**Защита прав ребенка**

**Магистерская диссертация**

**2016**

Введение

В современных условиях высокой степени неопределенности принятия решений не только в долгосрочной перспективе, но и в отношении ближайшего будущего, возрастает значение принятия научно обоснованных, эффективных и адекватных ситуации управленческих решений на разных уровнях власти.

Анализируя динамику существующих тенденций и закономерностей развития социально-экономической жизни общества, при подготовке предложений по оптимизации того или иного явления многие управленцы сталкиваются с проблемой выбора из множества возможных наиболее эффективного и адекватного рассматриваемой задаче управленческого решения. Довольно распространенным случаем в управленческой практике является выбор верного решения на основе жизненного опыта, интуиции и здравого смысла.Такой способ принятия решения «по аналогии»возможен. Однако, когда проблема касается конкретных судеб конкретных людей, каждая из этих ситуаций специфична и использование аналитических методов позволяет уменьшить риски при принятии решения, ограничив множество решений наиболее оптимальным по принятому критерию. «Дэвид Бланкетт, бывший британский министр образования, в своем выступлении на Совете по социальным и экономическим исследованиям (ESRC) сказал: «Доказательства, основанные на научно-социальных исследованиях, занимают центральное место при разработке и оценке политики…Мы должны быть в состоянии опираться на социальные науки, а ученые социологи должны сказать нам, что работает, почему и какие типы политических инициатив, вероятно, будут наиболее эффективными».

Особенно важным избегание рисков становится в случаях, когда принятие решения может качественным образом изменить судьбы людей, например, в сфере соблюдения и защиты их прав, где контроль и прогнозирование развития ситуации осуществляется институтом омбудсменов. Общая для данного институтамиссия - обеспечить эффективное управлениев сфере прав человека и соблюдение конституционных прав граждан.Если к принятию решения подключить «мощный аппарат прикладной статистики…Эти методы позволят выявлять закономерности на фоне случайностей, делать обоснованные прогнозы и оценивать вероятность их выполнения».

Цель диссертационного исследования состоит в определении возможности использования аналитических методов в практической деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка с целью обеспечения комплексных изменений в сфере детства.

Построение адекватных моделей конкретных явлений и процессов в сфере соблюдения и защиты прав ребенка позволит получать прогнозные оценки перспектив развития, служащие «сигнальной» информацией для выработки конкретных предложений и рекомендаций прикладного характера, а также для принятия превентивных мер по предотвращению возможных рисков негативного развития тенденций.

Для достижения цели предполагается решить следующие задачи:

выявить аналитические методы, используемые при принятии решений в практической деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка;

отобрать инструментарий для анализа проблем в сфере соблюдения и защиты прав ребенка с целью принятия управленческих решений на разных уровнях власти;

определить возможности внедрения аналитических методов для принятия решений в практике региональных уполномоченных по правам ребёнка.

Объект исследования -региональные практики уполномоченных по правам ребенка. уполномоченный право ребенок

Предмет исследования -возможности применения аналитических методов для исследования существующих тенденций и закономерностей в сфере соблюдения и защиты прав ребенка.

Выбор предмета исследования связан с практической необходимостью определения перспективных направлений развития аналитической деятельности уполномоченных по правам ребенка с целью формирования предложений для оптимальных изменений в сфере соблюдения и защиты прав ребенка.

В ходе исследования был проведен анализ материалов по трем направлениям:

нормативно-правовому: изучение правовых актов, регламентирующих использование аналитических методов, например, ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010 - 2011;

экспертному: изучение материалов о современном аналитическом инструментарии для проведения исследований процессов и явлений в социально-экономической сфере;

функциональному: отбор инструментария для анализа проблем в сфере соблюдения и защиты прав ребенка с целью принятия адекватных управленческих решений.

Методология исследования построена наобщенаучных подходах и методах исследования (факторный и контент-анализ, моделирование, классификация и т.п.), а также системном подходе в определении возможностей внедрения аналитических методов в практику деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка.

Положения, выносимые на защиту:

.Внедрение аналитических методов в практику деятельности омбудсмена позволяет активизировать эвристический тип управления, а также компенсирует дефицитную управленческую функцию - координацию действий государственной власти региона в интересах детей.

.Выбору наилучшей альтернативы при принятии решений способствуют методы оценки риска. Критерием отбора необходимого инструментария являются доступность и низкая ресурсозатратность аналитического инструмента.

.Для обеспечения возможности использования аналитических методов в практике омбудсмена необходимо:

организация и проведение систематического анализа обращений граждан с целью выявления проблем в сфере соблюдения и защиты прав ребенка (подготовлена матрица обращений);

функционирование структур, обеспечивающих своевременный анализ проблем и экспертную оценку рисков (создан и апробирован алгоритм подготовки Экспертного совета при Уполномоченном по правам ребенка, разработана структура «Рабочего блокнота эксперта»);

обеспечение непрерывного повышения квалификации сотрудников аппарата(подготовлены рекомендации по использованию методов оценки риска).

Организация и этапы исследования:

первый этап: анализ практики решения контекстовых проблем региональными институтами уполномоченных по правам ребенка;

второй этап: изучение научной литературы и отбор инструментария для анализа проблем в сфере соблюдения и защиты прав ребенка;

третий этап: проведение эксперимента по внедрению аналитических методов в практику деятельности сотрудников аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. Описание полученных данных. Подведение итогов исследования.

База исследования:

Теоретико-методологические исследования по социально-экономическому прогнозированию, оценке рисков, организации социологических исследований, а также материалы, подготовленные Уполномоченными по правам ребенка в Санкт-Петербурге, Псковской области и Республики Карелии.

Работа структурирована по трем главам, заключению и включает

3 приложения. Объем работы составляет 127 страниц (13 таблиц, 25 рисунков).

Глава1. Практика решения контекстовых проблем региональными институтами уполномоченных по правам ребенка

.1Типология проблем в региональных практиках уполномоченных по правам ребенка

Одно из условий развития современного государства - закрепление на самом высоком уровне гарантий прав и свобод граждан.Со времени подписания Всеобщей декларации прав человека прошло почти 66 лет, но и сегодня общество находится на пути поиска равнозначного понимания общественного идеала правозащиты, сочетающего в нормативном правовом поле моральные и юридические начала, позволяющие воплотить в жизнь представления о модели справедливого, демократического общества.

Одним из институтов, активно развивающихся в последние годы, обеспечивающим дополнительную защиту прав и свобод, является институт омбудсменов (омбудсманов), который «до 60-годов прошлого века существовал только в двух скандинавских странах, а затем быстро распространился практически по всей планете. Бурное распространение этого института в последней трети XX века (в 1983 он существовал в 21 стране, к 1997 - уже в 87 странах, а к лету 2004 г.- в 122 странах мира), появление наряду с национальными также и региональных, и муниципальных омбудсманов, а также омбудсманов специализированных, прежде всего, омбудсманов по правам детей (количество офисов омбудсмана всех уровней и видов перевалило за 400)».

Сегодня, в условиях усиления акцентов государственной политики Российской Федерации в сторону поддержки института семьи и детства, роль омбудсмена по правам ребенка становится особенно важной, а изучение формирующегося в настоящее время в РФ института детского правозащитника и способов повышения эффективности его деятельности представляется весьма актуальным.

Становление института во многом связано с процессом заимствования управленческих практик по направлениям деятельности, методам, формам работы и оценки эффективности деятельности, а, значит,необходимо доказательно отбирать наиболее эффективный опыт с учетом специфики деятельности детских омбудсменовв Российской Федерации, которая обусловлена, с одной стороны, независимостью развивающегося института и возможностью самостоятельно определять оптимальные инструменты для обеспечения на самом высоком уровне гарантий прав и свобод детей России, с другой стороны, ограниченностью ресурсов для организации масштабной аналитической деятельности.

Кроме того, необходимо учитывать географические масштабы страны (все население Республики Карелии, например, сопоставимо с населением, проживающем только в одном только административном районе

Санкт-Петербурга) и национально-историческими особенностями развития регионов (сложно говорить об идентичности развития европейского форпоста России - Калининграда и, например, Республики Тыва, чьи этнографические традиции вносят особую специфику в деятельность государственных и общественных структур).

Основная задача омбудсменов по правам ребенка - улучшение положения детей, обеспечение соблюдения прав и свобод ребенка и восстановление нарушенных прав, в том числе путем осуществления независимого контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц в части соблюдения ими прав и законных интересов несовершеннолетних.

Организация деятельности региональных омбудсменов в РФ регламентируется законами, принятыми в субъекте (например,

в Санкт-Петербурге), указами глав субъекта РФ (например, в Кабардино-Балкарской Республике)илисоглашениями, заключаемыми между уполномоченным и исполнительными органами государственной власти (например, в Забайкальском крае).

Таким образом, специфика деятельности уполномоченных напрямую зависит не только от обозначенных выше географических и исторических особенностей, но и от правового поля, определяемого имеющимися в регионе документами. Наибольшую свободу действий для уполномоченного и его независимость обеспечивает закон субъекта, определяющий неподотчетность омбудсмена каким-либо государственным органам и должностным лицам, закрепляющий сферу ответственности и права уполномоченного. Указы, как правило, определяют должность уполномоченного при главе субъекта, закрепляя тем самым иерархию управления. Предметом соглашений становятся взаимодействие по различным социальным вопросам, в том числе оказание правовой, консультативной, психологической помощи, совместное использование имеющихся информационных, правовых, методических ресурсов, планирование и реализация совместных мероприятий.

