

Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области по итогам деятельности в 2017 году

Вопрос демографии – важнейший, определяющий развитие страны на десятилетия вперед. Мы должны и будем проводить здесь активную политику, предусматривая для этого необходимые ресурсы.

В.В. Путин

Введение

Настоящий ежегодный доклад подготовлен в соответствии со статьей 14 Закона Свердловской области от 15.07.2010 № 57-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области» и содержит факты, оценки, выводы и предложения, основанные на анализе состояния обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних детей, проживающих в Свердловской области, с указанием органов государственной власти Свердловской области, иных государственных органов Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, их должностных лиц, допустивших нарушения прав и законных интересов ребенка и уклоняющихся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Отчетный год явился завершающим в сроках реализации комплекса мероприятий, направленных на формирование государственной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации, которые были определены следующими актами на федеральном уровне – Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012–2017 годы (утв. Указом Президента РФ от 01.07.2012 года № 761); на региональном уровне – Стратегией действий в интересах детей на 2013–2017 годы (утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 16.01.2013 года № 3-ПП).

Реализация Национальной стратегии осуществлялась в Свердловской области по следующим основным направлениям: семейная политика детства; доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей; здравоохранение, дружественное к детям, и здоровый образ жизни; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства; создание системы защиты и обеспечения прав и законных интересов детей и дружественного к ребенку правосудия; дети – участники реализации Стратегии.

В настоящем ежегодном докладе изложена точка зрения Уполномоченного по правам ребенка на изменения, произошедшие в Свердловской области за период реализации региональной Стратегии, которая основана на результатах практической деятельности, анализе различной статистической информации, изучении содержания обращений и жалоб граждан, поступающих в 2017 году в адрес Уполномоченного, а также мнения широкой общественности, в т.ч. и самих детей, проживающих на территории Свердловской области.

Следует отметить, что для объективной оценки реализации Национальной стратегии руководством страны были поставлены задачи создания рабочей системы индикаторов по каждому из направлений и организации постоянного мониторинга эффективности проводимых мероприятий. Именно поэтому важнейшим направлением работы Уполномоченного по правам ребенка стало формирование и совершенствование системы мониторинга и статистического учета широкого ряда показателей для оценки эффективности семейной и социальной политики в сфере охраны материнства и детства. В основу его был положен единый мониторинг состояния ситуации по вопросам защиты прав детей в Свердловской области, проведение которого нормативно закреплено Распоряжением Губернатора Свердловской области от 04.12.2014 г. № 305-РГ «О предоставлении информации по вопросам охраны прав детей в Свердловской области» (далее – Распоряжение № 305-РГ).

Сведения, полученные Уполномоченным по правам ребенка в 2015–2017 годах в рамках исполнения Распоряжения № 305-РГ, а также анализ поступивших обращений от граждан и организаций дают основания полагать, что ситуация с охраной прав детства на территории Свердловской области в целом можно считать удовлетворительной, поскольку очевидны положительные тенденции к минимизации проявления многих негативных явлений и к снижению количества социальных рисков, несущих угрозы жизни и здоровью детей.

Так, наметившиеся негативные явления, связанные с падением рождаемости в регионе, удалось компенсировать повышением эффективности мер в системе здравоохранения и социальной политики. По сравнению с прошлыми годами отмечено существенное снижение количества случаев гибели детей в результате чрезвычайных происшествий практически по всем направлениям жизнедеятельности. Кроме того, отмечается и снижение в детской среде случаев социально значимых заболеваний.

Выстроенная и регламентированная организация отдыха и оздоровления детей в системе государственных и муниципальных организаций Свердловской области. Предъявляемые законодательством требования большей частью соблюдаются, контроль и надзор налажен. Можно констатировать, что сегодня риск появления серьезных системных проблем в работе официальных летних оздоровительных лагерей минимизирован.

