

Доклад Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области Игоря Морокова

Сбережение детской жизни и здоровья, ответственное духовно-нравственное воспитание и обучение ребёнка, ориентированное на получение им при взрослении достойной профессии, — вот главные задачи, от которых никогда нельзя уклоняться взрослым, если они хотят быть спокойными за свою старость и будущее своих потомков.

Уполномоченный по правам ребёнка в Свердловской области И.П. Мороков

Введение

2015 год стал завершающим годом первого пятилетнего срока деятельности Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области Морокова Игоря Рудольфовича. За данный период Уполномоченным было решено немало задач, но основной результат проявился в создании в Свердловской области независимой системы защиты прав и законных интересов ребёнка, с помощью которой жители Свердловской области получили возможность воздействовать на ситуацию в системе государственных органов и органов местного самоуправления, реализующих полномочия в сфере детства, посредством трансформации своих запросов и проблем в управленческие решения и даже законодательные акты.

Обусловлен этот процесс в первую очередь тем фактором, что Уполномоченный не связан ведомственными интересами и сдержками, независим в рамках своих полномочий, что позволяет ему вовлечь в диалог всех тех, от кого может зависеть решение проблемы, кто может оказать посильную помощь и при этом сохранить неформальную, доверительную атмосферу общения, отсутствие которой нередко мешает в работе исполнительным органам государственной власти. В такой ситуации и представители общественности, и рядовые граждане охотнее идут на контакт и выражают открыто всё, что у них наболело.

Для решения системных проблем в сфере охраны прав детства при Уполномоченном по правам ребёнка создано несколько постоянно работающих межведомственных рабочих групп, в состав которых вошли представители различных исполнительных органов власти и общественности. А итогом их работы стали реальные управленческие решения, выработанные на основе согласованных на заседаниях рекомендаций, оформленных протоколами. Кроме того, по инициативе Уполномоченного государственными органами и муниципальными образованиями Свердловской области разработаны и с 2012 года реализуются на практике технологии вовлечения общественности в деятельность по профилактике детского травматизма в виде различных общественных проектов, направленных на решение проблем физической безопасности ребёнка, таких как: «Безопасный двор», «Ем как дома», «Осторожно: дорога!» и пр. В результате негативную ситуацию с обеспечением физической безопасности детей удалось переломить: в течение последних нескольких лет на территории Свердловской области отмечается стабильное снижение количества чрезвычайных происшествий с гибелью и травмированием детей — в среднем ежегодно на 11%.

Другим примером эффективной работы стали мероприятия, проводимые в рамках работы межведомственной группы по профилактике гибели детей в пожарах, по внедрению схемы взаимодействия органов пожарнадзора и субъектов профилактики безнадзорности несовершеннолетних с вовлечением в работу жилищно-коммунальных служб, которые позволили в 2015 году снизить почти на четверть число погибших на пожарах детей.

Совместные действия Уполномоченного по правам ребёнка с органами Госавтоинспекции, органами системы образования региона и общественными организациями привели к уменьшению на 46% гибели детей в ДТП и к сведению до минимума дорожных происшествий по вине самих детей. В итоге опыт взаимодействия Управления ГИБДД по Свердловской области с региональным Уполномоченным по правам ребёнка в 2015 году руководством Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России предложило распространить во всех субъектах Российской Федерации.

В течение двух последних лет Уполномоченным по правам ребёнка последовательно предпринимались шаги по внедрению в систему обеспечения прав и законных интересов детей инновационных механизмов, которые позволяют вывести качество этой работы на новый уровень. Основой данных инноваций является система управления рисками социальной безопасности детства. Её внедрение направлено на повышение качества управленческой составляющей властных органов, эффективности межведомственного взаимодействия и работы с институтами гражданского общества, создание устойчивого механизма учёта мнения самих детей и независимого мониторинга ситуации с обеспечением охраны их прав. Предложенная система управления рисками предусматривает принятие решений как по вертикали власти, так и в горизонтальных системах управления, на уровне государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений с обязательным установлением обратной связи для корректировки решений в случае их неэффективности.

На системный уровень выведена текущая работа по мониторингу и анализу ситуации с охраной прав детей на территории Свердловской области. Этому способствовали разработка и принятие распоряжения Губернатора Свердловской области от 04.12.2014 г. № 305-РГ «О предоставлении информации по вопросам охраны прав детей в Свердловской области», в рамках которого Уполномоченному предоставляется информация для анализа государственных исполнительных, правоохранительных и надзорных органов, ведомств и служб региона. Необходимо отметить, что в этом отношении Свердловская область пока является единственным субъектом Российской Федерации, где принят подобный нормативный акт.