Введение федерального закона позволило бы унифицировать положение уполномоченных в регионе, определить единые подходы к организации их деятельности и, главное, высокий уровень законодательного закрепления независимости омбудсменов «…в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

В настоящий моментфедеральный закон не принят: «в связи с отсутствием единообразия в подходах к созданию института Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и его правовой регламентации в региональном законодательстве, не везде результативно формируется государственная система защиты прав ребенка с профессионально выстроенной, координирующей ролью регионального Уполномоченного по правам ребенка».огласование подходов по реализации Конвенции по правам ребенка в регионах осуществляется Ассоциацией уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. На ежегодных съездах Ассоциации обсуждаются проблемы, решаемые в субъектах, предлагаются пути разрешения тех вопросов, которые определяются международными документами и государственной политикой в области защиты прав детей. Рекомендации, подготовленные участниками съезда, направляются в органы исполнительной и законодательной власти для принятия решения для обеспечения гарантий государственной защиты семье и ребенку.

С целью проведения синхронного сравнения деятельности Уполномоченного по правам ребенка (далее - УППР) в регионах РФ, выявления общих и специфических черт в деятельности УППР проведем анализ материалов по работе с обращениями граждан омбудсменов Псковской области, Республики Карелии и Санкт-Петербурга.

Критерии выбора регионов для сравнения следующие:с одной стороны, это регионы, входящие в состав одного федерального округа - Северо-Западного, а значит, во многом развитие региональных практик УППР должно совпадать, с другой стороны, географическое положение регионов (Псковская область граничит с Эстонией, Карелия - с Финляндией, Санкт-Петербург не имеет общих границ с прибалтийскими и скандинавскими странами, однако имеет серьезно развитое с ними сотрудничество в различных социальных и экономических сферах) может определять особое взаимопроникновение идей и принципов европейского опыта в деятельность УППР.

Внутреннее сравнение позволит составить типологию проблем в региональных практиках омбудсменов ивыявить особенности развития регионального института УППР.

Основой для сравнения будут служить данные о письменных обращениях к УППР Санкт-Петербурга, анализ которых один раз в полугодие публикуется на официальном сайте петербургского омбудсмена в разделе «Статистика».

Предложенную УППР Санкт-Петербурга матрицу анализа обращений используем для определения специфики деятельности региональных омбудсменов по работе с обращениями граждан:

Матрица анализа обращений граждан

Таблица № 1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Предмет обращения | количество | % от общего |
| 1. Жилищные права детей |  |  |
| 1.1 Незаконное отобрание или выселение из жилых помещений |  |  |
| 1.2 Незаконный отказ в предоставлении жилых помещений по договору социального найма |  |  |
| 1.3 Незаконный отказ в постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях |  |  |
| 1.4 Ухудшение жилищных условий несовершеннолетних в результате действий третьих лиц |  |  |
| 1.5 Необоснованный отказ в регистрации ребенка по месту проживания или по месту пребывания |  |  |
| 1.6 Улучшение жилищных условий |  |  |
| 2. Вопросы привлечения к уголовной или административной ответственности |  |  |
| 2.1 Необоснованный отказ в привлечении к уголовной или административной ответственности |  |  |
| 2.2 Необоснованное привлечение несовершеннолетних к административной или уголовной ответственности |  |  |
| 2.3 Жалобы на деятельность правоохранительных органов |  |  |
| 2.4 Половые преступления против несовершеннолетних |  |  |
| 3. Право детей на охрану здоровья и медицинскую помощь |  |  |
| 3.1 Деятельность медицинских учреждений, нарушающих права детей |  |  |
| 3.2 Необеспечение детей медицинскими препаратами |  |  |
| 3.3 Вопросы психиатрии |  |  |
| 4. Право детей на отдых |  |  |
| 4.1 Организация и функционирование летних лагерей |  |  |
| 4.2 Деятельность иных организаций, осуществляющих право детей на отдых |  |  |
| 5. Право детей на регистрацию и (или) получение гражданства РФ |  |  |
| 6. Право детей на образование |  |  |
| 6.1 Реорганизация либо ликвидация образовательных и сиротских учреждений |  |  |
| 6.2 Проблема сокращения обслуживающего персонала |  |  |
| 6.3 Унижение чести и достоинства ребенка в образовательных учреждениях со стороны педагогов |  |  |
| 6.4 Нарушение норм и стандартов нахождения детей в образовательных учреждениях |  |  |
| 6.5 Необоснованный отказ в размещении ребенка в школьных и дошкольных учреждениях |  |  |
| 7. Право детей на труд |  |  |
| 8. Содействие в получении мер социальной поддержки или адресной социальной помощи |  |  |
| 9. Право детей на семью |  |  |
| 9.1 Лишение или ограничение родительских прав |  |  |
| 9.2 Решение проблемы беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних |  |  |
| 9.3 Жестокое обращение с ребенком в семье |  |  |
| 9.4 Содействие детям, оставшимся без попечения родителей |  |  |
| 10. Нарушение прав детей одним из родителей |  |  |
| 10.1 Уклонение от уплаты алиментов |  |  |
| 10.2 Незаконный вывоз детей |  |  |
| 10.3 Незаконное нахождение ребенка на территории РФ |  |  |
| 10.4 Вывоз ребенка в иной субъект РФ без согласия другого родителя |  |  |
| 10.5 Определение места жительства ребенка и порядок общения детей с родителями, проживающими отдельно |  |  |
| 11. Нарушение прав детей псевдорелигиозными и экстремистскими организациями |  |  |
| 12. Деятельность органов уголовно- исправительной системы |  |  |
| 13. Нарушение прав детей при осуществлении градостроительной деятельности |  |  |
| 14. Иные вопросы |  |  |
| ВСЕГО |  |  |

Данная матрица используется в Санкт-Петербурге с 2010 года, УППР

в Санкт-Петербурге является председателем Координационного совета УППР по СЗФО, статистические материалы неоднократно представлялись на заседаниях совета, поэтому УППР Республики Карелии и Псковской области также используют матрицу для анализа обращений. Однако сведения несколько отличаются от того, что фиксируется в Санкт-Петербурге (выделены курсивом в таблице ниже). Статистическая информация по обращениям граждан к УППР трех регионов СЗФО в 2013 году выглядит следующим образом:

Информация по обращениям граждан к УППР Санкт-Петербурга, Республики Карелия, Псковской области

Таблица № 2

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Предмет обращения | Санкт-Петербург | | Карелия | | Псковская обл. | |
|  | Кол-во | % от общего | Кол-во | % от общего | Кол-во | % от общего |
| 1. Жилищные права детей | 658 | 21,1 | 56 | 21,5 |  | 24 |
| 1.1 Незаконное отобрание или выселение из жилых помещений | 45 | 1,4 | 29 | 11,2 |  |  |
| 1.2 Незаконный отказ в предоставлении жилых помещений по договору социального найма | 22 | 0,7 | 3 | 1,1 |  |  |
| 1.3 Незаконный отказ в постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях | 44 | 1,4 | 2 | 0.8 |  |  |
| 1.4 Ухудшение жилищных условий несовершеннолетних в результате действий третьих лиц | 107 | 3,4 | 7 | 2,7 |  |  |
| 1.5 Необоснованный отказ в регистрации ребенка по месту проживания или по месту пребывания | 17 | 0,5 | 1 | 0,4 |  |  |
| 1.6 Улучшение жилищных условий | 423 | 13,5 | 14 | 5,4 |  |  |
| 2. Вопросы привлечения к уголовной или административной ответственности | 114 | 3,6 |  |  |  |  |
| 2.1 Необоснованный отказ в привлечении к уголовной или административной ответственности | 21 | 0,7 |  |  |  |  |
| 2.2 Необоснованное привлечение несовершеннолетних к административной или уголовной ответственности | 4 | 0,1 |  |  |  |  |
| 2.3 Жалобы на деятельность правоохранительных органов | 65 | 2,1 |  |  |  |  |
| 2.4 Половые преступления против несовершеннолетних | 24 | 0,8 |  |  |  |  |
| 3. Право детей на охрану здоровья и медицинскую помощь | 100 | 3,2 | 13 | 5 |  | 11 |
| 3.1 Деятельность медицинских учреждений, нарушающих права детей | 65 | 2,1 | 11 | 2,7 |  |  |
| 3.2 Необеспечение детей медицинскими препаратами | 12 | 0,4 | 2 | 0,8 |  |  |
| 3.3 Вопросы психиатрии | 23 | 0,7 |  |  |  |  |
| 4. Право детей на отдых | 47 | 1,5 |  |  |  | 2 |
| 4.1 Организация и функционирование летних лагерей | 25 | 0,8 |  |  |  |  |
| 4.2 Деятельность иных организаций, осуществляющих право детей на отдых | 22 | 0,7 |  |  |  |  |
| 5. Право детей на регистрацию и (или) получение гражданства РФ | 51 | 1,6 |  |  |  |  |
| 6. Право детей на образование | 433 | 13,9 | 21 | 8,1 |  | 13 |
| 6.1 Реорганизация либо ликвидация образовательных и сиротских учреждений | 11 | 0,4 | 4 | 1,5 |  |  |
| 6.2 Проблема сокращения обслуживающего персонала | 2 | 0,1 |  |  |  |  |
| 6.3 Унижение чести и достоинства ребенка в образовательных учреждениях со стороны педагогов | 67 | 2,1 | 8 | 3,1 |  |  |
| 6.4 Нарушение норм и стандартов нахождения детей в образовательных учреждениях | 126 | 4,0 |  |  |  |  |
| 6.5 Необоснованный отказ в размещении ребенка в школьных и дошкольных учреждениях | 227 | 7,3 |  |  |  |  |
| 6.6. Проблемы дошкольного образования |  |  | 6 | 2,3 |  |  |
| 6.7.Сбор денежных средств с родителей |  |  | 3 | 1,2 |  |  |
| 7. Право детей на труд | 1 | 0,03 |  |  |  |  |
| 8. Содействие в получении мер социальной поддержки или адресной социальной помощи | 213 | 6,8 | 21 | 8,1 |  | 4 |
| 8.1. Пособия и иная поддержка многодетных семей |  |  |  |  |  | 1 |
| 9. Право детей на семью | 229 | 7,3 | 48 | 18,5 |  |  |
| 9.1 Лишение или ограничение родительских прав | 52 | 1,7 | 8 | 3,1 |  | 3 |
| 9.2 Решение проблемы беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних | 25 | 0,8 | 8 | 3,1 |  |  |
| 9.3 Жестокое обращение с ребенком в семье | 46 | 1,5 | 10 | 3,8 |  |  |
| 9.4 Содействие детям, оставшимся без попечения родителей | 106 | 3,4 | 3 | 1,2 |  |  |
| 9.5. Опека, попечительство, усыновление, патронат |  |  | 19 | 7,3 |  | 7 |
| 10. Нарушение прав детей одним из родителей | 395 | 12,6 | 48 | 18,5 |  |  |
| 10.1 Уклонение от уплаты алиментов | 129 | 4,1 | 6 | 2,3 |  | 3 |
| 10.2 Незаконный вывоз детей | 9 | 0,3 | 2 | 0,8 |  |  |
| 10.3 Незаконное нахождение ребенка на территории РФ | 2 | 0,1 |  |  |  |  |
| 10.4 Вывоз ребенка в иной субъект РФ без согласия другого родителя | 13 | 0,4 |  |  |  |  |
| 10.5 Определение места жительства ребенка и порядок общения детей с родителями, проживающими отдельно | 242 | 7,7 | 24 | 9,2 |  | 11 |
| 10.6. Защита прав семьи и детства, имущественные и наследственные права |  |  | 16 | 6,2 |  |  |
| 11. Нарушение прав детей псевдорелигиозными и экстремистскими организациями | 1 | 0,03 |  |  |  |  |
| 12. Деятельность органов уголовно- исправительной системы | 1 | 0,03 |  |  |  | 5 |
| 13. Нарушение прав детей при осуществлении градостроительной деятельности | 11 | 0,4 |  |  |  |  |
| 14. Иные вопросы | 870 | 27,8 | 50 | 19,2 |  | 10 |
| 15. Жалобы на правоохранительные органы |  |  | 3 | 1,2 |  |  |
| 16. Права детей с ОВЗ |  |  |  |  |  | 6 |
| ВСЕГО | 3124 | 100 | 260 | 100 |  | 100 |

