих полномочий и дает информацию суду независимо от точки зрения суда, от того, какая там будет занята позиция. Это специалист, который может быть допрошен и в судебном заседании. Однако помощник судьи с функциями социального работника не может быть допрошен в судебном заседании ни в качестве свидетеля, ни в качестве специалиста, так как это противоречит не только этике, но и существующему уголовно-процессуальному законодательству. В какой-то мере помощник судьи по делам несовершеннолетних выполняет социальные функции. Но что касается подготовки досудебных докладов, социального расследования — это функция представителей исполнительной власти.

В Москве, с точки зрения докладчика, исполнительная власть очень грамотно и квалифицированно понимает задачу, которая стоит перед социальными органами, и хочет организовать дело так, чтобы был максимальный эффект. А максимальный эффект может быть, если к процессу привлечены все участники, в том числе и судьи. В Москве введена специализация судей в отношении несовершеннолетних. В Петербурге существует состав суда по делам несовершеннолетних. Н. Шилов сообщил, что он удивлен тем, что в Ростовском областном суде ликвидировали состав суда по делам несовершеннолетних, который анализировал работу всех судей по делам несовершеннолетних. По его мнению, это очень важный орган, который может не только анализировать, но и давать методические рекомендации судьям.

Что касается места социальной службы, которая занимается социальными расследованиями, Н. Шилов считает, что исполнительная власть имеет большую возможность в тактике и стратегии выстраивания своей работы. Если судебная власть с точки зрения функционирования является федеральной, функционирует строго в соответствии с федеральными законами, то создание судом каких-то специальных судов и составов может по-разному расцениваться. Иначе говоря, какие могут быть суды по делам несовершеннолетних, если нет об этом закона? То есть судья действует вразрез с законом. Поэтому требуется определенная осторожность в плане совершенствования судебной деятельности. Что касается исполнительной власти, то у субъектов Федерации очень много полномочий для совершенствования и развития работы, в том числе элементов ювенальной юстиции. Они вправе с учетом местных условий принимать законы субъектов Федерации. Это очень большой плюс. По мнению Н. Шилова, суды еще и по этой причине не должны на себя перетягивать вопросы социальной работы, поскольку в рамках испол-

нительной власти она может больше совершенствоваться и развиваться.

Н. Шилов подробно рассказал о конкретной практике взаимодействия социального работника со следствием и судом, сложившейся в Петербурге. Когда возбуждается дело в отношении несовершеннолетнего, представитель подразделения по делам несовершеннолетних в системе МВД ставит в известность социальную службу о том, что возбуждено уголовное дело в отношении несовершеннолетнего. Уже в процессе предварительного следствия социальный работник проводит социальное расследование. Необходимую информацию он получает от следователя. Это общая информация: фамилия, имя, отчество, место жительства подростка и информация о том, что он совершил. На момент поступления дела в суд социальный работник является лицом, более осведомленным о несовершеннолетнем, чем судья, и ему не приходится запрашивать никакой информации у суда. Но если социальный работник ее запросит, нет никаких проблем предоставить эту информацию, возможно, потому, что изначально социальная служба создавалась при судах. Социальный работник может обратиться к судье и следователю по поводу информации, которая его интересует. Хотя именно социальный работник должен после проведения социального расследования представить все данные о несовершеннолетнем, его окружении и о том, какие меры можно применить в отношении несовершеннолетнего. Сейчас закон не позволяет судье самостоятельно приобретать какие-либо документы, когда дело находится в суде. Если досудебный доклад подготовлен в процессе расследования и не приобщен к материалам дела, то в строгом соответствии с уголовно-процессуальным законодательством в судебном заседании по ходатайству одной из сторон и участников процесса — это может быть и защита, и гособвинитель, и сам подсудимый или его законный представитель — суд приобщает этот документ к материалам дела. Осложнений не возникало. Были случаи, когда на первых порах следователи пытались не давать информацию социальным работникам, ссылаясь на то, что законом это не предусмотрено. Этот вопрос обсуждался на Координационном совете с участием представителей различных ведомств, начальника следственного управления. И поскольку нужна информация не секретная, открытая, то пришли к выводу, что ею можно снабжать социального работника. Бывают ситуации, когда социальный работник не успевает провести социальное расследование. Но это относится к вопросам взаимодействия, координации. В Петербурге создана Ассоциация судей по делам несовершеннолетних, которая приглашает на совещания, семинары, различные мероприятия социальных работников, руководителей социальной службы для того, чтобы обсуждать общие вопросы.

Один из важных вопросов — оформление согласия несовершеннолетнего и его законного представителя на оказание социальной помощи и социального сопровождения. По мнению Н. Шилова, это не вызывает трудностей, хотя бывали единичные случаи, когда социальный работник не находил взаимопонимания с обвиняемым и с законным представителем. Но обычно

согласие дается, и социальное расследование проводится, только если несовершеннолетний готов сотрудничать с социальным работником. Возникали более сложные вопросы в процессе создания механизма взаимодействия с Центром социальной реабилитации: каким образом построить работу этого Центра с несовершеннолетним при назначении наказания в виде лишения свободы условно и направить его в закрытое учреждение, где он должен находиться круглосуточно? Решили начать работу Центра с дневного пребывания там несовершеннолетнего. Работа в течение месяца в этом режиме показала, что никакого эффекта нет. Несовершеннолетний уходит вечером домой или в ту среду, которая его окружает, и на следующий день с ним надо начинать работу с нуля. Поэтому пришли к выводу, что несовершеннолетний должен все же находиться в этом Центре круглосуточно. Был разработан распорядок дня этого Центра, в соответствии с которым нахождение несовершеннолетнего там предусмотрено в течение круглых суток. В судебном заседании несовершеннолетнего спрашивают, согласен ли он, чтобы на него возложили обязанность пройти курс социальной реабилитации. Как правило, подростки соглашались. В конце судебного следствия у представителя Центра также спрашивают, готовы ли взять в Центр этого несовершеннолетнего с учетом особенностей его личности. Если в Центре готовы и подсудимый не возражает, на несовершеннолетнего возлагается обязанность пройти курс социальной реабилитации.

А когда подросток приходит в Центр вместе с родителями (если они есть и адекватно относятся к ситуации), их знакомят с распорядком дня и берут с него обязательство добровольно соблюдать распорядок дня этого Центра. Таким образом, как бы заключается с ним договор. В обычном смысле правовым договором это назвать нельзя. Но фактически это соглашение между несовершеннолетним, его родителями и Центром о том, что они согласны, чтобы он пребывал в этом Центре. Если он будет уклоняться от выполнения этой обязанности, то уголовно-исполнительная инспекция вправе поставить вопрос об отмене условного осуждения и о направлении такого несовершеннолетнего в места лишения свободы.

Внедрение элементов ювенальной юстиции, развитие социальных служб должно способствовать оздоровлению общества, повышению правовой культуры и возрождению нравственности в обществе. Докладчик считает, что правильно строит политику то государство, которое заявляет: если мы правильно организуем профилактику, мы сэкономим огромные государственные средства. А мы разбазариваем средства, давая возможность разлагаться обществу и детям оказываться в таком окружении и состоянии. Вместо огромных затрат на детские дома, значительно правильнее было бы помочь семье, которая еще в состоянии взяться за ум, встряхнуться, встать на ноги и заниматься воспитанием ребенка.

Затронув вопрос о рассмотрении дел несовершеннолетних мигрантах из стран ближнего зарубежья, Н. Шилов подчеркнул, что для того, чтобы рассмотреть дело несовершеннолетнего, необходимо установить его личность с достаточной полнотой. Все должно

быть очень конкретно и понятно: место и время рождения, наличие родителей и что он из себя представляет. Легче будет решить вопрос, если будут сотрудничать органы следствия и социальные службы. Но это необходимо устанавливать, связываясь с тем регионом, откуда он появился. Без этого нельзя направить дело в суд, пока доподлинно не установлена личность несовершеннолетнего в процессе предварительного расследования.

В завершение выступления Н. Шилова, вошедший в состав недавно созданной Рабочей группы при Совете судей РФ по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации, поделился информацией о ее целях и задачах.

Основной задачей Рабочей группы будет являться изучение и анализ опыта регионов, подготовка рекомендаций использования того или иного опыта в других регионах для тиражирования в массовом масштабе. Это и своего рода контроль за тем, что происходит в регионах, и оценка эффективности опыта, и насколько он актуален для использования в других регионах. Кроме того, этот опыт будет использован при разработке нового законодательства. Планируется участие представителя Рабочей группы в разработке законопроектов, связанных с развитием ювенальной юстиции. Пока идет организационная работа, в том числе вырабатывается название Рабочей группы и основные направления деятельности. Совет судей России соизмеряет свои действия с Верховным Судом РФ, а позиция Совета судей, по мнению Н. Шилова, находит отражение в позиции Верховного Суда РФ. Вопросы развития ювенальной юстиции обсуждались и в Администрации Президента, и в Правительстве. Однако не все министерства ответственно подошли к этому вопросу. Некоторые пытались просто отписаться, ничего не предлагая. Тем не менее процесс обсуждения идет очень активно. Вместе с тем в последнее время стали ставиться вопросы о том, не повредит ли развитие элементов ювенальной юстиции семье, и особенно принятие закона о ювенальной юстиции. Якобы тем самым детям дается возможность «сажать» родителей, что это будет способствовать разрушению семьи. Но задача ювенальной юстиции — укрепление института семьи. Государство не намеревается взять на себя функции родителей и вмешиваться в каждую семью, чтобы там что-то корректировать. Во всех российских законах и международном законодательстве утверждается, что приоритет в воспитании детей и ответственность ложится на родителей и членов семей. Вместе с тем, если в семье возникли проблемы, государство должно оказать помощь, не преследуя свои цели, а добиваясь восстановления полномочий и ответственности родителей. Что касается наказаний, ювенальная юстиция не стремится наказывать в основном родителей. Ее задача состоит в том, чтобы ни один несовершеннолетний, совершивший правонарушение, не остался без наказания. Сейчас фактически остаются без наказания несовершеннолетние, осужденные условно. А это около 70 % всех осужденных несовершеннолетних. Задача ювенальной юстиции — наполнить это наказание, не связанное с лишением свободы, воспитательными мерами, механизмами социальной реабилитации, чтобы

каждого несовершеннолетнего не оставить без внимания, а постоянно его сопровождать, наставлять, помочь ему самостоятельно выйти в жизнь нормальным здоровым человеком. Поэтому профессионалы, помимо своей работы, должны разъяснять позицию ювенальной юстиции в целом, ее идеологию и задачи, которые нацелены на укрепление института семьи и на повышение роли родителей в семье.

Л. Соболева, помощник судьи Пермского краевого суда, доцент кафедры социальной работы Пермского государственного университета, прежде чем представить модель организации взаимодействия суда, следствия и социальных служб в период расследования и судебного разбирательства уголовных дел с участием несовершеннолетних в Пермском крае, кратко охарактеризовала этот субъект Федерации. В Пермском крае проживает 2,7 млн чел. Детское население составляет 550 тыс. В городах проживает около 70 % населения. Каждый пятый житель региона — это несовершеннолетний. В 2008 году было совершено 48 810 преступлений. По количеству преступлений Пермский край — на пятом месте в России. На первом месте по этому показателю находится Москва, затем Московская область, Свердловская и Ростовская области. Однако с учетом так называемого коэффициента безопасности, который рассчитан по количеству зарегистрированных преступлений на 10 тыс. чел. населения, Пермский край занимает первое место. Край перенасыщен учреждениями уголовно-исполнительной системы. Там находятся 46 пениitenciарных учреждений, в которых отбывают наказание 38 тыс. чел., в том числе детская воспитательная колония на 500 мест, где в настоящее время содержатся примерно 200 несовершеннолетних. Раньше в крае были две воспитательные колонии, но из-за сокращения детского населения одна колония была закрыта. По сравнению с соседними регионами, в Пермской области самое криминализованное население в Прикамье. Это является одной из предпосылок формирования преступности среди несовершеннолетних. Удельный вес подростковой преступности в составе всех совершаемых в регионе преступлений является самым высоким в Приволжском округе и составлял в Пермском крае 7,7 % в 2008 году, а в среднем по Приволжскому округу — 6,8 %. В ряде муниципалитетов Пермского края он доходит до 16–20 %. Несмотря на то что в последнее время в крае наблюдается снижение числа преступлений (в прошлом году по абсолютным показателям было снижение на 27 % по всем преступлениям по сравнению с 2007 годом, в 2007 году по сравнению с 2006 годом — на 24 % по разным причинам), при сопоставлении количества преступлений и численности детского населения, которое не увеличивается, эта цифра остается без изменений. Поэтому когда говорится о снижении детской преступности и по России в целом, то снижаются абсолютные показатели. Проблема все еще остра. Не уменьшается число несовершеннолетних, осужденных к лишению свободы, по отношению к общему числу осужденных — это 26–28 %. Почти 30 % осужденных — подростки. Такой показатель, как совершение преступлений ранее судимыми подростками, то есть подростками с неснятой и непогашенной судимостью, имеет тенденцию к

росту и по России, и по региону: в 2006 году — 26 %, в 2008 году — 30 %. Поэтому преступность в Пермском регионе и, в частности, преступность несовершеннолетних — острейшая проблема.

Л. Соболева отметила, что преступления несовершеннолетних совершаются, как правило, в группе, они многосоставные, многоэпизодные, отличаются повышенной дерзостью. Поэтому в первую очередь необходимо ставить вопрос о профилактике детской преступности. Не случайно Верховным Судом еще в 2001 году был поддержан проект поправок в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в части создания ювенальных судов в рамках судов общей юрисдикции и поддерживается деятельность экспериментальных площадок в Ростове, Санкт-Петербурге, Пермском крае. Их уже около двадцати. Ювенальная юстиция — это не только специальные условия судопроизводства. Это прежде всего изменение отношения к несовершеннолетнему. Это наличие ранней, докризисной, кризисной, посткризисной профилактической работы на основе восстановительных технологий. В этом особенность пермской модели. До того как ее внедрять по результатам анализа, детей распределили по группам: группа риска — 45 %, социально благополучные дети — 48 % и социально дезадаптированные — 7 %. Это дети, находящиеся в социально опасном положении. Сюда относятся и дети-сироты. Органы исполнительной власти проанализировали, что надо сделать, чтобы уровень криминализации детского населения был ниже и как можно больше детей не доходило до суда. В 2002 году начали разработку программы «Семья и дети» сначала в Прикамье, в последующем она стала краевой целевой программой «Семья и дети». Работа программы была сосредоточена на шести направлениях или в шести проектах. В каждом проекте есть свой координатор деятельности, определены цели, задачи, конечные показатели, целевые показатели, есть план мероприятий. Сначала была большая работа по распределению ответственности. В 120-м законе ответственность размыта. Но региональное законодательство дает возможность подготовить законодательное поле для инициатив и для профилактической деятельности. Был подготовлен ряд законов. Программа «Семья и дети» имеет статус закона. В Законодательном собрании края была утверждена ее концепция, направления деятельности или проекты. Кроме этого, был принят закон о комиссии по делам несовершеннолетних, определены ее полномочия, выстроена вертикаль от краевой комиссии по всему краю. Финансовые средства на организацию деятельности краевой комиссии сосредоточены в краевом бюджете; других комиссий — в органах местного самоуправления. Но управляет всем краевая комиссия, которая дает технические бюджетные задания по принципу договоров. Председатель комиссии — заместитель председателя правительства Пермского края. Он заключает с главой местного самоуправления соглашение в рамках проекта, где определены конкретные шаги. В аппарате комиссии по делам несовершеннолетних есть человек, который координирует эту целевую программу. Комиссия находится в системе Департамента по развитию человече-

ского потенциала при правительстве Пермского края. Разумеется, у каждого муниципалитета может быть своя модель, и у каждого субъекта Федерации могут быть свои правила игры с учетом объективных и субъективных условий.

Раскрывая суть концепции целевой программы «Семья и дети», Л. Соболева подчеркнула, что главное — выстроить работу по направлениям программы, начиная от ранней профилактики. Задача ранней профилактики — улучшить здоровье, увеличить количество браков, снизить количество разводов, уровень материнской смертности, прирост числа детей-сирот и детей, находящихся в социально опасном положении. За раннюю профилактику отвечает человек, который находится в Министерстве образования. В комиссии заслушиваются только итоги, отчеты и т.д. А координатор второго проекта находится в соцзащите. Этот проект выявляет детей, находящихся в социально опасном положении. Тут заложен принцип конкуренции. Если координатор первого проекта заинтересован, чтобы меньше было детей, находящихся в социально опасном положении, то второй проект направлен на то, чтобы как можно больше выявить таких детей. Цель — максимально снизить количество сирот и детей, находящихся в социально опасном положении, увеличить количество усыновлений, увеличить число приемных, патронатных семей, то есть создать барьеры до того, как ребенок попадает в суд.

По мнению Л. Соболевой, благодаря тому, что в крае была сформирована база, которая касается детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, приемных, патронатных семей, снизилось количество детских домов. Два года назад их было 40, сейчас работают 15 детских домов. Остальные детские дома не закрыли, а, передав детей в приемные, патронатные семьи, репрофилировали их в службы сопровождения этих семей, то есть там работают их кураторы. Есть еще социально-реабилитационные центры.

В Пермском крае разработан проект создания системы ювенальной юстиции, в основе которого — восстановительные технологии. Они распределены на шесть уровней. Работа по ним идет параллельно. На данном этапе главное внимание сконцентрировано на ранней профилактике, снижении уровня конфликтности. Создавая школьные службы примирения, проанализировали, в чем причина преступлений, что за ребенок этот малолетний преступник. 99 % из них уже совершали административные правонарушения. Их уже обсуждали на комиссиях по делам несовершеннолетних. Сейчас в крае 400 школьных служб примирения во всех 50 муниципальных образованиях. В каждой школе стремятся создать службу примирения, хотя есть и другие технологии. Школьную службу примирения курируют педагог и психолог. В программе «Семья и дети» Пермского края заложены средства на обучение этим технологиям. Эта работа идет с 2002 года. Поскольку школьным службам примирения необходима супервизия, в муниципалитетах созданы муниципальные службы примирения, которые являются методическим центром и выполняют функцию супервизоров, а также занимаются наиболее сложными случаями, которые выходят на суд.

Следующее проблемное поле — это административные правонарушения. Они рассматриваются в комиссиях по делам несовершеннолетних. С 2002 года отработан алгоритм деятельности комиссий в связке с социальным работником. Заседание КДН не сводится просто к обсуждению несовершеннолетнего, там присутствует специалист по социальной работе из социальной службы и максимально используются возможности восстановительных программ, то есть восстановление отношений между обидчиком и жертвой. Но восстановительные программы — не панацея. Задача комиссии — не просто обсудить ребенка и вынести административное наказание: штраф или предупреждение, которое может оказаться бездейственным, а разработать индивидуальную программу профилактической работы. То есть по всем несовершеннолетним, попадающим в поле зрения комиссии, рассматриваются причины правонарушения и разрабатывается индивидуальная программа профилактической работы. Если необходимо, разрабатывается восстановительная программа.

Что касается отбывания наказания несовершеннолетними, совершившими преступление, Л. Соболева рассказала, что в крае есть три учреждения закрытого типа — одна школа и два ПТУ, и шесть школ открытого типа, которые, на ее взгляд, лучше, чем закрытые. В них тоже применяются восстановительные технологии, но иного рода. В колониях сейчас максимально гуманизируется процесс отбывания наказания, упор делается на воспитание ценностей, которые будут востребованы на воле. Это кружки, секции, различные реабилитационные мероприятия. Важна работа с персоналом колоний, который оказался не готов к новым требованиям. С 2002 года органы исполнительной власти проводят с ним обучающие программы. В колониях создан психологический центр подготовки к освобождению и установлена взаимосвязь с комиссиями по делам несовершеннолетних. За полгода до освобождения несовершеннолетнего связываются с комиссией, определяют, где ребенок будет жить, что он будет делать, и за этим ребенком закрепляется в центре социального обслуживания куратор. Применяются различные восстановительные процедуры, не только примирительные программы, например проводятся семейные конференции. За адаптацию после освобождения отвечают социальные службы, учреждения социального обслуживания. Координирует всю эту работу комиссия по делам несовершеннолетних. Ответственная за этот проект — заместитель начальника отдела Комитета соцразвития. Координатор проекта наделен Председателем Правительства большими полномочиями. Если есть серьезные проблемы, она может вынести их на уровень председателя комиссии, Председателя Правительства. Регулярно у Председателя Правительства Пермского края собираются ответственные за проект «Безопасность» (касающийся и взрослых, и детей) от УВД, УФСИН, от суда и т.п., и если возникает какой-нибудь затор в работе, на этих совещаниях проблема быстро решается. Сначала собирались раз в неделю, сейчас — раз в месяц.