Последовательная позиция Уполномоченного по правам ребёнка в отношении качества работы органов системы профилактики способствовала снижению остроты ряда проблем с наиболее беззащитной категорией несовершеннолетних — детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (дети-сироты; дети, находящиеся в социально опасном



Игорь Рудольфович Мороков

положении; несовершеннолетние в местах изоляции). Основана она на активном отстаивании приоритетной роли территориальных комиссий по делам несовершеннолетних в системе организации охраны прав и законных интересов детей.

В целях создания эффективных рычагов воздействия на негативные проявления в отношении детей налажено тесное оперативное взаимодействие с правоохранительными органами, и в первую очередь — со Следственным управлением СК РФ по Свердловской области и прокуратурой Свердловской области, что позволило оперативно и эффективно реагировать на любые факты жестокого обращения с детьми, особенно в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью несовершеннолетних.

Велась активная работа по защите прав детей в рамках судебных процессов. Основана она на подготовке мотивированных заключений, которые предоставлялись родителями (законными представителями) ребёнка для рассмотрения в суде при рассмотрении дел, в которых идёт речь о правах и интересах несовершеннолетнего. Кроме того, Уполномоченный по правам ребёнка содействовал развитию медиации как наиболее мягкой и щадящей формы альтернативного урегулирования и разрешения споров и конфликтов, сейчас являющейся очень востребованной.

Большое внимание было уделено Уполномоченным проблемным вопросам в системе общего образования, и в первую очередь — качеству обучения детей, повышению эффективности процесса воспитания, в т.ч. правового, духовно-нравственного и патриотического, а также подготовке подростков к последующему процессу получения ими профессий, востребованных российским государством и обществом. Именно поэтому Уполномоченный активно поддержал планы руководства Свердловской области по созданию сети детских технопарков с элементами государственно-частного партнёрства. Эта тема была озвучена на Всероссийской конференции «Крепкая семья — основа России», прошедшей 12-13 сентября 2013 г. в городе Грозном, в которой приняла участие большинство региональных уполномоченных по правам ребёнка.

В 2015 году Уполномоченный выступил с предложением предпринять практические шаги по внедрению практики учёта мнения несовершеннолетних о реализуемой государственной политике в сфере детства, в том числе в виде издания альтернативного доклада, который будет подготовлен в текущем году представителями общественности и экспертного сообщества при непосредственном участии детских и молодежных общественных объединений, молодежных советов, палат, парламентов и органов школьного самоуправления.

Созданы и совершенствуются элементы института Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области; это и Экспертный совет при Уполномоченном по правам ребёнка в Свердловской области, в состав которого включены представители социальной и юридической науки из ведущих вузов Екатеринбурга, и общественные помощники Уполномоченного в муниципальных округах Свердловской области; это и повышающаяся с каждым годом эффективность работы Аппарата Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области.

Успешно реализуются такие эффективные механизмы реагирования на нарушения прав и законных интересов детей, как доклады и заключения Уполномоченного: за пять лет было подготовлено 5 ежегодных и 10 специальных докладов, 101 заключение. Все доклады в обязательном порядке направлялись в адрес Губернатора Свердловской области, Правительства Свердловской области, Законодательного Собрания Свердловской области и Уставный суд Свердловской области, а заключения Уполномоченного — в адрес заинтересованных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также в правоохранительные органы.

Деятельность Уполномоченного по правам ребёнка получила высокую оценку, которая отразилась в награждении его Почетной медалью Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка № 9 от 20 марта 2015 года «За бескорыстный труд в деле защиты прав детей», медалями Федеральной службы судебных приставов «За заслуги» (приказ ФССП от 01.10.2014 г. № 1823-к) и «За содружество во имя спасения» МЧС России (приказ МЧС РФ от 10.06.2015 г. № 177-К).

Оценена работа Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области и общественностью региона. Вот только несколько высказываний.

«Игорь Рудольфович успешно реализовал идею использования института Уполномоченного как площадки, на которой происходит эффективный диалог государства с представителями гражданского общества. Это позволило вовлечь в диалог всех, от кого может зависеть решение детских проблем. Своим профессионализмом, трудолюбием и ответственностью, организаторскими способностями он снизил заслуженный авторитет и уважение среди общественности Свердловской области».

