(Продолжение. Начало на 1—3-й стр.).

В целях выработки дополнительных мер по профилактике случаев гибели детей в результате пожаров и на воде Уполномоченным по правам ребёнка было предложено рассмотреть данную ситуацию на заседании областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. По её результатам уполномоченными и заинтересованными ведомствами были предприняты дополнительные меры, направленные на активизацию проверочных и профилактических мероприятий.

Так, представителями системы профилактики проверялись «дикие пляжи» на предмет купания детей. Государственными инспекторами ГИМС были охвачены 71 детское образовательное учреждение Свердловской области, находящиеся вблизи водных объектах, на которых было проведено 172 занятия по безопасности детей на водных объектах. В средствах массовой информации организованы выступления сотрудников ГИМС с проведением разъяснительной работы.

Кроме того, по предложению Уполномоченного были предприняты меры по увеличению количества патрульных групп из числа органов местного самоуправления, общественных организаций и волонтеров для проведения профилактических мероприятий среди населения.

В дополнении к данным мероприятиям, Уполномоченным по правам ребёнка в рамках акции «Безопасное детство» инициированной к проведению Уполномоченным по правам ребёнка при Президенте Российской Федерации Анной Кузнецовой, была привлечена общественная организация «Молодежка ОНФ». Координацию проверочных мероприятий по предложению Уполномоченного осуществляли территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Информация об этой акции приведена ниже, в разделе 4 доклада.

3. В 2018 году, по сравнению с 2017 годом, было отмечено обострение ситуации с гибелью и травмированием детей на дорогах. Количество дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) с участием детей увеличилось на 30%, в результате которых 332 ребёнка получили травмы различной степени тяжести, что превысило показатели 2017 года на 27,7%, и 16 детей погибли (в 2017 году — 12).

Следует подчеркнуть, что 15 случаев гибели детей из 16 произошли вследствие нарушений правил дорожного движения водителями автотранспортных средств, то есть взрослыми. И лишь один ребёнок погиб по своей вине. Кроме того, по вине водителей 265 детей были травмированы, а это составляет 85% от всех ДТП с участием несовершеннолетних.

Иная ситуация складывалась с травмированием детей вследствие нарушения ими самими правил перехода дороги. Так, в 2018 году увеличилось на 33% количество аварий по вине самих детей, в результате которых травмы различной степени тяжести получили 84 ребёнка.

Следует отметить, что вопросы профилактики детского дорожного травматизма регулярно рассматриваются Уполномоченным по правам ребёнка во взаимодействии с ГИБДД по Свердловской области и областными исполнительными органами на заседаниях межведомственной рабочей группы.

Учитывая обострение ситуации в 2018 году, Уполномоченный по правам ребёнка в рамках данной группы рекомендовал активизировать разъяснительную работу с детьми в школах и предложил продолжить положительно зарекомендовавшую себя практику взаимодействия территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и сотрудников ГИБДД по рассмотрению на заседаниях территориальных исполнительных органов родителей детей, нарушивших правила дорожного движения.

При этом Уполномоченный по правам ребёнка вынужден констатировать, что основной риск гибели детей в ДТП связан с неправомерным поведением на дороге взрослых водителей, а данный риск регулируется чрезвычайно сложно. Единственным действенным способом его минимизации является активная социальная реклама в СМИ и ужесточение наказания водителям по некоторым видам нарушений ПДД.

Рассматривая эффективность работы межведомственной группы при Уполномоченном по правам ребёнка в качестве положительного примера, можно привести результаты взаимодействия в 2018 году с Уральским следственным управлением на транспорте СК России. Оно организовано с использованием хорошо зарекомендовавшей себя схемы с привлечением территориальных комиссий по делам несовершеннолетних. В результате правоохранители и железнодорожники стали направлять в адрес Уполномоченного материалы о безнадзорном нахождении детей вблизи транспортной инфраструктуры Свердловской железной дороги, которые впоследствии направлялись в адрес территориальных комиссий для организации работы с родителями.