Более подробно Л. Соболева остановилась на работе судебной системы. В Краевом суде 10 лет назад был создан специализированный состав по рассмотрению дел в отношении несовершеннолетних. В него входят наиболее опытные судьи. Этот состав рассматривает кассационные дела. В этом составе находится судья-координатор, который занимается ювенальной юстицией. После того как в 2002—2006 годах социальную сферу края напятили ювенальными, восстановительными технологиями, с 2006 по 2008 год два суда в экспериментальном режиме работали в связке с социальными учреждениями. Заключено соглашение и разработана программа по взаимодействию суда и социальных служб. В 2005 году был создан Координационный совет по ювенальной юстиции, в который вошли заместитель председателя Законодательного собрания, курирующий социальную сферу, председатель Комиссии по делам несовершеннолетних, заместитель начальника ГУВД и т.д. Раз в квартал на Координационном совете рассматриваются вопросы внедрения ювенальной юстиции. В городских и районных судах приказами председателей судов закреплена специализация судей по делам несовершеннолетних и введен помощник судьи по делам несовершеннолетних. В 2006—2008 годах была проанализирована работа двух пилотных судов, от чего-то отказались. В 2008 году опыт был распространен на пять судов, а в 2009 году уже 20 судов в Пермском крае стали работать в таком режиме. В 2008 году было подписано Соглашение между Председателем Правительства и Председателем Краевого суда о взаимодействии по внедрению ювенальных технологий. Сейчас обсуждается вопрос о расширении этого Соглашения, чтобы был еще дополнительный документ.

Другой важный документ — постановление Комиссии по делам несовершеннолетних, которое закрепляет регламент взаимодействия КДН и суда. В КДН есть регламент взаимодействия по всем проблемным полям, в котором пошагово расписано, кто что делает и за что отвечает.

Л. Соболева продемонстрировала схему работы школьных служб примирения в целях снижения количества конфликтов, переходящих в стадию противоправного поведения, как пример модели для одного из шести уровней ювенальных технологий. Она подчеркнула, что главная особенность в том, что на этом поле взаимодействуют три агента: школьная служба примирения, муниципальная служба примирения и учреждение социального обслуживания. Большая часть конфликтов завершается примирением сторон. Поэтому в школах охотно создают службы примирения: в 2007 году планировалось создание 40 служб примирения в школах, фактически создано 190; в 2008 году их было уже 250, а в настоящее время — 440. Наиболее сложные случаи передаются в муниципальные службы примирения. Сейчас в Пермском крае 37 муниципальных служб примирения на 50 муниципальных образований.

Л. Соболева подробно описала механизм взаимодействия в суде. В суд поступает уголовное дело или материал. Материал — это оповещение о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания или в учреждение закрытого типа. Материал рассмат-

ривается по специальным нормам, предусмотренным 120-м законом, а не УПК. Время рассмотрения не много другое, но схема та же. В течение одного дня судья знакомится с делом и передает его помощнику. Помощник в течение одних суток направляет характеризующий материал (выборку из обвинительного заключения) в КДН, которая связывается либо с муниципальной службой примирения, либо с отделением профилактики безнадзорности социальной службы. В комиссии ведется регистр детей, находящихся в социально опасном положении. Комиссия сверяет, есть ли этот несовершеннолетний в регистре, реализовывалась ли в отношении него программа индивидуальной профилактической работы, каковы ее результаты. У комиссии задача разработать каждому ребенку программу индивидуальной профилактической работы. За эту программу есть конкретный ответственный. Раз в три месяца на заседании комиссии рассматриваются результаты индивидуальной профилактической работы. Если этот ребенок состоит на учете, ответственный поднимает материал, собирает дополнительную информацию о несовершеннолетнем. Если ребенок не состоит на учете, его ставят на учет, закрепляют куратора и разрабатывают программу индивидуальной профилактической работы.

Есть другое направление — это восстановительные программы муниципальной службы примирения. Определяется, есть ли перспективы в этом конкретном деле на восстановительные процедуры. Если есть, то работают с правонарушителем или обвиняемым и потерпевшим. Таким образом, за три дня до судебного заседания социальное досье возвращается к помощнику судьи. Там содержится информация о несовершеннолетнем, о результатах проведения восстановительных программ, может быть примирительный договор либо результат программы реабилитации. Помощник судьи представляет социальное досье судье. В судебное заседание в качестве специалиста может быть вызван куратор этого несовершеннолетнего либо ведущий восстановительных программ, это зависит от дела. Решение суда направляется в комиссию по делам несовершеннолетних для контроля за исполнением. Особое внимание Л. Соболева обратила на то, что помощник судьи по делам несовершеннолетних — не социальный работник, у него другие функции. Его задача — установить контакт с комиссией по делам несовершеннолетних и с несовершеннолетним, собрать характеризующий материал и отправить его в комиссию. А когда этот материал вернется, обобщить и представить досье судье. Но он должен уметь общаться с несовершеннолетним, потому что судья может направить письмо потерпевшему и правонарушителю или обвиняемому о проведении восстановительных программ. Однако он не заменяет по функциям социальных работников, то есть суд должен работать в том правовом поле, в котором он и работает обычно, но с использованием всех специфических возможностей в отношении несовершеннолетнего, которые дает законодательство. Об эффективности такой работы в связке суда с КДН, социальными службами наглядно свидетельствуют следующие данные: из 169 несовершеннолетних, дела которых были

рассмотрены в суде с 2006 года, только три человека совершили правонарушение повторно.

Завершая выступление, Л. Соболева еще раз акцентировала внимание на особенности пермской модели, которая состоит в том, что судебная система, оставаясь основным звеном в отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних, встроена в общую систему профилактики правонарушений среди несовершеннолетних, которая объединяет усилия досудебных школьных и муниципальных служб примирения, судебных, пенитенциарных и постпенитенциарных учреждений. От эффективного взаимодействия между ювенальной судебной системой и органами исполнительной власти зависит снижение рецидивов, повторной преступности несовершеннолетних. Но, по ее убеждению, работа была бы эффективней, если бы был принят закон о ювенальной юстиции.

Работа с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения, в рамках комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в городе Москве¹⁰

Основой современной ювенальной юстиции должны быть не суды, а система социальных служб, осуществляющих сопровождение несовершеннолетних на стадии дознания, следствия, в суде и самое главное — после суда.

Почему самое главное после суда? Потому что суд, рассматривая уголовное дело несовершеннолетнего, решает, как правило, две задачи:

1) выяснение полной характеристики социального окружения подростка, полную объективную оценку его личности, выяснение причин, способствующих совершению преступления. Итогом этого выяснения является объективное наказание и частное постановление;

2) возложение в приговоре обязанностей на несовершеннолетнего, которые должны стать основой плана индивидуально-профилактической работы, которая должна проводиться с ним, если наказание не связано с реальным лишением свободы. Естественно, у суда узкоспециализированная задача. Поэтому очень важно взаимодействие ювенальных работников со следователями, дознавателями и с уголовно-исправительной инспекцией после вынесения приговора. Вместе с тем, для того чтобы приговор мог действительно лечь в основу плана работы с этим подростком, необходимо, чтобы ювенальный работник мог собрать данные и представить соответствующие сведения суду. Но ни органы дознания, ни следственные органы, ни суд не наделены полномо-

¹⁰ Доклад был представлен на семинаре «Проблемы взаимодействия государственных учреждений Комплекса социальной сферы города Москвы, органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и судов в работе с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения», организованном 29 сентября 2009 г. Институтом права и публичной политики при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы.

чиями по устройству несовершеннолетнего, решению социальных проблем. Здесь незаменима роль комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), потому что комиссия — это единственный орган, который не только наделен межведомственными полномочиями по координации деятельности всех органов и учреждений системы профилактики, но и властными полномочиями. Только комиссия имеет право выносить постановления, обязательные для органов и учреждений системы профилактики, и только комиссия имеет право заставить школу взять ребенка, если она отказывает, трудоустроить ребенка и т.д. То есть именно комиссия обладает такими юридическими полномочиями. Я, конечно, далек от того, чтобы возвращаться к практике 1918 года, когда комиссии были фактически досудебными органами, потому что все уголовные дела в отношении несовершеннолетних поступали сначала в комиссию и комиссия определяла, заниматься ли воспитательной работой с этим подростком или передавать дело в суд для применения к нему мер уголовного воздействия. Сама идея эта неплохая и тогда успешно реализовывалась, но вряд ли она соответствует современным реалиям.

Тем не менее суд, возлагая на несовершеннолетнего обязанности по продолжению учебы, по трудоустройству и т.п., не может сам своим приговором создать механизм оказания помощи этому подростку. Бывает ситуация, когда суд возложил на него обязанности, подросток хочет эти обязанности исполнить, но не может, так как его куда не берут. Только комиссия, утверждая разработанный ювенальным работником план, может обязать необходимые учреждения, государственные и муниципальные структуры организовать с таким подростком соответствующую работу.

Вместе с тем возникает вопрос: почему, если комиссия обладает такими властными полномочиями, ее, за исключением некоторых районов, где развивается ювенальная юстиция, не ставят в центр координирующей работы?

Проблема — в кадровом обеспечении. Например, в Москве на городском уровне и в административных округах в комиссиях нет штатных работников. Я тоже, являясь ответственным секретарем городской комиссии, не являюсь штатным работником комиссии, это для меня общественная нагрузка и занимает 40 % моих обязанностей. Все остальное — это другие полномочия как сотрудника аппарата Правительства Москвы. Та же ситуация на уровне округов. Только на уровне районов имеются по 2 штатных работника: ответственный секретарь и инспектор комиссии, которые фактически должны выполнять весь объем полномочий комиссии. При этом, учитывая тот объем документооборота, который поступает в комиссию, они с трудом справляются только с бумагами, а в рейды выходить, по квартирам проверять, понятно, никаких человеческих сил не хватает.

Для того чтобы план индивидуально-профилактической работы был составлен квалифицированно, необходимо, чтобы он составлялся разнопрофильными специалистами. Недостаточно быть юристом, педагогом, социальным работником, нужно объединить предложения всех специалистов. В состав комиссии входят

разные специалисты, но они работают на общественных началах, и у них просто нет времени заниматься составлением этого плана. Поэтому давно уже назрело понимание того, что должна быть создана специальная служба, которая занималась бы не только подготовкой материалов к судебным заседаниям, что делается в большинстве регионов России, где реализуются программы по ювенальной юстиции, но занималась бы и тем, что на Западе называется «службой пробации», то есть социальным сопровождением этого подростка на всех стадиях после суда.

В Москве в отличие от других регионов инициатором развития системы ювенальных технологий стали не суды, а первый заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы Л.И.Швецова. Именно она активный сторонник ювенальных технологий, именно она проявила инициативу активизировать эту деятельность в Москве. Именно по ее инициативе вопрос о создании системы ювенального сопровождения был рассмотрен 17 июня 2007 г. на заседании Московской городской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Там обсуждался опыт разных регионов, в том числе. опыт Ростова, Санкт-Петербурга. В идеале, конечно, с учетом полномочий, которыми наделена комиссия по делам несовершеннолетних, обязанности по ювенальному сопровождению и соответствующие штаты должны бы быть в структуре комиссии. Кстати говоря, в Московской области создана система штатных работников аппарата комиссии на всех уровнях, поэтому там эта модель реализуется через комиссии. Мы неоднократно предлагали Мэру Москвы создать такую систему. К сожалению, ни до финансового кризиса, ни во время финансового кризиса это предложение не было поддержано Мэром. Поэтому в данный момент Москва не может пойти по этому пути.

На заседании Московской городской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав 17 июня 2007 г. было принято решение, что координирующую роль необходимо возложить на Департамент семейной и молодежной политики города Москвы, раз не получается пойти по пути штатного укрепления комиссии. Предполагалось, что Департамент создаст в своей структуре управление по ювенальным технологиям, специалисты которого будут заниматься социальным сопровождением. Но наступил кризис, и создание управления отложили до лучших времен. Проект этого Постановления прошел все согласования, кроме Департамента финансов и Департамента экономической политики и развития города Москвы. Возможно, эта инициатива получит развитие на более высоком уровне позже.

Но нельзя ждать, когда закончится финансовый кризис, и ничего не делать. Поэтому на Коллегии Департамента семейной и молодежной политики было принято решение создать на базе Юго-Западного административного округа Методический центр по развитию ювенальных технологий в г. Москве, а на базе межрайонных центров «Дети улиц» всех других округов — соответствующие отделы ювенальных технологий.

При рассмотрении опыта Ростова, где ювенальные работники находятся в структуре судов, являются по-

мощниками судей, против использования этого опыта в Москве категорически выступала и выступает Егорова Ольга Александровна, Председатель Московского городского суда. Дело в том, что непонятно процессуальное положение этого работника. Если он работник суда, как он может давать заключение как специалист в судебном заседании. То есть здесь возникают чисто процессуальные проблемы. Поэтому в Москве мы решили последовать примеру Санкт-Петербурга — создания социальных служб. Но в Петербурге социальная служба действует на базе неправительственной организации. Мы пошли по пути встраивания системы социальных работников в систему государственных учреждений, государственных служб.

Следующим шагом в реализации принятых решений явилось Соглашение¹¹ между Правительством Москвы, Мосгорсудом, УФСИН и ГУВД по г. Москве. Оно самое общее, но это первый шаг, который, кстати, подтолкнул Городской суд в лице Ольги Александровны Егоровой сказать: «Да, мы не против ювенальных технологий». До этого нередко говорилось, что Городской суд — это тормоз для развития системы ювенальной юстиции в Москве, и О.А. Егорова категорически против. На самом деле она не против. Просто у нее другое видение.

Соглашение было подписано, но реализуется оно медленно. В развитие этого Соглашения был разработан более детальный регламент взаимодействия между соответствующими службами и ювенальным работником. На данный момент регламент пока не утвержден. Предполагалось, что он будет приложением к проекту постановления о создании управления по ювенальным технологиям. В настоящее время он не утвержден по той причине, что после создания Методического центра по развитию ювенальных технологий на Юго-Западе Москвы хотелось бы наработать наиболее полный опыт. Иначе каждое ведомство Москвы стремится переиначить этот Регламент по-своему, чтобы как можно меньше делать самим и побольше делали все остальные. Хотелось бы, чтобы регламент, который в конце концов будет утвержден первым заместителем Мэра Москвы в Правительстве Москвы Л.И. Швецовым,

стал нужным для конкретных работников, был приземленным, а не некоей виртуальностью и теоретическим представлением, как они должны работать.

Очень важный вопрос — возможное возникновение межведомственных непониманий, нестыковок, проблем. Поскольку службы ювенальных работников находятся в системе конкретного ведомства — Департамента семейной и молодежной политики, нужно было создать межотраслевой орган, который мог бы эти проблемы снимать. В этих целях по распоряжению Л.И. Швецовым была создана Рабочая группа по внедрению ювенальных технологий в г. Москве. Руководителем Рабочей группы является Гримальская Юлия Валентиновна, заместитель руководителя Департамента семейной и молодежной политики, являюсь заместителем руководителя этой Рабочей группы. В состав Рабочей группы входят представители суда, УФСИН, ГУВД и следственных органов при ГУВД по г. Москве. Если в какой-то ситуации возникнет непонимание, на заседании Рабочей группы можно будет это обсудить, в том числе и взаимодействие со следственными органами.

Самое главное в организации этой работы — это четкое определение роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. К сожалению, большая проблема — психологический фактор, когда специалисты комиссии не всегда четко понимают свои полномочия и очень часто не умеют ими пользоваться. Создание центра по ювенальным технологиям — это толчок для комиссий к пониманию, что социальный работник сам не наделен полномочиями устроить кого-либо куда-нибудь, но социальный работник и только он наделен правом и обязан разработать нормальный детальный план индивидуально-профилактической работы, который в обязательном порядке должен быть утвержден на заседании комиссии. И тогда этот план приобретает обязательную силу для организаций, которые указаны в этом плане. Поэтому, если будут возникать какие-то проблемы у специалистов по ювенальным технологиям с районными комиссиями, то не надо бояться обращаться в городскую комиссию, так как у нее больше полномочий.

Резюмируя сказанное, хочу подчеркнуть, что в отличие от других регионов России город Москва предусмотрел в своем законодательстве не только обязанности комиссий, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних выполнять те или иные возложенные на них обязанности, но и предусмотрел ответственность (в виде штрафов) граждан, должностных лиц и организаций, которые не выполняют постановления комиссий, препятствуют членам комиссии выполнять возложенные на них обязанности.

При обсуждении дальнейшего развития в г. Москве ювенальных технологий, службы ювенальных работников Головань А.И., в то время уполномоченный по правам ребенка по г. Москве, предлагал — и предложение это на перспективу было принято, — чтобы ювенальный работник работал не только с подростками, которые нарушили закон, которые подозреваются в совершении преступления или признаны виновными в совершении преступления, но и с семьями. И вообще в

¹¹ *Прим. ред.*: Проект межведомственного соглашения о взаимодействии при рассмотрении уголовных дел в отношении несовершеннолетних и социальном сопровождении несовершеннолетних на следствии, в суде и после вынесения приговора между Правительством Москвы, Московским городским судом, ГУВД по городу Москве и УФСИН по городу Москве был подготовлен экспертной группой Института права и публичной политики в конце 2007 г. по инициативе и при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы в рамках проекта «Создание основы для ювенальной юстиции в городе Москве: концепция, практика, законодательство». В результате данного проекта был подготовлен и издан Аналитический доклад «Создание основы ювенальной юстиции в Москве: концепция, практика, законодательство», — М., Институт права и публичной политики, 2008 г., 60 стр. С электронной версией Аналитического доклада можно ознакомиться по адресу: http://ilpp.ru/page_pid_284_lang_1.aspx

перспективе ювенальный работник должен принимать участие во всех судебных заседаниях, где рассматриваются семейные, гражданские споры с участием несовершеннолетних. Потому что, когда делят имущество или определяют, с кем надо проживать ребенку, как правило, все обсуждается на эмоциях, а специалисты органов опеки и попечительства участвуют далеко не во всех делах по гражданским спорам, и обычно заключение сводится к констатации факта жилищных условий, есть ли место для проживания ребенка, а как ребенок относится к родителям, как он учится в школе, посещают ли родители школу, ходят ли на родительские собрания, специалисты по опеке не выясняют. Поэтому, когда они представляют свое заключение, они в большинстве случаев не полностью объективны, что вызывает большое количество жалоб на них. Причем граждане вместо того, чтобы обжаловать решения судов, которые вынесены, жалуются на специалистов по опеке, так как считают, что, если бы специалист по опеке дал другое заключение, то и решение было бы другое. На самом деле судьи у нас самостоятельны. Заключение органов опеки они не всегда принимают и часто выносят решение, прямо противоположное тому, что говорят органы опеки. Тем не менее граждане во всем винят специалистов органов опеки. Почему так? Потому что у специалистов по опеке нет времени, да и полномочий полностью обследовать все социальное окружение несовершеннолетнего, который участвует в данном судебном заседании.

И кратко для справки: у нас на учете по итогам первого полугодия 2009 г. в комиссиях состоит 9172 не-

совершеннолетних. Если сложить всех подростков, освобожденных по категориям: совершивших деяния, имеющие признаки состава преступления, до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности, осужденных к наказаниям, не связанным с реальным лишением свободы — условно, к исправительным работам, к обязательным работам, вернувшихся из специальных учебных заведений закрытого типа, воспитательных колоний, то их получится всего 375 чел. В том числе: 16 чел. вернувшихся из мест лишения свободы, 303 чел. освобожденных условно в соответствии с приговором, 12 чел. осужденных к исправительным работам, 9 чел. осужденных к обязательным работам, 35 чел. вернувшихся из спецшкол закрытого типа.

Для такого города, как Москва, цифра совсем небольшая. И я не вижу особых препятствий, чтобы в отношении этих 375 чел. наладить нормальную профилактическую работу, чтобы они повторно не совершали преступлений, и помочь им решить возникающие у них социальные проблемы. 303 осужденных условно с отсрочкой приговора распределяются по административным округам следующим образом: СВАО — 31, САО — 30, ЮАО — 61, СЗАО — 21, ВАО — 30, ЮВАО — 61, ЮЗАО — 17, ЦАО — 11, ЗАО — 31, Зеленоград — 10.