Председатель Общественной палаты Свердловской области Станислав Набойченко



«С Уполномоченным по правам ребёнка в Свердловской области Игорем Рудольфовичем Мороковым мы сотрудничаем вот уже на протяжении 5 лет. Мы реализуем ряд совместных проектов, таких как: «Нет насилию в отношении детей»; «Социальная гостица для семей в кризисе»; «Школа осознанного родительства» и другие. Со всей уверенностью могу заявить, что активная позиция Игоря Рудольфовича в отношении деятельности органов системы профилактики способствовала снижению остроты ряда проблем детей, находящихся в трудной жизненной ситуации».

Директор АНО «Семья детям», член Общественного совета Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка Лариса Бучельникова



Всё это является признанием результатов той работы, которая ведётся сегодня в Свердловской области по вопросам защиты прав и законных интересов детей.

Безусловно, в данных вопросах пока ещё существуют проблемы, требующие решения. Их анализ с выводами о мерах, которые необходимо предпринять, ежегодно представляется руководителям органов государственной власти Свердловской области. При этом пятнадцатилетний опыт деятельности Уполномоченного по правам ребёнка позволил определить несколько системных рисков в социальной безопасности детства.

1. Недостаточный уровень качества и профессионализма работы с семьями, находящимися в социально опасном положении или в трудной жизненной ситуации, и с безнадзорными несовершеннолетними, который проявляется в отсутствии исполнительской инициативы, индивидуального подхода, учитывающего особенности каждой неблагополучной семьи, в неиспользовании всех имеющихся возможностей, включая медиаторские технологии, для сохранения семьи и её социального оздоровления в интересах ребёнка.

Основной причиной этого является формальный подход многих работников уполномоченных ведомств и служб к реализации своей главной функции, обеспечению условий соблюдения основного права ребёнка — права на жизнь. Одним из условий создавшейся ситуации являются кадровые просчёты при подборе сотрудников, имеющих зачастую крайне слабую профессиональную подготовку и недостаточную личную мотивацию к работе с детьми. Особенно остро данный риск проявляется при необходимости определения и применения специалистами оперативных мер для обеспечения безопасности ребёнка, соблюдения его прав и наилучших интересов.

2. Остаётся непростой ситуация с преступностью в отношении несовершеннолетних и криминализацией подростковой среды. Почвой для подростковой преступности, а также для преступлений в отношении несовершеннолетних является семейное неблагополучие, нежелание родителей заниматься воспитанием своих детей, а также специфические проблемы органов системы профилактики по выстраиванию грамотной работы с семьями.

Так, в последние годы в Свердловской области наблюдается рост преступлений в отношении малолетних детей, связанных с убийствами, и преступлениями против половой неприкосновенности. Глубокую тревогу вызывает подростковая наркопреступность.

3. Серьёзные риски социальной безопасности детства заложены в ухудшении психологической и духовно-нравственной обстановки в общеобразовательных организациях. Обостряются конфликты не только между учениками, но и между учащимися и педагогами. При этом анализ таких происшествий свидетельствует, что корни проблем часто кроются в отсутствии профессионально выстроенной системы взаимодействия взрослых и детей. Учитель перестаёт быть для школьников и родителей референтным лицом, отсутствует эффективная воспитательная среда в школе, которую отыскивает система по «предоставлению услуг образования». Проблема усугубляется перегруженностью учащихся, являющейся следствием перенасыщенности учебных программ. Нарушен принцип сбалансированности школьного образования, т.е. преподавания необходимого объёма знаний, которые нужно получить именно на школьном этапе и которые позволят в дальнейшем усваивать новые, но уже на более высоком вузовском уровне. Всё это накладывается на проблемы ухудшения здоровья школьников, организации качественного и здорового детского питания, поборов в школе.

4. Нуждается в реформировании и система социальной адаптации выпускников детских домов, в том числе требует решения вопросы, связанные с восстановлением нарушенных жилищных прав данной категории несовершеннолетних.

В настоящее время пока ещё не сложилась единая система правового регулирования социальной адаптации выпускников, как следствие, отсутствует необходимый спектр квалифицированной, специализированной помощи, поскольку существующий в детском доме «апатриотный воспитатель» не может быть специалистом во всех областях сразу.

Особого внимания заслуживает защита имущественных и жилищных прав выпускников учреждений государственного воспитания, т.к. эти вопросы должны решаться не при их выпуске, а в течение всего времени нахождения ребёнка в учреждении. Недоработки на этом направлении

привели к тому, что сегодня необходимо решать вопросы жилищного обеспечения более 2,5 тысячи лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 23 лет.