Таким образом, в 2018 году в адрес Уполномоченного поступило 17 обращений от Уральского следственного управления на транспорте по вопросу организации профилактической работы в отношении несовершеннолетних, задержанных правоохранительными органами вблизи объектов железнодорожного транспорта.

Учитывая, что нахождение детей на железнодорожных путях или в подвижном составе несет непосредственную угрозу их жизни и здоровью и фактически соответствует состоянию безнадзорности, был выработан механизм воздействия на ситуацию посредством задействования уполномоченных субъектов профилактики. С этой целью комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, на чьей территории проживали дети, были организованы мероприятия, как в отношении детей, так и их родителей, а в ряде случаев и в отношении образовательных учреждений в свете обучения несовершеннолетних навыкам безопасного поведения на объектах транспорта.

Всего за 12 месяцев 2018 года в ходе проведения данной работы профилактические мероприятия были осуществлены в отношении 55 несовершеннолетних и их родителей. Была проведена работа по обучению навыкам безопасного нахождения на объектах железнодорожного транспорта 12 образовательных учреждений.

Следует отметить, что представители правоохранительных органов и учреждений системы образования ответственно подошли к организации профилактических мероприятий с подростками. Практически во всех школах, где обучаются несовершеннолетние нарушители, проведены мероприятия по разъяснению опасных последствий нахождения на объектах железнодорожного транспорта. Например, в образовательных учреждениях распространены брошюры о правилах безопасного поведения на железной дороге, активно к мероприятиям в школе привлекаются сотрудники ОПДН ЛО МВД России, Свердловской железной дороги.

Проведенные мероприятия оказали положительное воздействие на ситуацию и с августа 2018 года количество информаций о нахождении несовершеннолетних на объектах железнодорожного транспорта значительно снизилось.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, Уполномоченный по правам ребёнка в Свердловской области предлагает всем заинтересованным ведомствам и органам продолжить работу с использованием положительно зарекомендовавшего себя опыта.

В сфере информационной безопасности

В 2018 году Уполномоченным по правам ребёнка в плане содействия реализации мер по повышению уровня информационной безопасности детей была продолжена работа в рамках межведомственной рабочей группы по вопросам безопасности и развития детей в информационном пространстве.

7 февраля 2018 г. с целью анализа актуальных угроз информационной безопасности детей, выработки дополнительных мер для их минимизации им было проведено очередное заседание группы, темой которого стали «Проблемы обеспечения информационной безопасности детей при взаимодействии с сетью Интернет».

В первую очередь было отмечено, что количество преступлений в отношении несовершеннолетних с использованием сети Интернет растёт год от года. Так общее количество таких преступлений за 11 месяцев 2018 года выросло по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 58,2%. При этом наибольший рост отмечен в сфере использования несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов (ст. 242.2 УК РФ). Если в 2017 году по данному составу было возбуждено 1 уголовное дело, то в 2018 — 18. Кроме того, отмечен всплеск преступлений по ст. 135 УК РФ (развратные действия), который составил 450% (с 12 до 54 уголовных дел).

В ходе заседания также было отмечено, что в Интернете количество социальных групп с деструктивным контентом не уменьшается, а, наоборот, увеличивается. Ситуация усугубляется политикой администраторов социальных групп, направленной на расширение своей аудитории, а также усилением негативного содержания проектов, порою граничащей с противоправной деятельностью. Кроме того, пострадавшие подростки становятся объектами травли сверстников, а их морально-психологическое состояние несёт в себе угрозу жизни и здоровью несовершеннолетнего.

По результатам заседания, было рекомендовано направить предложения Министерства общего и профессионального образования Свердловской области по внесению изменений во ФГОСы (разработаны Институтом регионального образования по предложению Уполномоченного по правам ребёнка) в целях установления требований по вопросам обеспечения безопасности и развития детей в информационном пространстве Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка.

Ещё одним результатом работы межведомственной группы стало заключение соглашения между Следственным управлением СК России по Свердловской области и Управлением Роскомнадзора по Уральскому федеральному округу о взаимодействии и информационном обмене по вопросам распространения запрещенной информации.

Кроме того, Следственным управлением в целях профилактики подобных происшествий направлено письмо в Министерство общего и профессионального образования Свердловской области для разъяснения родителям и подросткам особенностей использования сети Интернет, выработки соответствующего поведения.