*Котов Юрий Борисович,
Ответственный секретарь
Московской городской межведомственной
комиссии по делам несовершеннолетних
и защите их прав*

Информационно-справочный материал о работе с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения, в системе ГУВД по г. Москве

В соответствии с поставленными МВД России и ГУВД по г. Москве задачами в 2009 году основные усилия подразделений по делам несовершеннолетних и других служб органов внутренних дел были направлены на усиление борьбы с безнадзорностью и беспризорностью несовершеннолетних, активизацию мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних, дальнейшую отработку механизма противодействия преступным проявлениям с их стороны и вовлечению детей и подростков в криминальную деятельность, повышение уровня взаимодействия между субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Предпринятые меры принесли определенные положительные результаты.

В целом в текущем году на территории г. Москвы отмечено снижение количества преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их участии на 11,1 %, в том числе тяжких и особо тяжких на – 18,6 %.

Вместе с тем удельный вес преступлений данной категории к общему количеству раскрытых за отчетный период уменьшился и составил 1,7 %, что меньше, чем в Центральном Федеральном округе (4,4 %) и значительно меньше, чем в целом по России (5,4 %).

На фоне стабилизации подростковой преступности отмечается рост насильственно-корыстных преступлений: разбоев, мошенничеств, вымогательств, а также преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков и сильнодействующих веществ.

Кроме того, усиливается агрессивность, жестокость, присутствующие при совершении преступлений и общественно опасных деяний: почти 85 % общественно опасных деяний, совершаемых подростками, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности, связано с нанесением ими телесных повреждений.

В этой связи ГУВД по г. Москве считает, что давно назрела необходимость ограничения в законодательном порядке преступной практики внедрения средствами массовой информации в сознание несовершеннолетних культуры жестокости и насилия, пропаганды наркомании, алкоголизма и сексуальной распущенности.

Прежде всего это касается телевидения, кинотеатров, где даже на дневных детских сеансах показывают рекламные ролики, в прямом смысле растлевающие детей и подростков, и главное – неконтролируемого Интернета.

На 8,4 % (с 443 до 480) возросло количество преступлений, совершенных несовершеннолетними в группе, в том числе в группе со взрослыми – на 25,9 % (с 305 до 384).

В целях дальнейшего предупреждения групповой подростковой преступности проводится работа по выявлению и постановке на профилактический учет групп несовершеннолетних с антиобщественной и преступ-

ной направленностью, а также по проведению мероприятий индивидуально-профилактического характера по их разобщению.

В текущем году количество поставленных на профилактический учет ПДН групп данной категории возросло по сравнению с прошлым годом на 3,4 % (с 1677 до 1734).

Одновременно следует отметить, что увеличилось на 4,2 % количество выявленных и поставленных на учет именно антиобщественных групп этой категории (с 1530 до 1594), т.е. групп несовершеннолетних, которые еще не совершили преступлений. Кроме того, за истекший период года на профилактический учет поставлено 35 групп несовершеннолетних противоправной направленности, в состав которых входят взрослые. Принимаемые оперативно-профилактические меры позволили разобщить и переориентировать на 6 % групп несовершеннолетних больше, чем в 2008 году.

В текущем году направлено в суд в порядке статьи 150 УК РФ 129 уголовных дел, по которым в совокупности с другими преступлениями привлечено к уголовной ответственности 10 взрослых.

В порядке статьи 151 УК РФ в суд направлено 12 уголовных дел, по которым к уголовной ответственности привлечено 2 взрослых.

В то же время в специализированное государственное учреждение «Канатчиково» для совместного содержания на период до выдворения за пределы Российской Федерации помещено 139 иностранных граждан, нарушавших режим пребывания на территории Российской Федерации и занимавшихся попрошайничеством на улицах столицы (63 родителя и 76 детей).

В текущем году на 20,2 % снизилось количество несовершеннолетних, привлеченных к уголовной ответственности.

В общем числе несовершеннолетних, привлеченных к уголовной ответственности, жители г. Москвы составляют 67 % (2008 год – 66 %), иногородние – 33 % (2008 год – 34 %).

При этом количество несовершеннолетних жителей г. Москвы, совершивших повторные преступления, снизилось на 33,3 % (со 120 до 80).

Также отмечается снижение на 21,2 % учащихся, привлеченных к уголовной ответственности (с 808 до 637).

На 15,8 % снизилось количество общественно опасных деяний, совершенных несовершеннолетними, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности, (с 749 до 631), на 15,3 % уменьшилось и количество лиц, их совершивших (с 941 до 797), в том числе на 13,3 % – количество учащихся общеобразовательных школ (с 855 до 741).

Почти каждое пятое преступление на территории г. Москвы совершается несовершеннолетними или при их участии в ночное время.

05.03.09 г. в 00.15 в дежурную часть ОВД по району Восточное Дегунино САО г. Москвы за употребление наркотического средства растительного происхождения доставлен несовершеннолетний житель г. Москвы Халлыев И., 1992 года рождения, учащийся ГОУ СОШ № 1424. Подросток

был направлен на медицинское освидетельствование в НБ № 17, по результатам которого в отношении него был составлен административный протокол за потребление наркотического средства без назначения врача и направлен в КДНиЗП по месту жительства Халыева И.

В июне текущего года Главным управлением внутренних дел по г. Москве был рассмотрен Федеральный закон от 28.04.09 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В связи с тем, что данный закон дает понятие ночного времени — с 22 до 6 часов, нам необходимо внести изменения в «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

Для тщательной подготовки нормативного правового акта и реализации его положений в Москве создана межведомственная рабочая группа в составе представителей всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая практически уже проработала изменения, которые в ближайшее время будут внесены в нормативные акты, регламентирующие работу с несовершеннолетними и их родителями.

На протяжении последнего времени одной из важнейших проблем является кризис семьи, утрата семьей традиционных форм воспитания.

В связи с этим профилактическая работа в семьях уже давно определена как одно из важнейших направлений деятельности московской милиции

При этом особое внимание уделяется именно ранней профилактике семейного неблагополучия. Особое внимание в профилактике правонарушений несовершеннолетних уделяется работе с родителями. При этом работа столичной милиции по предотвращению и предупреждению раннего семейного неблагополучия проводится в тесном взаимодействии со всеми субъектами профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних и в первую очередь — с территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДНиЗП), являющимися координаторами проводимой работы. В 2009 году выявлено и поставлено на профилактический учет в ПДН 5083 родителя, уклоняющихся от воспитания, обучения и содержания своих несовершеннолетних детей, что на 8 % больше, чем в 2008 году (4706), в том числе по информации КДНиЗП — 137 (+10,5 к уровню 2008 года), а по информации органов опеки и попечительства, социальной защиты населения, здравоохранения, образования — 417 (+3 % к уровню 2008 года).

По информации УУМ в текущем году выявлено и поставлено на профилактический учет в ПДН 540 неблагополучных родителей, что на 14,6 % больше, чем за аналогичный период 2008 года, а по информации сотрудников УР — 47 (+11,9 % к уровню 2008 года).

В целях защиты прав и интересов детей в суды, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства сотрудниками милиции было подготовлено и направлено 1550 (2008 год — 1403, +10,5 %) материалов на родителей, не выполняющих обязанности по воспитанию, обуче-

нию и содержанию несовершеннолетних детей, допускающих жестокое обращение с ними, в том числе 1546 (2008 год — 1400, +10,4 %) материалов — о лишении их родительских прав или ограничении в родительских правах.

Кроме того, до решения вопроса о лишении родительских прав органами опеки и попечительства из семьи в связи с угрозой жизни и здоровью было изъято 108 детей.

20 родителей привлечено к уголовной ответственности в порядке статьи 156 УК РФ (неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего).

На 11,2 % увеличилось применение административной практики в отношении родителей и на 9,6 % — в отношении иных лиц, в том числе за вовлечение несовершеннолетних в употребление спиртных напитков и одурманивающих веществ.

На КДНиЗП рассмотрено 8 тысяч материалов в отношении родителей, что на 12,8 % больше, чем за аналогичный период 2008 года.

Плохие условия семейного воспитания являются, в свою очередь, основной причиной безнадзорности детей и подростков, выражающейся в их противоправном поведении.

В целом количество несовершеннолетних, доставляемых в территориальные ОВД за различные правонарушения, в 2009 году по сравнению с 2002 годом увеличилось незначительно (на 6 %).

Однако количество несовершеннолетних, доставляемых в территориальные ОВД за занятие бродяжничеством и попрошайничеством, по сравнению с 2002 годом в 2009 году снизилось почти на 60 % и продолжает снижаться (в текущем году — -8% к уровню 2008 года).

В то же время доля безнадзорных москвичей в общем массиве доставленных в ОВД стабильно увеличивается. В 2002 году она составляла 15,5 %, в 2008 году — 20 %, в текущем году — 23 %.

Увеличивается и доля подростков, доставляемых за употребление спиртных напитков. В 2002 году она составляла 17 % (11 706), а в 2009 году — 53 % (31 424), а доля школьников среди несовершеннолетних москвичей данной категории увеличилась в 4 раза (с 8 % до 32 %).

В текущем году в дежурные части ОВД г. Москвы за различные правонарушения доставлено 59 341 несовершеннолетний (2008 год — 61 528, -3,6 %).

Из них: за занятие бродяжничеством и попрошайничеством 77,3 % (7486) несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, — иногородние.

Помещено в ЦВСНП ГУВД по г. Москве 1212 (2008 год — 1220, -7%) подростков данной категории.

В медицинские учреждения направлено 5470 (2008 год — 5538, -1,2 %) несовершеннолетних.

Количество детей и подростков, объявленных в розыск в 2009 году, снизилось на 1 %.

Актуальным направлением деятельности органов внутренних дел является профилактика экстремистских проявлений в подростковой среде на международной почве.

В целях предотвращения и пресечения противоправных действий со стороны несовершеннолетних членов различных неформальных молодежных группировок (далее НФМО) в 2009 году ГУВД по г. Москве организовано и проведено 196 специализированных рейдов, в которых были предусмотрены скоординированные меры по предупреждению правонарушений со стороны несовершеннолетних болельщиков спортивных команд и членов НФМО, организовано 481 проверка мест концентрации членов НФМО.

Сотрудниками милиции доставлено в ОВД по району г. Москвы 208 подростков данной категории, из них 176 — учащиеся образовательных учреждений, в том числе 82 школьника.

К административной ответственности привлечено 125 несовершеннолетних членов НФМО, достигших 16-летнего возраста.

На профилактическом учете в ПДН УВД по АО г. Москвы по состоянию на 01.11.09 состоит 168 несовершеннолетних данной категории.

Из них: 157 учащихся образовательных учреждений, в том числе 106 школьников.

В связи с этим сотрудники ПДН уделяют особое внимание проведению работы по предупреждению экстремизма в общеобразовательных школах.

Участковые уполномоченные милиции и сотрудники ПДН ориентированы на активизацию профилактической работы в учебных заведениях и общежитиях, расположенных на территориях обслуживания, с целью своевременного предупреждения возможных конфликтов на межнациональной основе, а также выявления истинных причин их проведения и зачинщиков.

Работа по противодействию экстремистским проявлениям продолжается и находится на постоянном контроле руководства ГУВД по г. Москве.

Приказом ГУВД по г. Москве от 11.04.07 № 200 «О мерах по совершенствованию деятельности подразделений по делам несовершеннолетних» организация профилактической работы с несовершеннолетними и родителями на базе общеобразовательных учреждений признана приоритетным направлением деятельности ПДН территориальных отделов внутренних дел и вменены функции «школьных инспекторов» для работы в учебных заведениях, находящихся в зоне обслуживания участковых пунктов милиции, в обязанности 538 инспекторов по делам несовершеннолетних отделов внутренних дел по районам города Москвы.

Указанные сотрудники занимаются правовым воспитанием учащихся, формированием позитивного правосознания несовершеннолетних, предупреждением распространения пьянства и наркомании, пресечением фактов торговли спиртными напитками и наркотиками вблизи школ, профилактикой и пресечением иных правонарушений и преступлений среди учащихся.

Кроме того, «школьные» инспектора участвуют в охране общественного порядка при проведении в образовательном учреждении культурно-массовых мероприятий, а также выполняют иные обязанности, предусмотренные действующим законодательством по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних.

В обязанности «школьных» инспекторов входит и ежемесячное информирование руководства о ситуации с правонарушениями среди несовершеннолетних в школах, а также ежеквартальные выступления на педагогических советах.

«Школьный» инспектор принимает активное участие в решении вопросов с пропусками занятий отдельными учащимися без уважительной причины. При выявлении детей и подростков, не приступивших к обучению или уклоняющихся от посещения учебных заведений, принимаются незамедлительные меры к их устройству или возвращению в данные учреждения.

В практику совместных профилактических мероприятий ПДН и образовательных учреждений в 2009 году продолжена такая форма работы, как проведение занятий с учащимися по «Азбуке выживания».

В целом в 2009 году в общеобразовательных школах города проведено 10 тысяч бесед и лекций на правовые темы, в том числе по профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании, а также проявлений экстремизма в молодежной среде.

Предпринимаемые меры принесли определенные положительные результаты. В текущем году снизилось количество учащихся общеобразовательных школ:

- доставленных в территориальные ОВД за различные правонарушения — на 6,5 % (с 15 166 до 14 187); в том числе

- за употребление наркотиков и психотропных веществ — на 21,2 % (с 118 до 93),

- за нарушение общественного порядка членов НФМО — на 42,4 % (с 361 до 208);

- совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности — на 13,4 % (с 855 до 741).

На 15,8 % снизилось и количество общественно опасных деяний, совершенных несовершеннолетними, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности, в учебных заведениях — с 327 до 263.

На 12,2 % (с 2877 до 3227) увеличилось количество учащихся общеобразовательных школ, посещающих кружки и спортивные секции, (из числа состоящих на профилактическом учете в ПДН).

На 9,4 % увеличилось количество бесед и лекций, проведенных «школьными» инспекторами в общеобразовательных школах.

В целом в 2009 году выявлено и поставлено на профилактический учет в ПДН 10 769 несовершеннолетних правонарушителей (2008 год — 10 564, +2 %).

Всего в текущем году в зоне профилактического воздействия сотрудников органов внутренних дел находилось более 22 тысяч несовершеннолетних. По состоянию на 01.11.09 на профилактическом учете в ПДН состоит 11 115 несовершеннолетних, в том числе употребляющих наркотики и психотропные вещества без назначения врача.

Сотрудники внутренних дел г. Москвы проводят активную работу по выявлению наркопритонов, пресечению фактов вовлечения несовершеннолетних в антиобщественную деятельность и привлечению к уголовной ответственности взрослых лиц, вовлекающих в нее детей и подростков.

Важным направлением в предупреждении наркомании и токсикомании среди подростков является проведение органами внутренних дел с участием органов здравоохранения, образования, общественности профилактических мероприятий, направленных на выявление: подростков, употребляющих наркотические и психотропные вещества; мест кустарного производства, сбыта наркотиков и их потребления; распространителей и взрослых лиц, вовлекающих несовершеннолетних в наркоманию; групп подростков, склонных к употреблению токсических и наркотических средств.

Так, в 2009 году сотрудниками милиции проведено 672 профилактических мероприятия (в 2008 году – 647), направленных, в том числе, и на профилактику наркомании среди подростков.

В ходе данных мероприятий сотрудниками органов внутренних дел выявляются и пресекаются правонарушения несовершеннолетних в сфере незаконного оборота наркотиков. В дежурные части ОВД г. Москвы было доставлено в состоянии наркотического или токсического опьянения 137 подростков (в 2008 году – 113).

Всего в текущем году за употребление наркотических средств или психотропных веществ было доставлено 254 несовершеннолетних (в 2008 году – 296), в том числе учащихся школ – 93 (в 2008 году – 118), учащихся других образовательных учреждений – 49 (в 2008 году – 58).

Поставлено на профилактический учет в подразделения по делам несовершеннолетних – 163 подростка данной категории (2008 год – 177), в том числе учащихся школ – 87 (2008 год – 79), учащихся других образовательных учреждений – 57 (2008 год – 57).

На сегодняшний день в сфере профилактического воздействия органов внутренних дел г. Москвы находятся 206 несовершеннолетних, употребляющих наркотики или психотропные вещества (2008 год – 234), в том числе учащихся школ – 116 (2008 год – 125), учащихся других образовательных учреждений – 67 (2008 год – 81).

Сотрудники ПДН г. Москвы проводят с состоящими на учете несовершеннолетними и их родителями индивидуальную профилактическую работу.

В целях профилактики распространения наркомании органы внутренних дел строят свою работу в тесном взаимодействии с органами здравоохранения, максимально используя возможности наркологической службы города для оказания медицинской помощи подросткам, находящимся в зависимости от наркотических или токсических веществ.

В текущем году по инициативе инспекторов ПДН врачами-наркологами было обследовано 435 (2008 год – 429) несовершеннолетних, употребляющих наркотические и другие одурманивающие вещества. Вошли в практику выездные обследования врачами-наркологами несовершеннолетних, состоящих на учете в милиции за употребление наркотических и токсических средств.

Вместе с тем в последнее время широкое распространение приобрело анонимное обследование и лечение подростков у частных лиц, рекламируемых в средствах массовой информации, которое, как правило, не

дает положительного эффекта. Осуществление контроля за деятельностью этих врачей крайне затруднено.

В 750 общеобразовательных школах города созданы группы родительской общественности, в состав которых вошли более 3 тысяч родителей. В целях пресечения проникновения наркотиков в школы территориальными органами внутренних дел по согласованию с администрациями учебных заведений проводится их обследование с участием кинологов со служебными собаками. Такая форма профилактики является эффективной и наглядной.

Особое внимание данному направлению работы уделялось при проведении в текущем году городской оперативно-профилактической операции «Подросток-Игла» (с 4 по 10 марта 2009 года). В операции приняли участие более 3 тысяч сотрудников столичного гарнизона милиции и 970 представителей всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Доставлено в дежурные части территориальных ОВД 2 тысячи несовершеннолетних правонарушителей, в том числе за нарушение антинаркотического законодательства – 44 несовершеннолетних, за нарушение антиалкогольного законодательства – 1116.

04.03.09 г. в 18.00 час. в дежурную часть ОВД по району Котловка УВД ЮЗАО г. Москвы за токсикоманию (вдыхание газа для заправки зажигалок) доставлены жители г. Москвы учащиеся специальной школы открытого типа № 3 Анишин Ю.В., 1994 года рождения, и Крепостнов С.В., 1995 года рождения. Родители подростков привлечены к административной ответственности в порядке статьи 20.22 КоАП РФ. Административный материал направлен в КДНиЗП по месту проживания несовершеннолетних.

05.03.09 г. в 10.40 час. в дежурную часть ОВД по району Южное Чертаново УВД ЮАО г. Москвы из ГОУ СОШ № 657 были доставлены учащиеся данной школы: Даниленко Н.С., 1994 года рождения, Горбунов Н.И., 1994 года рождения, и Борщев А.В., 1994 года рождения. В ходе проверки установлено, что утром перед уроками подростки, купив 6 банок коктейля «Ягуар» и выпив его в подъезде дома, пришли в школу, где вели себя неадекватно и на замечания учителей не реагировали. Несовершеннолетние были обследованы врачом-наркологом, в результате чего Борщев А.В. госпитализирован в ДКБ № 13 с диагнозом «алкогольное опьянение». В отношении родителей несовершеннолетних Даниленко Н.С. и Горбунова Н.И. составлены административные протоколы по статье 20.22 КоАП РФ. Административные материалы направлены в КДНиЗП района Южное Чертаново г.Москвы.

05.03.09 г. в 23.30 час. в дежурную часть ОВД по району Нагатинно-Садовники УВД ЮАО г. Москвы в состоянии наркотического возбуждения доставлен несовершеннолетний житель Московской области Махов А.С., рождения 27.07.91, не-

работающий. В ходе проверки установлено, что Махов А.С. употребил наркотическое средство «гашиш». Подросток был освидетельствован в НД № 1, после чего в отношении него был составлен административный протокол по статье 6.9 КоАП РФ. Кроме того, при наружном досмотре у несовершеннолетнего Махова А.С. было обнаружено наркотическое средство «гашиш» массой 4,3 г, которое он носил при себе для личного пользования. По данному факту в ОВД по району Нагатинно-Садовники УВД ЮАО г. Москвы 06.03.09 г. возбуждено уголовное дело № 264879 в порядке части 1 статьи 228 УК РФ. В отношении Махова А.С. избрана мера пресечения — подписка о невыезде. В ОВД по месту жительства подростка направлена информация (исх. № 180 от 05.03.09 г.).