Статистическая информация УППР Псковской области не содержит сведений о количестве поступивших обращений (только процентное соотношение) и значительно уступает информации из Карелии и Петербурга по градации обращений по темам - 13 против 24 и 36 критериев учета соответственно. Несмотря на это, можно сделать некоторые выводы об общих и специфических направлениях деятельности УППР 3-х регионов СЗФО.

Во-первых, самые частые нарушения прав ребенка, рассматриваемые УППР, это жилищные права:

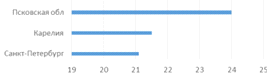


Рис.1 Жилищные права детей

Объем обращений по проблемам жилищных прав детей по регионам в целом примерно одинаков и входит в диапазон от 21, 1 до 24 % от общего количества обращений к УППР, однако обращает на себя внимание следующий факт: в Санкт-Петербурге большая часть обращений связана с просьбой оказать содействие в улучшении условий проживания - 13,5%, в то время как в Республике Карелия самыми частными являются обращения, в которых содержатся жалобы на незаконное отобрание или выселение из жилых помещений - 11, 2%.

Можно предполагать, что смещение акцентов связано с тем, что

Санкт-Петербург - один из немногих регионов РФ, где, с одной стороны, активно развиваются различные жилищные программы, с другой, до сих пор остро стоит вопрос расселения коммунальных квартир.

Во-вторых, вопросы медицинского обеспечения волнуют жителей Карелии и особенно Псковской области больше, чем жителей

Санкт-Петербурга:



Рис. 2 Право детей на охрану здоровья и медицинскую помощь

Возможно, это связано с тем, что в условиях республики и области возникает вопрос транспортной доступности медицинских услуг, тогда как в городе федерального значения данный вопрос не вызывает трудностей у жителей. Кроме того, в Санкт-Петербурге расположены не только региональные медицинские организации, но и многие учреждения федерального подчинения, что увеличивает возможности семьи на оперативное получение медицинской помощи.

Третье проблемное направление - соблюдение прав детей на образование. Их трех сравниваемых регионов относительно благополучнее обстоят дела с соблюдением прав детей на образование в Республике Карелия (8,1%), в то время как в Санкт-Петербурге и Псковской области - процент обращения существенно выше - 13,9% и 13% соответственно:

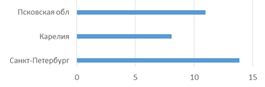


Рис.3 Право детей на образование

Предположить причину довольно высокого процента обращений в Псковской области затруднительно (в отчете дан только общий процент обращений). Сопоставительный анализ тематики обращений

Санкт-Петербурга и Карелии дает возможность сделать следующие предположительные выводы. Более высокий процент обращений

в Санкт-Петербурге связан с двумя темами:

нарушение норм и стандартов нахождения детей в образовательных учреждениях (4% в Санкт-Петербурге, ни одного обращения в Карелии);

необоснованный отказ в размещении ребенка в школьных и дошкольных учреждениях (7,3% в Санкт-Петербурге, ни одного обращения в Карелии).

Важно отметить, что УППР Республики Карелии выделяет отдельно две дополнительные позиции, по которым ведется статистика: проблемы дошкольного образования и сбор денежных средств с родителей, тем самым определяя ту сферу, которая является существенной для региона в сфере нарушения прав и законных интересов ребенка. Предположительно, проблемы дошкольного образования в Карелии также связаны с обеспечением его доступности (проблема предоставления мест в детских садах, особенно для детей младше 3-х лет, является актуальной для всех регионов РФ). Если предположение верное, то этим объясняется разность в общем количестве обращений по сфере образования в Санкт-Петербурге и Карелии, а именно:

Информация о количестве обращений по сфере образования в Санкт-Петербурге и Республике Карелия

Таблица № 3

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Предмет обращения | Санкт-Петербург, % от общего | Карелия, % от общего | Разница,% (условные обозначения: СПб + Карелия -) |
| 6. Право детей на образование | 13,9 | 8,1 | +5,8 |
| 6.1 Реорганизация либо ликвидация образовательных и сиротских учреждений | 0,4 | 1,5 | -1,1 |
| 6.2 Проблема сокращения обслуживающего персонала | 0,1 |  | +0,1 |
| 6.3 Унижение чести и достоинства ребенка в образовательных учреждениях со стороны педагогов | 2,1 | 3,1 | -1 |
| 6.4 Нарушение норм и стандартов нахождения детей в образовательных учреждениях | 4,0 |  | +4 |
| 6.5 Необоснованный отказ в размещении ребенка в школьных и дошкольных учреждениях | 7,3 |  | +7,3 |
| 6.6. Проблемы дошкольного образования |  | 2,3 | -2,3 |
| 6.7.Сбор денежных средств с родителей |  | 1,2 | -1,2 |

Дополнительно можно отметить, что в зону конфликтов для жителей Карелии (в большей степени, чем у жителей Санкт-Петербурга) входят вопросы реорганизации образовательной сети (возможно, речь идет о реформировании сельских школ) и проблемы, связанные с конфликтными ситуациями в образовательных учреждениях (об унижении чести и достоинства ребенка сообщалось в 3,1% обращений в Карелии, в 2,1% в Петербурге).

Четвертое направление - проблемы, связанные с нарушениями права ребенка на семью, в сравнительной характеристике представлены следующим образом: в Республике Карелия: 18,5% обращений против 7,3% в Петербурге и 7% в Псковской области:

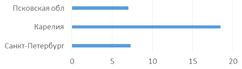


Рис.4 Право детей на семью

Проблемы, связанные с жестоким обращением с ребенком в семье (10%), лишение или ограничение родительских прав (8%), беспризорность и безнадзорность несовершеннолетних (8%), а также вопросы, связанные с опекой и попечительством (19%) - вот зоны риска в сфере обеспечения прав ребенка, которые требуют пристального внимания органов власти Карелии, занимающихся поддержкой семьи и детства.

Пятое направление проблемных ситуаций, общее для всех регионов, - это нарушения прав ребенка родителями, связанные с определением места жительства ребенка и порядка общения детей с родителями, проживающими отдельно. При разводе дети часто становятся «предметом спора» для собственных родителей. Для разрешения подобных конфликтов из трех сравниваемых регионов пока только в аппарате УППР Санкт-Петербурга создана служба медиации, специалисты которой ищут возможности для примирения сторон в интересах ребенка:

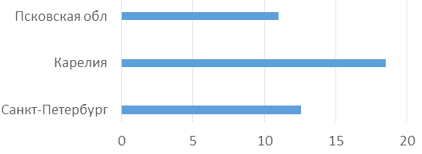


Рис.5 Нарушение прав детей одним из родителей

При анализе статистики по обращениям выявляются специфичные для региона направления деятельности омбудсменов. Для Санкт-Петербурга характерны обращения, связанные с нарушением прав детей при осуществлении градостроительной деятельности (0,4%), для Карелии - жалобы на действия правоохранительных органов (1,2%), а для Псковской области - обращения по защите прав детей с ограниченными возможностями здоровья (6%).