Стабильно позитивные показатели по уменьшению количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в государственных стационарных учреждениях. Нарушений прав и законных интересов детей указанной категории выявляется с каждым годом всё меньше, что свидетельствует о повышении эффективности работы по отбору приемных родителей и сбалансированном подходе органов социальной политики к работе с такими семьями.

В части реализации первичных действий органов государственной власти, заключающихся в постановке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в очередь на получение жилья, обеспечения сохранности закрепленного жилья, сегодня можно говорить о стабилизации ситуации, хотя единичные случаи нарушений пока встречаются.

Ситуация в сфере профилактики преступлений против детей, защиты их прав на неприкосновенность личности, остается также удовлетворительной, но требует принятия дополнительных мер по ряду направлений. При этом стабилизировалась ситуация с подростковой преступностью. Можно даже говорить о продолжающейся тенденции к снижению её уровня.

Расширяется наиболее актуальные проблемы, на которых было сосредоточено внимание Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области в 2017 году, нужно отметить кратко основные из них:

1) **Снижение рождаемости, являющееся следствием объективных демографических процессов, происходивших в Советском Союзе и постсоветской России.** Результатом государственной политики на данном направлении должно стать формирование устойчивого мнения общества, что в полноценной семье должно быть не менее трёх детей. Для выполнения этих условий со стороны государства должны концентрироваться не только финансовые, но и организационные ресурсы (СМИ, школа, общество).

2) **Увеличение рисков нарушений прав и законных интересов детей в результате роста числа семей, оказавшихся за уровнем бедности из-за рождения первого или очередного ребёнка.** Согласно последним статистическим показателям количество семей и детей, состоящих на различных формах социального и иного учёта, постепенно снижается, в то же время практика показывает, что в трудной жизненной ситуации оказываются всё большее количество многодетных и неполных семей, а это может нивелировать положительные тенденции.

3) **Осложнение ситуации по некоторым социально значимым заболеваниям, несмотря на общее снижение уровня заболеваемости несовершеннолетних.** Данная проблема вызвана, в частности, безответственным отношением некоторых родителей к проведению диагностики по ряду инфекционных заболеваний (туберкулёз, корь) у их детей. Мнительность отдельных граждан в этих вопросах, отстаивающих свою субъективную точку зрения, навязанную постами из Интернета о вреде данных здравоохранительных процедур, фактически ведёт к массовым нарушениям прав других детей, посещающих вместе с неприятными детьми образовательные и иные учреждения.

4) **Общественный резонанс вокруг процедуры отобрания уполномоченными государственными органами детей из социально неблагоприятных семей, в связи с угрозой их жизни и здоровью.** Не уменяя значимость для детей этой проблемы, Уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области вынужден был в 2017 году выступать в ряде случаев в защиту прав и наилучших интересов детей именно на стороне представителей государственных органов, а не их биологических родителей.

5) **Повышение рисков физического насилия в отношении детей.** По сравнению с 2016 годом за отчетный период выросло число убийств несовершеннолетних, преступлений против их половой неприкосновенности, случаев жестокого обращения с детьми. Увеличилось в процентном отношении и количество преступлений, совершённых родителями в отношении детей.

6) **В системе отдыха и оздоровления детей существует ряд проблемных вопросов, связанных с организацией досуга, просмотра и ухода за детьми в каникулярное время.** Имеющиеся ресурсы государственных и муниципальных детских лагерей не могут сегодня обеспечить прием, уход и оздоровление ребенка в течение всего каникулярного периода. Предельно имеющихся возможностей – это одна смена на одного школьника, в остальное каникулярное время родители вынуждены прибегать к услугам различных коммерческих организаций, либо оставлять ребенка без присмотра в период работы.

При этом сами коммерческие организации, по сути, занимающиеся организацией отдыха и оздоровлением детей, зачастую документально позиционируют себя как различные центры детского развития. В этом случае у них нет необходимости получать разрешения, соблюдать требования ряда СанПиНов, что обязательно для стационарных оздоровительных организаций.