05.03.09 г. в 00.15 час. в дежурную часть ОВД по району Восточное Дегунино УВД САО г. Москвы за употребление наркотического средства растительного происхождения доставлен несовершеннолетний житель г. Москвы Халлыев И., 1992 года рождения, учащийся ГОУ СОШ № 1424. Подросток был направлен на медицинское освидетельствование в НБ № 17. По результатам обследования в отношении несовершеннолетнего был составлен административный протокол в порядке статьи 6.9 КоАП РФ, который направлен в КДНиЗП по месту жительства Халлыева И.

05.03.09 г. сотрудниками ПДН ОВД по району Крюково УВД Зеленоградского АО г. Москвы совместно с представителем опеки и попечительства муниципалитета района Крюково была проверена по месту жительства гр-ка Никитина М.П., 1976 года рождения, состоящая на профилактическом учете в ПДН как неблагополучная мать (длительное время употребляет наркотические средства и психотропные вещества). В сентябре 2008 года по решению КДНиЗП у гр-ки Никитиной М.П., в связи с угрозой жизни и здоровья, был изъят ее несовершеннолетний сын Никитин А.М., 2004 года рождения, и помещен в социальный приют для детей и подростков «Крюково». Гр-ке Никитиной М.П. КДНиЗП на исправление ее образа жизни был дан срок — 6 месяцев. По результатам проверки установлено, что гр-ка Никитина М.П. не изменила свой образ жизни, не трудоустроилась, не создала нормальных бытовых условий для жизни и здоровья ребенка. В связи с этим было принято решение о подготовке и направлении в суд материала о лишении гр-ки Никитиной М.П. родительских прав.

10.03.09 г. в 15.00 час. сотрудниками ПДН ОВД по району Отрадное УВД СВАО г. Москвы совместно с представителями опеки и попечительства муниципалитета района Отрадное по ходатайству ГОУ СОШ № 970 была проверена гр-ка Шагалева И.М., 1970 года рождения, имеющая на иждивении несовершеннолетних детей, учащихся ГОУ СОШ № 970: Шагалева В.В., 1992 года рождения,

и Шагалева Н.В., 1994 года рождения. Кроме того, установлено, что у гр-ки Шагалева И.М. длительное время проживает ее подруга гр-ка Панова О.Н., 1970 года рождения, жительница Московской обл., имеющая на иждивении несовершеннолетних детей, учащихся ГОУ СОШ № 970: близнецов Панова А.А. и Панова А.А., 1992 года рождения, и Васильеву М.Е., 1998 года рождения. На момент проверки квартира находилась в антисанитарном состоянии, отсутствовали спальные места, у детей был обнаружен педикулез. С января 2009 года все дети не посещали школу из-за отсутствия у них необходимой одежды и обуви. На момент проверки гр-ка Шагалева И.М. и гр-ка Панова О.Н. были в алкогольном опьянении. В связи с тем, что дети находились в социально опасном положении, представителем опеки было принято решение об изъятии детей у обеих матерей.

Подростки направлены в ДГКБ № 21 (наряды скорой помощи № 700084, 702715, 64, 139) для дальнейшего помещения в приют «Алтуфьево» и социально-реабилитационный центр «Отрадное». В отношении родителей составлены административные протоколы в порядке статьи 5.35 КоАП РФ. Административный материал направлен в КДНиЗП по месту регистрации гр-ки Шагалева И.М. и фактического проживания гр-ки Пановой О.Н. Обе матери поставлены на профилактический учет, как неисполняющие обязанности по воспитанию, содержанию и обучению своих несовершеннолетних детей. Представителем опеки было принято решение о направлении в суд материала о лишении родительских прав гр-ки Шагалева И.М. В отношении гр-ки Пановой О.Н. направлена информация по месту ее регистрации.

04.03.09 г. в 13.00 час. сотрудниками Службы по ЮВАО УФСКН РФ по г. Москве за совершение незаконного сбыта наркотического средства (героин 0,32 г) задержана гр-ка Волошина В.Г., 1983 года рождения, жительница г. Москвы, имеющая на иждивении малолетних детей: Уварину А.С., 2003 года рождения, и Волошину А.М., 2007 года рождения. По данному факту в СО ЮВАО возбуждено уголовное дело № 315747 по части 3 статьи 30, части 1 статьи 2281 УК РФ. Кроме того, установлено, что гр-ка Волошина В.Г. злоупотребляет спиртными напитками, не уделяет должного внимания воспитанию своих детей. В связи с этим она поставлена на профилактический учет в ПДН ОВД по району Марьино УВД ЮВАО г. Москвы, как неблагополучная мать.

04.03.09 г. выявлен житель Республики Узбекистан гр-н Ширинов М.М., 1980 года рождения, временно зарегистрированный в г. Москве, который на протяжении длительного времени: с декабря 2008 года по февраль 2009 года склонял к употреблению наркотических средств (гашиш) несовершеннолетнюю Черных Г.А., рождения 31.08.91, жительницу Республики Марий Эл. По данному факту в ОВД по району Южное Тушино УВД СЗАО г. Москвы

04.03.09 г. возбуждено уголовное дело № 211292 по пункту «в» части 2 статьи 230 УК РФ. В отношении гр-на Ширинова М.М. избрана мера пресечения – арест. Несовершеннолетняя Черных Г.А. находится в ГKB им. Короленко с диагнозом «сифилис».

Гр-ном Медведевым С.Ю. в группе с несовершеннолетним Жилкиным С.Э. было совершено преступление, предусмотренное пунктами «а, г» части 2 статьи 161 УК РФ (УД № 28702 от 17.02.09 г. – СЧ при УВД СВАО г. Москвы). Оба подозреваемых находились в нетрезвом состоянии. В ходе следствия сотрудниками 2-го ОРЧ при ОУР КМ УВД по СВАО г. Москвы установлено, что гр-н Медведев С.Ю., 1987 года рождения, будучи осведомленным о несовершеннолетнем возрасте Жилкина С.Э., рождения 23.04.91, неработающего, неоднократно вовлекал его в совместное распитие спиртных напитков, которые приобретал для него. За вовлечение несовершеннолетнего в антиобщественную деятельность 05.03.09 г. гр-н Медведев С.Ю. привлечен к уголовной ответственности по части 1 статьи 151 УК РФ. В отношении него избрана мера пресечения – подписка о невыезде.

05.03.09 г. в 15.35 час. в дежурную часть ОВД по району Марьино Роца УВД СВАО г. Москвы за употребление спиртосодержащих напитков (пиво «Клинское») доставлены гр-н Литяев Ю.В., 1985 года рождения, житель г. Волгограда, и несовершеннолетний: Литяев М.В., 1992 года рождения, житель г. Волгограда, и Аржанов М.С., 1992 года рождения, житель г. Калуги. Несовершеннолетние Литяев М.В. и Аржанов М.С. привлечены к административной ответственности в порядке части 1 статьи 20.20 КоАП РФ и переданы родителям. В отношении гр-на Литяева Ю.В. составлен административный протокол по части 1 статьи 6.10 КоАП РФ. Административные материалы в отношении правонарушителей направлены в КДНиЗП по месту жительства.

Врачами-наркологами обследовано 533 несовершеннолетних, в том числе в ходе выездных обследований – 283.

В ходе операции на предмет выявления наркотиков кинологами со специально обученными собаками обследовано: 101 школа и 11 средних специальных учебных заведений. Фактов потребления или сбыта наркотических средств не выявлено.

Привлечено к административной ответственности:

– 226 взрослых, вовлекающих несовершеннолетних в употребление одурманивающих веществ или спиртных напитков;

– 19 родителей за употребление детьми психоактивных веществ.

Инспекторами ПДН совместно с участковыми уполномоченными милиции, сотрудниками ОБПСР и ИАЗ УВД по АО г. Москвы и ЦБПСР и ИАЗ ГУВД по г. Москве были проверены 314 учреждений торговли, в результате чего выявлен 61 факт нарушения правил торговли продажи алкогольной продукции, в том числе пива, несовершеннолетним и 10 – продажи табачных изделий.

Однако по выявленным фактам нарушения торговли не было направлено ни одной информации в государственные организации, выдающие лицензии на право торговли спиртными напитками, с целью предупреждения подобных фактов.

05.03.09 г. в 15.20 час. продавец-кассир ООО «Стелс» (г. Зеленоград, корп. 1812) гр-ка Демидова Л.Б., 1988 года рождения, жительница г. Зеленограда, продала несовершеннолетнему Войтовичу И.П., 1992 года рождения, пачку сигарет «Chesterfield» и банку коктейля «Марти Рэй». По данному факту сотрудниками ОВД по району Крюково УВД Зеленоградского АО г. Москвы гр-ка Демидова Л.Б. привлечена к административной ответственности в порядке статей 14.2 и 14.16 КоАП РФ. Административный материал направлен в Роспотребнадзор г. Зеленограда.

С целью выявления лиц, занимающихся незаконным оборотом наркотических средств, проверено 462 досуговых учреждения, посещаемых молодежью. Из них: баров – 281, дискотек – 65, клубов – 130.

08.03.09 г. в 02.30 час. при проверке ночного клуба «Тень» (ул. Дербеневская, 20), пользующегося популярностью у молодежи, в том числе несовершеннолетних, сотрудниками 22-го отдела 6 ОРЧ по линии УР ГУВД по г. Москве был установлен факт сбыта наркотического вещества (амфетамина) гр-ном Школобердой Е.М., 1987 года рождения, жителем Белгородской обл. Возбуждено уголовное дело № 270313 от 08.03.09 г. по части 1 статьи 2281 УК РФ. В отношении гр-на Школоберды Е.М. избрана мера пресечения – арест.

Проведение оперативно-профилактической операции «Подросток-Игла» освещалось в средствах массовой информации. Организовано 5 выступлений на телевидении, радио, в печати по предупреждению употребления несовершеннолетними наркотических и психотропных веществ.

Также в целях совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению распространения алкоголизма и наркомании среди несовершеннолетних на территории г. Москвы с 1 по 10 августа 2009 года была организована и проведена оперативно-профилактическая операция «Здоровье».

В проведении мероприятия было задействовано около 3000 сотрудников милиции Московского гарнизона, 700 сотрудников УФСКН и представителей субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: КДНиЗП, опеки и попечительства, органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, общественности, советов ОПОП, народной дружины.

В ходе операции в территориальные отделы внутренних дел г. Москвы доставлено 2465 несовершеннолетних.

Привлечено к административной ответственности за:

– незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст.6.8 и 6.9 КоАП РФ) – 1;

— потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ) — 6.

При проведении мероприятия врачами-наркологами обследовано 177 несовершеннолетних, из них 1 направлен на стационарное лечение.

В ходе операции было выявлено 2 несовершеннолетних, совершивших преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств.

За вовлечение несовершеннолетних в употребление, распространение и сбыт наркотических средств, психотропных веществ и спиртных напитков выявлено и привлечено к административной ответственности 195 взрослых, к уголовной ответственности — 5, в том числе в порядке статьи 150 УК РФ — 1.

С целью выявления лиц, занимающихся незаконным оборотом наркотических средств, проверено 423 досуговых учреждения, посещаемых молодежью. Из них: баров — 207, дискотек — 93, клубов — 101.

Кроме того, сотрудниками ПДН совместно с участковыми уполномоченными милиции, УФСКН России по г. Москве проводились лекции и беседы с несовершеннолетними о вреде наркомании, токсикомании, алкоголизма и табакокурения, об ответственности несовершеннолетних за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков.

За 11 месяцев 2009 года на территории г. Москвы проведено 470 специализированных мероприятия по предупреждению наркомании (2008 год — 459), в ходе которых были осуществлены проверки мест массового досуга молодежи (клубов, баров, дискотек и т.д.), на-

правленные на профилактику наркомании, токсикомании и алкоголизма среди несовершеннолетних.

В 2009 году продолжено взаимодействие ГУВД по г. Москве и Управления ФСКН России по г. Москве. ГУВД по г. Москве совместно с Управлением ФСКН России по г. Москве и Департаментом образования г. Москвы разработан и реализуется межведомственный план организационных мероприятий по профилактике безнадзорности, правонарушений и наркомании среди обучающихся образовательных учреждений на 2008-2009 год.

Работа по профилактике и пресечению потребления наркотиков в среде несовершеннолетних продолжается и находится на постоянном контроле у руководства ГУВД по г. Москве.

В заключении следует отметить, что стабилизацию оперативной обстановки в городе в подростковой среде можно обеспечить только при взаимодействии всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и комплексном подходе к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Рябова Антонина Петровна
полковник

Заместитель начальника
Управления организации деятельности
участковых уполномоченных милиции
и подразделений по делам несовершеннолетних
ГУВД по г. Москве

Система профилактической работы государственных образовательных учреждений Департамента образования города Москвы с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения¹²

Прежде всего, мне бы хотелось показать тот ресурс, которым обладает система Департамента образования города Москвы, то многообразие учреждений, то многообразие основных исполнителей как образовательных, так и воспитательных программ, которые работают в поле интересов столичного образования. Кроме того, необходимо учитывать, что все наши институты, школы открыты к взаимодействию и находятся в режиме постоянного функционирования, постоянного удовлетворения разнонаправленных интересов всего Комплекса социальной сферы, в том числе решают ряд определенных задач, которые направлены на профилактику негативных проявлений в детской, подростковой и молодежной среде. Говоря о системе работы учреждений Департамента образования города Москвы с несовершеннолетними группы риска, на мой взгляд, не стоит останавливаться на том многообразии мероприятий, пусть даже системных, достаточно интересных, которые направлены на воспитание гражданственности, правовой культуры, законопослушного поведения, на популяризацию установок здорового образа жизни и т.д. Обо всех этих мероприятиях можно узнать на сайте Департамента образования и окружных управлений образования, а также из той информации, которая проходит об этих мероприятиях в средствах массовой информации, как города, так и страны. Поэтому хотелось бы остановиться на вопросах, которые определяют использование ресурса столичного образования.

В современных условиях во главу угла ставится качественная индивидуальная, адресная работа с ребенком, как в плане предупреждения отклоняющегося и зависимого поведения, так и в реабилитации несовершеннолетнего, совершившего преступление или правонарушение. Осуществляя свои главные функции, к которым относятся обучение и воспитание, образовательные учреждения в настоящее время реализуют комплекс мер, направленных на предупреждение безнадзорности, противоправного поведения несовершеннолетних, т.е. на первичную профилактику.

Вместе с тем надо отметить, что в системе столичного образования созданы и успешно развиваются учебно-воспитательные учреждения для детей с девиантным поведением, функции которых можно и было бы правильно отнести к вторичной профилактике.

Одним из приоритетных направлений деятельности Департамента образования в области профилактики безнадзорности и правонарушений является обеспечение гарантий прав несовершеннолетних на получение среднего (полного) общего образования, что зафиксировано как в Законе об образовании, так и в Конституции и в ряде других нормативно-правовых актов. Организационная структура и содержание работы в части обеспечения прав несовершеннолетних на получение образования регламентированы постановлением Правительства Москвы от 14 июня 2005 г. № 429-ПП «Об утверждении Положения о комиссиях по соблюдению гарантий права несовершеннолетних на получение среднего (полного) общего образования» и приказом Департамента образования города Москвы от 30.08.2005 г. № 488. На основании этих актов созданы городская (при Департаменте) и окружные комиссии (при окружных управлениях образования) по соблюдению гарантий прав несовершеннолетних на получение общего образования.

При рассмотрении вопросов в отношении обучающихся, систематически пропускающих учебные занятия или не посещающих образовательные учреждения без видимых уважительных причин, почти в 100 % случаев выявляются признаки семейного неблагополучия, школьной дезадаптации. В соответствии с Законом РФ «Об образовании» сформирована сеть образовательных учреждений, позволяющая родителям выбрать для своего ребенка адекватную форму и условия получения образования. Сегодня в системе образования города Москвы функционируют 4020 образовательных учреждений, в том числе более полутора тысяч государственных общеобразовательных учреждений, в которых обучается 722 140 детей, 89 учреждений среднего профессионального образования, где получают профессиональное образование 77 400 обучающихся и студентов. В системе столичного образования функционируют 5 вузов. Здесь поле работы с молодежью у Департамента образования достаточно широкое. Данные вузы обладают серьезным не только образовательным, но и научным потенциалом, в частности психолого-педагогическим. Практически в каждом из вузов системы Департамента образования города Москвы созданы лаборатории или научно-исследовательские центры, которые изучают ту или иную проблему, связанную с правонарушениями, с профилактикой как в целом, так и по направлениям, например по профилактике экстремизма, ксенофобии, межнациональных конфликтов. Специалисты Московского городского психолого-педагогического университета и лаборатории ювенальных технологий работают в этом ключе и формируют определенное научное сопровождение образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы.

Серьезной победой столичного образования является сохранение сети вечерних (сменных) общеобразовательных школ, что в ряде регионов утрачено. Сохранена также сеть общеобразовательных школ-интернатов для детей, проживающих в неполных, многодетных, малообеспеченных семьях, в том числе находящихся в социально опасном положении. Развивается сеть кадетских учреждений.

¹² Доклад был представлен на семинаре «Проблемы взаимодействия государственных учреждений Комплекса социальной сферы города Москвы, органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и судов в работе с несовершеннолетними, совершившими преступления и правонарушения», организованном 29 сентября 2009 г. Институтом права и публичной политики при поддержке Департамента семейной и молодежной политики города Москвы.

Для детей и подростков из семей вынужденных переселенцев и беженцев независимо от сроков их регистрации в Москве обучение осуществляется равноправно с другими московскими обучающимися и воспитанниками, что особенно важно для мегаполиса. В целях адаптации и социализации детей мигрантов, плохо владеющих русским языком, продолжает развиваться сеть «школ русского языка», функционирующих на базе общеобразовательных и вечерних школ во всех округах города Москвы (13 структурных подразделений, обучающих русскому языку как иностранному). Рекомендовано также каждому образовательному учреждению при необходимости открывать группы в системе дополнительного образования, которые осуществляют работу по сопровождению детей, которые находятся в Москве.

Задачи предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в образовательных учреждениях решает также организация внутришкольного учета несовершеннолетних и их семей, находящихся в социально опасном положении. В систему этой работы входит выявление, социально-педагогическое и психологическое сопровождение обучающихся и родителей. Индивидуальная профилактическая работа осуществляется во взаимодействии с инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних районных ОВД и с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав городских и муниципальных образований.

На 1 сентября 2009 г. на внутришкольном учете состояло 11 066 обучающихся, из которых 1776 — обучающиеся и студенты колледжей, а также 4263 родителя, находящихся в социально опасном положении. В рамках образовательного учреждения индивидуальная работа координируется Советом по профилактике безнадзорности и правонарушений, в состав которого входят представители администрации, родительского комитета, инспектор по делам несовершеннолетних («школьный инспектор»), педагоги и специалисты социальной педагогики, психологии, которые работают в образовательных учреждениях.

Одновременно в школах обеспечивается социально-педагогическое и психологическое сопровождение подростков, уже состоящих на учете в ОВД, в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП). В таких случаях деятельность образовательных учреждений как субъекта профилактики координируется районной КДНиЗП. Департаментом образования города Москвы уделяется особое внимание развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого или закрытого типа, а также других образовательных учреждений, оказывающих педагогическую, психологическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении.

В настоящее время активно используется ресурс психологической службы города. Функционируют 60 центров психолого-педагогического и медико-социального сопровождения детей. 8 центров открылось в 2008 г. и 4 центра — в 2009 г. Всего в системе образования работают более 7 тыс. социальных педагогов и педагогов-психологов. Помощь, которая оказывается, многопрофильная: профилактика социального сирот-

ства, асоциального поведения подростков, оказание помощи в решении конфликтных ситуаций в учебной, педагогической и семейной среде.

