

Л. В. Байбородова, Л. Н. Князькова, Т. С. Лебедева

### Изучение эффективности деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при местных администрациях поселений Ярославской области

В статье представлен опыт организации инновационной деятельности в Ярославском регионе, дана характеристика особенностей и типов сетевого взаимодействия образовательных учреждений в процессе разработки и реализации инновационных проектов, рассмотрены формы сетевого взаимодействия.

**Ключевые слова:** сетевое взаимодействие, региональная инновационная площадка, региональный ресурсный центр, инновационный проект.

L. V. Baibarodova, L. N. Knyazkova, T. S. Lebedeva

### Study of Efficiency of Activity of Public Commissions on Juvenile Affairs and Protection of Their Rights at Local Administrations in Settlements of the Yaroslavl Region

Results of the research done in rural settlements of the Yaroslavl region are presented in the article, results of the activity of the public commissions on juvenile affairs and protection of their rights at rural administrations of settlements are shown, recommendations to improve the work of the public commissions are offered.

**Keywords:** public commissions, minors and protection of their rights, rural settlements, study of results, efficiency, methodical recommendations.

Общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее ОКДН и ЗП) при местных администрациях поселений Ярославской области входят в систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Ярославской области и создаются в соответствии с Законом Ярославской области №17-з «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ярославской области» (2003 г.).

Деятельность общественных комиссий основывается на принципах законности, демократизма, гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних. Общественные комиссии являются коллегиальным органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

По предложению комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Ярославской области группой преподавателей и магистрантов Ярославского государственного педагогического университета в ноябре 2012 года было проведено изучение эффективно-

сти деятельности ОКДН и ЗП при местных администрациях поселений Ярославской области, целью которого явились:

- разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности общественных комиссий;
- содействие осуществлению единого государственного подхода к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав в Ярославской области.

#### **Задачи:**

- разработать критерии эффективности деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- определить типичные проблемы в работе общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- выявить положительный опыт деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, его причины;
- выявить недостатки в работе ОКДН и ЗП, их причины;
- разработать адресные рекомендации по совершенствованию деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

При изучении эффективности деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при местных администрациях поселений в нашем регионе важно было выяснить следующее:

- насколько информированы несовершеннолетние, их родители, жители поселений о существовании и деятельности общественных комиссий;
- оказывается ли помощь семьям с детьми;
- содействует ли работа общественных комиссий в целом решению задач комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ярославской области.

В исследовании были задействованы десять сельских поселений Даниловского, Тутаевского, Ростовского, Гаврилов-Ямского и Рыбинского муниципальных районов Ярославской области.

Прежде всего, необходимо определить **критерии и показатели для отслеживания результатов и эффективности деятельности общественных комиссий.**

В таблице 1 представлены критерии и показатели оценки эффективности общественных комиссий, которые учитывались при составлении методик.

Таблица 1

**Критерии и показатели эффективности деятельности общественной комиссии**

Критерии	Показатели
Результативный	<p><b>1. Опосредованные:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-оценка детьми общего социально-психологического климата села;</li> <li>-оценка детьми морально-психологической атмосферы в образовательном учреждении;</li> <li>-удовлетворенность обучением в образовательном учреждении;</li> <li>-общественная активность детей, увеличение числа детей, занятых в свободное время в объединениях клубного типа, в общественных объединениях и организациях.</li> </ul> <p><b>2. Непосредственные:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-сокращение числа неблагополучных семей с детьми;</li> <li>-сокращение числа безнадзорных и проблемных детей;</li> <li>-снижение числа правонарушений среди несовершеннолетних и в целом в поселении;</li> <li>-рост числа благополучных, социально активных семей с детьми;</li> <li>-количество семей и детей, получивших поддержку от общественной комиссии;</li> <li>-создание детских и молодежных объединений в поселении, число несовершеннолетних, участвующих в их деятельности;</li> <li>-наличие документации, отражающей деятельность ОКДН и ЗП;</li> </ul>

-информированность жителей сельского поселения, в том числе несовершеннолетних, о деятельности общественной комиссии;

-наличие документов, отражающих взаимодействие ОКДН и ЗП с другими организациями и учреждениями, обеспечивающими профилактику безнадзорности, правонарушений, защиту и охрану прав несовершеннолетних;

-осознание представителями ОКДН и ЗП проблем и перспектив деятельности по профилактике безнадзорности, правонарушений, защите и охране прав несовершеннолетних.

Процессуальный (организационный)

**1. Организация деятельности общественной комиссии:**

- регулярность проведения заседаний общественной комиссии;
- вопросы, обсуждаемые на заседании общественной комиссии;
- действенность принимаемых решений;
- открытость деятельности общественной комиссии;
- информационное обеспечение деятельности общественной комиссии;
- направления деятельности ОКДН и ЗП;
- формы организации деятельности по оказанию поддержки и защиты несовершеннолетних, формы работы с проблемными семьями.