Также в целях реабилитации несовершеннолетних, пострадавших от преступных посягательств, Следственным управлением заключены соглашения с ЦСПСиД «Отрада» и МОО «Аистенок».

В последнее время в Свердловской области среди подростков стали пользоваться большой популярностью мероприятия с погружением в игровую реальность, построенную по сценарию в тематических декорациях — «квесты».

Распространению данных игр способствуют коммерческие организации, в том числе Свердловской области, предлагающие свои услуги по организации таких мероприятий. Практически все из них имеют сайты в сети Интернет, на которых размещены сценарии различных «квестов», а именно: «Ограбь банк», «Морг», «Потрошитель», «Жить», «Техасская резня бензопилой» и др.

При этом в аннотациях к «квестам» редко приводится знак информационной продукции (в т.ч. возрастные ограничения), хотя предлагаемые к реализации сценарии содержат информацию, распространение которой среди детей запрещено или ограничено действующим законодательством.

Уполномоченным по правам ребёнка был направлен запрос в управление Роскомнадзора по УрФО о разъяснении данной ситуации. По результатам рассмотрения запроса о мерах, принимаемых управлением Роскомнадзора к распространителям в сети Интернет приглашений участвовать в ролевых играх («квестах»), содержащих признаки противоправности, было сообщено, что «перечисленные в запросе сайты, а равно иные специализированные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», как правило, в качестве средства массовой информации не зарегистрированы, поэтому не подпадают под компетенцию Роскомнадзора». Кроме того, было указано, что деятельность по размещению на страницах интернет-сайтов предложений об оказании услуг по организации «квестов» обладает признаками рекламы, а вопросы обеспечения защиты прав детей от недобросовестной рекламы находятся в ведении Роспотребнадзора.

В то же время Роспотребнадзор и иные органы, уполномоченные в сфере установления нарушений законодательства о защите прав детей от информации, наносящих вред их здоровью, не всегда могут самостоятельно оценить, имеются ли соответствующие нарушения, то есть провести экспертизу.

В сентябре 2018 года в адрес Уполномоченного пришло обращение по поводу рекламы в сети магазинов «Пятерочка». На ней было размещено изображение героя известного фильма «Человек-паук», делающего, по мнению заявителя, «сатанинский» жест рукою. Учитывая, что установление наличия или отсутствия нарушений Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» возложено на Федеральную антимонопольную службу, обращение было направлено в её адрес. Однако этот случай потребовал экспертного заключения, и ФАС попросила сделать его Уполномоченного по правам ребёнка, который такие заключения давать не вправе.

Проблему экспертной оценки на одной из встреч с Уполномоченным по правам ребёнка подтвердил и представитель подразделения, занимающегося преступлениями в сфере телекоммуникаций, ГУ МВД России по Свердловской области.

Таким образом, по мнению Уполномоченного, порядок установления наличия или отсутствия в содержании наружной рекламы информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, имеет правовые пробелы и требует внесения изменений в федеральное законодательство с целью его конкретизации или соответствующих разъяснений уполномоченных органов.

По вопросам организации работы ТКДН

Во всех ежегодных докладах Уполномоченного тема роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в вопросах регулирования рисков, влияющих на социальную безопасность детства, остается ключевой.

Почему именно комиссии, а не все остальные субъекты системы профилактики, в перечень которых входят и общественные объединения граждан? Да потому, что только комиссии в состоянии обеспечить комплексную безопасность детей, организовать практическую работу с конкретным случаем социального неблагополучия на вверенной им территории, при всем уважении к другим участникам этого процесса. Потому что вопросы профилактики носят четко выраженный комплексный и межведомственный характер.

Если оценить степень влияния на сложившуюся статистическую ситуацию с точки зрения участия комиссий по делам несовершеннолетних в регулировании рисков, влияющих на безопасность и благополучие детей, то мы видим, что должна проводиться огромная работа. Это и качественная оценка источников риска, анализ причин и условий их возникновения, их остроты в зависимости от различных факторов, выработка способов минимизации влияния рисков на уровень проблемы.