7) **Проблема организации досуга для детей и подростков существует не только в каникулярное время, просто в этот период она наиболее остра.** В этой связи Уполномоченный по правам ребенка в очередной раз отмечает, что со стороны государства необходим пересмотр своего отношения к организации работы и развитию системы клубов по месту жительства, которые могут стать ключевым звеном в системе социально-педагогического сопровождения детей и подростков.

8) **Осложнение ситуации в системе организации занятости подростков.** В течение последних трёх лет наблюдается снижение количества подростков в возрасте 14–17 лет, обратившихся в каникулярное время в службу занятости по вопросу трудоустройства, и трудоустроенных. Особое беспокойство вызывает тот факт, что указанный фактор в большей степени коснулся несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации.

9) **Сохранение ряда проблем в системе общего образования.** Продолжает оставаться неразрешенной ситуация с приемом детей в 1-й

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 20.03.2018 № 1115-ПЗС г. Екатеринбург

О докладе Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области по итогам деятельности в 2017 году

Заслушав доклад Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области по итогам деятельности в 2017 году, Законодательное Собрание Свердловской области ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области по итогам деятельности в 2017 году принять к сведению.

2. Опубликовать доклад Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области по итогам деятельности в 2017 году в «Областной газете».

Председатель Законодательного Собрания Л.В.Бабушкина.

класс в общеобразовательные организации по месту жительства. В Екатеринбурге более четверти первокурсников принимаются в школу не по факту места проживания на закреплённой территории, а по регистрации в месте временного пребывания, т.е. значительная часть детей пошла в 2017 году в школу не рядом с домом, а в «элитное», по мнению их родителей, учебное заведение, что удалось в результате неправомерных действий с пропиской.

Нуждаются в пересмотре и подходе к предоставлению льгот при приеме в 1-й класс ряда категорий граждан. Уполномоченный по правам ребенка считает, что требует пересмотра сам принцип льготирования данного процесса: он должен обеспечивать конституционное равенство для всех категорий граждан. В случае же необходимости создания особых условий для нуждающихся в такой услуге подход должен быть иным, а именно – при принятии решений должны в первую очередь учитываться интересы детей, а не взрослых.

Оставалась под постоянным контролем Уполномоченного и организация системы школьного питания. Именно по его инициативе данная проблема была вынесена на федеральный уровень и рассмотрена на Координационном Совете при Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка.

Расширяя механизмы по организации защиты прав и законных интересов детей, которые использовались Уполномоченным в 2017 году, можно говорить о дальнейшем развитии следующих форм и методов работы:

1. Выработка методических рекомендаций межведомственными рабочими группами.

Для повышения эффективности межведомственного взаимодействия в решении проблем системного характера в сфере защиты прав детей при Уполномоченном по правам ребенка в Свердловской области действует шесть межведомственных рабочих групп, в состав которых входят представители уполномоченных исполнительных государственных органов областного и федерального уровня, а также региональной общественности. Итогами деятельности таких групп являются конкретные управленческие рекомендации и решения, оформленные протоколами заседаний.

2. Расширение взаимодействия с общественными организациями и СМИ. Активная и открытая позиция Уполномоченного по правам ребенка во взаимоотношениях с гражданскими, общественными организациями и средствами массовой информации в вопросах правового консультирования общества по проблемным моментам обеспечения прав и законных интересов ребенка способствовала формированию в Свердловской области независимой и авторитетной площадки по обсуждению вопросов реализации государственной политики в сфере детства.

2017 год показал высокую медийную активность Уполномоченного по правам ребенка, который дал более 60 интервью по проблемным вопросам детства журналистам региональных и федеральных средств массовой информации, а его высказывания, опубликованные на официальном сайте, неоднократно цитировались в региональных СМИ.