Особое внимание уделяется оказанию экстренной психологической помощи. Наше общество еще не открыто для получения системной психологической помощи. Поэтому сейчас наиболее актуальна экстренная психологическая поддержка как семьям, так и ребятам. В Москве работают 9 антикризисных подразделений психолого-медико-социальных центров, а с 1 сентября прошлого года в круглосуточном режиме у нас открыт детский бесплатный телефон доверия. По нему можно обратиться для решения определенных вопросов. И дальше уже ребенка ведут по пути решения тех проблем, которые были им обозначены. На основании договоров о сотрудничестве организовано обучение воспитанников социальных приютов Департамента социальной защиты населения города Москвы, Центра временного содержания несовершеннолетних ГУВД по городу Москве, а также несовершеннолетних, арестованных и на период следствия находящихся в следственном изоляторе. Надо отметить, что сеть специальных учебных и воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением — это особый блок, который, с одной стороны, профилактирует, с другой стороны, позволяет уже применять если не карательные, то достаточно серьезные воспитательные меры воздействия к этим ребятам. В настоящее время в системе московского образования функционируют 10 специальных образовательных школ открытого типа. Они открыты в каждом административном округе. Работает также одна общеобразовательная школа закрытого типа «Шанс». По состоянию на 5 сентября 2009 г. в специальных школах воспитывается 704 несовершеннолетних в возрасте от 9 до 17 лет. Это достаточно серьезная цифра, но кроме этого, у нас есть опыт создания отдельных классов на базе центров образования для детей с девиантным поведением. Так, в Юго-Восточном округе в Центре образования № 1403 работают такие классы (их всего 12 по городу Москве), где обучаются более 100 подростков. Это обычно старшие классы, 8—11 класс, где наряду с обычной программой общего среднего образования ребята имеют возможность получать допрофессиональное образование и ориентироваться на то или иное направление в своей деятельности.

При реализации указанных выше задач определяются приоритетные направления профилактической деятельности в специальных школах. Это преодоление школьной дезадаптации обучающихся, обогащение опыта социокультурного досуга подростков, развитие навыков жизнеспособной личности. Но все-таки, учитывая особенности контингента, необходимо несколько слов сказать о нашей специальной общеобразовательной школе закрытого типа «Шанс», в которую по решению суда направляются несовершеннолетние в возрасте от 11 до 18 лет, совершившие преступление или правонарушение. При этом мы понимаем, насколько трудно организовать работу в этой школе, и она пока еще не в полной мере отвечает тем задачам, которые ставятся перед данным учебным учреждением. У нас возникает ряд вопросов межведомственного

характера. В настоящее время контингент школы составляет 18 человек. Штат педагогов — 100 сотрудников, которые ведут работу как воспитательную, так и профилактическую. Организация всей работы продиктована спецификой режимного учреждения и основана на идее создания целостного образовательного пространства, где взаимодействуют общее, дополнительное и профессиональное образование. В настоящее время перед школой поставлена задача создать условия для практико-ориентированного обучения, с максимальной социализацией в рамках образовательного процесса с тем, чтобы ребята, которые там проходят обучение в разные сроки в разных классах, могли получить подготовку для дальнейшего выхода в общественную среду.

В заключение хотелось бы остановиться на важнейшем направлении работы Департамента образования города Москвы, которое, безусловно, отвечает принципу системности профилактической деятельности. Это — поиск, разработка и внедрение новых технологий, форм, методов работы образовательных учреждений во взаимодействии с другими субъектами профилактики, направленных на формирование законопослушного поведения и здорового образа жизни несовершеннолетних. Тенденция роста конфликтов между педагогами и родителями обучающихся, жалоб на действия администраций образовательных учреждений, отдельных педагогов в отношении подростков делает актуальным развитие проектов формирования правовой культуры, ориентированных не только на совершеннолетних, но и на педагогический контингент, который работает в образовательных учреждениях.

В системе Департамента образования активно развиваются различные формы работы по правовому воспитанию и просвещению. Например, стало традицией проведение «Единых дней правовых знаний», в ходе которых реализуются задачи правового просвещения участников образовательного процесса, начиная с руководителя окружного управления образования, директоров, учителей и кончая учащимися и родителями.

Образовательные учреждения Москвы в работе по формированию правовой культуры взаимодействуют с другими ведомствами и организациями, в том числе в рамках действующих городских экспериментальных площадок первого и второго уровня, которые отработывают наиболее адекватные модели с учетом того

социального запроса, который сформирован в системе. Но вместе с тем недостаточно внимания уделяется правовому просвещению взрослых участников образовательного процесса. Остается актуальной проблема конфликтных отношений, противоправных действий в системе «учитель — ученик — родитель».

Развивается эффективная форма профилактики конфликтов и правонарушений среди участников образовательного процесса «Школьная служба примирения». Впервые этот опыт применен в четырех округах: Северо-Восточном, Центральном, Юго-Западном и Южном. В рамках проекта «Школьная служба примирения» основой решения конфликтных ситуаций являются социально-психологические технологии, позволяющие достигать примирения сторон без использования административных рычагов. Данная форма работы в большей степени рассматривается нами в русле воспитательной работы.

В образовательных учреждениях Южного административного округа внедрена Служба уполномоченного по правам участников образовательного процесса. Это также одна из форм, которая себя зарекомендовала в столичном образовании, и мы смотрим, как ее можно транслировать на всех участников образовательного процесса Москвы. В настоящее время уполномоченные работают в 140 образовательных учреждениях. В мае 2009 г. был проведен круглый стол, где был обобщен этот опыт. Им поделились с другими округами, и сейчас он транслируется на 9 округов города. В текущем году на факультете юридической психологии Московского городского психолого-педагогического университета начала работать научно-исследовательская лаборатория ювенальных технологий, перед которой ставится задача, которая позволит наработать совершенно новый опыт, новый уровень обеспечения как методического сопровождения, так и разработки и реализации обучающих программ в области восстановительного правосудия. Данная лаборатория может стать ресурсным центром в целом г. Москвы по разработке программ реабилитации несовершеннолетних, совершивших преступления или правонарушения.

*Бахчиева Ольга Александровна,
начальник Управления воспитательной
работы и дополнительного образования
Департамента образования города Москвы*

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МНЕНИЯ СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ КОМПЛЕКСА СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ГОРОДА МОСКВЫ

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ АНКЕТИРОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ РАБОТЫ С ПОДРОСТКАМИ, СОВЕРШИВШИМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И ПРАВОНАРУШЕНИЯ, В ГОРОДЕ МОСКВЕ

В связи с введением в столице элементов ювенальной юстиции появилась необходимость проведения социологических исследований в этой сфере. Для определения проблемных областей, а также вопросов, которые необходимо учесть при развитии и дальнейшей разработке модели ювенальной юстиции города Москвы Институтом права и публичной политики было проведено анкетирование сотрудников учреждений Комплекса социальной сферы города.

В анкетировании приняли участие представители Департамента семейной и молодежной политики города Москвы, руководители и специалисты Городского и окружных (межрайонных) центров «Дети улиц», центров диагностики и консультирования, центров психолого-педагогической реабилитации и коррекции, центров психолого-медико-социального сопровождения, социальные педагоги, психологи, юристы, учителя школ города.

Специалисты указанных категорий проходили обучение в рамках образовательной программы «Развитие кадрового потенциала города Москвы в проведении восстановительных программ ювенальной юстиции», реализованной Институтом права и публичной политики.

Таким образом, была сделана попытка получения информации от сотрудников, в чей круг задач по работе с несовершеннолетними входят не функции контроля и надзора, порицания и привлечения к ответственности, а непосредственная ежедневная реабилитационная и воспитательная деятельность.

Анкетирование осуществлялось в два этапа, первый этап — в начале образовательной программы, второй (дополнительный) — через месяц (после прохождения участниками половины образовательной программы).

Основная задача первого этапа анкетирования — выявление проблем во взаимодействии между учреждениями Комплекса социальной сферы города Москвы, а также в целом между органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Основная задача второго этапа анкетирования — выявление проблем во взаимодействии специалистов учреждений Комплекса социальной сферы с судебно-следственными органами и органами исполнения

наказаний. Вопросы, представленные в анкете второго этапа были рассчитаны на то, что осмысления респондентами в результате полученных знаний и навыков проблематики в определенной степени изменится, что также найдет отражение в представляемых ответах.

При проведении первого этапа анкетирования использовались следующие вопросы¹³:

1. Как Вы оцениваете существующую практику разрешения конфликтов и криминальных ситуаций с участием несовершеннолетних?

2. Если неудовлетворительно, то что, на Ваш взгляд, является основными причинами, которые не дают возможности получить ожидаемые результаты?

3. Удовлетворены ли Вы взаимодействием с другими субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних? Если нет, то с кем взаимодействие затруднено и что, по Вашему мнению, можно предпринять, чтобы устранить затруднение?

4. Считаете ли Вы целесообразным создание в структуре Департамента семейной и молодежной политики города Москвы специальной службы ювенальных технологий (ювенальных работников, осуществляющих сопровождение несовершеннолетних на следствии, в суде, и после вынесения приговора, взаимодействующих с судами по делам несовершеннолетних в районных судах г. Москвы, с органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних города)? Если нет, то по какой причине?

5. Какие меры Вам представляются наиболее эффективными для повышения уровня компетентности и осведомленности специалистов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, работающих в сфере социального сопровождения несовершеннолетних на этапе проведения следствия, судебного разбирательства и после вынесения приговора?

6. Какие учреждения, на Ваш взгляд, должны реализовывать мероприятия по сопровождению несовер-

¹³ При проведении исследования мнения специалистов использовались как открытые, закрытые и полужакрытые вопросы.

шеннолетних правонарушителей, включая восстановительные и реабилитационные программы?

7. Существуют ли в Вашей организации программы по работе с несовершеннолетними правонарушителями / программы, которые могут быть использованы в работе с несовершеннолетними правонарушителями? Какие?

8. Необходимо ли, на Ваш взгляд, введение специализации судей по уголовным делам с участием несовершеннолетних?

9. Необходимо ли, на Ваш взгляд, введение специализации судей по гражданским делам с участием несовершеннолетних?

10. Считаете ли Вы важным создание единой базы данных по подросткам-правонарушителям в городе Москве? Если да, то в рамках какой структуры?

11. Какие возможности существуют, по Вашему мнению, для обеспечения преемственности в социальном сопровождении и проведения иных программ по отношению к молодым правонарушителям, перешагнувшим порог совершеннолетия?

12. Существует ли, на Ваш взгляд, необходимость реформирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом?

13. Требуется ли специальные меры или существенная корректировка действующих программ по работе с несовершеннолетними правонарушителями и молодежью группы риска в условиях экономического кризиса и обострения социальных проблем?

1. В ходе проведения анкетирования стало очевидно, что большинство респондентов неудовлетворительно оценивают существующую практику разрешения конфликтов и криминальных ситуаций с участием несовершеннолетних, а также работу всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом.

Главными причинами этого опрошенные считают отсутствие работающей системы тесного взаимодействия различных ведомств и организаций, недостатки судебной системы в части, касающейся ювенальной юстиции, а также недостаточный уровень компетентности специалистов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Среди прочих указанных респондентами причин следующие представляют особый интерес: отсутствие реабилитационных программ для несовершеннолетних на регулярной основе, в том числе отсутствие социального заказа на реабилитационные программы общественным организациям; отсутствие готовности общественного сектора взять на грузку по участию в ювенальных технологиях на уровне сопровождения и работы с конкретными случаями; отсутствие законодательной базы на федеральном уровне; отсутствие материальной мотивации специалистов и моральной поддержки со стороны государства.

2. Удовлетворение существующий уровень взаимодействия с субъектами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних вызывает лишь у 1/7 респондентов. При этом треть опрошенных выразили негативное отношение той ситуацией, которая сложилась в сфере межведомственного взаимодействия.

Среди названных сложностей в межведомственном взаимодействии особо хотелось бы отметить следующие варианты ответов: сложности во взаимодействии с отделами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел; сложность проработки с судами практики альтернативного наказания для несовершеннолетних; сложность формирования реабилитационной программы для несовершеннолетнего, если ее компоненты должны осуществляться разными ведомствами; слабое использование комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав потенциала психологических служб; отсутствие четкого разделения функций и конкуренция между учреждениями различных Департаментов.

3. При том, что респондентами была выражена поддержка новой структуры — ювенальной службы в системе Департамента семейной и молодежной политики города Москвы, при ответе на вопрос о том, кто должен реализовывать мероприятия по сопровождению несовершеннолетних правонарушителей, включая восстановительные и реабилитационные программы, мнения респондентов разделились.

Центры «Дети улиц» как «подходящие» для осуществления данной функции учреждения были указаны в ответах более 2/3 респондентов, при этом в ответах более половины опрошенных как подходящие для выполнения функции социального сопровождения подростков, совершивших преступления, были отмечены также центры психолого-педагогической реабилитации и коррекции¹⁴.

Несколько меньшим числом респондентов были определены как подходящие для социального сопровождения юных правонарушителей центры психолого-медико-социального сопровождения и центры диагностики и консультирования.

Лишь по мнению отдельных респондентов, данную функцию могли бы выполнять комиссии по делам несовершеннолетних, центры помощи семье и детям, отделы по работе с несовершеннолетними органами внутренних дел и непосредственно суды.

4. Признавая недостаточный уровень компетентности специалистов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, участники анкетирования считают наиболее эффективными мерами его повышения следующие: обучение современным ювенальным технологиям в форме обучающих семинаров и тренингов; активное использование возможностей высших учебных заведений; разработка соответствующих учебных курсов и методических рекомендаций.

В анкетах были предложены и такие меры, как инициирование создания и мониторинга эффективных реабилитационных программ; разработка комплекса подобных программ на уровне отдельных районов города; тесное практическое сотрудничество с современными государственными и негосударственными организациями, работающими в сфере детства; сочетание обучения специалистов с практическими занятиями;

¹⁴ Респонденты могли выбрать более одной организации при ответе на данный вопрос.

адресная поддержка и создание сообществ специалистов, методических объединений.

Весьма интересными являются предложения о повышении компетенции специалистов социальной сферы путем активного взаимодействия с практикующими судьями, рассматривающими дела о преступлениях несовершеннолетних, изучение их опыта и приглашение на совместные семинары, а также обмен схожим опытом со специалистами из других стран.

Относительно наличия в учреждениях, специалисты которых приняли участие в опросе, программ по работе с несовершеннолетними правонарушителями или программ, которые могут быть использованы в работе с несовершеннолетними правонарушителями, можно отметить существование подобных программ во многих Центрах «Дети улиц» и в нескольких центрах системы Департамента образования.

Так в Центре «Дети улиц» ЮВАО действует программа «Осторожно, тюрьма», а также акция «Без прав не бывает обязанностей, без обязанностей не бывает прав; ведется работа с условно осужденными. Организации досуговой деятельности детей и подростков социальными педагогами и психологами посвящено одно из направлений деятельности Центра «Дети улиц» СЗАО. В Центре «Дети улиц» СВАО реализуется программа «Осторожно, тюрьма», проводятся психологические тренинги. Патронат условно осужденных несовершеннолетних и подростков, вернувшихся из мест заключения осуществляет Центр «Дети улиц» САО.

Центр психолого-педагогической реабилитации и коррекции «На Снежной» проводит программу сопровождения школьных служб примирения, а также тренинг разрешения конфликтов.

Центр диагностики и консультирования РОСТ реализует программы «Твой выбор» (профорентация с элементами самоопределения и умения делать выбор через принятие ответственности), «Маршрут безопасности. Профилактика ПАВ», «Учимся договариваться» и другие.

При этом, в целом только 1/7 респондентов ответили положительно; также примерно 1/7 респондентов пояснили, что такие программы ими разрабатываются. Однако большинство респондентов не ответили на этот вопрос или ответили отрицательно. Следовательно, можно заключить, что даже нацеленные на такую работу учреждения не готовы вести ее полноценно и систематически.

5. Относительно внедрения системы ювенальных судов и специализации судей, абсолютное большинство опрошенных высказались за введение специализации судей по уголовным делам с участием несовершеннолетних, и несколько меньшее количество — за введение специализации судей по гражданским делам с участием несовершеннолетних.

6. Большинству специалистов представляется важным создание единой базы данных по подросткам-правонарушителям в городе Москве. Большая часть респондентов считает целесообразным создавать эту базу данных в рамках Департамента семейной и молодежной политики, или городской комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, некоторые отдали

предпочтение ГУВД. Назвали также органы статистики. Один из опрошенных предложил создать для этого новую структуру.

Около четверти респондентов возразили против создания такой базы данных; в качестве аргумента указывалось в том числе, что это шаг в сторону клеймения подростков.

7. При всем многообразии ответов на вопрос о том, какие возможности существуют для обеспечения преемственности в социальном сопровождении и проведения иных программ по отношению к молодым правонарушителям старше 18 лет, респонденты вновь обратили внимание на разобщенность структур, работающих с детьми. В качестве необходимых условий для обеспечения преемственности в работе с этой категорией называлось «существование единой концепции и единого координирующего органа», «слаженность в работе различных структур».

Заслуживают внимания и такие ответы, как предложение о «разграничении полномочий и функций учреждений системы профилактики по категориям семей, подростков, молодежи»; введение «наставничества», предложение о «вовлечении бывших правонарушителей, прошедших восстановительные программы» в работу с несовершеннолетними; «помощь в трудоустройстве или иные возможные меры по вовлечению в общественную жизнь», создание «клубов» для данной категории лиц.

По мнению одного из опрошенных, именно этой категорией должен заниматься Департамент семейной и молодежной политики, так как «целевая группа» деятельности данного Департамента — молодежь от 18 до 27 лет.

8. Вопрос о том, нужны ли специальные меры или существенная корректировка действующих программ по работе с несовершеннолетними правонарушителями и молодежью группы риска в условиях экономического кризиса и обострения социальных проблем оказался весьма затруднительным для респондентов. Из нескольких полученных ответов можно выделить предложение «включить в программы работу с семьями, которые потеряли работу в условиях кризиса».

9. Отвечая на вопрос о целесообразности реформирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом, более половины опрошенных согласились с тем, что такое реформирование необходимо; приведенная ими аргументация свидетельствует о существенных недостатках в организации работы в этой сфере, как в концептуальном плане, так и в практическом.

По оценкам респондентов, несмотря на большое количество ведомств, вовлеченных в работу с детьми и семьями, их работа носит формальный характер; специалисты не мотивированы к успеху, так как смысл работы состоит в написании хорошего отчета о работе, а не в непосредственном содержательном результате, и, как отмечает один из респондентов, «самое печальное — то, что дети это понимают».

Наблюдается параллелизм в работе ведомств. Отмечено было и то, что уровень кадрового потенциала структур, работающих с детьми, весьма низок и не соответствует потребностям общества. По мнению

одного из респондентов, «на данный момент, по сути, профилактика не существует, есть только реакция на случившиеся события».

В качестве аргументов «за» реформирование выдвигались и такие, как то, что «подросток, совершивший дебют в правонарушении, с высокой долей вероятности может быть социализирован без рецидива», а при действующей системе этого сделать невозможно.

Среди мер реформирования, была отмечена также необходимость ужесточения контроля за выполнением действующих законов и должностных обязанностей в учреждениях системы профилактики и предоставления реабилитационных услуг.

Было указано на необходимость создания единой концепции действий для всех вовлеченных ведомств.

Только 1/10 респондентов указали, что не видят необходимости реформирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом.

На втором этапе исследования мнения специалистов использовались следующие вопросы:

1. Есть ли у Вашей организации опыт работы с несовершеннолетними, совершившими преступления?

2. Количество детей, находящихся в «поле зрения» Вашей организации, которые совершили преступления.

3. Есть ли у Вас личный опыт сопровождения / проведения тех или иных программ с несовершеннолетними, совершившими преступления?

4. Есть ли у Вашей организации опыт работы с несовершеннолетними, совершившими административные правонарушения?

5. Количество детей, находящихся в «поле зрения» Вашей организации, которые совершили административные правонарушения.

6. Есть ли у Вас личный опыт сопровождения / проведения тех или иных программ с несовершеннолетними, совершившими административные правонарушения?

7. Имеется ли у Вас опыт взаимодействия с судом при работе с несовершеннолетними, совершившими преступления или административные правонарушения?

8. Если да, то каким образом происходит / происходило взаимодействие?

9. Какие проблемы возникали в ходе взаимодействия?

10. Что, на Ваш взгляд, нужно изменить во взаимодействии с судом при рассмотрении дел несовершеннолетних?

11. Есть ли у Вас опыт взаимодействия с органами следствия?

