

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Уполномоченного по правам человека
в Пермском крае**

**«О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕОРГАНИЗАЦИИ,
РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ И
ЛИКВИДАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ»**

2007 г.

Процессы оптимизации сети образовательных учреждений проводятся в Пермском крае с 2002 года в соответствии с «Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г.», утвержденной постановлением Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р. Основная цель проводимых мероприятий по оптимизации сети общеобразовательных учреждений — создание условий для доступного качественного образования для всего населения области при оптимизации расходов на содержание образовательных учреждений.

Ст. 3 «Конвенции о правах ребенка» обязывает государства - участники во всех действиях, независимо от того принимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающихся вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделять интересам ребенка.

В 2006 - 2007 году к Уполномоченному поступило 11 обращений участников образовательного процесса муниципальных и краевых учреждений. Обращения характеризовались разной степенью эмоциональности и разного рода последствиями в виде протестных действий. В частности, отсутствие регламентации процедур учета мнения несовершеннолетних обучающихся и их родителей привела к протестным действиям родителей детей, обучающихся в Областной школе для детей с ограниченными возможностями здоровья по программам ранней помощи детям с аутизмом, а также студентов Пермского медицинского училища в декабре 2006 года.

Общий лейтмотив обращений таков: возмущение и несогласие с позицией учредителя, принимающим решение единовластно, не учитывая мнение участников образовательного процесса.

Нормативно-правовая база, закрепляющая право ребенка и его законного представителя на учет его мнения при принятии решения о реорганизации или ликвидации образовательного учреждения.

Ст. 24 Конституции РФ, которая обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы;

Ст. 12 Конвенции «О правах ребенка», которая декларирует право ребенка на свободное выражение своего мнения по всем вопросам, затрагивающим его интересы;

Ст. 57 Семейного Кодекса Российской Федерации гарантирует право ребенку выразить свое мнение при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы;

Ст. 57 Семейного Кодекса, требующая в обязательном порядке учета мнения ребенка, достигшего 10 лет, при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы. Под интересами ребенка необходимо понимать обеспечение ему здорового образа жизни, нормального психического и физического развития, получения образования, надлежащих материально-бытовых условий и иных потребностей. Эта статья закрепляет право ребенка на выбор взрослого, который в дальнейшем станет представлять его интересы (это касается и опекунов, и приемных родителей, а, следовательно, и руководителя учреждения, в которое он может быть перемещен).

Федеральный закон «Об образовании» (п.2.ст.50) гарантирует гражданам право выбора образовательного учреждения и формы получения образования.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в ст. 13 не допускает принятие органом государственной власти, органом местного самоуправления решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации

объекта социальной инфраструктуры для детей без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания и развития детей. В случае отсутствия экспертной оценки такое решение признается недействительным с момента его вынесения.

Анализ нормативно-правовой базы 32-х муниципальных образований и региональных ведомств выявил либо отсутствие законодательной регламентации процедур, либо несоответствие ее федеральному законодательству и международным стандартам в сфере защиты прав детей.

В 6-ти территориях края, предоставивших свои нормативно-правовые акты (ЗАТО Звездный, Ординский, Пермский, Добрянский, Бардымский, Чернушинский районы) и в Агентстве по управлению имуществом Пермского края процедуры реорганизации образовательных учреждений специально не регламентируются. Учредители при проведении процедур пользуются Уставом территории, Законом РФ «Об образовании», иными распорядительными документами учреждений и ведомств.

В 11 территориях (Чердынский, Александровский, Кишертский, Горнозаводский, Гремячинский, Кизеловский, Оханский, Карагайский, Частинский, Чусовской районы, г.Березники) приняты документы, регламентирующие порядок создания, управления, реорганизации и ликвидации всех муниципальных учреждений, но процедуры реорганизации образовательных учреждений специально не регламентируются.

Таким образом, можно констатировать, что более чем в половине территорий края, а также в учреждениях, подведомственных Агентству по управлению имуществом Пермского края, процедуры должным образом не регламентируются, что дает возможность нарушения прав участников образовательного процесса.

В 3-х территориях края (Кунгурский, Суксунский, Чайковский районы) приняты отдельные акты: «Положение о порядке создания, реорганизации и

ликвидации муниципальных образовательных учреждений». Однако, указанные акты содержат лишь общие положения в соответствии с соответствующими положениями Федерального Закона «Об образовании».

Органами местного самоуправления 9-ти территорий (Нытвенский, Березовский, Краснокамский, Куединский, Еловский, Ильинский, Уинский р-ны, г. Пермь, Кунгур) а также Агентством по управлению социальными службами Пермского края приняты нормативные документы, регламентирующие проведение предварительной экспертной оценки решений о реорганизации, ликвидации образовательных учреждений.

Подробный анализ этих документов показал, что процедура проведения экспертизы во всех изученных документах практически одинакова. Заказчиком выступает учредитель, который обращается в экспертную комиссию, созданную либо при Главе муниципального образования, либо при ведомстве, которое является учредителем. В состав экспертных комиссий входят юристы, финансисты и руководители структурных подразделений администраций муниципального образования и их ведомств.