3. Оперативное взаимодействие с исполнительными органами государственной власти. Признавая ведущую роль в организации работы по защите прав и законных интересов детей территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и органов опеки и попечительства, Уполномоченный и специалисты его Аппарата продолжили последовательную работу по содействию в устранении имеющихся в деятельности этих государственных органов проблем системного характера. При этом осуществлялось оперативное реагирование на действия (бездействие) как указанных органов, так и иных уполномоченных в сфере детства исполнительных государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, приведшие к грубым нарушениям прав и законных интересов детей.

Последовательная позиция Уполномоченного по правам ребенка в отношении качества работы органов системы профилактики, которая была основана на активном отстаивании приоритетной роли территориальных комиссий по делам несовершеннолетних, способствовала снижению остроты ряда проблем с наиболее уязвимой категорией несовершеннолетних детей – детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

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

Белье активная работа по защите прав детей в рамках судебных процессов, в основу которых легла подготовка мотивированных заключений Уполномоченного, выдаваемых законным представителям ребенка для предоставления в суд при рассмотрении дел, в которых идёт речь о правах и законных интересах несовершеннолетнего. Кроме того, Уполномоченный по правам ребенка содействовал развитию медиации, как наиболее мягкой и щадящей формы альтернативного урегулирования и разрешения споров и конфликтов, сейчас являющейся очень востребованной.

5. Организация и проведение самостоятельных выездных проверок по фактам нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних. Подобная практика, внедрённая ещё в 2011 году, позволяет на месте оперативно и объективно разбираться во многих вопросах и проблемах соблюдения прав и законных интересов детей, обеспечения гарантий их государственной защиты.

6. Учёт мнения несовершеннолетних детей о путях решения проблем, затрагивающих их интересы. Для решения этого вопроса в Свердловской области организована работа Детского совета, которая проходит в формате ежегодного детского Форума «Будущее строим вместе». Данный Форум проводится совместно с Министерством общего и профессионального образования Свердловской области, Российским детским фондом при поддержке Губернатора Свердловской области.

7. Общественно-просветительская деятельность. Как и в прошлые годы, Уполномоченный вел активную общественно-просветительскую работу по укреплению традиционных для народов России духовно-нравственных и семейных ценностей, воспитания патриотизма и гражданской ответственности в молодежной среде, которая приняла формы творческих литературных и музыкальных конкурсов, открытых уроков для детей, межрегиональных и межведомственных конференций, совещаний и круглых столов для специалистов, работающих с детьми.

Активно использовались возможности официального сайта Уполномоченного, на страницах которого велась консультационная и правовая просвещение жителей Свердловской области, осуществлялся информирование общественности о состоянии вопросов соблюдения прав детей и о работе самого Уполномоченного, а также давались советы родителям по вопросам воспитания детей и самим детям – по проблемам в их взаимоотношениях со сверстниками.

Глава 1. Об обращениях граждан и организаций по вопросам нарушений прав и законных интересов детей в Свердловской области в 2017 году

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

В 2017 году в адрес Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области всего поступило 4 554 обращения (АППГ – 4 641, $\downarrow 2,3\%$), из них – 3 686 от граждан (АППГ – 3 778, $\downarrow 2,4\%$) (рис. 1).

Анализ количества и содержания обращений граждан показал, что рост числа нарушений прав и законных интересов детей произошел только по одному учётному блоку – образовательному (рис. 2).

При этом следует заметить, что данный рост наблюдается в течение последних нескольких лет, а вызван он, в большей степени, ростом различных конфликтов в дошкольных и общеобразовательных учреждениях.

По второму, наиболее учётному блоку – социальному, рост количества обращений граждан зафиксирован по вопросам взаимоотношений с органами опеки и попечительства – на 62% (94 обращения в 2017 году и 58 обращений в 2016 году). Не снижается острота проблем и по вопросам нахождения ребенка в социально опасном положении (129 обращений в 2017 году и 137 обращений в 2016 году), установления порядка общения и места жительства ребенка (85 обращений в 2017 году и 87 обращений в 2016 году), алиментных обязательствах (84 обращения в 2017 году и 91 обращение в 2016 году).