12. Если да, то каким образом происходит / происходило взаимодействие?

13. Какие проблемы возникали в ходе взаимодействия?

14. Что, на Ваш взгляд, нужно изменить во взаимодействии с органами следствия при рассмотрении дел несовершеннолетних?

15. Есть ли у Вас опыт взаимодействия с уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН РФ?

16. Если да, то каким образом происходит / происходило взаимодействие?

17. Какие проблемы возникали в ходе взаимодействия?

18. Что, на Ваш взгляд, нужно изменить во взаимодействии с уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН РФ?

19. Какие знания и навыки по работе с несовершеннолетними Вы хотели бы получить?

20. Какую информацию о несовершеннолетнем правонарушителе Вам не удается / наиболее сложно получить в процессе работы? По каким причинам?

21. Примерно какое число несовершеннолетних, по Вашей оценке, на данный момент находится в Вашем округе / районе

под следствием _____

в суде _____

после вынесения приговора _____

22. Каково отношение несовершеннолетних правонарушителей к участию в различных программах?

Результаты второго этапа анкетирования дают общее представление о том, как в учреждениях Комплекса социальной сферы города Москвы строится работа с несовершеннолетними правонарушителями, какие существуют проблемы, в частности, по взаимодействию с судом, органами следствия и исполнения наказания и как преодолеть имеющиеся трудности. Представляется целесообразным осветить лишь наиболее существенные результаты.

1. Анализ ответов свидетельствует, что почти все учреждения имеют опыт работы с несовершеннолетними, совершившими административные правонарушения, но лишь у менее, чем половины участников опроса есть личный опыт сопровождения либо проведения каких-либо программ с несовершеннолетними, совершившими правонарушения или преступления. Почти ни у кого из респондентов не оказалось полноценного опыта взаимодействия с судом, органами следствия и исполнения наказаний.

2. Важным было определение количества детей, которые совершили уголовные преступления, находящихся в «поле зрения» учреждений. Количество «подшефных» варьирует. Так в Центре «Дети улиц» Северо-Восточного административного округа таких несовершеннолетних порядка 100; представителями центров «Дети улиц» Южного и Юго-восточного административных округов было отмечено, что в их поле зрения находятся примерно по 50 подростков; Центр «Дети улиц» Юго-Западного округа работает с 12 несовершеннолетними, совершившими преступления, Центр «Дети улиц» ЗАО — с десятью несовершеннолетними. Зеленоградский Центр «Дети улиц» имеет в поле зрения 18-20 человек условно осужденных и более 400 несовершеннолетних, совершивших уголовные преступления и административные правонарушения; специалисты Центра «На Снежной» указали, что работают с 50 учениками школы для девиантных подростков.

3. Весьма ограниченным оказался опыт взаимодействия специалистов учреждений с судебно-следственными органами.

В частности, опыт взаимодействия с судом обозначили только три сотрудника центров «Дети улиц», которые присутствовали на заседаниях в качестве закон-

ных представителей несовершеннолетних. В качестве предложения по изменению модели взаимодействия с судом, отдельные специалисты предложили официально регламентировать порядок взаимодействия ювенального работника с судом.

Опыт взаимодействия с органами следствия был лишь у 1/10 опрошенных; данные специалисты принимали участие в следственных действиях как педагоги или эксперты.

Одна из участниц ответила, что была приглашена на следственные действия в последний момент, фактически по окончании предварительного следствия, причем исключительно формально, чтобы не нарушать процедуру и получить ее подпись. В части взаимодействия с органами следствия участниками было предложено законодательно закрепить порядок такого взаимодействия.

Более позитивной видится картина взаимодействия учреждений, принявших участие в опросе, с органами исполнения наказаний — уголовно-исполнительными инспекциями. Респондентами назывались следующие формы взаимодействия: договорные отношения с учреждениями УФСИН по г. Москве; сотрудничество в ресоциализации правонарушителей; совместная программа социально-психологического сопровождения

несовершеннолетних и членов их семей, профилактические программы; совместные тренинги с несовершеннолетними правонарушителями; организация для подростков группы риска поездок в следственные изоляторы.

4. Респонденты высказали заинтересованность в дальнейшем освоении обучающих программ по работе с несовершеннолетними. В частности, интерес для специалистов представляют более подробное изучение программ восстановительного правосудия, изучение технологий установления доверительных отношений, методов разрешения конфликтов и навыков медиации, участие в психолого-коммуникативных тренингах; обмен опытом с практиками; навыки ораторского искусства, знания в области юриспруденции, ознакомление с международным опытом

5. На вопрос о том, каково отношение несовершеннолетних правонарушителей к участию в различных программах, было отмечено, что преимущественно оно отрицательное или настороженное. Такое отношение несовершеннолетних правонарушителей к участию в различных создаваемых для них программах обусловлено в частности тем, что до них не доходит полная информация об этих программах, либо информация доходит в искаженном виде.

Приложение 1

Соглашение о сотрудничестве

г. Москва

21 августа 2008 г.

Правительство Москвы, в лице первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы Л.И. Швецов, Московский городской Суд, в лице председателя суда О.А. Егоровой, Главное управление внутренних дел по городу Москве, в лице начальника ГУВД по г. Москве В.В. Пронина, Управление Федеральной службы исполнения наказаний по городу Москве, в лице начальника Управления В.А. Давыдова, именуемые «Стороны», заключили настоящее соглашение о нижеследующем:

Предмет Соглашения

1.1. Предметом настоящего Соглашения является обеспечение сотрудничества и совместной деятельности Сторон в целях оказания помощи следствию, суду и органам исполнения наказаний при и производстве по делам несовершеннолетних в получении максимально полной и объективной информации о несовершеннолетнем, условиях его жизни и воспитания, необходимой для проведения объективного расследования совершенного преступления и/или вынесения приговора и последующего сопровождения в случае вынесения приговора, не связанного с реальным лишением свободы.

1.2. Деятельность Сторон основывается на принципах законности, гуманного обращения с несовершеннолетними, индивидуального подхода, обеспечения интересов и прав несовершеннолетних (ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних).

1.3. При реализации условий настоящего Соглашения Стороны руководствуются действующим законодательством Российской Федерации.

2. Формы сотрудничества

2.1. Каждая из Сторон оказывает содействие другой Стороне в выполнении принятых обязательств, своевременно принимает зависящие от нее меры по улучшению качества и повышению эффективности совместной деятельности.

2.2 Стороны осуществляют сотрудничество в следующих формах:

2.2.1. Сотрудники органов и учреждений Комплекса социальной сферы города Москвы, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав города Москвы обеспечивают следователей (дознателей), судей и сотрудников УФСИН по городу Москве полной

и достоверной информацией о личности обвиняемого (подсудимого, осужденного), проводят беседы с несовершеннолетним, его родителями, выявляют причины и мотивы совершенного преступления.

2.2.2. Стороны проводят совместные совещания и консультации с целью выявления оптимальных способов взаимодействия, а также по наиболее сложным вопросам.

2.2.3. Стороны предпринимают усилия для организационно-технического и кадрового обеспечения взаимодействия между ними.

2.2.4. Стороны создают рабочую группу по развитию ювенальных технологий в городе Москве.

2.2.5. Стороны организуют проведение совместных научно-практических конференций и семинаров по вопросам внедрения ювенальных технологий.

2.2.6. Стороны могут осуществлять сотрудничество в иных, предварительно согласованных формах, обеспечивающих реализацию положений настоящего Соглашения.

2.3. Стороны обязуются незамедлительно информировать друг друга о возникающих затруднениях, которые могут привести к невыполнению настоящего Соглашения в целом или отдельных его положений.

3. Права и обязанности Сторон

3.1. Правительство Москвы определяет орган (органы) исполнительной власти города Москвы, ответственный за реализацию настоящего Соглашения, и обязуется организовать участие ювенальных работников в процессе дознания и следствия, а также на этапах подготовки дела к судебному разбирательству, слушания и после вынесения приговора.

3.2. Орган (органы) исполнительной власти города Москвы, ответственные за реализацию настоящего Соглашения, организуют взаимодействие ювенальных работников с соответствующими подразделениями ГУВД Москвы, судьями Московского городского, Зеленоградского городского и районных судов города Москвы, мировыми судьями сотрудниками УФСИН по городу Москве с целью наиболее полного обмена сведениями о личности обвиняемого (подсудимого, осужденного) несовершеннолетнего.

3.3. Московский городской суд обязуется:

3.3.1. В течение 2-х месяцев с момента подписания настоящего соглашения информировать судей города Москвы о настоящем соглашении и рекомендовать судам привлекать к участию в деле ювенальных работников на стадии подготовки дела к судебному раз-

бирательству и слушания в случае, если обвиняемый является несовершеннолетним.

3.3.2. Обеспечить возможность ювенальным работникам знакомиться с документами, имеющими отношение к личности подсудимого несовершеннолетнего по ходатайству подсудимого, его законного представителя и (или) защитника.

3.4. ГУВД по городу Москве обязуется:

3.4.1. В течение 2-х месяцев с момента подписания настоящего соглашения принять локальный нормативный правовой акт, обязывающий его подразделения привлекать ювенальных работников на стадии дознания (следствия) в случае совершения преступления несовершеннолетними только в качестве участников уголовного судопроизводства или в ходе проведения допросов несовершеннолетних обвиняемых (подозреваемых).

3.4.2. Обеспечить возможность ювенальным работникам знакомиться с документами, имеющими отношение к личности обвиняемого несовершеннолетнего.

3.5. УФСИН по городу Москве обязуется:

3.5.1. В течение 2-х месяцев с момента подписания настоящего соглашения принять локальный нормативный правовой акт, обязывающий его подразделения привлекать ювенальных работников на стадии исполнения обвинительного приговора, не связанного с реальным лишением свободы в отношении несовершеннолетнего.

3.5.2. Обеспечить возможность ювенальным работникам знакомиться с документами, имеющими отношение к личности обвиняемого несовершеннолетнего.

3.6. Стороны в течение 2-х месяцев с момента подписания настоящего соглашения обязуются разработать и согласовать Регламент взаимодействия ювенальных работников со следователями (дознавателями), сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, судьями города Москвы и сотрудников УФСИН по городу Москве.

4. Срок действия Соглашения

4.1. Настоящее Соглашение вступает в силу с даты его подписания Сторонами и считается заключенным на неопределенный срок.

4.2. Соглашение может быть расторгнуто в любой момент по соглашению Сторон, а также по инициативе любой из Сторон после письменного уведомления других сторон за 30 (тридцать) дней до предполагаемой даты расторжения Соглашения.

5. Ответственность сторон

5.1. Стороны несут ответственность за разглашение конфиденциальной информации, относящейся к предмету настоящего соглашения, в том числе к личности обвиняемых (подсудимых, осужденных).

5.2. Стороны несут ответственность за достоверность сведений, передаваемых друг другу в процессе сотрудничества.

6. Заключительные положения

6.1. Любые изменения и дополнения к настоящему Соглашению действительны, при условии, если они совершены в письменной форме и подписаны Сторонами.

6.2. Настоящее Соглашение составлено и подписано Сторонами в четырех подлинных экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу по каждому для каждой Стороны.

от Правительства
Москвы
Л.И. Швецова

от Московского
городского суда
О.А. Егорова

от ГУВД по городу
Москве
В.В. Пронин

от УФСИН по городу
Москве
В.А. Давыдов

Приложение 2

ПРАВИТЕЛЬСТВО МОСКВЫ**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

25 августа 2009 г. N 834-ПП

О Концепции Городской межведомственной программы «Дети улиц» на 2010-2012 гг.»

В целях организации мер дополнительной поддержки детей города Москвы, создания благоприятных условий развития семейных форм воспитания, внедрения механизмов восстановительного правосудия и примирительных процедур, формирования территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних Правительство Москвы постановляет:

1. Одобрить Концепцию Городской межведомственной программы «Дети улиц» на 2010-2012 гг.» (приложение).
2. Возложить функции заказчика-координатора Городской межведомственной программы «Дети улиц» на 2010-2012 гг.» (далее – Программа) на Департамент семейной и молодежной политики города Москвы.
3. Департаменту образования города Москвы, Департаменту здравоохранения города Москвы, Департаменту социальной защиты населения города Москвы, Департаменту физической культуры и спорта города Москвы, Департаменту культуры города Москвы, префектурам административных округов города Москвы во взаимодействии с органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве, а также государственными, общественными, иными некоммерческими организациями города Москвы принять участие в формировании Программы.
4. Просить ГУВД по г.Москве, Управление Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по городу Москве, Управление Федеральной службы исполнения наказаний по г. Москве принять участие в формировании Программы.
5. Департаменту семейной и молодежной политики города Москвы разработать и в IV квартале 2009 г. представить Программу на утверждение Правительства Москвы.
6. Установить, что реализация Программы будет осуществляться ответственными департаментами и подведомственными им учреждениями в рамках выполнения функций в соответствии с положениями и уставами в пределах лимитов бюджетных обязательств, выделенных на их содержание и утвержденных законом о бюджете города Москвы на соответствующий финансовый год.
7. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы Швецову Л.И.

П.п. Мэр Москвы Ю.М. Лужков

**Приложение
к постановлению Правительства Москвы**

от 25 августа 2009 г. N 834-ПП

**Концепция Городской межведомственной программы
«Дети улиц» на 2010-2012 гг.»**

I. Обоснование соответствия решаемой проблемы и целей Городской межведомственной программы «Дети улиц» на 2010-2012 гг. (далее – Программы) приоритетным задачам социально-экономического развития города Москвы

Одним из приоритетных направлений государственной политики в Российской Федерации является улучшение положения детей в таких направлениях, как охрана и укрепление здоровья детей и подростков, профилактика социального неблагополучия семей с детьми, повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации или социально-опасном положении, создание условий для активного включения детей в социально-экономическую, культурную жизнь общества.

Улучшение положения детей в обществе, их надлежащая защита, создание благоприятных условий для их жизнедеятельности, обучения, воспитания и развития является важнейшим фактором, определяющим устойчивое и гармоничное развитие города.

Изменение подходов в области социальной профилактики детского и семейного неблагополучия отражается в принятии различных программ, реализуемых как на уровне страны в целом, так и в рамках развития города Москвы.

Программа «Дети России» на 2007-2010 годы призвана обеспечить комплексный подход к созданию благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности и здоровья детей, к решению проблем неблагополучия семей с детьми. Основной ее приоритет – ориентированность как на поддержку и развитие детей, так и на профилактику семейного неблагополучия и поддержку семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, применение современных технологий и инноваций при решении данных проблем.

Создать условия, в которых Москва является городом, доброжелательным к детям, предполагает стратегия «Московские дети» на 2008-2017 гг. В данном документе Правительство Москвы провозглашает принцип приоритетной адресной поддержки всех категорий социально незащищенных детей, обеспечение реального равенства прав и возможностей для всех маленьких жителей города, что является наиболее надежным путем снижения социальной напряженности, сокращения разрыва между реальным качеством жизни наиболее богатых и самых бедных семей. С учетом стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей «Московские дети» на 2008-2017 годы» разработан Комплекс мер по преодолению социального сиротства в городе Москве на 2009-2011 гг., что, в свою очередь, является

продолжением мероприятий, направленных на поддержку и реабилитацию социально незащищенных слоев населения.

При формировании городской политики в области защиты прав детей на ближайшие годы главным приоритетом деятельности органов исполнительной власти должна стать именно профилактическая работа по предупреждению детского и семейного неблагополучия.

Активная деятельность органов исполнительной власти города Москвы в последние несколько лет в области социальной политики в отношении семей, нуждающихся в помощи государства, и защиты детства привела к некоторой стабилизации ситуации в сфере детского и семейного неблагополучия. Однако, в последнее время в условиях экономического кризиса наблюдается обострение как криминогенной ситуации в стране в целом, так и увеличение проблем несовершеннолетних, в том числе наблюдается возрастание детской преступности, асоциального поведения. Все это требует изменения структуры профилактики детского и семейного неблагополучия, развитие социальной инфраструктуры каждого района, округа и города в целом, принятие и введение новых законов и программ адресной помощи детям и семьям с детьми, оказавшимся в социально опасном положении.

За прошедшие десять лет построен базис системы профилактики детского и семейного неблагополучия через комплекс учреждений системы государственных, общественных, иных некоммерческих организаций города Москвы, которые стали центром разработки и реализации новых форм и методов профилактической работы с молодежью, координаторами взаимодействия учреждений и служб системы профилактики округов города.

Новые направления в политике Правительства Москвы в отношении детей требуют смещения акцента в профилактической работе. В дальнейшем предстоит сосредоточить усилия на развитии территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних. В ее рамках предполагается проведение мониторинга насыщенности районов города учреждениями системы профилактики, и на его основе создание недостающих звеньев, в том числе отделений (кабинетов) межрайонных центров «Дети улиц». Такой подход к развитию сети учреждений и центров профилактической работы позволит более эффективно решать одну из приоритетных задач социально-экономического развития города Москвы – оказание адресной поддержки и помощи несовершеннолетним и семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Создание территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних ориентировано, прежде всего, на следующих лиц:

– несовершеннолетние, проживающие в социально неблагополучных семьях и испытывающие потребность в оказании социально-педагогической, правовой и иной поддержки.

– несовершеннолетние, состоящие на учете в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их

прав, подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

– несовершеннолетние и семьи, имеющие детей, состоящих на внутришкольном учете;

– несовершеннолетние, отбывающие наказания, не связанные с лишением свободы, состоящие на учете в уголовно-исполнительной инспекции.

Важным является развитие системы ювенальных технологий в городе Москве. В ее рамках осуществляются программы, проекты и мероприятия социального, педагогического, юридического, психологического и медицинского характера, направленные на профилактику противоправного поведения и реабилитацию несовершеннолетнего.

В целях профилактики межнациональной розни Программа будет предусматривать блок по работе с несовершеннолетними в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, по их социализации в инфраструктуре мегаполиса.

Разработка и реализация настоящей Программы в целом призвана оптимизировать профилактическую работу с несовершеннолетними и семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию.

II. Обоснование целесообразности решения проблемы программно-целевым методом.

Целесообразность решения проблемы организации комплексной профилактической работы с несовершеннолетними «группы риска» и их семьями в городе Москве программно-целевым методом обусловлена тем, что комплексные программы позволяют обеспечить сочетание научного подхода к планированию и организации процесса профилактики с рациональным расходованием финансовых средств.

Принимая во внимание имеющийся международный опыт в области преодоления социального сиротства в таких странах как Великобритания, Соединенные Штаты Америки считается, что лучше всего заботиться о детях могут только их родители. Поэтому в предлагаемой концепции Программы акцент сделан на необходимость оказания помощи и поддержки со стороны государства и гражданского общества семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, для обеспечения их бесплатного доступа к широкому кругу специалистов в целях воспитания детей в домашних условиях.

Так, например, в Великобритании местными властями оказываются социальные услуги и предлагается помощь тем семьям, где требования к воспитанию детей превышают имеющиеся в семье ресурсы. Контакт с семьей может включать индивидуальную работу (поддержка и консультирование), советы по получению пособий и по управлению финансами.

В Соединенных Штатах Америки существуют направленные на профилактику негативных последствий в детско-подростковой среде программы с упором на окружение по месту жительства в большей степени, чем на индивидуальный подход или школьную среду. Основным ресурсом реализации такого рода программ является мобилизация общественности.

В Российской Федерации также имеется положительный опыт реализации программно-целевого под-

хода к системе профилактики в таких регионах как Республика Башкортостан, Красноярский, Пермский край, Томская, Новгородская, Нижегородская, Волгоградская, Вологодская области, Санкт-Петербурге и других. Так, например, в Пермском крае ведется активная работа по сопровождению несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию, не только до совершеннолетия, а до 23 лет. В Архангельской области муниципальными учреждениями осуществляется организационно-методическая, коррекционно-развивающая и рекламно-просветительская профилактическая работа с конкретной семьей. В Санкт-Петербурге профилактическая деятельность осуществляется государственным учреждением «Городской центр профилактики безнадзорности и наркозависимости несовершеннолетних «Контакт» с привлечением общественных организаций.