Подобного рода анализ деятельности УППР является необходимым для принятия решений омбудсменом, но недостаточным.

С одной стороны, благодаря общим критериям учета проблем, заявленных в обращениях граждан, можно выделить вопросы, решаемых исключительно на федеральном уровне: например, по инициативе детских омбудсменов проводится работа по внесению изменений в Семейный кодекс Российской Федерации для закрепления ответственности родителей перед детьми с целью предупреждения случаев манипулирования ребенком в достижении цели ранить чувства жены/мужа при разводе.

На уровне региона можно определить направления развития социальной политики конкретного субъекта РФ, а также понять по каким темам у граждан возникает наибольшее количество вопросов с целью подготовки консультационных мероприятий, раздаточных материалов или дополнительных исследований для подготовки предложений по повышению эффективности деятельности системы государственного управления региона в сфере защиты прав и законных интересов детей.

С другой стороны, применяемые сегодня «укрупненные» критерии не способствуют выявлению причин возникновения тех или иных обращений, связанных с нарушением прав детей. Например, общее количество обращений по критерию "Нарушение норм и стандартов нахождения детей в образовательных учреждениях" не позволит определить, что же в действительности в школьной среде вызывает беспокойство граждан.

Важным направлением необходимых измененийстановится детализация собираемой статистики: чем точнее будут сформированы показатели учета, тем яснее будут определяться векторы развития социальных сфер региона в сфере детства.

Учитывая, что ежегодные доклады уполномоченных являются одним из основных регулярных комплексных документов, отражающих текущее состояние в сфере соблюдения и защиты прав ребенка, необходимо определить, в какой степени они отражают аналитическую составляющую деятельности УППР в зоне своей ответственности.

.2 Сравнительная характеристика аналитической составляющей в ежегодных докладах Уполномоченных по правам ребенка

Учитывая, что одной из важнейших задач, стоящих перед детским омбудсменом, является необходимость «предвосхищать события в положении детей, а не следовать за ними, реагируя на проявившиеся чрезвычайные ситуации или проблемы, обострение которых достигло критического уровня», аналитической деятельности необходимо уделить особое внимание. Объективная информация о состоянии дел в сфере детства, полученная в ходе анализа, необходима для принятия адекватных проблеме управленческих решений по координации действий государственной власти региона в интересах детей. Именно координационные усилия по защите прав детей являются дефицитной управленческой функцией по мнению исследователей данной проблемы в России: «система органов, на которые возложены функции содействия ребенку в защите его прав, а также контроля за различными аспектами соблюдения прав ребенка (органы образования, здравоохранения, органы прокуратуры, комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства и т.д.) в Российской Федерации формально сложилась. Однако праксиологические сведения свидетельствуют о недостаточности такого содействия и контроля, т.к. на практике комплексный подход к защите прав ребенка отсутствует». Отмечается, прежде всего, узковедомственная направленность деятельности органов государственной или муниципальной власти.

В своей деятельности Уполномоченный по правам ребенка должен компенсировать данный недостаток: постоянный анализ информационных данных о состоянии дел в сфере детства, превентивный или регулирующий характер координирующей деятельности позволит не только способствовать восстановлению уже нарушенных прав конкретного ребенка (работа с обращениями), но и обеспечить глубинные изменения по улучшению положения детей в целом (предложения по созданию/коррекции нормативных правовых актов).

Исследователи выделяют три вида управленческого труда:

эвристический (состоит из двух видов операций: аналитических (получение необходимой для принятия решений информации) и конструктивных (подготовка и принятие разного рода решений));

административный (непосредственное управление действиями и поведением людей в процессе их трудовой деятельности);

операторный (выполнение повторяющихся операций, необходимых для информационного обеспечения производственных и управленческих процессов).

Если представить систему защиты прав детей в виде единой структуры, то в своей деятельности Уполномоченный по правам ребенка должен сосредоточиться на эвристическом типе управленческого труда, ведь именно «его сущность заключается в выработке и принятии управленческих решений, организации коллектива служащих для их выполнения. Он охватывает такие действия, как анализ конкретной управленческой ситуации, постановка проблемы, выявление объективной необходимости принятия решения, выбор адекватных форм и методов урегулирования ситуации, перевода ее в разряд бесконфликтных, определение эффективности управленческого решения».

Выполнение аналитических и/или конструктивных операций позволит оптимизировать координаторскую функцию Уполномоченного с целью улучшения деятельности всей системы защиты прав детей.

Как в настоящее время выполняются именно аналитические операции проследим, сопоставив ежегодные доклады УППР Республики Карелии и Псковской областиза 2014 год, а также сравнив задачи, определяемые нормативным документом региона для детского омбудсмена.

Сопоставительный анализ документов позволяет констатировать следующие различия.

Закон Республики Карелия не выделяет перед УППР отдельно задачу анализировать текущую ситуацию в сфере защиты и соблюдения прав ребенка, тогда как закон Псковской области четко формулирует данную позицию. В Псковской области уполномоченный «осуществляет сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в актах государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, расположенных на территории области, и должностных лиц, по вопросам обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов детей, а также в обращениях граждан, негосударственных некоммерческих организаций, в сообщениях средств массовой информации по указанным вопросам».

Контент-анализ докладов УППР позволяет определить к какому жанру относится текст доклада:так слово «анализ» и его производные словосочетания встречаются в докладе карельского омбудсмена (доклад представлен на 35 страницах) 6 раз.А в связке с представлением аналитических данных (сопоставление данных, графики, схемы и т.п.) данное слово фигурирует один раз - при представлении сведений об обращениях граждан по представленной выше матрице.

Аналитическая составляющая в докладах представлена слабо, а данные по обращениям граждан, которые могли бы стать базой для аналитики, не проинтерпретированы в связке с тематикой обращений граждан к омбудсмену.

Так, например, самое большое количество обращений к детскому омбудсмену Псковской области в 2014 году было связано с вопросами образования (16% от общего числа обращений). Однако на анализ данных обращений в докладе отведено 1,6% от общего текста. Анализ по решению жилищных проблем детей, обращения по которым так же стабильно занимают лидирующие позиции (в 2014 году - 15% от общего числа обращений), отсутствует вообще.

При этом в докладе представлены аналитические данные о младенческой смертности в Псковской области как в исторической ретроспективе (приведены данные за 1985-1989 гг), так и с учетом показателей регионов РФ и зарубежных стран, в том числе тех, в которых «медицинские учреждения оказывают услуги жительницам Псковской области» (Эстония, Латвия, Беларусь.)

Указанные доклады не могут претендовать на полноту и транспарентность. Так в докладе УППР Псковской области отмечено:

«В настоящем Докладе содержится информация ранее не публиковавшаяся

в различных источниках, посвященных соблюдению прав детей на территории Псковской области». Кроме того, в докладе указано, что существует «ограниченность кадровых ресурсов, а, следовательно, и временных», соответственно у уполномоченных недостаточно возможностей для проведения масштабных исследований.

Похожая ситуация наблюдается в Санкт-Петербурге.

Законом Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге» закреплено полномочие о необходимости осуществлять «сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в материалах, получаемых от органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, по вопросам обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка, а также в обращениях граждан, организаций

Санкт-Петербурга, в сообщениях средств массовой информации по указанным вопросам». Такая формулировка практически полностью повторяет требования, предъявляемые к Уполномоченному по правам ребенка в Псковской области.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге, несмотря на то, что сам доклад существенно больше - 417 страниц (в Псковской области - 62, в Карелии - 35),слово «анализ» и его производные словосочетания встречаются в тексте доклада 46 раз, в среднем на каждой 9 странице (в Псковской области - на каждой 3, в Карелии - на каждой 5).

Как правило, употребление слова «анализ» осуществляется как констатация проведенного анализа по той или иной теме, однако не всегда на страницах доклада представляется информация о самом анализе, гораздо чаще слово используется для подтверждения вывода (например: «При сборе и анализе ситуации в городе выяснилось, что опыт работы с малышами за пределами детских садов уже есть» или «Анализ ситуации подтвердил») или действий, которые выполнят те или иные структуры (например, «будет направляться …для анализа и учета» или «Детский совет призван анализировать и решать насущные проблемы юных граждан»).

Аналитический характер носят материалы, представленные в таблице ниже:

Аналитическая информация, представленная в докладе

Таблица № 4

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование материалы | Страницы в докладе, на которых представлен материал |
| 1 | Об обращениях граждан к Уполномоченному | 11-18 |
| 2 | О семьях, обратившихся за мерами государственной поддержки и компенсациями | 27-29 |
| 3 | Об обращениях граждан по вопросу определения порядка общения одного из родителей с ребенком/детьми | 35-36 |
| 4 | О деятельности службы медиации в 2013-2014 гг. | 39-41 |
| 5 | Об обеспечении доступности дошкольного образования | 66-78 |
| 6 | Об обеспечении доступности школьного образования | 79-83 |
| 7 | О разрешении конфликтных ситуаций между участниками образовательного процесса | 84-85 |
| 8 | Об обучении детей с ОВЗ | 103-105 |
| 9 | О деятельности Детского телефона доверия | 179-189 |
| 10 | О детском отдыхе | 190-199 |
| 11 | О формах устройства детей в семью | 219-223 |
| 12 | О результатах социально-психологического тестирования среди учащихся на предмет потребления ими наркотических средств, психотропных и других веществ | 291-294 |
| 13 | О предложениях по изменению законодательства РФ и Санкт-Петербурга | 408-414 |

Почему именно эти материалы можно отнести к аналитическим?