Сегодня основной причиной многих детских проблем является безнадзорность. Именно в этой ситуации ребёнок остается один на один со всеми существующими рисками. А это и риск утопления, гибели в пожаре, риск травмирования из-за пришедшей в негодность конструкции на спортивной или игровой площадке, риск стать жертвой преступных посягательств и прочее.

Условий нахождения ребёнка в этом угрожающем его жизни и здоровью состоянии несколько: отсутствие безопасной инфраструктуры детства (пляжи, места массового отдыха, спортивные и дворовые площадки и пр.), отсутствие программ социально-педагогической работы с детьми по месту жительства, вопросы их занятости и досуга, особенно в каникулярное время, и, наконец, безответственность родителей и лиц, их замещающих.

Термин «причины и условия»... Ничего не напоминает? Это практически выдержка из положений 120-го Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Установление причин и условий, принятие мер по их ликвидации, в контексте закона, как раз и предписано комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Условия, негативно влияющие на безопасность детей, как правило, носят комплексный, сочетанный характер. А значит, и мероприятия по их минимизации должны носить комплексный характер, обеспечивающий включение в решение вопросов безопасности подрастающего поколения максимального спектра специалистов, должностных лиц, родителей, общественности, да и самих детей тоже.

Также выше упомянутый закон обязывает информировать территориальные комиссии о фактах нарушения прав детей всех, кто так или иначе связан со сферой детства. Никто не сможет оспорить тезис о том, что право на жизнь и здоровье, социальное благополучие — это одно из основополагающих прав ребёнка. Но сбор информации обо всех факторах, создающих ситуацию неблагополучия ребёнка, — это только начало процесса обеспечения безопасности несовершеннолетних. Главное — это максимально быстрое принятие действий по ликвидации выявленных нарушений. Именно в этом ресурс комиссий трудно переоценить.

Главным инструментом в данной работе являются постановления комиссий по делам несовершеннолетних. И здесь необходимо еще раз напомнить, что постановление обязательно к исполнению всеми субъектами системы защиты прав ребёнка.

Именно этот итоговый документ должен определять анализ состояния безопасности детства, фиксировать наиболее опасные участки, и, главное, определять зоны ответственности должностных лиц, отвечающих за детскую безопасность. У каждого мероприятия, направленного на ликвидацию риска, должны быть конкретные должность, фамилия, имя и отчество. Игнорирование, неисполнение постановления комиссии — это уже предмет деятельности и особого внимания прокуратуры.

Однако результаты проверок территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, осуществленных сотрудниками Аппарата Уполномоченного по правам ребёнка, свидетельствуют о наличии ряда системных проблем, не позволяющих реализовать в полной мере правозащитный и профилактический потенциал комиссий.

Так, итоги проверок сотрудниками Аппарата Уполномоченного по правам ребёнка, осуществлённых в рамках межведомственной рабочей группы областной комиссии по делам несовершеннолетних, свидетельствуют об отсутствии налаженного формализованного информационного взаимодействия в рамках ст.9 Федерального закона №120-ФЗ и Постановления Правительства Свердловской области от 26 марта 2004 г. № 206-ПП «Об утверждении примерных форм документов персонифицированного учёта несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, и порядка их заполнения в Свердловской области».

В частности, большинство территориальных органов не получают от органов (учреждений) системы здравоохранения информацию о нарушении прав детей или карты персонифицированного учёта. Причина сложившейся ситуации заключается в организационных просчетах самих председателей комиссий и неисполнительности руководителей взаимодействующих органов и учреждений.

Например, в адрес ТКДН Верхотурского района в 2017 году и за 6 месяцев 2018 года не было направлено ни одного представления из органов здравоохранения, а из органов социальной защиты было направлено всего 2 в 2017 году и 3 в 2018-м.

В 2017 году и 1-м квартале 2018 года в территориальные комиссии Заречного, Сухого Лога, Богданович по делам несовершеннолетних и защите их прав отмечены единичные случаи направления органами системы здравоохранения информаций о нарушении прав детей или карты персонифицированного учёта.