**2. Взаимодействие общественной комиссии сельского поселения с другими субъектами профилактики безнадзорности, правонарушений, защиты и охраны прав несовершеннолетних (с ОКДН и ЗП муниципальных районов, с другими общественными комиссиями, с образовательными учреждениями, предприятиями, общественными организациями и др.):**

- направления совместной деятельности;
- формы организации совместной деятельности;
- принятие совместных решений по проблемам профилактики безнадзорности, правонарушений, защиты и охраны прав несовершеннолетних;
- участие представителей ОКДН и ЗП в деятельности образовательных учреждений и детских организаций.

Использовались следующие **методы исследования:**

- беседы с представителями комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов по вопросу деятельности ОКДН и ЗП при сельских администрациях поселений муниципальных районов; с главами сельских администраций поселений (председателями) и секретарями ОКДН и ЗП;
- изучение документации по основным направлениям деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при сельских администрациях поселений;
- беседы с представителями администрации общеобразовательных школ и социальными педагогами, жителями сельских поселений, роди-

телями (лицами, их заменяющими) несовершеннолетних;

- анкетирование детей, родителей (лиц, их заменяющих) несовершеннолетних, специалистов муниципальных и представителей общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- математический и статистический анализ.

Так как деятельность общественной комиссии направлена, прежде всего, на профилактику безнадзорности, правонарушений и на оказание поддержки и защиты прав несовершеннолетних, то один из основных критериев связан с благополучием детей, их защищенностью в социальной среде села, образовательном учреждении. Конечно, психологическое состояние детей, их благополучие определяются влиянием многих факторов, условиями проживания и воспитания в семье, тем не менее, оценка показателей социально-психологической атмосферы села и общеобразовательного учреждения детьми, хотя и опосредованно, но является важным свидетельством эффективности деятельности общественной комиссии. В этой связи обучающимся образовательных учреждений было предложено в анкете оценить морально-психологическую, социальную атмосферу в селе и образовательном учреждении.

В среднем по всем сельским поселениям половина (55,81%) опрошенных оценивают атмосферу села положительно («весело», «интересно»), 19,54% - дают нейтральную оценку, 16,28% - отмечают свою неудовлетворенность морально-психологической, социальной атмосферой в своем поселении. По результатам ответов детей можно зафиксировать наиболее низкие показатели ощущения благополучия, дискомфортность атмосферы в сельских поселениях Тутаевского муниципального района (отметили более 20% респондентов).

Очень важно, чтобы дети и их родители были проинформированы о деятельности комиссий, знали, куда могут обратиться за помощью, советом. По результатам анкетирования наиболее информированы о деятельности ОКДН и ЗП обучающиеся Ростовского и Даниловского МР.

О результативности деятельности общественной комиссии также может свидетельствовать степень информированности и включенности жителей сельского поселения в деятельность комиссий. Жители сельских поселений обладают некоторой информацией о деятельности общественных комиссий: знают председателей комиссии

– 92,59% жителей Ростовского МР, 94,74 - Даниловского МР, 88,46% - Гаврилов-Ямского МР, 93,75% - Рыбинского МР. В то же время в Тутаевском МР 80% жителей не могли назвать председателя общественной комиссии при сельской администрации поселения. Примерно в том же соотношении жители осведомлены не только о руководителях, но и о составе, представителях комиссий сельского поселения.

Многие затруднились ответить на вопрос о способах получения информации о работе комиссий. Местные СМИ практически не отражают деятельность общественных комиссий, что подтвердилось материалами бесед с председателями этих комиссий.

Низкий уровень информированности о деятельности общественной комиссий связан с многими причинами, но в том числе и с тем, что заседания комиссии не являются столь открытыми для населения. В среднем по области только 20 % жителей сельских поселений эпизодически принимают участие в заседаниях комиссий. Около 10% респондентов отметили помощь общественной комиссии их семье в решении проблем. Практически никто из жителей не отметил оказание помощи общественными комиссиями в Тутаевском МР.

Анализ данных опроса свидетельствует о том, что самая высокая оценка деятельности общественных комиссий в Даниловском МР, практически все жители оценили работу комиссий положительно, а около 85% респондентов обозначили отличные и хорошие оценки. Достаточно высокую оценку получили общественные комиссии Гаврилов-Ямского, Ростовского МР, деятельность которых около половины жителей оценили отлично и хорошо. Таким образом, значительная часть респондентов работу председателя общественной комиссии и комиссии в целом оценивает на хорошем уровне. В то же время деятельность общественных комиссий Тутаевского МР не замечена жителями, так как более 86% респондентов не смогли дать оценку деятельности ОКДН и ЗП. Данный вывод подтверждают и оценки деятельности председателей общественных комиссий: более 93 % жителей сельских поселений Тутаевского МР затруднились дать оценку работе председателя комиссии.