5. И наконец, стоит уделить особое внимание главному риску — потерять за самими разнообразными мероприятиями, проводимыми с детьми, самого ребёнка, мнение которого сегодня, к сожалению, часто не учитывается, поскольку на практике не существует механизма учёта мнения самих детей при принятии различных управленческих решений, направленных на обеспечение их прав и законных интересов.

Все обозначенные выше социальные риски определены Уполномоченным по правам ребёнка в Свердловской области в качестве приоритетных направлений работы на следующий срок исполнения им полномочий «детского правозащитника».

Касаясь вопросов текущей оперативной деятельности Уполномоченного в 2015 году, нужно отметить несколько тенденций и закономерностей. Так, итоги 2015 года отмечены наибольшим количеством выявленных нарушений прав и законных интересов детей за весь 5-летний период, что демонстрирует гистограмма, приведённая на рис. 1.

Анализ количества и содержания обращений граждан показывает, что их рост вызван двумя основными причинами:

- во-первых — увеличением количества проблем по двум тематическим блокам — социальному и образовательному, в частности: в 2015 году существенно возросло количество жалоб на задержки в получении социальной помощи и поддержке малообеспеченных семей, на конфликты в дошкольных и общеобразовательных учреждениях и пр.;
- во-вторых — признанием свердловской общественностью нового правозащитного института, который за эти годы нарабатывал обширную практику и значительно повысил квалификацию в решении вопросов выявления и восстановления нарушенных прав и законных интересов ребёнка.

Глава 1. Об обращениях граждан и организаций по вопросам нарушений прав и законных интересов детей в Свердловской области в 2015 году

1.1. Об общих тенденциях и количестве обращений граждан и организаций в адрес Уполномоченного по правам ребёнка

В 2015 году в адрес Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области всего поступило 3769 обращений (АППГ* — 2867, ↑ 31,5%), из них 3303 — от граждан (АППГ* — 2818, ↑ 17,2%).

На основании полученных жалоб и заявлений граждан и обращений сотрудников и руководителей организаций и учреждений было заведено и рассмотрено 1676 персональных дел (АППГ* — 1286, ↑ 30,3%), каждое из которых рассматривалось в индивидуальном порядке на предмет выявления нарушений прав и законных интересов детей и выработки решений или предложений по их устранению. Ежемесячная динамика поступления обращений, формирования и регистрации персональных дел отражена ниже (рис. 2).

В поступлении обращений граждан после всплеска 2012 года в последующие два года стала более чётко проявляться их сезонность (рис. 3): очевидно наличие пиков обращений в осенний (включая сентябрь — начало периода экзаменов и летнего оздоровления) и осенний периоды; в августе и январе — традиционный спад активности.

По своей форме обращения в адрес Уполномоченного по правам ребёнка осуществлялись: письменно — в виде жалоб, заявлений и вопросов; устно — вопросов во время текущих и выездных приёмов или консультирования по телефону; посредством сети Интернет — вопросами и комментариями к статьям, размещённым на сайте Уполномоченного.

Всего за 2015 год поступило 2042 письменных обращения (54,2% от общего числа обращений, АППГ* — 46%). Написали на сайт Уполномоченного или задали вопрос на интернет-сайте «Ека-мама» 385 человек, что составило 10,2% от всех обращений (АППГ* — 12%). Для рассмотрения по существу поступило 582 переадресованных обращения, направленных гражданами в адреса высших должностных лиц Российской Федерации и Свердловской области, в т.ч. в адрес Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка П.А. Астахова, — это составило 15,4% (АППГ* — 8%). Во время текущих и выездных приёмов Уполномоченным и сотрудниками Аппарата Уполномоченного было принято 234 посетителя, от которых были приняты заявления, что составило 6,2% от общего числа обращений (АППГ* — 12%). Профессиональную квалифицированную помощь по телефону получили 526 жителей Свердловской области, это 14% (АППГ* — 12%) (рис. 4).

Общая картина того, насколько были обеспокоены доводы в заявлениях и в жалобах граждан на нарушения прав, поступивших в адрес Уполномоченного, и насколько соблюдались основные гарантии государственной защиты прав и законных интересов ребёнка в Свердловской области, представлена на графике (рис. 5).

При ежемесячном заведении в 2015 году по обращениям граждан от одной до двух персональных дел количество дел с выявленными нарушениями прав детей колебалось ежемесячно в интервале от 35 до 60%.

Более наглядно динамику изменения соотношения количества дел с выявленными нарушениями к общему количеству рассматриваемых дел демонстрирует гистограмма, приведённая ранее (рис. 1), по которой видно, что если в 2011-2013 годах нарушения выявлялись примерно в каждом третьем деле, то в 2014 году — уже почти в каждом втором, а в 2015-м эта доля стала ещё больше, и тенденция к нарастанию пока сохраняется.