В ТКДН Пышминского района за 2016 — 2017 годы и 1-й квартал 2018 года сведений о нарушении прав несовершеннолетних из органов и учреждений социальной политики, здравоохранения не поступало!

Не было ни одного факта направления информации из органов пожарного надзора, хотя соответствующие рекомендации в комиссии Уполномоченным по правам ребёнка направлялись в управленческие округа в виде протокола заседания межведомственной рабочей группы по профилактике гибели и травмирования детей в результате пожаров.

Более того, не во всех комиссиях налажен формализованный процесс обмена информацией и с одним из основных субъектов системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних — управлением социальной политики. Так, в территориальных комиссиях Богдановичского района и города Заречный по делам несовершеннолетних и защите их прав за 2017 и 2018 годы документов для рассмотрения не поступало!!! При этом на учете в УСП города состояло 37 семей, находившихся в социально опасном положении.

Данный факт является недопустимым и свидетельствует о серьезных упущениях в работе как председателей обозначенных комиссий, так и руководителей учреждений здравоохранения. Последние в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Свердловской области и Министерства социальной защиты населения Свердловской области от 4 марта 2011 г. N 213-п/124 при выявлении педиатрической службой ребёнка от 0 до 17 лет из семьи, находящейся в трудной жизненной ситуации, в двухдневный срок обязаны проинформировать управление социальной политики и территориальную комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Кроме того, в результате проверок было установлено, что ни в одном соглашении или ином документе, определяющем порядок межведомственного взаимодействия комиссий с остальными субъектами профилактики не указаны все условия такого взаимодействия, которые должны содержать: виды деятельности, осуществляемые в рамках межведомственного взаимодействия, его порядок и формы, требования к содержанию, формам и условиям обмена информацией, в том числе в электронной форме, порядок осуществления контроля и оценки результатов.

Стоит отметить и тот факт, что в рамках информационного взаимодействия большая часть документов, поступающих в комиссии, являются административными протоколами, а не картами персонифицированного учёта. Например, за 2017 год в комиссию по делам несовершеннолетних Верхотурского района было направлено 272 материала, из них 226 или 83,1% — это протоколы, а 33 документа — отказные материалы на несовершеннолетних и родителей. Таким образом, только порядка 5% информации, которая приходит в ТКДН, является материалами на несовершеннолетних или семью с детьми, которые были идентифицированы как находящиеся в социально опасном положении, а не по признаку совершения правонарушения.

Фактически ТКДН большей частью занимаются административной практикой, нежели организацией работы по профилактике социального неблагополучия несовершеннолетних, т.е. защитой их прав и законных интересов. Во многом такая ситуация складывается и в связи с отсутствием налаженного информирования комиссий субъектами профилактики о фактах нарушения прав и интересов несовершеннолетних в рамках п.2 ст. 9 Федерального закона № 120-ФЗ.

Следует обратить внимание и на качество работы комиссий по организации и координации процесса профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. О ненадлежащем выполнении данной функции свидетельствует, например, количество частных определений судов, представлений прокуратуры и органов дознания и следствия. Для примера: в территориальную комиссию города Заречного в 2017 году органами следствия было направлено 12 представлений, и в 2018 году они продолжали поступать. Аналогичная ситуация сложилась и в некоторых других ТКДН.

В адрес ТКДН Пышминского района в 2016 — 2017 годах поступило 19 представлений из органов прокуратуры и 8 из органов дознания и следствия. Кроме того, в 2017 году судами было внесено в ТКДН 8 частных определений (постановлений).

Фактически суд или следственный орган «говорит», что профилактика подростковой преступности в зоне ответственности комиссии не налажена или попросту отсутствует. Данный фактор может свидетельствовать о недостатках в организации профилактической работы и проблемах во взаимодействии со следственным органом в территории.

Обозначенные выше проблемы межведомственного взаимодействия нашли подтверждение.

В ноябре 2018 года к Уполномоченному обратился первый заместитель руководителя Следственного управления СК России по Свердловской области М.В. Бусылко с просьбой о проведении проверки деятельности должностных лиц органов и учреждений системы профилактики по реализации своих полномочий, в связи с совершением в феврале 2018 года в СОШ № 17 Артёмовского городского округа преступления против половой неприкосновенности двух несовершеннолетних 2009 года рождения.