В качестве показателей *результативности работы общественных комиссий* отмечается также ряд конкретных фактов и действий, зафиксированных за последние два года:

– снижение числа семей с детьми, состоящих на различных видах учета (Гаврилов-Ямский МР);

– создание молодежных организаций, рост числа объединений по интересам, охватывающих несовершеннолетних (почти во всех сельских поселениях);

– обустройство детских площадок (Даниловский, Ростовский муниципальные районы);

– снижение случаев избавления от нежелательной беременности, нарушения общественного порядка несовершеннолетними (Тутаевский МР);

– возвращение в семьи детей, которые бродяжничали;

– сокращение числа безнадзорных детей (Даниловский, Рыбинский, Гаврилов-Ямский муниципальные районы);

– уменьшение количества семей, в которых родители злоупотребляют спиртными напитками (Даниловский МР).

В целом проведенное исследование позволило зафиксировать ряд важных **достижений в деятельности общественных комиссий**:

– признание всеми опрашиваемыми необходимости и значимости создания ОКДН и ЗП в сельских поселениях;

– соответствие структуры всех общественных комиссий требованиям действующего законодательства;

– плановость работы и оперативность решения вопросов в отношении несовершеннолетних;

– наличие необходимой документации о деятельности общественной комиссии на подведомственной территории (социальный паспорт поселений, схема взаимодействия с органами и учреждениями, общественными организациями, входящими в систему профилактики безнадзорности, правонарушений и защиты прав детей; общие статистические данные о состоянии безнадзорности, правонарушений среди несовершеннолетних на территории сельских поселений; списки семей с детьми, с которыми проводится индивидуальная профилактическая работа; результаты реабилитационной деятельности в отношении семей с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении, проживающими в поселениях; списки семей с детьми, нуждающихся в государственной поддержке, которым своевременно оказывается необходимая комплексная помощь, а для детей сохраняется кровная семья; реестр мест в сель-

ских поселениях, нахождение в которых может причинить вред здоровью и нравственному развитию детей; итоги проведения смотров-конкурсов, заседаний «круглых столов», семинаров, совместных рейдов с представителями муниципальной комиссии, протоколы заседаний комиссий);

– внедрение новых форм и методов работы с населением по профилактике детского и семейного неблагополучия (создание Советов молодых семей; вовлечение в профилактическую деятельность религиозных организаций, информирование о своей деятельности в коллективах образовательных учреждений, трудовых коллективах; создание попечительских Советов при сельских администрациях поселений; вопросы деятельности общественных комиссий при сельских администрациях поселений рассматриваются на совещаниях при главах муниципальных районов, коллегиях, на заседаниях представительной власти);

– взаимодействие органов местного самоуправления муниципального района, общественности и населения;

– разноаспектность выносимых вопросов на заседания общественных комиссий, полнота и конкретность принимаемых решений;

– системность контроля за принятыми решениями;

– оперативность рассмотрения и решения проблем в отношении детей и семей с детьми, проживающих на территории сельского поселения и нуждающихся в государственной поддержке.

В то же время выявлены **недостатки и проблемы** в деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

1. Персонифицированные банки данных о семьях, планы индивидуальной профилактической и реабилитационной деятельности в отношении семей с детьми, находящихся в социально опасном положении, носят формальный характер, так как не отражают поэтапные результаты реабилитации и межведомственного взаимодействия, не подтверждают индивидуализированный характер помощи ребенку, с которым проводится реабилитационная деятельность.

2. Недостаточно используются возможности средств массовой информации для отражения опыта деятельности ОКДН и ЗП. Информационные стенды в сельских администрациях поселений, образовательных учреждениях о деятельности общественной комиссии, муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защи-

те их прав, уполномоченного по правам ребёнка в Ярославской области, телефонах доверия, службах, оказывающих необходимую помощь несовершеннолетним, попавшим в трудную жизненную ситуацию, практически отсутствуют.

3. К проведению заседаний ОКПД и ЗП по обсуждению вопросов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетними, охраны и защиты их прав редко приглашаются жители поселений, молодежь, несовершеннолетние.

4. Отмечается несоблюдение главами сельских поселений исполнения ст.14-16, Федерального закона от 16.09.2003 №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части проведения работы с детьми и молодёжью.

5. На областном уровне отсутствуют методические рекомендации по основным направлениям деятельности ОКДН и ЗП.

6. Не определены критерии и показатели эффективности деятельности данных комиссий как общественного коллегиального органа по решению проблем несовершеннолетних.