В случае, когда заказчиком проведения экспертизы последствий принятого решения выступает заинтересованное ведомство (администрация), отсутствие в составе комиссии независимых экспертов из числа некоммерческих организаций, работающих в сфере детства, правозащитных организаций, родительской общественности, представителей детских органов самоуправления, представителей профессионального психолого-педагогического сообщества недопустимо. Объективность экспертной оценки в первую очередь зависит от присутствия в комиссии независимых экспертов.

Перечень производимых мероприятий не дает объективной (прогнозной) картины последствий реорганизации, поскольку для проведения экспертизы предоставляются документы, в основном, финансово-экономического характера. Виды работ, проводимые членами экспертных комиссий могут позволить объективно оценить только финансово-

экономические последствия реорганизации образовательного учреждения для бюджета муниципального образования.

В представленных документах отсутствуют механизмы учета общественного мнения, процедуры учета мнения и участия субъектов образовательного процесса, процедуры проведения общественных слушаний либо иных форм (например, переговорных площадок), позволяющих максимально полно осуществить населению свое право на участие в местном самоуправлении в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и право на гражданское участие в управлении делами государства в соответствии со ст. 11 Устава Пермского края.

Ни в одном из документов не указываются сроки и объем предоставления информации о предполагаемых изменениях родителям и учащимся.

Процедуры реорганизации сети детских домов требуют особых процедур учета мнения воспитанников этих учреждений.

К сожалению, нормативно-правовой акт Агентства по управлению социальными службами Пермского края, предназначенный проводить предварительную экспертную оценку принимаемого решения, не предусматривает особых процедур, связанных с учетом мнения ребенка, перемещаемого в другое учреждение, а иногда и в другой город.

Воспитанники детского дома - это дети, к любому перемещению которых необходимо подходить с точки зрения наилучшего обеспечения его интересов. Особенно значимы в этой связи дети подросткового возраста. Разрыв социальных связей и привязанностей подростков очень рискован, а порой просто недопустим.

Все перемещения должны производиться в соответствии с:

- ст.12 Конвенции, указывающей на право ребенка свободно выразить свое мнение, особенно в тех случаях, когда это касается вопросов, затрагивающих его интересы.

- Ст. 57 Семейного Кодекса, (упомянутой выше) требующей учета мнения ребенка, достигшего 10 лет, при решении любого вопроса, касающегося выбора опекуна, который в дальнейшем станет представлять его интересы.

П.6 ст. 2 Закона «Об образовании» РФ устанавливает в качестве принципа государственной образовательной политики «демократический, государственно-общественный характер управления образованием». В связи с этим, считаю, что в каждом муниципальном образовании необходимо продумать механизмы реального включения общественности в проведение экспертизы.

В связи с этим считаю необходимым рекомендовать:

1. Руководителям органов местного самоуправления Пермского края :

В период до 1 сентября 2007 года разработать, утвердить нормативно правовые акты, (такие как: Положение о реорганизации, реструктуризации или ликвидации муниципальных образовательных учреждений; «Положение об экспертной оценке решений по изменению деятельности объектов социальной инфраструктуры для детей (их реконструкция, модернизация, изменения назначения или ликвидация)», регламентирующие процедуры реорганизации, реструктуризации или ликвидации образовательных учреждений с учетом рекомендаций настоящего доклада, либо внести необходимые изменения в действующие документы с учетом следующих составляющих:

- вводить в состав экспертных комиссий руководителей органов опеки и попечительства муниципального образования, представителей родительской общественности (делегируемого общим родительским собранием образовательного учреждения); экспертов из числа НКО, работающих в сфере детства либо негосударственных правозащитных организаций; независимых экспертов из числа профессионального психолого-педагогического сообщества; представителей органов

детского самоуправления образовательного учреждения, подлежащего реорганизации.

- Установить сроки информирования участников образовательного процесса учреждения о предстоящей реорганизации не менее чем за 3 месяца до ее начала.
- Предусмотреть возможность проведения специальных публичных процедур, гражданской экспертизы, слушаний по вопросу реорганизации, изменения назначения или ликвидации образовательного учреждения, с указанием прямых последствий для принятия или непринятия решения.

2. Агентству по управлению имуществом Пермского края разработать и утвердить документ, регламентирующий процедуры реорганизации, реструктуризации или ликвидации образовательных учреждений, предоставляющих образовательные услуги несовершеннолетним.

3. Агентству по управлению социальными службами Пермского края учесть рекомендации настоящего доклада, а также дополнительно внести изменения в существующее Положение о проведении экспертной оценки в части более подробной регламентации процедур определения наилучшего перемещения воспитанников и учета их мнения при проведении реорганизации, а именно:

- Нормативно утвердить обязательный перечень мероприятий, проводимых специалистами (социальными работниками, психологами, педагогами, администраторами), направленных на определение наилучшего варианта размещения ребенка. Этот документ должен носить характер «Индивидуального плана защиты интересов ребенка при реорганизации интернатного учреждения» и согласовываться индивидуально с каждым ребенком в возрасте 10 лет и старше.