На основании полученных жалоб и заявлений граждан и обращений сотрудников и руководителей организаций и учреждений было заведено и рассмотрено 1 643 персональных дела (АППГ – 1 854, $\downarrow 11,4\%$), каждое из которых рассматривалось в индивидуальном порядке на предмет выявления нарушений прав и законных интересов детей, а также выработки решений

или предложений по их устранению. Ежемесячная динамика поступления в 2017 году обращений, формирования и регистрации персональных дел отражена ниже (рис. 3).

По своей форме обращения в адрес Уполномоченного по правам ребенка осуществлялись: письменно – в виде жалоб, заявлений и вопросов; устно – в форме приема и выездных приемов или консультирования по телефону; посредством сети Интернет – вопросы и комментариями к статьям, размещённым на сайте Уполномоченного.

Всего за 2017 год поступило 2 196 вопросов обращений (48,2% от общего числа обращений, АППГ – 2 300, $\downarrow 4,5\%$). Написали на сайт Уполномоченного 417 человек или 9,2% от всех обращений (АППГ – 438, $\downarrow 4,8\%$). Для рассмотрения по существу поступило 232 переадресованных обращения, направленных гражданам в адреса высших должностных лиц Российской Федерации и Свердловской области, в т.ч. в адрес Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, что составило 5,1% от всех обращений (АППГ – 452, $\downarrow 51,3\%$). Во время текущих и выездных приемов Уполномоченным и сотрудниками Аппарата Уполномоченного было принято 447 посетителей, написавших заявления, что составило 9,8% от общего числа обращений (АППГ – 382, $\uparrow 17\%$).

Квалифицированную консультативную помощь по телефону получили 1 262 жителя Свердловской области, т.е. 27,7% от всех обратившихся (АППГ – 1 069, $\uparrow 18\%$) (рис. 4).

Общая картина того, насколько были обоснованы 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 ребенка в Свердловской области, ранее представлена на графике (см. рис. 1).

Количество дел с выявленными нарушениями прав детей колебалось в интервале от 16,4% до 54,5% в зависимости от тематики заявлений и жалоб (рис. 5).

Невысокий процент выявленных нарушений, например, в жалобах социальной и жилищно-материальной характера во многом объясняется тем, что часто заявители не имели четкого представления о своих правах, либо имели неверные представления о них, а стало быть, в действиях государственных или муниципальных органов нарушений не усматривалось. Как правило, таким заявителям давались предметные консультации.

В ходе рассмотрения персональных дел, заведённых на основании заявлений и жалоб граждан, специалистами Аппарата Уполномоченного не только рассматривались представленные заявителем копии документов, но и запрашивались в органах государственной власти и органах местного самоуправления Свердловской области дополнительная уточняющая или разъяснительная информация, необходимая для принятия объективного решения по существу поданных гражданами промов. Всего в 2017 году было направлено 1 199 информационных запросов (АППГ – 1 321, $\downarrow 9,2\%$). По наиболее сложным делам приходилось направлять по несколько запросов в организации различной ведомственной принадлежности либо проводить самостоятельные проверки и расследования.

Анализ итогов деятельности Уполномоченного по правам ребенка в 2017 году показывает, что несмотря на большое количество обращений,

количество заведённых дел уменьшилось, а количество выявленных нарушений вернулось к докризисным показателям 2012–2014 гг. Объясняется это следующими причинами.

Во-первых, в 2017 году усилился государственный контроль социально-экономической обстановки в стране стабилизировалась, что положительно сказалось на психологическом состоянии общества. Кроме того, государством был сделан ряд значимых шагов в сфере семейной политики и особенно в сфере детства. Это в конечном итоге повлияло на снижение социальной напряженности и конфликтности в российском обществе, пошёл процесс минимизации социальных рисков и угроз по целому ряду направлений, в т.ч. в сфере обеспечения прав и законных интересов детей.