Проведённой специалистами Аппарата Уполномоченного проверкой было установлено, что о факте совершения преступления комиссию по делам несовершеннолетних проинформировал 19 февраля 2018 года только заместитель руководителя Ирбитского межрайонного следственного отдела. Однако на заседании комиссии, состоявшейся 20 февраля, вопрос о совершении преступления в отношении малолетних учащихся в общеобразовательной организации не рассматривался! Какого-либо алгоритма действий по усилению профилактической работы с подростками не разрабатывалось.

21 февраля в отношении малолетних потерпевших были разработаны индивидуальные программы реабилитации. При этом содержание этих программ на заседании комиссии не обсуждалось, соответствующее постановление не принималось. А совершивший общественно опасное деяние несовершеннолетний (2003 г.р.) на профилактический учёт своевременно поставлен не был. В ТКДН отсутствовали сведения о форме получения подростком, находящимся под домашним арестом, образования и об изменении ему меры пресечения.

Информация о совершении преступления в школе её администрацией не направлялась не только в Управление образования городского округа, но и в другие органы и учреждения системы профилактики.

В школе работа по психологическому сопровождению несовершеннолетних, потерпевших в результате преступления, и применение медиативных, примирительных процедур между конфликтующими участниками образовательного процесса не проводилась.

По итогам изучения ситуации Уполномоченным по правам ребёнка было подготовлено заключение от 20.12.2018 г. № 125, в котором даны рекомендации по устранению упущений в работе.

Обозначенные выше проблемы отмечались и в работе других ТКДН Свердловской области, а значит, эти проблемы носят системный характер. Просто они не привели к таким трагичным результатам, как в обозначенном выше примере. Тем не менее председателям территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на данном примере необходимо сделать правильные выводы.

В соответствии с законом об Уполномоченном перед ним стоит задача проведения анализа имеющихся проблем в сфере обеспечения прав детства. В 2018 году был проведен глубокий анализ функционирования системы социального обеспечения как одного из субъектов межведомственного взаимодействия в профилактике безнадзорности, преступлений несовершеннолетних и защиты их прав.

Территориальная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав выстраивает свою работу в отношении несовершеннолетних и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, в рамках индивидуальной реабилитационной программы, утверждаемой постановлением комиссии, которое обязательно для исполнения всеми субъектами профилактики и участвующими в ней органами.

При подготовке таких программ в обязательном порядке учитываются мероприятия, разработанные социальной службой территориальных центров помощи семье и детям, а также иных учреждений, согласно профилю выявленной проблемы. И, кроме того, в разработке этих программ в обязательном порядке должны принимать участие законные представители детей. Однако при проверке таких программ, утвержденных постановлениями комиссий, видно, что мероприятия в них расписаны как под копирку и в основном реализуются в форме различных консультаций и бесед. На практике же порою семьям или детям нужна конкретная помощь, а не беседы или «нравоучения» сотрудников органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кроме того, не всегда законные представители спешат реализовать свое заявительное право на предоставление социальных услуг путем оформления необходимых документов в территориальном управлении социальной политики в связи с тем, что они, предположим, больны, страдают от пагубных привычек или не могут этого сделать в силу территориальной удаленности от УСП. В результате индивидуальная программа, которую может подготовить орган социальной политики на основании существующих стандартов предоставления социальных услуг, не разрабатывается. И так необходимая помощь ребёнку, попавшему в ситуацию социального неблагополучия, в полной мере не оказывается.

Данная ситуация вызвана в том числе и объективными причинами. Социальные услуги в соответствии со стандартами их предоставления оказываются поставщиками — социальными учреждениями на основании соответствующего порядка и по основаниям, указанным в Федеральном законе №442-ФЗ, а индивидуальная программа реабилитации, утверждаемая постановлением ТКДН, в соответствии с Федеральным законом №120-ФЗ. При этом в законе о профилактике нет ссылки на закон о социальном обеспечении граждан и нет порядка предоставления социальных услуг. В результате социальные услуги предоставляются семьям с детьми, находящимся в социально опасном положении, отдельно от той профилактической работы, которую организует в отношении несовершеннолетних из той же семьи территориальная комиссия по делам несовершеннолетних.