- Нормативно утвердить обязательность проведения процедуры гражданского контроля при реорганизации детских домов, а также обязательный учет результатов контроля при принятии решения.

Уполномоченный по правам
человека в Пермской области

Т.И.Марголина

ВЫПИСКА

из постановления Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Пермского края № 2/2 от 29.05.2007

О соблюдении прав детей при проведении процедур реорганизации, реструктуризации и ликвидации образовательных учреждений

Заслушав и обсудив доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области Т.И.Марголиной по вопросу «О соблюдении прав детей при проведении процедур реорганизации, реструктуризации и ликвидации образовательных учреждений»...комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Пермского края

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Заслушать министерство образования Пермского края и Агентство по управлению имуществом Пермского края по вопросу «Соблюдение прав детей при проведении реорганизации, реструктуризации и ликвидации учреждений, находящихся в их ведении» на заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в августе 2007 года.
2. Муниципальным комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав инициировать создание или внесение изменений в нормативно-правовую базу, регулиующую процедуры реорганизации и ликвидации образовательных учреждений, до 1 сентября 2007 года.
3. Агентству по управлению социальными службами Пермского края:
 - 3.1. Внести изменения в Положение о проведении экспертной оценки предполагаемых последствий реорганизации, реструктуризации и ликвидации объектов социальной инфраструктуры для детей до 1 сентября 2007 года.
 - 3.2. Предусмотреть проведение процедуры гражданского контроля при реорганизации учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также обязательный последующий учет выводов контроля при принятии решения о реорганизации учреждения.
 - 3.3. Провести обучающий семинар «Правовые основы реорганизации детских домов» для специалистов муниципальных КДНиЗП до 1 августа 2007 года.

Председатель

Ю.А.Уткин

**Примерный перечень краевых общественных организаций
-возможных экспертов при проведении реорганизации ОУ**

Название	Адрес	Телефон	E-mail	Web	Руководитель
Пермское региональное отделение общероссийской общественной организации «Детские и молодежные социальные инициативы»	614000, Пермь, ул. Газеты «Звезда», 12, оф.309 Для корреспонденции: 614990, г. Пермь, ул. Сибирская, 24	294-51-96	perm@dimsi.net dimsi@pstu.ac.ru	www.perm.dimsi.net	Константин Бронников
Центр поддержки демократических молодежных инициатив	614070, г. Пермь, ул. Крупской, 40	248-35-98	cpdmi@permonline.ru		Латыпов Роберт Рамилевич
Пермский общественный благотворительный фонд целевой экономической системы социальной защиты «Защита»	614000, г. Пермь, ул. Пушкина, 13	212-21-92	zashita@perm.raid.ru		Козлова Светлана Михайловна
Пермская общественная организация содействия гармоничной социализации и творческому развитию детей «Добрый Дом»	614022, г. Пермь, ул. Сивкова, 14	223-05-48	Artis@perm.raid.ru		Плешкова Елена Владимировна
Пермское областное отделение общероссийского общественного фонда «Российский детский фонд»	614092, г. Пермь, ул. Кисловодская, 13	218-22-58 299-72-93 233-18-18	umr@permonline.ru		Ершова Раиса Валентиновна
Пермская региональная общественная организация «Пермская гражданская палата»	614000, г. Пермь, ул. Большевикская, 120а	233-40-63 233-40-80	palata@prpc.ru	www.prpc.ru	Аверкиев Игорь Валерьевич
Пермский региональный правозащитный центр	614006, ул. Сибирская, 19,	т/ф. (342) 212-21-84	center@prpc.ru	www.prpc.ru	Исаев Сергей Владимирович
Центр гражданского образования и прав человека	614010, г. Пермь, ул. ул. Техническая, 3, офис 13,	8 (342) 219-55-89, 219-55-90	civedu@perm.raid.ru		Суслов Андрей Борисович
Фонд поддержки общественных инициатив «Гражданская позиция»	614022 г. Пермь, ул. Танкистов 48	271-76-82	Fgp-perm@yandex.ru		Егоров Константин Борисович
Ассоциация директоров детских домов Пермского края «Возрождение»	618100, Пермский край Г Оханск, Ул Красная 8	(34279) 21-27-1, 21-07-1			Калугин Леонид Андреевич
Пермская региональная детская общественная организация «Муравей»	614000, г. Пермь, ул. Пушкина, 76	212-54-60 212-71-01	Muraveynik@pstu.ac.ru	www.muraveynik.perm.ru	Сорванова Лариса Ивановна
Некоммерческое партнерство «Западно-Уральский учебно-научный центр»	614042, г. Пермь, ул. Осинская, 14	218-23-63	rhetoric@pi.ccl.ru		Минеева Светлана Алексеевна