Во-вторых, – в статистике 2017 года обращает на себя внимание двукратное уменьшение количества обращений граждан в адрес высших должностных лиц страны и региона при сохранении практически на прежнем уровне количества обращений по правам ребенка в Свердловской области, что можно объяснить повышением эффективности деятельности и авторитета регионального государственного института защиты прав и законных интересов детей. Об этом же говорит и увеличение количества посетителей, записавшихся на личный прием к Уполномоченному по правам ребенка.

Кроме того, жители Свердловской области всё чаще находят решение своих проблем и у специалистов Аппарата Уполномоченного при обращении к ним за консультациями по телефону или через сайт. Так, по сравнению с 2016 годом количество запросов консультаций граждан посредством коммуникации – телефона или сети Интернет – выросло на 11,5%, а по сравнению с 2013 годом этот рост составил более чем в 2 раза.

1.2. Структура и анализ тем обращений и жалоб по вопросам нарушений прав и законных интересов ребенка

Тематика обращений жителей Свердловской области в адрес Уполномоченного по правам ребенка весьма разнообразна, а поэтому с целью её систематизации и анализа всех проблем, поднятых в заявлениях и жалобах граждан, обращения сгруппированы по следующим шести основным направлениям:

- вопросы с получением дошкольного и общего образования;
- вопросы социальной поддержки;
- вопросы здравоохранения;
- жилищные и имущественные вопросы;
- вопросы семейных отношений;
- вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности.

В группу проблем в сфере образования включены следующие вопросы: социальная сегрегация; денежные сборы; конфликты в образовательных учреждениях между учениками, педагогами и родителями; проблемы в организации образовательного процесса; запись ребенка в первый класс общеобразовательного учреждения; замена детского сада на другой, более близкий к месту проживания; приобретение путевок в детские загородные оздоровительные лагеря и условия пребывания в них детей и пр.

В группу проблем с получением от государства социальной поддержки входят: предоставление жилья детям-сиротам, выпущившимся из интернатных



Рис. 1. Количество обращений граждан и результаты их рассмотрения в 2012–2017 гг.