«Анализ - (от греч. analysis - разложение) - метод научного исследования (познания) явлений и процессов, в основе которого лежит изучение составных частей, элементов изучаемой системы», следовательно, аналитическим можно назвать, прежде всего, те материалы, в рассмотрении которых был осуществлен многосторонний взгляд на проблему. Аналитика должна не просто содержать статистическую информацию, графики идиаграммы, но и обосновывать использование цифр, делать их доказуемыми. К аналитическим принято относить материалы, содержащие сравнительную информацию об обсуждаемой проблеме, информацию о функционировании и перспективах развития той или иной системы.

Если определять задачи анализа как метода исследования какой-либо проблемы, то исследователи выделяют «следующие работы: определение тенденций и показателей, характеризующих состояние и динамику изучаемого объекта и элементов его составляющих; сравнение численных значений показателей со значениями другого периода, другого субъекта, с нормативным уровнем; формулирование выводов, служащих основой для принятия эффективных управленческих решений».

В представленных в таблице материалах была предпринята попытка не только представить статистические данные, но, детально разобрав их, сформулировать предложения по разрешению проблемы (как в случае с доступностью образования) или совершенствования системы (как в случае изменения законодательства).

Важно отметить, что в докладе много статистической информации и материалов, представляющих описание деятельности Уполномоченного по разрешению конкретных ситуаций по обращениям граждан, по взаимодействию с различного рода государственными и общественными организациями, рекомендаций и текстов просветительской направленности. Эти материалы чрезвычайно важны для комплексного позиционирования работы Уполномоченного и описания ситуации в сфере защиты прав ребенка в регионе в целом, ведь анализ - это только часть деятельности Уполномоченного.

Однако с целью усиления эвристического характера труда Уполномоченного необходимо четко различать информацию аналитического характера от данных: «Слишком часто за информацию принимается просто большой объем данных… необходимо устранять данные, которые не имеют отношения к нужной теме; … данные нужно организовать, проанализировать, интерпретировать и только потом использоватьдля принятия решения о действиях. Ибо мы собираем данные не для того, чтобы накапливать знания, а для того, чтобы предпринимать правильные действия».

Учитывая, что основная миссия детского омбудсмена заключается в том, чтобы проводить «мониторинг осуществления Конвенции» о правах ребенка, исследователи выделяют 4 важных направления в деятельности Уполномоченного:

влияние на изменение законодательства в интересах детей;

проведение специальных исследований о соблюдении прав детей или содействие в их проведении;

информирование общественности и официальных органов власти о положении детей;

помощь в решении конкретных случаев нарушения прав ребенка.

Первые три направления нуждаются в создании доказательной аналитической базы, а четвертое может стать базой для первичного анализа проблем, сбора прецедентов по определенным проблемам, существующим в сфере соблюдения и защиты прав детей. В свою очередь, «портфель» прецедентов, как кейсов по решению определенных проблем, собираемый координирующим органом региональных омбудсменов, может рационализировать действия омбудсмена (аппарата) и позволит принимать оптимальные решения по соответствующим проблемам.

.3 Кейс-метод как возможность качественного анализа для решения проблемы

Одной из возможностей качественного анализа решения контекстовых проблем региональными омбудсмена мог бы стать, например, кейс-метод. Однако и его использование возможно при определенных условиях.

Поскольку одной из основных задач, стоящих перед омбудсменом, является анализ текущего положения дел в сфере социальной защиты детства, кейс-метод может позволить на основе конкретных проблемных ситуаций зафиксировать динамику процесса в определенный период времени и поставить вовлеченных в решение кейса специалистов «перед выбором путей и способов дальнейшего решения проблемы или определением перспективных тенденций развития ситуации». Исследователи также отмечают кейс-метод как «метод направленный на анализ различной информации, организации групповой дискуссии по выявлению проблемной ситуации для последующего самостоятельного практического управленческого решения», что при проведении Экспертных советов при УППР (их создание регламентируется региональными документами) является главной стратегической задачей: найти в ходе дискуссии верный путь для разрешения проблемы.

В качестве аналоговой ситуации рассмотрим подготовку заседания Экспертного совета при УППР в Санкт-Петербурге, которое состоялось 24 октября 2014 года.

Постановка проблемы, которая предлагалась к обсуждению, была связана с конкретной ситуацией, описанной в ежегодном докладе омбудсмена за 2012 год:

«В школе № 409 Пушкинского района Санкт-Петербурга открыто структурное подразделение для обучения учащихся, находящихся на лечении в НИИДОИ им. Г.И. Турнера, 70 % пациентов которого приезжают из различных субъектов Российской Федерации. Сроки лечения детей на отделениях института составляют от 20 до 30 дней. Учебный план подразделения школы № 409 для обучения учащихся, находящихся на лечении в НИДОИ им. Г.И. Турнера, сформирован на основании Инструктивного письма СССР от 09 .09 .1981 № 57 М «Об условиях обучения учащихся, находящихся на длительном лечении в больницах» (с изменениями от 27 .01 .1989 г .), распоряжения Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 11 .04 .2012 № 1023-р «О формировании учебных планов образовательных учреждений Санкт-Петербурга, реализующих образовательные программы общего образования, на 2012/2013 учебный год».

«Дети, поступающие на лечении в ФГБУ НИДОИ им. Г.И. Турнера по квоте на 21 день, по факту проходят лечение подряд по 2-3 квотам, в стационарных условиях проживают от 3 до 6 месяцев. С сентября 2012 года многие из них лишены права на образование. Государственное образовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 409 Пушкинского района Санкт-Петербурга» в соответствии с Уставом реализует общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования и организует обучение больных детей в ФГБУ НИДОИ им. Г.И. Турнера. Однако указанное образовательное учреждение не имеет лицензии на реализацию общеобразовательных программ коррекционной направленности. Таким образом, дети, имеющие особые образовательные потребности, прибывшие на лечение из других регионов России, получили отказ в предоставлении образовательных услуг, а в отношение остальных была сокращена школьная программа, прекращены занятия по ОБЖ и информатике, продолжительность уроков уменьшилась до 35 минут».

Особенностью обучения школьников, находящихся на длительном лечении в учреждениях системы здравоохранения, является то, что эти дети проходят обучение в образовательных учреждениях разных по типу и виду. Главной отличительной чертой образовательного процесса является обучение в период хирургического лечения. В связи с тяжестью нарушений опорно-двигательного аппарата и сложностью лечения, большинство имеет пробелы в знаниях, отставание по программе. Учебная работа с учащимися устанавливается в форме групповых или индивидуальных занятий. Групповые занятия организуются при наличии 4-15 учащихся одного класса. Форма организации обучения зависит от тяжести заболевания, определяемой лечащим врачом. Ежедневная учебная нагрузка на одного ученика не превышает 3-3,5 часов. Для учащихся 1-4 классов организуется класс-комплект из четырех параллелей. Для учащихся 5-11 классов могут быть организованы групповые занятия из двух смежных классов. Для учета занятий ведется классный журнал, ведется ведомость пропущенных уроков. Запись прохождения учебного материала и учет знаний учащихся оформляется учителями-предметниками. При выписке из больницы учащимся выдается справка об обучении с текущими или четвертными оценками по каждому учебному предмету, подписанная директором школы и заверенная печатью школы. Перевод в следующий класс, годовая аттестация, сдача экзаменов осуществляется в установленном порядке школой, из которой прибыл ученик.

По ходатайству Уполномоченного отделом образования администрации Пушкинского района Санкт-Петербурга проведена проверка организации обучения учащихся, находящихся на лечении в НИДОИ им. Г.И. Турнера, в ходе которой установлено, что в период с 01 .09 .2012 по 23 .11 .2012 года в структурном подразделении школы № 409 обучались 187 человек, из них 112 детей находились на лечении менее 30 дней. Только у 65 учащихся были справки от лечащего врача с указанным сроком лечения 30 дней и выше. В целях создания дополнительных условий для образования и развития интеллектуальных и творческих способностей детей, находящихся на лечении, администрацией школы № 409 проанализированы потребности детей и их родителей и организованы внеклассные занятия в рамках отделения дополнительного образования детей. С родителями проводится информационно-разъяснительная работа. Вопрос остается на контроле Уполномоченного».

Главная проблема, которая требовала своего разрешения - это подготовка наиболее эффективных моделей организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях Санкт-Петербурга. В настоящее время в регионе отсутствует документ, появление которого обусловлено ст. 10 п. 12 Закона Санкт-Петербурга

от 17 июля 2013 года №461-83 "Об образовании в Санкт-Петербурге".

В документе должны быть описаны случаи и порядок обучения и воспитания для обучающихся, находящихся на длительном лечении в медицинских организациях, разграничивающий сферы полномочий медицинских учреждений и образовательных организаций.

Для подготовки региональных моделей приглашенным специалистам на Экспертном совете были предложены выдержки из нормативных правовых документов 9 регионов Российской Федерации, в которых представлен порядок регламентации и оформления отношений государственных образовательных организаций, медицинских организаций и родителей обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, а также возможные модели организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях с описанием рисков, преодолевать которые придется при реализации данных моделей в Санкт-Петербурге (модели представлены в Приложении № 1).

Специалистом Комитета по образованию была представлена дополнительная информацияо проекте постановления Правительства

Санкт-Петербурга, который должен закрыть правовую лакуну в решении данной проблемы.

Предложенные участникам заседания материалы помогли структурировать обсуждение, сконцентрировав дискуссию специалистов вокруг конкретных предложений для Комитета по образованию по корректировке будущего постановления Правительства Санкт-Петербурга.