В Пензенской области принята муниципальная программа по выявлению, лечению и реабилитации лиц, злоупотребляющих алкоголем, созданы муниципальные межведомственные комиссии по работе с проблемными семьями, осуществляется мониторинг эффективности работы, действуют Советы общественности по профилактике правонарушений. В 2007 году в Пензенской области возрожден «институт наставничества». Почти за всеми подростками, состоящими на учете в милиции, закреплены шефы-наставники, которые ведут постоянную профилактическую работу со своими подопечными. В Тюменской области сформирован информационный ресурс «Электронный паспорт семьи», представляющий собой базу данных о семьях, а также сформирован и успешно функционирует в межведомственном взаимодействии «Банк данных семей и несовершеннолетних группы особого внимания». В Тюменской области также введен институт «наставничества», основными задачами которого являются оказание лично-ориентированной педагогической, психологической и социальной помощи несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также просветительская работа с родителями.

В ходе реализации комплексных программ координируется взаимодействие различных отраслей социальной сферы, оптимизируется использование бюджетных средств. В условиях такой программы возможно направить имеющиеся ресурсы на решение стратегически значимых направлений и ликвидацию наиболее болезненных социальных явлений в жизни города. Эффективность решения организации профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию, программно-целевым методом проявилась в ходе реализации предыдущих городских программ (программа профилактики безнадзорности, преступности, алкоголизма, наркомании и СПИДа среди несовершеннолетних: «Дети улиц» на 1997 год, «Молодежь Москвы» (2007-2009 гг.). В рамках реализации данных программ активно осуществлялась волонтерская деятельность по выявлению беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, проводилась просветительская, консультационная и коррекционная работа по предупреждению алкоголизма, наркомании, табакокурения

среди несовершеннолетних и молодежи, велась пропаганда здорового образа жизни и социально приемлемого поведения, осуществлялась организация досуга и отдыха несовершеннолетних и молодежи, разрабатывалась научно-методическая документация по проблемам профилактики асоциального поведения и работы с несовершеннолетними, осуществлялась всесторонняя социальная поддержка молодого населения города Москвы.

В 2008 году были подведены итоги работы государственных учреждений системы Департамента семейной и молодежной политики города Москвы Городского и межрайонных центров по профилактике преступности, алкоголизма, наркомании и СПИДа среди несовершеннолетних “Дети улиц”.

За прошедший период времени, начиная с 1997 года, выстроена основа профилактической работы во взаимодействии со всеми учреждениями и организациями. По данным статистики в конце 2007 года численность населения в городе Москве составила более 10,2 млн. человек. По данным префектур административных округов в городе Москве проживает около 2 млн. несовершеннолетних жителей. Всего в городе существует 125 внутригородских муниципальных образований, в рамках каждого из них существуют различия, в том числе в наличии определенной социальной инфраструктуры, контингента проживающего населения, уровня жизни и др.

На сегодняшний день в городе работает 11 центров “Дети улиц”, 14 социальных приютов, 25 центров социальной помощи семье и детям.

Практически в каждом районе города действуют психолого-медико-социальные центры системы образования, отделения помощи семье и детям в Центрах социального обслуживания населения.

За десятилетний период уличной социальной работой охвачено более 5 тысяч беспризорных и 15 тысяч безнадзорных несовершеннолетних, которым была оказана адресная индивидуальная помощь. Количество “уличных” детей по сравнению с 1997 годом сократилось на 70% (с 50 тыс. в 1997 г. до 15 тыс. в 2008 г.). В целом можно говорить о решении проблемы детской беспризорности в городе Москве.

Перед органами социальной сферы города встает другая задача по организации профилактической работы с безнадзорными несовершеннолетними. При чем безнадзорность несовершеннолетних выражена как явно, когда дети практически все время проводят на улице, так и имеет скрытые формы, когда ребенок по формальному признаку имеет семью, условия для проживания и обучения, но со стороны родителей контроль за их поведением отсутствует.

В 2008 году с выявленными безнадзорными и беспризорными подростками и их родителями центрами “Дети улиц” было проведено более 16 тысяч профилактических консультаций, из них первичных — 6,3 тыс., повторных — 8,5 тыс., с несовершеннолетними — 8,5 тыс., с родителями — 2,4 тыс.

Из выявленной категории подростков в медицинские учреждения в 2008 году было направлено более 1 тыс. несовершеннолетних, в учебные заведения помещено 100 чел.

Специалистами центров “Дети улиц” оказана помощь в трудоустройстве более 250 несовершеннолетних, из них на период школьных каникул — порядка 200 человек.

Принимались меры по организации летнего отдыха данной категории подростков. Направлено в профилактический лагерь более 2000 несовершеннолетних, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Иными формами профилактической работы было охвачено порядка 2,6 тысяч человек.

Активно проводилась профилактическая работа с подростками, состоящими на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, всего около 9,0 тыс. несовершеннолетних, из них на внутришкольном учете — около 3,0 тыс. человек.

К профилактическим мероприятиям привлечено около 500 волонтеров.

На постоянном сопровождении в межрайонных центрах “Дети улиц” состоит около 4 тысяч несовершеннолетних и 2 тысяч семей, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Всего в течение года проведено около 5 тысяч предупредительно-профилактических мероприятий совместно с другими учреждениями и организациями системы профилактики.

Вместе с тем, по данным Управления Федеральной службы исполнения наказаний России по г.Москве, за 6 месяцев 2009 г. в межрайонных уголовно-исполнительных инспекциях УФСИН России по г.Москве было поставлено на учет вновь 177 несовершеннолетних (2,8% от общего количества лиц, взятых на учет), прошло по учетам 569 несовершеннолетних. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года отмечается ухудшение криминогенного состава несовершеннолетних правонарушителей, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях города Москвы. По итогам 6 месяцев 2009 года 23,4% или 133 подучетных осуждены за тяжкие и особо тяжкие преступления: убийство, нанесения тяжких телесных повреждений, разбойные нападения, грабежи (АППГ — 19,5%). Увеличивается количество несовершеннолетних, которым судом назначается обязанность пройти курс лечения от алкоголизма и наркомании.

Как показывает анализ, практически треть несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях города Москвы, проживает в неполных или неблагополучных семьях. У многих подростков наблюдаются отклонения в психическом здоровье. Более 75% подростков употребляют или ранее употребляли алкогольные напитки и наркотические средства. Более 50% подростков совершили преступления в состоянии алкогольного опьянения. В основном, преступления в несовершеннолетнем возрасте совершают юноши — 90,6%, количество девушек, совершивших преступление, от общего числа составляет соответственно 9,4%.

По результатам исследований, проведенных психологами межрайонных уголовно-исполнительных инспекций, факторами, влияющими на социально-психологическое неблагополучие подростков, являются:

— злоупотребление родителями спиртными напитками;

- воспитание в неполных семьях, в которых дети испытывают недостаток опеки и контроля;
- воспитание в социально неблагополучных семьях, в которых часто возникают конфликты;
- низкий морально-нравственный и культурный уровень развития родителей;
- неблагоприятные жилищно-бытовые условия, в которых подростку не созданы условия для развития;
- отсутствие необходимых социальных навыков у несовершеннолетнего, негативное влияние близкого окружения подростка;
- социально-педагогическая запущенность подростка, отставание от сверстников;
- склонность к употреблению алкоголя, наркотиков и других психоактивных веществ. Проявление различных видов психических зависимостей;
- наличие признаков виктимного поведения. Невозможность усвоения морально-этических норм, различные формы нарушения поведения.

Частые уходы из дома, которые служат стремлению избежать наказаний или трудностей.

В новых условиях рыночных отношений, укрепления государственности, развития общественных связей, демократизации общества, принимая во внимание сложившуюся экономическую и социальную ситуацию, необходимы новый подход и модернизация существующей системы профилактики в городе Москве. Программа должна стать механизмом единой поддержки, управления и координации работы всех учреждений и ведомств в сфере профилактики, привлечения к участию частного и общественного сектора.

Нормативные правовые и научно-методические основания разработки и реализации Программы содержатся в следующих документах:

- Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. (ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1);
- Программа действий ЮНИСЕФ “Создание городов, доброжелательных к детям”;
- Федеральная целевая программа “Дети России” на 2007-2010 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172);
- Федеральный Закон от 30 июня 2007 г. № 120-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья”;
- Федеральный Закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”;
- Федеральный Закон от 28 апреля 2009 г. № 71-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный Закон “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”;
- законы города Москвы от 28 февраля 2007 г. № 6 “О профилактике наркомании и незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ в городе Москве”, от 7 апреля 1999 г. № 16 “О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в городе Москве”; от 25 октября 2006 г. № 53 “О наделении органов местного само-

управления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства”; от 13 апреля 2005 г. № 12 “Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав”, от 28 сентября 2005 г. № 47 “О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав”, от 26 декабря 2007 г. № 51 “О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства”; от 19 марта 2008 г. № 14 “О единой системе профилактики правонарушений в городе Москве”.

Документы Правительства Москвы, в том числе городские целевые

программы:

- постановление Правительства Москвы от 25 марта 2008 г. № 195-ПП “О Стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей “Московские Дети” на 2008-2017 гг.”;
- постановление Правительства Москвы от 18 ноября 2008 г. № 1061-ПП “О Комплексе мер по преодолению социального сиротства в городе Москве на 2009-2011 гг.”;
- постановление Правительства Москвы от 31 октября 2006 г. № 864-ПП “О мерах по реализации Закона города Москвы от 25 октября 2006 г. № 53 “О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства”;
- постановление Правительства Москвы от 31 июля 2007 г. № 611-ПП “О ходе выполнения постановления Правительства Москвы от 31 октября 2006 г. № 864-ПП и дальнейшем взаимодействии органов государственной власти города Москвы с органами местного самоуправления”;
- Городская целевая программа “Молодежь Москвы” (2007-2009 гг.), утвержденная постановлением Правительства Москвы от 11 сентября 2007 г. № 778-ПП;
- Комплексная городская целевая программа профилактики правонарушений, борьбы с преступностью и обеспечения безопасности граждан в городе Москве на 2006-2010 гг., утвержденная постановлением Правительства Москвы от 31 января 2006 г. № 60-ПП;
- Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006-2010 гг., утвержденная постановлением Правительства Москвы от 25 июля 2006 г. № 564-ПП;

– Городская комплексная программа “Спорт Москвы-2” (2007-2009 гг.), утвержденная распоряжением Правительства Москвы от 20 октября 2006 г. № 2147-РП;

– Комплекс мероприятий по государственной поддержке развития детского общественного движения в городе Москве на 2008-2010 гг., утвержденный постановлением Правительства Москвы от 25 сентября 2007 г. № 840-ПП;

– План мероприятий по профилактике детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2008-2010 годы, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 12 августа 2008 г. № 728-ПП.

Накопленный опыт использования программно-целевого метода для осуществления мер по проблемам детей подтверждают целесообразность и необходимость продолжения работы по улучшению положения детей в рамках данной Программы.

Принятие данной Программы позволит создать условия для профилактики семейного неблагополучия и асоциального поведения несовершеннолетних, разработать и реализовать комплекс мероприятий, связанных по конкретным целям, ресурсам, срокам выполнения и исполнителям.

При формировании Программы предполагается применение системного подхода, характеризующегося необходимостью учета следующих принципов:

– обязательность достижения согласованности мероприятий Программы по ресурсам, исполнителям, источникам финансирования, а также по срокам их выполнения;

– обеспечение согласованности целей и задач Программы с требованиями федеральных законов и законов города Москвы, программой социально-экономического развития Российской Федерации и города Москвы;

– концентрация ресурсов на выполнение приоритетных мероприятий по созданию территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних, состоящих на внутришкольном учете, учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделениях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, испытывающих трудности социализации, имеющих ограниченные возможности, проживающих в социально неблагополучных семьях и испытывающих потребность в оказании социально-педагогической, правовой и иной поддержки; несовершеннолетних, отбывающих наказания, не связанные с лишением свободы и состоящих на учете в уголовно-исполнительной инспекции.

– обеспечение необходимой координации деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций города Москвы при выполнении Программы;

– использование отечественного и зарубежного научного потенциала и имеющегося опыта организации профилактической работы с несовершеннолетними и семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию.

III. Характеристика и прогноз развития сложившейся проблемной ситуации без использования программно-целевого метода

Непрограммный вариант не позволит обеспечить комплексное решение организационных, методологических, программно-технологических вопросов создания единой системы тесного взаимодействия всех участников системы профилактики с достижением результата на конечном этапе.

Существующая на сегодня система учреждений профилактики не отвечает потребностям несовершеннолетних и семей, попавших в трудную жизненную ситуацию, растущему спросу на передовые технологии, при этом предлагаемые отдельные научные достижения в социальной сфере не находят применения ввиду несбалансированности данной системы.

Вероятными последствиями отказа от использования программно-целевого метода при решении вопросов безнадзорности и беспризорности, педагогической и социальной запущенности несовершеннолетних могут стать разрозненные малоэффективные усилия городских органов исполнительной власти по снижению проблемности ситуации, уменьшение их ответственности, несистемное решение стоящих перед городом задач в этой области, увеличение числа дезадаптированных и склонных к асоциальному поведению детей.

А как следствие – малоэффективное использование бюджетных средств, незначительное привлечение средств внебюджетных источников. Замедление развития системы раннего выявления и профилактики безнадзорности и беспризорности неминуемо приведет к росту количества таких детей как среди жителей города Москвы, так и среди мигрантов, увеличению числа правонарушений среди несовершеннолетних. Так как известно, основными причинами невысокой эффективности профилактики семейного и детского неблагополучия является его позднее выявление.

IV. Возможные варианты решения проблемы, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы

Практикой последних лет подтверждено, что в настоящий момент наиболее эффективным инструментом организации процессов в социальной сфере является межведомственная программа. Такой подход позволяет использовать, во-первых, в контексте программы возможности для краткосрочного (ежегодного) планирования работы, а во-вторых, обеспечивает более длительное прогнозирование деятельности с учетом Стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей “Московские дети” на 2008-2017 гг.

Преимущество данного подхода заключается в возможности разработки максимального количества инновационных технологий уже в ближайшей перспективе, при использовании необходимой бюджетной поддержки. Что позволит обеспечить концентрацию бюджетных средств на ограниченном количестве наиболее важных направлений деятельности и целевых групп, в каждом из которых средства бюджета города Москвы направляются на реализацию важнейших индивидуально-реабилитационных программ и проектов, существенно

влияющих на достижение поставленных целей. Эффективность программы оценивается в случае обеспечения правильно направленной помощи подросткам и молодежи из групп “повышенного риска”.

Можно выделить следующие основные преимущества данного варианта решения проблемы:

- возможность полного контроля городом всех структур системы профилактики;
- наличие четких и измеримых результатов оценки реализации программных мероприятий и услуг;
- повышение эффективности реализуемых мероприятий и услуг и расширение их спектра за счет скоординированной реализации программы учреждениями системы профилактики;
- отсутствие дублирования вложения бюджетных средств, в те или иные реализуемые разными ведомствами мероприятия;
- консолидация объемов финансовых ресурсов на определенных приоритетных направлениях, и, как следствие, более рациональное использование бюджетных средств, с возможностью изменения отдельных компонентов программы.

Основные риски данного варианта связаны с необходимостью администрирования процесса реализации программы, а также соблюдения графика финансирования программных мероприятий.

В процессе реализации Программы возможны затруднения в достижении поставленных целей в связи со следующими рисками:

- дефицит квалифицированных кадров;
- замедление экономического роста в стране в целом и в Москве в частности, а также рост инфляции, существенно выходящий за пределы прогнозных оценок.

Отказ от межведомственной программы как метода управления создает неоправданно высокий риск потери управляемости на направлениях реабилитационной работы с подростками и молодежью.

Риски, связанные с решением задач непрограммным методом, определяются:

- вероятностью слабой координации действий различных субъектов системы профилактики, что приводит к неоправданному расходованию бюджетных средств на формирование идентичных показателей в рамках каждого ведомства;
- формированием дублирующей статистической информации;
- отсутствием процедур сопровождения индивидуального случая

от момента раннего вмешательства до конечного результата профилактических и реабилитационных усилий;

- невозможностью обеспечить комплексное решение проблем несовершеннолетних и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, с учетом конечного результата -положительных изменений в судьбе конкретного человека.

V. Ориентировочные сроки и этапы решения проблемы программно-целевым методом

Начало реализации Программы –2010 год, окончание реализации программы –2012 год.

Реализация Программы будет осуществляться в соответствии с ежегодными планами в два этапа. План рассматривается на заседании коллегии Департамента семейной и молодежной политики города Москвы.

Первый начальный этап (2010-2011 гг.) предусматривает:

- инвентаризацию и систематизацию имеющихся ресурсов;
- создание совокупности индивидуально ориентированных программ первичной профилактики, раннего вмешательства и реабилитационных программ;
- привлечение в сферу профилактики дополнительного ресурса общественных и некоммерческих организаций для участия в реализации приоритетных направлений на основе научных и методических разработок путем формирования государственного и муниципально социального заказа;
- развитие волонтерского движения, формирование института наставничества;
- привлечение дополнительных источников финансирования.

Второй этап (2011-2012 гг.) предусматривает:

- формирование механизмов устойчивого развития эффективной инновационной системы профилактики;
- реализацию прорывных направлений научно-методического развития, таких как изменение способа организации доступа к получению услуг профилактического характера;
- мониторинг качества, эффективности и полноты реализации Программы;
- внедрение ювенальных технологий;
- рост социального эффекта через изменение мотивации несовершеннолетних и их семей, попавших в трудную жизненную ситуацию, от “иждивенчества” к “партнерству”.

В ходе реализации Программы будет осуществляться мониторинг реализации этапов, целей и задач, промежуточная и итоговая оценка эффективности проводимых мероприятий, что отразится в публичной оценке реализации Программы с привлечением независимых общественных экспертов. С учетом социально-экономической ситуации в стране, а также по итогам экспертиз возможны изменения в системе планирования мероприятий Программы.

VI. Предложения по целям и задачам Программы, основным целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации Программы по годам.

Целями Программы являются:

I. Создание территориальной системы “шаговой доступности” профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних при системообразующей роли Департамента семейной и молодежной политики города Москвы взаимодействию с государственными, муниципальными учреждениями, общественными, некоммерческими организациями –ми города Москвы, занимающимися проблемами профилактики семейного неблагополучия и асоциального поведения несовершеннолетних на уровне города, округа, района.

II. Развитие ювенальных технологий в городе Москве.

III. Формирование блока инновационных профилактических программ для подростков и молодежи, рассчитанных на работу в малых группах, в том числе с ориентацией на:

– профилактику алкоголизма, наркомании, табакокурения среди несовершеннолетних;

– организацию трудовой занятости несовершеннолетних, предполагающих осуществление профориентационной работы, выработку мер по стимулированию как самих несовершеннолетних, так и потенциальных работодателей, включая привлечение к сотрудничеству молодежных студенческих и иных трудовых отрядов, проведение профессионально-трудовых лагерей;

– оказание безработным гражданам в возрасте от 16 до 18 лет, не имеющим профессии, в приоритетном порядке услуг по профессиональному обучению по направлению органов службы занятости;

– организация работы по информированию подростков и их родителей об основах трудового законодательства для несовершеннолетних, возможности трудоустройства, профессионального обучения, участия в молодежных программах социально-трудовой адаптации;

– содействие трудоустройству молодежи в возрасте от 14 до 18 лет в рамках мероприятий программы “Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет”;

– содействие трудоустройству безработных граждан в возрасте от 16 до 18 лет, в рамках программ “Организация общественных работ” и “Организация временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы”;

– организация и проведение специализированных молодежных ярмарок вакансий.

– вовлечение несовершеннолетних “группы риска” в виды деятельности, ведущие к формированию здорового образа жизни, т.е. стимулирование занятий физической культурой и спортом, в особенности экстремальными и популярными в молодежной среде видами спорта, туристической, краеведческой деятельности, развитие форм кружковой работы с привлечением досуговых учреждений.

IV. Формирование государственного социального заказа на работу с конкретной семьей с целью ее сохранения, в том числе с использованием потенциала общественного сектора.

V. Создание условий для социализации несовершеннолетних мигрантов в рамках мегаполиса в сотрудничестве с национальными диаспорами города Москвы.

VI. Развитие системы информационно-консультативных услуг в сфере социальной профилактики всех видов зависимостей, в том числе наркомании, алкоголизма, табакокурения, лудомании, во взаимодействии с федеральной службой по контролю за оборотом наркотических средств, медицинскими лечебными и реабилитационными учреждениями.