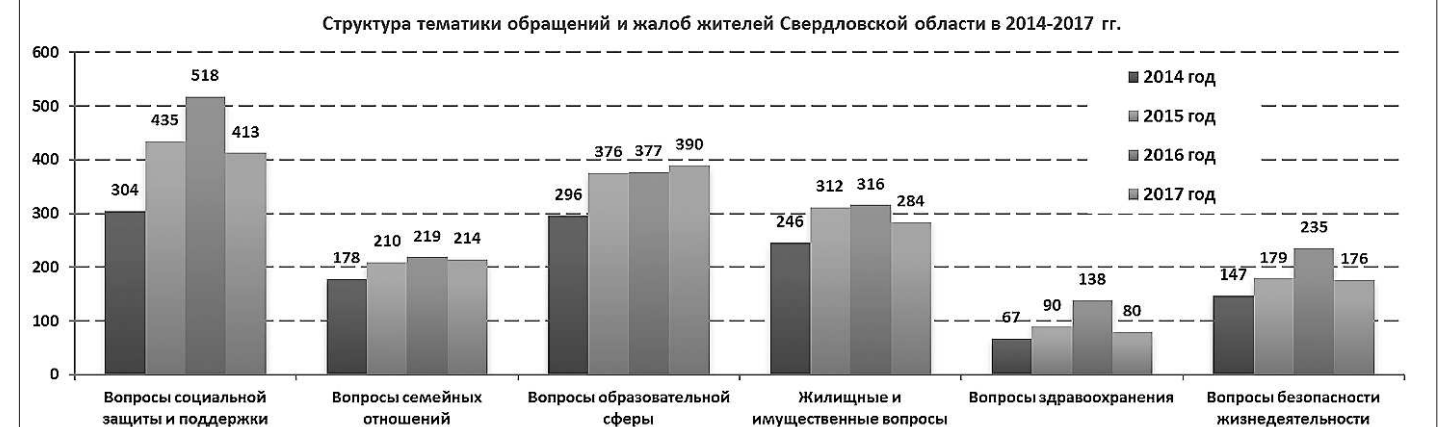


Рис. 2. Количество обращений граждан по учётным блокам вопросов.

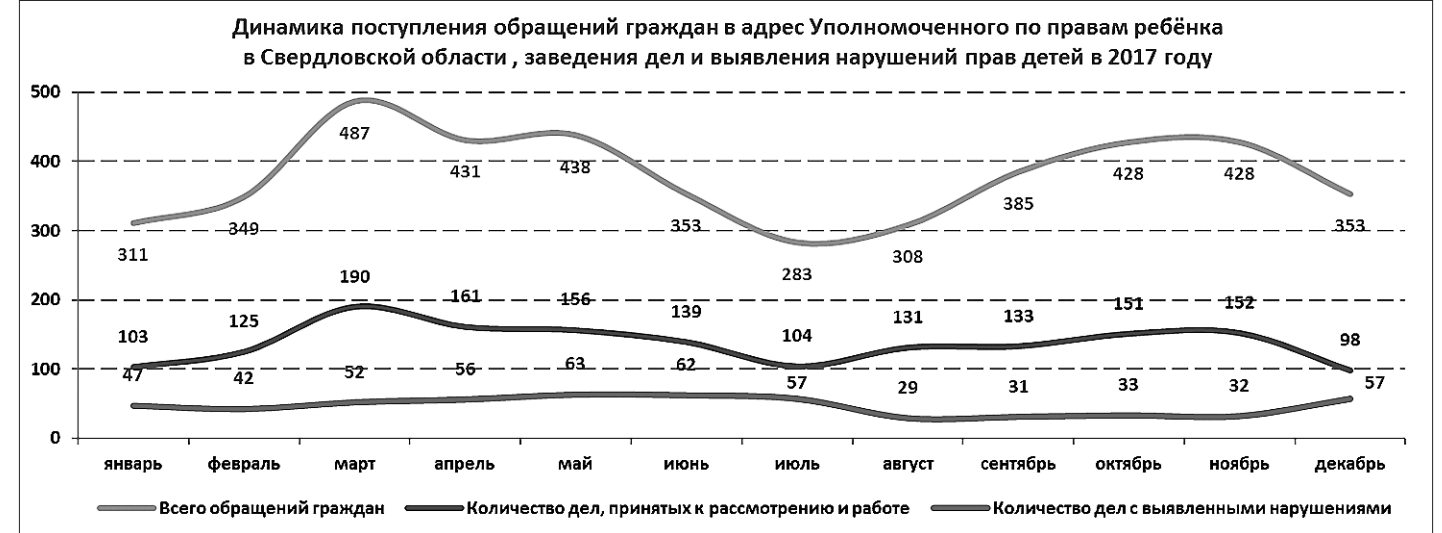


Рис. 3. Общая динамика поступления обращений граждан и заведения дел в 2017 году.