Поскольку при решении кейса было сформулировано несколько путей решения обсуждаемой проблемы, то для определения наиболее эффективного было предложено дополнительно оценить предложенные модели по матрице оценки моделей организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях:

Матрица оценки моделей организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях

Таблица № 5

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерий оценки | Модель I вариант I | Модель I вариант II | Модель II вариант I | Модель II вариант II | Модель II вариант III | Модель II вариант IV |
| Необходимость нормативного правового обеспечения |  |  |  |  |  |  |
| Необходимость дополнительного финансирования |  |  |  |  |  |  |
| Необходимость межведомственного взаимодействия |  |  |  |  |  |  |
| Степень рисков при реализации модели в настоящее время |  |  |  |  |  |  |
| Общая оценка модели |  |  |  |  |  |  |

Оценка моделей должна была проводиться по следующей шкале:

Шкала оценки моделей организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях

Таблица № 6

|  |  |
| --- | --- |
| Количественная оценка | Качественная оценка |
| 0 | минимальная |
| 1 | средняя |
| 2 | высокая |

Однако на заседании не все эксперты выразили желание заполнить матрицу: поскольку дискуссия затянулась, многие были не готовы к дополнительному исследованию.

В среднем оценки специалистов, заполнивших таблицу, распределилась следующим образом:

Оценка моделей организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях

Таблица № 7

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Критерий оценки | Модель I вариант I | Модель I вариант II | Модель II вариант I | Модель II вариант II | Модель II вариант III | Модель II вариант IV |
| Необходимость нормативного правового обеспечения | 1 | 2,5 | 0,5 | 2,5 | 2 | 2,5 |
| Необходимость дополнительного финансирования | 0,5 | 1,5 | 0,5 | 1,5 | 1,5 | 2,5 |
| Необходимость межведомственного взаимодействия | 0 | 2 | 0 | 1,5 | 1,5 | 1 |
| Степень рисков при реализации модели в настоящее время | 0,5 | 2,5 | 0,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Общая оценка | 2 | 8,5 | 1,5 | 8 | 7,5 | 7,5 |

Представленный ниже график позволил наглядно оценить возможность реализации той или иной модели в реалиях настоящего положения дел в системе образования Санкт-Петербурге с точки зрения части приглашенных экспертов:

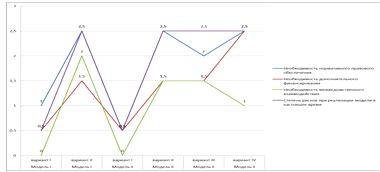


Рис. 6Оценка моделей организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях

Анализ экспертных оценок позволил выделить наиболее перспективные модели (модель I, вариант 1 и модель II, вариант 2, имеющие самую низкую степень риска при реализации по мнению экспертов), которые и были предложены Комитету по образованию к описанию в проекте постановления Правительства Санкт-Петербурга.

Таким образом, проведенное заседание Экспертного совета, с одной стороны, позволило сделать предварительный вывод о том, что подготовленный кейс может оптимизировать деятельность приглашенных специалистов. С другой стороны, выявило следующие особенности организации, которые необходимо учитывать при проведении заседаний и выборе форм и методов аналитической деятельности для экспертов:

эксперты могут быть профессионалами в решении проблемы, обсуждаемой на заседании Совета, однако имеют разный темп работы и уровень подготовки, следовательно, в случае проведения дополнительных исследований непосредственно во время заседания, выбор аналитических методов, используемых для работы, должен учитывать это;

снять риск отказа участия эксперта в формализованных процедурах можно предварительной рассылкой материалов: в удобное для эксперта время у него будет возможность ознакомиться с материалами, а, следовательно, заранее подготовиться к выполнению необходимого для более эффективного решения проблем объема работы.

Анализ принятых решений и самого процесса принятия решений в контексте кейса позволили сделать вывод о том, что в настоящий момент в практике деятельности детских омбудсменов недостаточно аналитического инструментария, применение которого в условиях ограниченных ресурсов становится необходимым для быстрого и эффективного решения поставленных задач. Одним из важных критериев отбора необходимого для работы инструментария должны стать его доступность и низкая ресурсозатратность.

Глава 2. Аналитические методы для принятия решений в практиках региональных уполномоченных по правам ребенка

.1 Выбор аналитических методов для принятия решений в сфере соблюдения и защиты прав детей: теория вопроса

Развитие умения «обеспечить новое качество принимаемых решений» заявлено в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденных Правительством РФ 14.05.2015, как одно из условий повышения эффективности деятельности государственных служащих.

По мнению специалистов, «несмотря на высокий уровень развития науки об управленческих решениях, ошибочных или, во всяком случае, далеких от оптимального решений принимается очень много».

Учитывая, что основная задача детского омбудсмена способствовать улучшению положения детей во вверенном регионе, представляется крайне важным найти эффективные способы выбора наилучшей альтернативы при принятии решений, особенно в части внесения изменений законодательство.

Затрудняет данный процесс тот факт, что довольно часто омбудсмен сталкивается не с рутинным принятием решения (стандартные процедуры, как правило, отрабатываются исполнительными органами государственной власти), а с уникальными случаями, когда гражданином получен отказ в решении вопроса от ряда ответственных структур: «Нестандартные проблемы требуют в каждом случае выявления составляющих элементов, имеющихся ограничений, выработки и анализа множества допустимых вариантов решения данной проблемы, что придает управленческому решению творческий характер».

Если использование четких однозначных алгоритмов, описанных в нормативных правовых актах, для решения проблемы конкретного гражданина не дает нужных результатов, необходимо использовать все имеющиеся в распоряжении ресурсы для выработки иного пути.

Один из возможных ресурсов для принятия решения - Экспертный совет. Чтобы компенсировать недочетыв организации его работы, о которых уже было сказано выше, и добиваться ее более высокого качества, необходимо включать в практику деятельности Экспертного совета методы социально-экономического прогнозирования и методов оценки риска.

Сегодня эти методы используются без соблюдения полного цикла технологии. Исходя из опыта деятельности петербургского омбудсмена, процедура подготовки и проведения заседания Экспертного совета включает в себя несколько этапов:

Этапы подготовки и проведения заседания Экспертного совета

Таблица №8

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование этапа | Описание этапа |
| Выявление проблемной ситуации для обсуждения с экспертами | Источником выбора тем служит как внешняя информация (обращения граждан, события, происходящие регионе или стране и т.п.), как и внутренняя информация, полученная в ходе анализа, например, статистической информации или материалов, полученных по запросу от исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) или руководителей учреждений, а также информация, полученная в ходе выездов или проверок омбудсмена, или сотрудниками аппарата. Определен перечень тем на год, однако заседание может быть спланировано экстренно, если возникает ситуация, требующая немедленного реагирования. |
| Отбор экспертов. Подготовка приглашений. | В зависимости от темы готовится список приглашаемых на заседание совета экспертов. Как правило, в состав включаются представители научной и профессиональной общественности, сотрудники ИОГВ, правоохранительных органов, граждане, столкнувшиеся с проблемой в своей жизни. |
| Заседание совета | Как правило, повестка дня формируется следующим образом: вступительное слово омбудсмена (определение цели и задач заседания); выступления экспертов, имеющих наибольший опыт либо в определении проблемы, либо в ее решении; свободная дискуссия участников совета. |
| Подготовка материалов по итогам заседания | Оперативное представление итогов обсуждения на официальном сайте омбудсмена в разделе «О работе Уполномоченного/Экспертный совет», а также подготовка писем с рекомендациями и предложениями экспертов, в том числе и законодательного характера, во все заинтересованные структуры. |

При необходимости заседание по той же тематике может проводиться с определенной периодичностью для отслеживания текущих изменений по решению проблемы в регионе.

В целом описанные выше этапы подготовки, особенно в случае повторного обсуждения темы, совпадают с технологией использования метода комиссий: «Метод комиссий предусматривает проведение экспертизы в форме свободного обмена мнениями для получения общего суждения экспертов.Очная форма общения экспертов значительно сокращает время экспертизы, облегчает получение единого согласованного мнения…Для получения качественного прогноза в данном методе предусмотрен свободный и очный обмен мнениями между экспертами, то есть открытое общение».

У данного метода исследователи отмечают ряд недостатков, которые, в первую очередь связаны с тем, что в ходе свободной дискуссии определяются авторитетные лидеры, чье мнение становится определяющим для принятия решения, поэтому особое внимание должно уделяться подбору экспертов, готовых высказывать свой взгляд на проблему и ее решение.

Как показывает практика проведения заседаний, обсуждение проблемы становится своеобразным «мозговым штурмом»: высказанные предложения обсуждаются экспертами, в том числе и на предмет их реализуемости и практичности. Говорить о том, что технология метода "мозгового штурма" при принятии решений на Экспертном совете реализуется в полном объеме не приходится: как правило, опускается этап систематизации предложений, высказанных на этапе генерации идей, каждая идея сразу обсуждается экспертами. В завершении заседания экспертами совместно принимается решение о наиболее жизнеспособных предложениях - они и ложатся в основу готовящихся после заседания материалов.

Для оптимизации подготовки и проведения заседаний Экспертного совета можно предложить включить еще один этап подготовки заседания - «Подготовка материалов к обсуждению», в ходе которого будет сформирован «Рабочий блокнот» для экспертов. Структура «Рабочего блокнота» может быть следующей:

повестка и регламент предстоящего заседания;

выдержки из нормативных правовых актов по теме обсуждения,

статистическая информация по проблематике, обсуждаемой экспертами,

аналитические материалы, отражающие взгляд на обсуждаемую проблему и ее решение,

контактные данные участников совета.

Кроме того, можно включить некоторые этапы метода «мозгового штурма» в подготовку «Рабочего блокнота», использовавметод закрытых групп или дискуссионного форума следующим образом.

