

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1 тел. 24-16-09,  
факс 24-05-24,  
ksp38@irksp.ru

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**А.В. ВЕДЕРНИКОВУ**

"6" апреля 2022 г. № 01/14-402

На № 771 от "17" марта 2022 г.

О концепции проекта закона (ПЗ-964)

Уважаемый Александр Викторович!

Контрольно-счетной палатой Иркутской области (далее-КСП области) рассмотрен проект закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (ПЗ - 964, далее-законопроект; проект Закона), разработанный Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области.

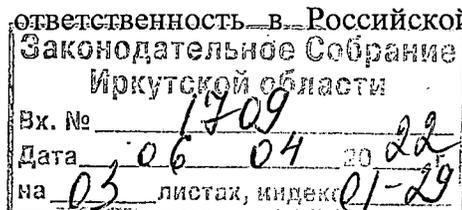
Законопроектом предлагается дополнить Закон Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» статьей 3.1, предусматривающей создание в Иркутской области региональной системы служб медиации (примирения) в сфере образования, включая службы школьной медиации, в целях создания благоприятных и безопасных условий для всех участников образовательных отношений в областных государственных образовательных организациях, муниципальных общеобразовательных организациях для полноценного развития и социализации детей и подростков, вовлекаемых в конфликты.

Нормой части 2 статьи 3.1 предлагается отнести к полномочиям министерства образования Иркутской области (далее-Министерство), как исполнительного органа государственной власти Иркутской области, осуществляющего государственное управление в сфере образования, утверждение структуры региональной системы служб медиации (примирения), положений о входящих в данную систему службах медиации (примирения). Методическое руководство и координацию деятельности служб школьной медиации (примирения) предложено отнести к полномочиям областной организации, подведомственной Министерству (часть 3 статьи 3.1).

По результатам рассмотрения проекта Закона КСП области отмечает следующее.

1. Законопроектом не дается понятие «службы медиации (примирения)», что влечет неоднозначное толкование и неопределенность. При этом следует отметить, что поскольку федеральное законодательство, в частности Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон об образовании), не регулирует отношения, связанные с организацией и деятельностью служб медиации (примирения) в сфере образования, то отсутствует легальное понятие этого термина.

Понятие «служба школьной медиации» не дано даже в Концепции развития до 2020 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная



Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.07.2014 № 1430-р<sup>1</sup> (далее-Концепция). Толкование дано только в Методических рекомендациях по развитию сети служб медиации (примирения) в образовательных организациях и в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, разработанных Министерством просвещения РФ (направлены письмами от 18.12.2015 №07-4317, от 28.04.2020 № ДГ-375/07)<sup>2</sup> (далее – Методические рекомендации).

Понятие **Службы школьной медиации**, данное в первой и второй редакциях Методических рекомендаций, различается незначительно.

Под **Службой школьной медиации (далее - СШМ)** понимается объединение различных участников образовательных отношений (сотрудников образовательной организации или организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся, их родителей (законных представителей) и иных), направленное на оказание содействия в предотвращении и разрешении конфликтных ситуаций, в профилактической работе и мероприятиях, направленных на работу с последствиями конфликтов, асоциальных проявлений, правонарушений.

Методические рекомендации 2020 года содержат также понятие **Школьной службы примирения**, под которой понимается оформленное объединение ведущих восстановительных программ (взрослых и школьников-волонтеров), которое проводит восстановительные программы в образовательной организации, а также осуществляет иную деятельность в рамках восстановительного подхода в целях профилактики эскалации конфликтов, сложных ситуаций, деструктивного поведения и правонарушений несовершеннолетних в образовательной организации.

2. Согласно Концепции, центральным ее элементом и основным условием успешной реализации предусмотрено создание сети служб медиации.

По своей структуре сеть служб медиации представляет собой двухуровневую систему:

- на первом уровне находится головная организация системы - Федеральный центр медиации и развития восстановительного правосудия, который является структурным подразделением ФГБУ «Федеральный институт медиации», подведомственного Министерству просвещения РФ, и координатором работы служб медиации;

- на втором уровне находятся службы медиации на региональном и местном уровнях, основу которых должны составлять секретари комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также педагогические работники, реализующие дополнительные профессиональные программы - программы повышения квалификации педагогических работников (функции медиаторов-тренеров, методистов-тренеров для обучения и профессиональной подготовки работников, осуществляющих свою практическую деятельность с семьями и детьми).

Службы медиации на региональном и местном уровнях осуществляют функции по практической работе с детьми, семьями, школами и др.; информационно-просветительскую работу с основными группами населения, коллективами и

<sup>1</sup> Разработана с целью реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы и пп.59, 61, 62, 64 и 65 плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1916-р.

<sup>2</sup> Разработаны во исполнение Концепции и пункта 13 Межведомственного плана комплексных мероприятий по реализации Концепции развития сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации, до 2025 года, утвержденного Правительственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав 25 сентября 2019 г. Методические рекомендации планируются актуализировать в 2022 году.

организациями с учетом региональной и местной специфики; подготовку работников различных организаций по дополнительным профессиональным программам - программам повышения квалификации.

Согласно Концепции, единую систему, имеющую координацию и управление, составляют сеть служб медиации на федеральном уровне, на региональном и местном уровнях.

Система - это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство.

Концепция не предусматривает создание региональной системы служб медиации.