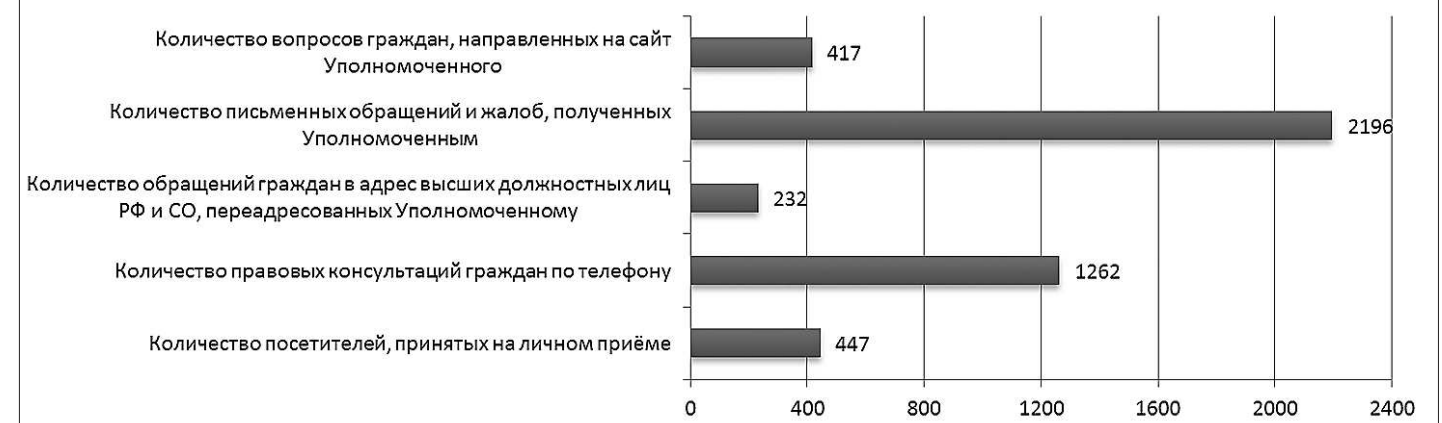


Рис. 4. Структура форм обращений граждан в адрес Уполномоченного в 2017 году

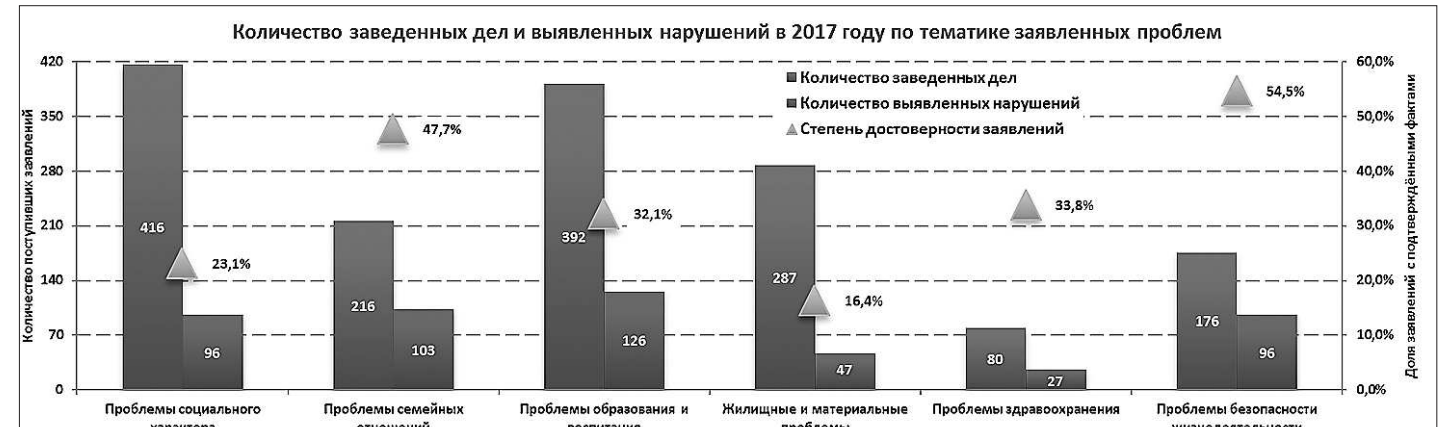


Рис. 5. Основные показатели рассмотрения обращений и жалоб граждан по тематике обращений.

(Продолжение на 2-й стр.)