7. В целевых комплексных муниципальных программах по профилактике безнадзорности, правонарушений и защите прав несовершеннолетних отсутствует финансовая поддержка работы общественных комиссий.

8. Не организовано обучение специалистов администрации сельского поселения, в функциональные обязанности которых входит осуществление работы по профилактике детского и семейного неблагополучия.

Анализ деятельности общественных комиссий позволил составить **рекомендации в адрес муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые предусматривают:**

– разработку механизмов координации деятельности общественных комиссий в муниципальном районе;

– подготовку методических рекомендаций о формах и методах работы общественной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при сельских администрациях поселений;

– обобщение опыта совместной работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципального района с ОКДН и ЗП при сельских администрациях поселений;

– развитие партнерства с государственными, муниципальными органами власти и учреждениями, некоммерческими и общественными ор-

ганизациями, научными, психолого-педагогическими и реабилитационными центрами;

– в целевых комплексных муниципальных программах по профилактике безнадзорности, правонарушений и защите прав несовершеннолетних предусматривать финансовую поддержку деятельности общественных комиссий при сельских администрациях поселений (смотрры-конкурсы, защита грантов на лучшую организацию работы с детьми по месту жительства и т.д.);

– взаимодействие со средствами массовой информации по вопросам деятельности общественных комиссий;

– активизацию деятельности населения муниципального района по выявлению раннего детского и семейного неблагополучия.

Выявлены также **ресурсы для совершенствования деятельности общественных комиссий** по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Целесообразны следующие действия: составление социального паспорта сельского поселения; проведение мониторинга причин детского и семейного неблагополучия, позволяющего обоснованно планировать дальнейшую деятельность комиссии; анализ проблем, по которым обращаются дети и родители в сельскую администрацию поселения, и обоснованный выбор способов разрешения наибольшего числа разноуровневых проблем; развитие взаимодействия с общественными организациями и населением по решению проблем детского и семейного неблагополучия, психологами и социальными педагогами образовательных учреждений; сотрудничество с руководителями предприятий и организаций, находящихся на территории поселений; использование возможностей учреждений культуры, спорта, дополнительного образования с целью организации отдыха и занятости детей в поселении; разработка системы информированности населения об органах и учреждениях, оказывающих различные виды помощи детям и родителям; поиск новых форм проведения организационно-массовых мероприятий по профилактике детского и семейного неблагополучия; выездные консультативные приёмы специалистов в сельские поселения с целью оказания необходимой помощи несовершеннолетним и их родителям; анализ занятости каждого несовершеннолетнего, в отношении которого проводится индивидуальная профилактическая работа.

Важно конкретизировать формы деятельности общественных комиссий по индивидуальной работе с различными категориями семей с детьми, находящихся в раннем семейном неблагополучии, трудной жизненной ситуации, имеющих статус «находящейся в социально опасном положении», семьи, где родители ограничены в родительских правах или лишены их.

Следует ввести в практику деятельности общественных комиссий проведение информационно-просветительской деятельности среди населения по вопросам семейного неблагополучия, социального сиротства, ранних браков, разводов и противодействия жестокого обращения с детьми; проводить расширенные заседания комиссии с информацией о положении детей на территории сельского поселения, состоянии и мерах по предупреждению детского и семейного неблагополучия, приглашать родителей, старших подростков к обсуждению проблем поддержки и защиты прав молодежи.

Материалы изучения эффективности деятельности общественных комиссий были представлены на заседании **комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве области**, где были высказаны следующие предложения:

– регламентировать на законодательном уровне деятельность общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при местных администрациях поселений;

– рекомендовать главам местных администраций поселений создание общественных комиссий с целью проведения профилактических мероприятий по решению вопросов детского и семейного неблагополучия, оказанию им практической помощи;

– в соответствии с действующим законодательством разработать критерии и показатели эффективности деятельности общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при местных администрациях поселений;

– обобщать и распространять опыт совместной работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов области с общественными комиссиями;

– подготовить методические рекомендации о содержании, организации, формах и методах работы общественных комиссий;

– предусмотреть повышение квалификации специалистов администраций местных поселений, в функциональные обязанности которых

входит осуществление работы по профилактике безнадзорности, правонарушений и защите их прав.

В целом анализ результатов деятельности общественных комиссий сельских поселений пяти муниципальных районов свидетельствует о том, что наметилась устойчивая тенденция признания важности создания и деятельности этих комиссий. Очевидна эффективность деятельности большинства ОКДН и ЗП во многих сельских поселениях. Общественные комиссии решают ряд важных проблем по профилактике безнадзорности, правонарушений и защите прав несовершеннолетних. Достаточно высокая оценка работы общественных комиссий населением, несовершеннолетними подтверждают целесообразность создания этих комиссий, их реальный вклад в поддержку детей и семей.