Во-первых, сформировав проблемную записку по сути предстоящей дискуссии, в приглашении экспертам можно предложить письменно (с указанием e-mail и сроков (для метода закрытых групп) или с определением оnline-сервиса (для дискуссионного форума)) кратко высказать предложения по решению указанной проблемы. Таким образом, удастся снять один из главных недостатков коллективных обсуждений, о котором говорилось выше: у каждого приглашенного будет возможность высказать свое мнение, не взирая на авторитеты.

Во-вторых, при получении ответов экспертовможно выполнить этап систематизации идей, сформировав перечень идей для обсуждения и включив его в «Рабочий блокнот» для участников заседания. Таким образом, можно сэкономить время экспертов и упорядочить очное обсуждение, акцентировав внимание на плюсы и минусы высказанных и уже систематизированных предложений.

Если позволяет время и есть ресурсы, можно использовать для подготовки материалов к обсуждению метод Дельфи, в котором «прямые дебаты заменены тщательно разработанной программой последовательных индивидуальных опросов, проводимых в форме анкетирования. Ответы экспертов обобщаются и вместе с новой дополнительной информацией поступают в распоряжение экспертов, после чего они уточняют свои первоначальные ответы. Такая процедура повторяется несколько раз до получения приемлемой сходимости совокупности высказанных мнений».

Однако важно помнить, что и метод «мозговового штурма», и метод Дельфи согласно Национальному стандарту РФ применимы только в тех случаях, когда необходимо идентифицировать риски, т.е. определить их перечень и источники опасности. Однако там, где необходимо проанализировать последствия, вероятностные характеристики и определить уровень риска, данные методы отмечены в стандарте как «NS» - не применимы. Из 31 описанного в стандарте метода для анализа таких данных подходит только 19 методов, из них большая часть довольно трудоемка по процедуре и требуют от экспертов и организаторов обсуждения довольно серьезной, в том числе математической, подготовки.Часть из описанных методов, например, анализ видов и последствий отказов (FMEA), используются при анализе производственных и сборочных процессов и эксплуатации производственных систем, использовать в социальной сфере возможно 13 методов.

В ходе исследования был проведен анализ применимости методов оценки рисковв практике детского омбудсмена (табл.9) на основе Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска» (далее - стандарт). В качестве критериев применимости методов анализа рисков были использованы следующие:

)область применения метода-идентификация риска (определение элементов риска - далее ИР), анализ риска (анализ источников событий, вероятности и последствий - далее АР), сравнительная оценка риска (определение типа риска и его значимости - далее СОР);

)ресурсы, необходимые для его выполнения- кадровые (далее -К), временные (далее - В), финансовые (далее - Ф);

)сложность выполнения процедуры-высокая (далее - В), средняя (далее - С), низкая (далее - Н);

)основные преимущества и недостатки метода.

Выбор критериев был обусловлен необходимостью практического применения методов анализа рисков в деятельности детского омбудсмена в условиях ограниченности ресурсов, следовательно, доступность (1) и низкая ресурсозатратность (2, 3) - основные условия выбора. Преимущества и недостатки методов, описанные в стандарте, помогут точнее определить эффективность метода.

Информация, представленная в таблице № 9, позволяет сделать следующий вывод: для проведения аналитической работы в условиях дефицита ресурсов наиболее оптимальными методами из предложенного перечня для использования в деятельности Уполномоченного могут быть методы мозгового штурма, анализа дерева решений и «галстук-бабочка».

Метод мозгового штурма уже активно используется в практике детского омбудсмена, как было указано выше, необходимо подробнее представить возможности двух других методов.

Одним из методов, который «не требует привлечения высококвалифицированных экспертов», при этом «обеспечивает наглядное, простое и ясное графическое представление проблемы», является аналитический метод «галстук-бабочка».

«Суть метода заключается в разложении потенциальных рисков на причины и последствия. Метод схематически изображается как галстук-бабочка, за что и получил такое название. Декомпозиция риска позволяет адекватно оценить вероятность и уровень ущерба от его реализации, а также обнаружить взаимозависимости между рисками», - сказала на семинаре, посвященном оценке риска заместитель директора по проектному управлению краснодарского филиала ОСАО «Россия» Наталья Пазина.

Таблица №9

Оценка применимости методов анализа рисков в практике Уполномоченного по правам ребенка

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п | Метод | Область применения | Ресурсы | Сложность выполнения процедуры | Основные преимущества и недостатки | Выводы об использовании |
| 1 | Мозговой штурм | ИР | К | Н | + - быстрота и легкость применения - - трудно проверить всесторонность обсуждения | возможно |
| 2 | Структурированное интервью | ИР | К, В | С | + - позволяет рассмотреть проблему со всех сторон с вовлечением большого количества заинтересованных сторон - - требует затрат времени | возможнопри наличии времени |
| 3 | Метод Дельфи | ИР | К, В | С | + - можно избежать доминирования отдельных лиц - - требует больших затрат времени и трудоемок | возможно при наличии времени с привлечением высококвалифицированных экспертов |
| 4 | Контрольные листы | ИР | К, В | Н | + - могут использоваться не экспертами - - поощряет формальное поведение персонала; требует тщательной предварительной разработки | возможно при наличии времени |
| 5 | Предварительный анализ опасностей (РНА) | ИР | К | С | + - позволяет исследовать риск на ранних этапах проекта - - не может обеспечить подробную информацию о риске - это предварительные сведения перед большим исследованием | возможно с привлечением высококвалифицированных экспертов |
| 6 | Структурированный анализ сценариев методом «что, если?» (SWIFT) | ИР, АР, СОР | К, В | С | + - требует минимальной подготовки группы - - требуется опытный ведущий, не всегда отражает весь комплекс проблем | возможно при наличии времени с привлечением высококвалифицированного эксперта в качестве ведущего |
| 7 | Анализ сценариев | ИР, АР, СОР | К, В, Ф | В | + - учитывает варианты будущего развития событий - - сценарии должны готовить высококвалифицированные специалисты | сложен в использовании, нужны серьезные ресурсы |
| 8 | Причинно-следственный анализ | ИР, АР | К, В | С | + - рассмотрение всех вероятных предположений и гипотез - - нужны компетентные специалисты | возможно при наличии времени с привлечением высококвалифицированных экспертов |
| 8 | Анализ дерева решений | АР, СОР | К | Н | + - позволяет рассчитать лучшие пути решения проблемы - - большие деревья сложны для обмена информацией | возможен |
| 9 | Анализ «галстук-бабочка» | АР, СОР | К | Н | + - не требует привлечения высококвалифицированных экспертов - - может представить сложную ситуацию в упрощенном виде | возможен |
| 10 | Индексы риска | ИР, АР, СОР | К, В, Ф | С | + - позволяет объединять множество факторов - - необходимы достоверные выходные данные, иначе результаты будут недостоверными | сложен в использовании, нужны серьезные ресурсы |
| 11 | Матрица последствий и вероятностей | ИР, АР, СОР | К, В, Ф | В | + - относительная простота использования - - должна разрабатываться под конкретные обстоятельства высококвалифицированными экспертами | сложен в использовании, нужны серьезные ресурсы |
| 12 | Анализ эффективности затрат | ИР, АР, СОР | К, В, Ф | В | + - обеспечивает прозрачность принятия решения - - выгоды для большой группы населения оценить сложно | сложен в использовании, нужны серьезные ресурсы |
| 13 | Мультикритериальный анализ решений | ИР, АР, СОР | К, В, Ф | В | + - позволяет решать сложные проблемы - - может быть идеологизирован | сложен в использовании, нужны серьезные ресурсы |

Схематично метод выглядит следующим образом:



Рис.7Метод «галстук-бабочка»

Проведя декомпозицию рисков, появляется возможность предпринять превентивные меры и не допустить появления части из них, а также найти способы подготовиться к неизбежным рискам, что в условиях принятия решений, влияющих на благополучие детей, представляется весьма актуальным. Такую операцию в целях экономии времени непосредственно на заседании Экспертного совета целесообразно провести заранее, опросив экспертов и предложив готовую схему к обсуждению.

«Деревья решений используются в случаях, когда необходимо принять решение, которое будет реализовано в несколько этапов, причем по результатам каждого этапа (в зависимости от его результата) может приниматься новое решение о выборе способа реализации последующего этапа,» - определяют эксперты.

Учитывая доступность данных методов и их относительно низкую ресурсозатратность, при необходимости проведения анализа рисков оба можно с высокой долей вероятности использовать в ходе обсуждений на заседаниях Экспертного совета. Дополним таблицу «Этапы подготовки и проведения Экспертного совета»новым этапом «Подготовка материалов к обсуждению» и новой графой - «Методы, используемые для подготовки».

Этапы подготовки и проведения заседания Экспертного совета

Таблица №10

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование этапа | Описание этапа | Методы, используемые для подготовки |
| Выявление проблемной ситуации для обсуждения с экспертами | Источник выбора тем: - внешняя информация (обращения граждан, события, происходящие регионе или стране и т.п.) - внутренняя информация, полученная в ходе анализа | Контент-анализ Мозговой штурм |
| Отбор экспертов. Подготовка приглашений. | В зависимости от темы и необходимой квалификации готовится список экспертов. | |
| Подготовка материалов к обсуждению | Формирование«Рабочего блокнота» | Этап метода «мозгового штурма» - систематизации предложений Метод «галстук-бабочка» |
| Заседание совета | Организованная дискуссия | |
| Подготовка материалов по итогам заседания | Оперативное представление итогов обсуждения на официальном сайте и подготовка писем с рекомендациями во все заинтересованные структуры. | |
| Повторное заседание по теме (при необходимости) | Контроль за исполнением решений предыдущего заседания Экспертного совета | Метод дерева решений |

Сработают ли описанные методы так, как запланировано, можно ли с их помощью вывести продуктивность деятельности Экспертного совета при Уполномоченном на новый уровень и получить значимую для решения проблем в сфере защиты и соблюдения прав ребенка, будет проверено в ходе настоящего исследования, результативность которого представлена

в третьей главе диссертации.