В то же время Уполномоченный по правам ребёнка считает, что все эти моменты могут быть прописаны в программе реабилитации, утверждаемой ТКДН, с указанием соответствующим органам или учреждениям выполнить конкретные действия, согласующиеся со стандартами социальных услуг.

Для реализации данной функции областным нормативным правовым актом должен быть закреплён отдельный статус учреждений-поставщиков социальных услуг для несовершеннолетних и отдельный порядок предоставления социального обслуживания. При этом документы, необходимые для признания несовершеннолетнего нуждающимся в предоставлении социального обслуживания, могут быть представлены несовершеннолетним самостоятельно либо его законным представителем, органом или организацией, ходатайствующей об организации соответствующего социального обслуживания, то есть территориальной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав!

В результате ребёнок, находящийся в социально опасном положении (трудной жизненной ситуации, нуждающийся в помощи государства), в рамках мероприятий по профилактике безнадзорности и социальной реабилитации может получать социальные услуги в рамках социального обслуживания, а индивидуальная программа предоставления социальных услуг (разрабатывается УСП) будет частью плана по защите прав ребёнка.

Завершая данный раздел доклада, Уполномоченный считает необходимым отметить, что многие проблемы в работе территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав вызваны недостаточным методическим и организационным сопровождением их деятельности. Таким образом, для повышения эффективности данного государственного правозащитного органа, являющегося одним из основных помощников в реализации задач Уполномоченного по обеспечению гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, необходимо вернуться к вопросу создания на областном уровне (при Правительстве Свердловской области) соответствующего подразделения.

2. О содействии в восстановлении нарушенных прав и законных интересов детей

2.1 Количество, структура и анализ обращений и жалоб граждан и организаций по вопросам нарушений прав и законных интересов ребёнка

Одним из наиболее важных направлений своей деятельности Уполномоченный считает рассмотрение обращений жителей Свердловской области, поступающих в его адрес. Аналитический материал, полученный по итогам работы с обращениями, является одним из основных источников получения информации о состоянии защищенности прав несовершеннолетних в регионе.

Анализ статистических данных о работе с обращениями, применительно к категориям заявителей (исходя из той информации, которую люди сочли возможным сообщить о себе), показал следующее. Доля обращений от граждан из социально уязвимых категорий населения составила 58% (2 146) от общего числа обратившихся.

Всего в 2018 году в адрес Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области поступило 3731 обращение, что на 18% меньше чем в 2017 году. При этом увеличилось количество граждан, которые подали свои обращения во время личного приема. Так, если в 2014 году количество посетителей, записавшихся на личный приём к Уполномоченному, составило 232 человека, то в 2018 году — 524, то есть более чем в два раза. Обращает на себя внимание и уменьшение количества обращений граждан в адрес высших должностных лиц страны и региона на 60%. Данный фактор можно объяснить повышением личного авторитета Уполномоченного в вопросах восстановления нарушенных прав и законных интересов детей и семей с детьми (табл. 10).

Кроме того, почти 30% граждан, обратившихся к Уполномоченному, получили правовые консультации по интересующим их вопросам обеспечения прав детей, которые впоследствии способствовали решению возникших проблем: социального обеспечения, предоставления услуг образования, здравоохранения и иных сфер жизнедеятельности. Таких консультаций в 2018 году было осуществлено 1096 (рис. 1).

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.