Согласно Методическим рекомендациям, служба школьной медиации не имеет строго регламентированной структуры и может формироваться в соответствии с теми потребностями и возможностями, какие присутствуют в той или иной образовательной организации. Служба школьной медиации не является ни юридическим лицом, ни структурным подразделением образовательной организации.

Методическими рекомендациями рекомендовано создание служб школьной медиации и предусмотрено, что службы медиации и службы примирения, как и их участники, могут образовывать сообщества, ассоциации, объединения, которые будут **входить в сеть служб медиации/примирения** (далее - Сеть). Цель функционирования и развития Сети заключается в обеспечении взаимодействия между службами медиации/примирения (далее - Сетевое взаимодействие).

Сетевое взаимодействие направлено на обеспечение содержательной и организационной поддержки развитию служб.

3. Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ) регулирует отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений.

Согласно Федеральному закону № 193-ФЗ под процедурой медиации понимается способ урегулирования споров при содействии медиатора (независимое лицо либо независимые лица, привлекаемые сторонами в качестве посредников в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора) на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

Федеральный закон об образовании не содержит норм, в том числе в части полномочий субъектов РФ, регулирующих отношения по созданию, деятельности, формах служб медиации в сфере образования. Согласно Концепции служба школьной медиации создается в образовательной организации. Медиативные и восстановительные практики не являются психологическими, педагогическими, юридическими или правозащитными.

Создание служб медиации - это добровольное решение образовательной организации. В соответствии со статьей 27 Федерального закона об образовании образовательная организация самостоятельно формирует свою структуру.

В 2021-2022 учебном году в образовательных организациях Иркутской области действует 469 школьных служб медиации (примирения).

Государственное автономное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт развития образования Иркутской области» (далее – ГАУ ДПО «ИРО») осуществляет курсовую подготовку педагогов, педагогов-психологов образовательных организаций по дополнительным профессиональным программам

повышения квалификации, проводит сессии и стажировочные площадки соответствующей направленности и оказывает службам консультативную и организационную поддержку.

В этой связи, поскольку федеральным законодательством и Концепцией не предусматривается принудительное создание не только региональной системы служб медиации (примирения), но и служб медиации, в том числе, принимая во внимание разграничение полномочий в сфере образования и невозможность подчинения образовательных организаций муниципального уровня органу или учреждению в сфере образования регионального уровня, представляется, что предмет правового регулирования отсутствует.

4. Согласно пояснительной записке к проекту Закона, его принятие не повлечет дополнительных расходов за счет средств областного бюджета. Вместе с тем, обоснование данного довода не приведено.

При отсутствии конфигурации региональной системы служб медиации, предлагаемой к созданию, не представляется возможным оценить источники финансирования и объемы бюджетных средств, необходимые для реализации предложенных норм.

Предложение о возложении на министерство образования Иркутской области полномочия по определению структуры региональной системы служб медиации (примирения) в сфере образования и по утверждению примерных положений о службах школьной медиации (примирения) (часть 2 статьи 3.1.законопроекта), не может быть поддержано, поскольку оно не соответствует законодательству. С учетом разграничения полномочий в сфере образования, службы школьной медиации, создаваемые муниципальными образовательными организациями, не могут находиться в подчинении и управлении региональных органов и учреждений.

У министерства образования по отношению к муниципальным образовательным учреждениям властные полномочия отсутствуют.

Согласно Концепции, СПМ могут формироваться в соответствии с теми потребностями и возможностями, какие присутствуют в той или иной образовательной организации. Служба школьной медиации не является ни юридическим лицом, ни структурным подразделением образовательной организации.

5. Часть 3 статьи 3.1 законопроекта, предусматривающая, что методическое руководство и координацию деятельности служб школьной медиации (примирения) в сфере образования осуществляет областная государственная организация, подведомственная министерству образования, содержит прямое вмешательство в деятельность исполнительной власти области, поскольку указывает формы и субъектов влияния на службы школьной медиации (примирения).

Следует отметить, что подведомственными министерству образования являются только государственные учреждения.

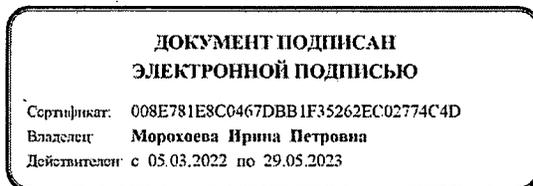
6. Из информации Министерства, представленной по запросу КСП области, следует, что в структуре ГАУ ДПО «ИРО» будет создан региональный центр по функционированию школьных служб медиации, который будет оказывать методическую помощь и осуществлять координацию деятельности служб школьной медиации (примирения).

На базе образовательных учреждений среднего профессионального образования, подведомственных Министерству, в которых организована подготовка кадров по направлению «Образование и педагогические науки», будут созданы межмуниципальные центры по организации методического сопровождения деятельности школьных служб медиации.

Между тем нельзя признать организацию указанных структур как создание региональной системы служб медиации (примирения). Согласно Концепции эти структуры относятся к региональным службам медиации.

С учетом изложенного, по мнению КСП области, принятие проекта закона в представленной редакции не имеет оснований. Если, по мнению разработчика законопроекта, регулирование на областном уровне отношений, связанных с формированием медиативных и восстановительных практик в образовании требуется для развития и укрепления служб школьной медиации и примирения, то необходим другой подход.

Председатель



И.П. Морохоева

Л.Н.Мулярова, Л.А.Трещинская, 24-05-24