Широкое привлечение средств массовой информации к освещению данных проблем, проблем детского и семейного неблагополучия, социального сиротства, защиты прав детей. Стимулирование деятельности средств массовой информации по разработке тем,

связанных с данными проблемами. Формирование негативного отношения общества к различного рода зависимостям, информирование населения о проводимой работе органами государственной власти города Москвы, в том числе с использованием интернет-ресурсов, по созданию благоприятных условий развития семейных форм воспитания.

VII. Для достижения намеченных целей необходимо решить следующие задачи:

1. Организация социальной среды, благоприятной для развития личности несовершеннолетних, включающей информационно-просветительскую и пропагандистскую деятельность с несовершеннолетними, их родителями и социальным окружением с привлечением средств массовой информации, интернет-ресурсов, муниципальных органов самоуправления. Создание механизма формирования общественного мнения, толерантного к проблемам несовершеннолетних “группы риска” и активной жизненной позиции относительно их ресоциализации. Создание механизма реализации модели социального сопровождения по месту жительства несовершеннолетнего, склонного к асоциальному поведению и совершению правонарушений.

2. Четкое разграничение полномочий и функций учреждений системы профилактики с учетом групп несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, в контексте отклоняющегося поведения, а именно “группы риска” по повторным преступлениям, агрессивному поведению, бродяжничеству, родительской бесконтрольности, по возрастным категориям, семейному насилию, риску употребления психоактивных веществ, алкоголизма, табакокурения и других.

3. Развитие социального патрулирования и диагностики детско-подростковой социальной среды, осуществление ранней социальной диагностики и вмешательства в ситуацию детского и семейного неблагополучия во взаимодействии государственных, муниципальных, медицинских, образовательных, общественных и национально-религиозных организаций.

4. Создание социально-экономических механизмов мотивации граждан к участию в волонтерском движении, участию в наставнической работе с несовершеннолетними “группы риска”.

5. Создание комплексной межведомственной информационно-аналитической “базы данных” несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении. Организация системы статистического учета и анализа результатов деятельности центров и учреждений, занимающихся профилактикой детского неблагополучия, с прогнозированием развития и планированием работы подразделений. Организация взаимодействия в области обмена информацией со всеми организациями, занимающимися проблемами детского и семейного неблагополучия.

6. Модернизация сложившейся системы повышения квалификации, переподготовки и аттестации специалистов, занимающихся проблемами несовершеннолетних, создание кадрового резерва.

7. Разработка и внедрение новых программ и технологий по проблемам работы с несовершеннолетними и семьями, находящихся в социально опасном положе-

нии на основе использования научных методических разработок в области образования, социального воспитания, наркоконфликтологии, специальной педагогики и психологии, ювенальных технологий.

8. Развитие реабилитационной службы “социальная гостиница” для удовлетворения неотложных потребностей несовершеннолетних и семей, оказавшихся в экстремальной жизненной ситуации.

9. Включение в деятельность субъектов профилактики, в том числе общественных организаций механизмов восстановительного правосудия и примирительных процедур.

10. Разработка системы критериев (в том числе с точки зрения материальных и нематериальных затрат, прямых и опосредованных, краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов) оценки промежуточных и конечных результатов, показателей эффективности деятельности и качества профилактических услуг учреждений системы профилактики. Разработка показателей индивидуальной оценки факторов риска в поведении несовершеннолетних.

11. Создание юридических консультационных центров анонимной правовой помощи несовершеннолетним и их семьям.

12. Проведение профилактических мероприятий с неформальными молодежными объединениями, в том числе с целью предупреждения массовых деструктивных проявлений с их стороны.

13. Проведение мониторинга с целью определения представителей этнических групп на территории районов в процентном соотношении для дальнейшего создания механизма их социализации в обществе.

14. Включение детей и подростков-мигрантов в социально-активную деятельность на территории конкретного района.

15. Развитие службы ювенальных социальных работников.

16. Апробация на базе действующих учреждений системы профилактики новых технологий, разработанных научно-исследовательскими учреждениями и организациями, направленными на решение проблем профилактики детского и семейного неблагополучия.

17. Формирование государственного заказа на подготовку специалистов в области ювенологии.

18. Разработка новых программ, а также изучение эффективности воздействия на подростково-молодежную среду имеющихся методик профилактики наркомании, алкоголизма, табакокурения в целях определения единого стандарта антизависимого воздействия на несовершеннолетних.

19. Внедрение культурологических основ социального воспитания детей, подростков и молодежи через систему профилактической работы с привлечением органов местного самоуправления, национальных диаспор, религиозных конфессий, общественных организаций и институтов гражданского общества.

20. Разработка системы критериев оценки неблагополучия семьи и проведение на ее основе мониторинга.

21. Изучение общественного мнения путем проведения социологических исследований и опросов населения с целью повышения результативности деятель-

ности по профилактике семейного неблагополучия и отклоняющегося поведения несовершеннолетних.

Как оценка конечных и промежуточных результатов выполнения Программы, так и оценка эффективности реализации ее конкретных мероприятий невозможны без разработки системы показателей, позволяющих объективно оценивать состояние работ по Программе. Основные целевые показатели, позволяющие оценивать ход реализации Городской межведомственной программы “Дети улиц” на 2010-2012 гг. представлены в приложении.

VII. Предложения по объемам и источникам финансирования Программы.

Программа предполагает смешанное финансирование.

1. Средства бюджета города Москвы, в том числе средства, предусмотренные в бюджете города Москвы на реализацию мероприятий Программы;

2. Внебюджетные источники, в том числе спонсорские средства.

Привлечение средств благотворительных и общественных фондов, организаций для реализации мероприятий Программы.

В целях гибкого реагирования на социально-экономическую обстановку в городе Программой будет рассмотрена возможность финансирования мероприятий по трем сценарным вариантам: базовому, реалистическому, оптимистическому.

Базовый вариант предполагает стабильное развитие, проведение тех мероприятий, финансирование которых предусмотрено. Создание территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних в соответствии с поставленными задачами.

Реалистический вариант предусматривает частичное выполнение комплекса мероприятий Программы, развитие территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних на основе имеющихся материальных и кадровых ресурсов.

Оптимистический вариант предусматривает безусловное выполнение всего комплекса мероприятий Программы. Создание территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних, охватывающей каждый район города Москвы.

VIII. Предварительная оценка эффективности и результативности предлагаемого варианта решения проблемы.

В ходе реализации Программы предполагается достижение социально-гарантированного уровня профилактики детского и семейного неблагополучия.

При выполнении запланированного комплекса мер прогнозируется следующее:

– насыщение территории каждого района обязательным минимальным комплексным набором методического инструментария по раннему вмешательству и профилактике семейного неблагополучия, безнадзорности, правонарушений и аддитивного поведения среди несовершеннолетних города Москвы;

– достижение адресной направленности городских профилактических мероприятий;

– повышение уровня качества и эффективности деятельности учреждений и организаций, занимающихся проблемами несовершеннолетних в соответствии с выработанными нормами и стандартами, а также в результате привлечения новейших научных разработок;

– повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с учреждениями системы государственных, муниципальных, общественных, иных некоммерческих организаций города Москвы, занимающихся проблемами профилактики семейно неблагополучия и асоциального поведения несовершеннолетних на уровне города, округа, района.

– увеличение числа высококвалифицированных специалистов, привлекающихся к работе в области проблем семейного неблагополучия, безнадзорности, правонарушений и зависимого поведения среди несовершеннолетних;

– формирование обоснованных среднесрочных прогнозов изменения состояния детского и семейного неблагополучия;

– сокращение числа безнадзорных и беспризорных детей и неблагополучных семей;

– развитие инфраструктуры отдыха и организации досуга несовершеннолетних “группы риска” и их семей;

– увеличение количества и повышение эффективности мероприятий по профилактике правонарушений, социально опасного поведения, вредных привычек и зависимостей несовершеннолетних;

– снижение распространенности употребления психоактивных веществ, курения, употребления алкогольных напитков, пива и асоциального поведения среди несовершеннолетних.

IX. Предложения по участию органов исполнительной власти города Москвы в формировании и реализации Программы и их взаимодействию с органами местного самоуправления по выполнению мероприятий программы.

Государственный заказчик – координатор Программы Департамент семейной и молодежной политики города Москвы.

Основной разработчик Программы – Департамент семейной и молодежной политики города Москвы.

В формировании и реализации городской программы предполагается участие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти города Москвы, в том числе Департамента семейной и молодежной политики города Москвы, Департамента образования города Москвы, Департамента здравоохранения города Москвы, Департамента социальной защиты населения города Москвы, Департамента

территориальных органов исполнительной власти города Москвы, Департамента физической культуры и спорта города Москвы, Департамента культуры города Москвы, Департамента экономической политики и развития города Москвы, Департамента труда и занятости населения города Москвы, Департамента потребительского рынка и услуг города Москвы, Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информа-

ции города Москвы, Комитета рекламы, информации и оформления города Москвы, Комитета общественных связей города Москвы, Комитета межрегиональных связей и национальной политики города Москвы, Управления информатизации города Москвы, ГУВД по г. Москве, Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, обеспечивающих координацию деятельности органов и учреждений муниципальной системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, префектур административных округов города Москвы во взаимодействии с органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований, а также государственных, общественных, иных некоммерческих организаций города Москвы, включая привлечение к сотрудничеству национальных диаспор и религиозных конфессий. Органы опеки и попечительства при муниципалитетах города Москвы. Органы местного самоуправления города Москвы участвуют в реализации Программы в рамках переданных им государственных полномочий.

X. Предложения по основным направлениям финансирования, срокам и этапам реализации Программы.

Достижение цели и решение задач Программы осуществляются путем скоординированного выполнения мероприятий Программы в течение всего срока действия программы с 2010 по 2012 гг., распределяемых по следующим направлениям:

– создание территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних в г. Москве;

– развитие материально-технической базы для осуществления всей полноты мероприятий по профилактике раннего семейного неблагополучия и асоциального поведения несовершеннолетних;

– создание централизованной системы повышения квалификации сотрудников учреждений и организаций, занимающихся проблемами детского и семейного неблагополучия, путем проведения тематических семинаров, круглых столов, тренингов, курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки;

– создание электронных баз данных, содержащих информацию о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

– обеспечение научно-методической деятельности учреждений и организаций, занимающихся проблемами детского и семейного неблагополучия;

– обеспечение управления в процессе реализации Программы.

XI. Предложения по механизмам формирования мероприятий Программы.

Мероприятия Программы, должны распределяться по пяти направлениям с учетом приоритетов Программы, в качестве которых предлагается принять следующие особо значимые свойства и характеристики профилактики раннего семейного неблагополучия и противоправного поведения несовершеннолетних:

1. Обеспечение развития территориальной системы профилактической деятельности по защите прав несовершеннолетних в городе Москве.

2. Обеспечение в ходе реализации Программы эффективного взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с государственными, муниципальными учреждениями, общественными, иными некоммерческими организациями города Москвы на уровне: город – округ – район.

3. Достижение уровня качества и эффективности деятельности учреждений и организаций, занимающихся проблемами детского и семейного неблагополучия в соответствии с выработанными нормами и стандартами, ведение статистического учета и анализа.

Все мероприятия Программы должны иметь последовательность их выполнения “задача – мероприятие – результат – контроль”. Классификация мероприятий будет осуществляться по следующим уровням:

- а) общегородские мероприятия;
- б) мероприятия, проводимые в округах при участии префектур административных округов города Москвы и учреждений, занимающихся проблемами детского и семейного неблагополучия с участием районов округа;
- в) мероприятия, проводимые в районах при участии управ города Москвы и органов местного самоуправления;
- г) иные мероприятия.

Необходимо также учитывать, что социально-профилактическая сфера как объект управления характеризуется такими особенностями, как разнообразие социальных связей, реализуемых внутри системы социальной профилактики; потребность в охвате различных групп несовершеннолетних с устойчивой социальной дезадаптацией; многокритериальность оценок эффективности деятельности системы социальной профилактики.

Направление 1. Осуществление профилактики раннего семейного неблагополучия и девиантного поведения несовершеннолетних на уровне города, округа, района.

Проведение мероприятий по антинаркотической, антиалкогольной и антитабачной пропаганде и пропаганде здорового образа жизни.

Проведение просветительской работы с родителями, в том числе развитие системы Дворовых общественных родительских Советов.

Освещение проблем детской беспризорности, безнадзорности, алкоголизма, наркомании и табакокурения в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет.

Организация и проведение окружных, районных акций и мероприятий, пропагандирующих здоровый образ жизни, позитивное общение, недопущение различных форм насилия, позитивных социальных ценностей и культуры мира, направленных на профилактику конфликтов на национальной и культурной почве среди детей и подростков.

Проведение уличной социальной работы.

Проведение мероприятий, совместно с образовательными учреждениями различного уровня, по созданию зон, свободных от наркотиков и табака.

Проведение межведомственных мероприятий по ранней диагностике детского и семейного неблагополучия.

Направление 2. Повышение качества и согласованности работы по профилактике семейного неблагополучия, безнадзорности, правонарушений и алкоголизма, табакокурения и наркомании среди несовершеннолетних. Структурирование реабилитационного пространства с точки зрения выявления неэффективных учреждений и ведомств, принятие мер по изменению действующей системы.

Работа учреждений и организаций, занимающихся проблемами детского и семейного неблагополучия, по вовлечению несовершеннолетних группы риска во временную трудовую деятельность.

Проведение лагерных кампаний различной реабилитационной направленности для неблагополучных семей и несовершеннолетних.

Организация и развитие кружковой работы, подростковых клубов с учетом современных молодежных течений и направлений организации досуга.

Проведение мероприятий консультативно-коррекционной направленности, охватывающих несовершеннолетних, неблагополучные семьи, организация различных видов индивидуальной и групповой работы с ними, с привлечением современных информационных технологий и ресурсов, в том числе по решению органов исполнительной власти и судов.

Обеспечение работы телефона доверия (психологической поддержки и консультационно-справочной службы) для оказания помощи подросткам и молодежи.

Организация акций на территории районов с целью усиления правового просвещения несовершеннолетних “группы социального риска”, профориентационной консультации.

Организация цикла семейных тренингов для родителей и подростков.

Направление 3. Обеспечение эффективного взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с органами местного самоуправления, центрами социальной помощи семье и детям, органами внутренних дел, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, общественными пунктами охраны порядка, и другими организациями на уровне: округ – район.

Разработка системы повышения квалификации специалистов, занимающихся проблемами несовершеннолетних.

Разработка программ по привлечению для работы в учреждениях и организациях специалистов, занимающихся проблемами детского и семейного неблагополучия, выпускников профильных вузов и колледжей.

Организация межведомственных совещаний, семинаров, круглых столов, конференций по вопросам взаимодействия и совершенствования работы в области семейного неблагополучия и противоправного поведения несовершеннолетних.

Направление 4. Развитие научно-методической деятельности по изучению и поиску новых технологий работы с несовершеннолетними “группы риска”.

Проведение исследований, направленных на разработку технологий диагностики, профилактики и ресоциализации несовершеннолетних “группы риска”.

Проведение исследований, направленных на изучение различных аспектов раннего неблагополучия в семье и технологий ранней диагностики и профилактической работы.

Сбор данных и ведение учета семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

Разработка программ профилактики различных сторон асоциального и девиантного поведения несовершеннолетних, пропаганда здорового образа жизни.

Организация конкурсов программ, разработок по проблемам несовершеннолетних.

Направление 5. Развитие ювенальных технологий в городе Москве.

Мониторинг законодательства, нормативного правового обеспечения и правоприменительной практики в области защиты прав ребенка и профилактика правонарушений. Аккредитация при судах и ведомствах социальных ювенальных работников.

Привлечение профессиональных юристов для организации и проведения консультаций по вопросам правовой защиты несовершеннолетних.

Совершенствование форм и методов работы с пенициарными учреждениями, центром временного содержания несовершеннолетних правонарушителей и детскими домами по предупреждению правонарушений и созданию условий социальной адаптации детей, содержащихся в вышеуказанных учреждениях.

Осуществление правовой экспертизы проектов мероприятий, оценка судебной и правоприменительной практики.

ХII. Предложения по возможным вариантам форм и методов управления процессом реализацией Программы.

Формы и методы управления реализацией Программы основаны на сложившейся структуре управления учреждениями и организациями, занимающимися проблемами детского и семейного неблагополучия, на ежеквартальном планировании и отчетности о содержательной, организационной и финансовой деятельности, и исходят из социально-профилактических интересов и запросов жителей города Москвы, регистрируемых в ходе социологических и статистических исследований.

Приложение

**к Концепции Городской межведомственной
программы “Дети улиц” на 2010 –2012 гг.”**

**Основные целевые показатели, позволяющие оценивать ход реализации
Городской межведомственной программы “Дети улиц” на 2010 –2012 гг.”**

№ п/п	Показатели в % (в сравнении с 2009 г.)	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1.	Увеличение количества выявленных несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, нуждающихся в социально-педагогическом и правовом сопровождении.	10	15	20
2.	Увеличение количества несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, вовлеченных в трудовую деятельность, профессиональное обучение, приобщенных к занятиям физической культурой и спортом, к иным формам организации досуга и оздоровительного отдыха.	10	10	15
3.	Увеличение количества снятых с учета несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, неблагополучных семей, учтенных в комплексной межведомственной информационной “базе данных”.	20	30	30
4.	Увеличение числа высококвалифицированных специалистов, привлекающихся к работе в области семейного неблагополучия, безнадзорности, правонарушений и наркомании среди несовершеннолетних.	5	5	10
5.	Увеличение числа специалистов, прошедших специальную подготовку в области проблем детского и семейного неблагополучия (в рамках повышения квалификации, стажировок, участия в информационно-консультационных семинарах, круглых столах и пр.).	10	15	10
6.	Снижение количества семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, находящихся на учете по рецидиву асоциальных и девиантных действий.	5	5	5
7.	Увеличение числа выявленных безнадзорных и беспризорных детей, которым оказаны услуги по социально-педагогическому и правовому сопровождению.	25	35	45
8.	Увеличение количества случаев применения к несовершеннолетним мер наказания, не связанных с реальным лишением свободы, с участием службы ювенальных социальных работников.	5	10	15
9.	Увеличение количества дел в судопроизводстве, связанных с несовершеннолетними, с привлечением ювенального социального работника.	5	5	5
10.	Увеличение количества гражданских дел, иски по которым направлены в защиту интересов несовершеннолетних.	3	5	10
11.	Увеличение количества организаций и учреждений, вовлеченных в систему профилактики и реабилитации несовершеннолетних.	5	10	15
12.	Содействие занятости родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, путем предоставления психолого-профорientационных и образовательных услуг: – помощь в выборе оптимальных вариантов трудоустройства или профессионального обучения; – содействие в повышении уровня адаптации к условиям современного рынка труда; – содействие в повышении квалификации и профессиональной переподготовке по профессиям и специальностям, пользующимся устойчивым спросом на рынке труда города.	5 5 10	5 5 10	5 5 10

Окончание табл.

№ п/п	Показатели в % (в сравнении с 2009 г.)	2010 г.	2011 г.	2012 г.
13.	Оказание профориентационных услуг подросткам и молодежи на специализированных массовых мероприятиях и групповых занятиях по проблемам выбора профессий, учебных и рабочих мест как меры профилактики молодежной безработицы.	10	10	10
14.	Предоставление государственных образовательных услуг по направлению службы занятости безработным гражданам из числа молодежи, включая приоритетное направление на профессиональную подготовку безработных в возрасте 16–18 лет, не имеющих профессий, специальностей.	20	20	20

Одним из важных показателей результативности Программы является проведение ежегодного мониторинга в области профилактики беспризорности, безнадзорности, алкоголизма, наркомании, СПИДа и правонарушений среди несовершеннолетних в целом по городу с учетом разработанной системы показателей и индикаторов, что позволит не только качественно и количественно оценить проведенную в отчетном году всеми учреждениями и организациями системы профилактики работу, но и даст возможность прогнозировать развитие ситуации, как в городе, так и в отдельных административных округах и районах, с целью оперативного реагирования и эффективного использования бюджетных средств.

ТЕХНОЛОГИИ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ
Общие рекомендации по стратегии развития в городе Москве

Редакторы *Л. Могусева, Ф. Оганезова*

Корректор *Т. Лобкова*

Компьютерная верстка *Д. Зотов*

Подписано в печать 25.11.2009
Формат 60×90 1/8. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл. печ. л. 7.5
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт права и публичной политики
129010, г. Москва, пр-т Мира, д. 36

Отпечатано в типографии ООО «Информполиграф»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 3а