Табл. 10. Основные статистические показатели деятельности Уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области в 2013—2018 годах

№№	Наименование показателей	2014	2015	2016	2017	2018
	Всего обращений, поступивших в адрес Уполномоченного	**2 867**	**3 769**	**4 641**	**4 554**	**3 731**
1.	Количество посетителей, принятых на личном приёме	232	234	382	447	524
2.	Количество правовых консультаций граждан по телефону	364	526	1 069	1 262	1 096
3.	Количество обращений граждан в адрес высших должностных лиц РФ и Свердловской области	342	582	452	232	141
4.	Количество письменных обращений и жалоб, полученных Уполномоченным	1 320	2 042	2 300	2 196	1 668
5.	Количество вопросов граждан, направленных на сайт Уполномоченного	217	385	438	417	302
6.	Количество дел, принятых к рассмотрению и работе	1 107	1 676	1 854	1 643	1 407
6.1.	в т.ч. заведённых по информации в СМИ	110	101	89	100	124
7.	Количество завершённых дел, в т.ч.	1 286	1 636	1 700	1 562	1 315
7.1.	с выявленными нарушениями прав детей	605	825	802	561	237
8.	Подготовлено заключений Уполномоченного	18	9	9	3	13
9.	Подготовлено специальных докладов Уполномоченного	2	1	2	1	1
10.	Количество выездных проверок и обследований организаций и учреждений, семей с детьми, в т.ч.	64	77	124	117	125
10.1.	внеплановых, в связи с полученной информацией о нарушениях	45	65	53	87	67
11.	Количество исходящих письменных обращений, в т.ч.	2 857	3 462	3 650	3 440	3 016
11.1.	запросов информации в организациях и учреждениях	1 023	1 275	1 321	1 199	1 144
11.2.	обращений в государственные и муниципальные органы о принятии мер	383	192	298	351	196
11.3.	письменных ответов гражданам на их обращения	1 451	1 547	1 707	1 557	1 326
12.	Количество проведенных публичных мероприятий	56	21	33	33	44

Количество дел, принятых к рассмотрению и работе, из общего количества обращений, составило 37,7%, и это больше чем в 2017 году на 1,7%.

В ходе рассмотрения персональных дел, заведённых на основании заявлений и жалоб граждан, специалистами Аппарата Уполномоченного не только рассматривались представленные заявителем копии документов, но и запрашивалась в органах государственной власти и органах местного самоуправления Свердловской области дополнительная уточняющая или разъясняющая информация, необходимая для принятия объективного решения по существу поднятых гражданами проблем. Всего в 2018 году было направлено 1 144 информационных запроса. По наиболее сложным делам приходилось направлять по нескольку запросов в организации различной ведомственной принадлежности либо проводить самостоятельные проверки и расследования.

Показателен тот факт, что с каждым годом уменьшается количество нарушений прав детей, выявляемых в поступающих обращениях. Данная ситуация свидетельствует о повышении качества предоставляемых исполнительными органами государственной власти Свердловской области и муниципальными учреждениями всех видов услуг. Кроме того, это говорит о том, что деятельность института Уполномоченного по правам ребёнка способствовала минимизации ряда рисков в сфере детства и в первую очередь в системе социального обеспечения и образования.

Тем не менее, следует отметить, что по ряду направлений работы исполнительных органов и муниципальных учреждений по обеспечению прав детей количество жалоб сохраняется на уровне прошлых лет. Это в первую очередь деятельность органов опеки и попечительства — порядка 90 обращений; определение порядка общения и места жительства ребёнка — более 80 обращений в течение последних 5 лет; социальная помощь и поддержка — около 90; устройство в детский сад — от 70 до 80 обращений ежегодно; конфликты в школах — в среднем 90 обращений за отчетный период (рис. 2).

Несколько снизилось количество жалоб, поступающих от граждан по вопросам нахождения ребёнка в социально опасном положении и его изъятия из семьи, но их порядок продолжает оставаться высоким. Если в 2017 году их было зафиксировано 130, то в 2018 — 113, в 2016 — 138 и в 2015 — 108, то есть сохраняется на уровне более 100 обращений в год.

Также следует отметить снижение количества обращений, связанных с социальным обеспечением и вопросами жилищно-материального характера, что во многом объясняется большой консультационной работой, проделанной как сотрудниками Аппарата Уполномоченного, так и уполномоченными территориальными органами социальной политики, а также повышением уровня информативности сайтов в сети Интернет Уполномоченного по правам ребёнка и министерств социального блока.

Отдельно стоит отметить ситуацию с гибелью и травмированием детей.

Рис. 1. Основные показатели по работе с гражданами

(Продолжение на 5-й стр.).