Всего в 2015 году по результатам рассмотрения персональных дел было выявлено 825 очевидных нарушений прав несовершеннолетних жителей Свердловской области (АППГ* — 605, ↑ 36,4%), по 9 из них подготовлены официальные заключения Уполномоченного по правам ребёнка.

Объяснить сложившиеся в 2015 году статистические показатели и тенденции можно следующими причинами.

Во-первых — в 2015 году в стране сложилась непростая социально-экономическая обстановка, которая реально отразилась в росте цен и снижении доходов населения, а в такие периоды в обществе растёт социальная напряжённость, конфликтность, а поэтому граждане стали более активно реагировать на любую несправедливость, даже кажущуюся, в разном случае обращаются в различные государственные органы — это и обусловило общий рост обращений жителей Свердловской области в адрес Уполномоченного по правам ребёнка.

Во-вторых — обращает на себя внимание возросшее количество

*Здесь и далее — АППГ — аналогичный период прошлого года.

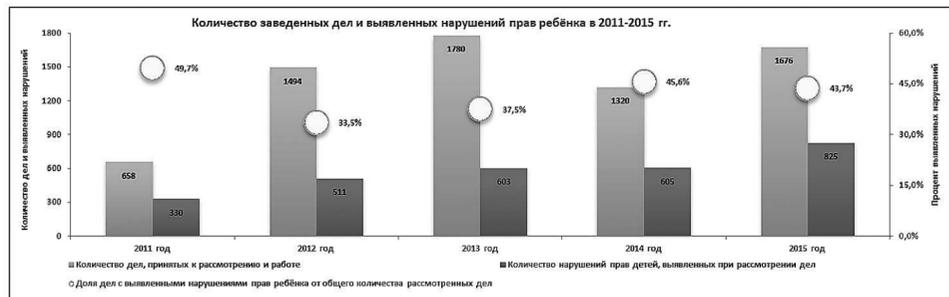


Рис. 1. Количество заведённых дел и выявленных нарушений в 2011-2015 гг.

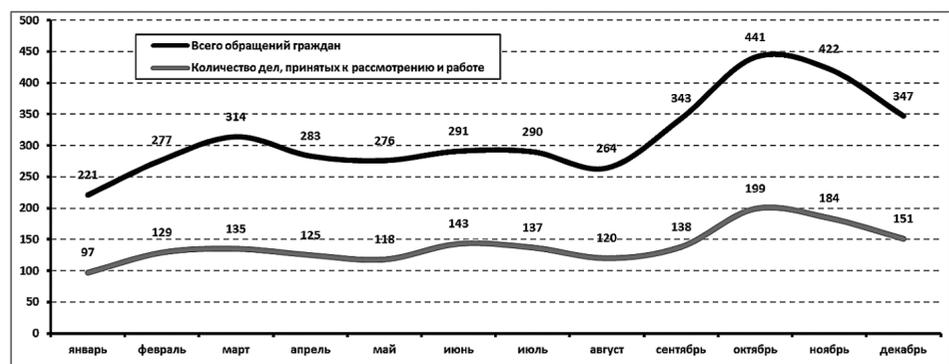


Рис. 2. Общая динамика поступления обращений граждан и заведения дел в 2015 году.



Рис. 3. Среднемесячное количество обращений в 2011-2015 гг.

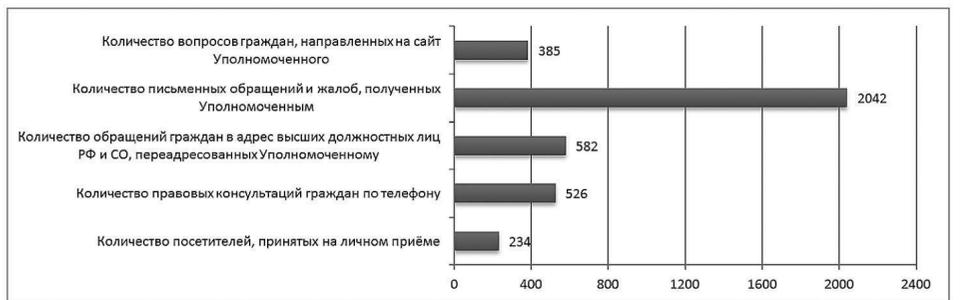


Рис. 4. Структура форм обращений граждан в 2015 году.

(Продолжение на 2-й стр.)