2.2 Контент-анализ как аналитический метод для изменения и формирования матрицы анализа обращений граждан к Уполномоченному

При описании типологии проблем, с которыми сталкиваются в своей деятельности уполномоченные по правам ребенка, в первой главе настоящего исследования была представлена матрица анализа обращений граждан, используемая в настоящее время в Северо-Западном федеральном округе. Кроме того, при проведении синхронного анализа статистической информации по обращениям граждан к УППР трех регионов СЗФО в 2013 году была отмечена недостаточная степень детализации матрицы при проведении комплексного анализа обращений граждан и подготовки выводов о необходимости каких-либо изменений в изучаемой сфере или рекомендаций омбудсмена органам государственной власти по вопросам, волнующих граждан.

Для определения необходимости и достаточности содержательных изменений матрицы проведем контент-анализ основополагающих в сфере защиты и соблюдения прав детей документов в сфере «образование», а именно: Конвенции о правах ребенка, Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации».

Основной единицей анализа выберем слово «право», ведь именно тогда, когда нарушается право ребенка (в случае данного контент-анализа право на образование) граждане обращаются к детскому правозащитнику.Перечень прав детей на образование,гарантированных в международном и национальных документах, представлен в таблице №11:

Перечень прав детей на образование

Таблица № 11

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Конвенция о правах ребенка (права ребенка на образование закреплены в статьях 28 и 29) | Конституция Российской Федерации (права гражданина на образование закреплены в статье 43) | ФЗ от 29.12.2012 №273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации» (права ребенка на образование закреплены в статьях 5, 34, 44) |
| Бесплатное и обязательное начальное образование | Каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях | В Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые |
| Развитие различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального,его доступность для всех детей | Основное общее образование обязательно Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования | В Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни Выбор организации, осуществляющей образовательную деятельность, формы получения образования и формы обучения Обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение Перевод для получения образования по другой профессии, специальности и (или) направлению подготовки, по другой форме обучения Переход с платного обучения на бесплатное обучение Перевод в другую образовательную организацию Восстановление для получения образования в образовательной организации, реализующей основные профессиональные образовательные программы Бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой образовательной организации, а также лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта Опубликование своих работ в изданиях образовательной организации на бесплатной основе Совмещение получения образования с работой без ущерба для освоения образовательной программы, выполнения индивидуального учебного плана |
| Доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств | Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии | Участие в научно-исследовательской, научно-технической, экспериментальной и инновационной деятельности |
| Доступность информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей |  | Участие в формировании содержания своего профессионального образования Ознакомление с документами, регламентирующими осуществление образовательной деятельности в образовательной организации Получение информации от образовательной организации о положении в сфере занятости населения РФ по осваиваемым ими профессиям, специальностям и направлениям подготовки Обеспечение учебниками |
| Содействие регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу | Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования | Осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования Органы государственной власти и органы местного самоуправления, образовательные организации оказывают помощь родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся в воспитании детей, охране и укреплении их физического и психического здоровья, развитии индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений их развития Обеспечение питанием Транспортное обеспечение Получение стипендий, материальной помощи и других денежных выплат Предоставление образовательного кредита Обеспечение вещевым имуществом (выборочно) Предоставление жилых помещений в общежитиях |
| Школьная дисциплина должна поддерживаться с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка и в соответствии с Конвенцией |  | Уважение человеческого достоинства, защита от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности, охрану жизни и здоровья |
| Развитие международного сотрудничества по вопросам, касающимся образования |  | Направление для обучения и проведения научных исследований по избранным темам, прохождения стажировок, в том числе в рамках академического обмена, в другие образовательные организации и научные организации, в том числе зарубежные |
| Развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме |  | Создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения и условия, в максимальной степени способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья Содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности и к которым в соответствии с настоящим Федеральным законом относятся обучающиеся, показавшие высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте Предоставление условий для обучения с учетом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья Выбор факультативных (необязательных для данного уровня образования, профессии, специальности или направления подготовки) и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) из перечня, предлагаемого организацией Освоение наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, одновременное освоение нескольких основных профессиональных образовательных программ Зачет организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в установленном ею порядке результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях Отсрочка от призыва на военную службу Право на каникулы и академический отпуск Развитие своих творческих способностей и интересов Поощрение за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности |
| Воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе ООН |  | Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств |
| Воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной |  |  |
| Подготовка ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения |  | Свобода совести, информации, свободное выражение собственных взглядов и убеждений Участие в управлении образовательной организацией Обжалование актов образовательной организации Право на посещение по своему выбору мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом Участие в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах и их создание |
| Воспитание уважения к окружающей природе |  |  |

По информации, представленной в таблице №11, позволяют делаем следующие выводы.

Российское законодательство значительно расширяет права детей на образование, весьма детально закрепляя гарантируемые доступность и качество предоставляемого образования.Из 12 основных прав на образование, закрепленных в Конвенции о правах ребенка, 4 закреплено в Конституции РФ, остальные в «Законе об образовании в РФ», где зафиксировано еще 40 обязательных к исполнению органами государственной власти прав детей.

Две позиции, представленные в Конвенции, казалось бы, не закреплены в документах: «воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной» и «воспитание уважения к окружающей природе».

Однако изучение приказов Министерства образования и науки РФ, утверждающих федеральные государственные образовательные стандарты, подтверждает, что данные позиции не остаются без поддержки государственных гарантий. Так, например, определено, что «стандарт ориентирован на становление личностных характеристик выпускника: любящий свой народ, свой край и свою Родину; уважающий и принимающий ценности семьи и общества; любознательный, активно и заинтересованно познающий мир; владеющий основами умения учиться, способный к организации собственной деятельности; готовый самостоятельно действовать и отвечать за свои поступки перед семьей и обществом; доброжелательный, умеющий слушать и слышать собеседника, обосновывать свою позицию».

Таким образом, можно утверждать, что российское законодательство в сфере гарантий прав ребенка на образование не только четко соответствует международным требованиям, но и значительно дополняет их.

Однако для подготовки внесения изменений в матрицу анализа обращений граждан необходимо несколько структурировать закрепленные в документах права.

Напомним, что в 2014 году матрица выделяет только 4позиции:

реорганизация либо ликвидация образовательных и сиротских учреждений;

унижение чести и достоинства ребенка в образовательных учреждениях со стороны учащихся и педагогов;

нарушение норм и стандартов нахождения детей в образовательных учреждениях;

необоснованный отказ в размещении ребенка в школьных и дошкольных учреждениях.

В докладе«О соблюдении прав детей в образовательных учреждениях Российской Федерации»отмечается, что «с позиции Конвенции право на образование включает следующие аспекты:

возможность посещать школу;

условия образовательной деятельности;

содержание образования, его соответствие потребностям подготовки ребенка к самостоятельной жизни в обществе;

влияние образования на познавательное, физическое, социальное, эмоциональное, этическое и духовное развитие детей;

отношения между участниками образовательного процесса, основанные на взаимном уважении».

Учитывая, что две последние позиции раскрывают некоторые аспекты личных прав ребенка, представляется целесообразным выделить 4 основных направления для формирования матрицы анализа обращений граждан по вопросам защиты и соблюдения прав ребенка в сфере образования, а именно:

доступность образования;

условияреализации образовательной деятельности;

содержание образования;

личные права ребенка.

Рассмотрим каждое направление.

Под общедоступностью образования Федеральный закон «Об образовании в РФ» понимает, прежде всего, уровни образования (п.3 ст.5 ФЗ № 273):дошкольное образование,начальное общее образование, основное общее образование,среднее общее образование,среднее профессиональное образование,высшее образование,дополнительное.

Важно отметить, что под доступностью образования мы понимаем доступность образовательных услугдля различных категорий граждан,в том числе, детей с ограниченными возможностями здоровья или детей-мигрантов: «эти категории детей наиболее сильно зависимы от государства…однако в силу ряда обстоятельств…социальные гарантии выполняются не в полной мере, что ведет к ущемлению прав данной категории детей».

В непосредственной связи с правом на доступность нормативные документы гарантируют и «бесплатность» образования, что также может стать одним из направлений оценки доступности образования, так как введение оплаты за ту или иную образовательную услугу может значительно сократить количество потенциальных потребителей услуги, а если предоставляемая за деньги услуга гарантирована федеральными государственными образовательными стандартами, введение ее дополнительной оплаты будет являтьсяпрямым нарушением права ребенка.

К доступности можно отнести и вопросы выбора образовательной программы,формы обучения, режима обучения, дополнительных предметов, профессии, перевода или восстановления в образовательной организации и т.п.

Таким образом, схему анализа обращений по доступности в области защиты и соблюдения прав ребенка в сфере образования можно представить следующим образом:

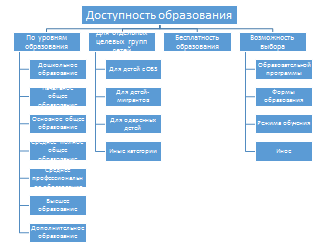


Рис. 8Схема анализа обращений граждан по параметру «Доступность образования»

Условия и порядок осуществления образовательной деятельности в рамках той или иной образовательной программы подробно закрепляются в федеральных государственных образовательных стандартах, так стандарт подразделяет условия на кадровые, финансовые, материально-технические и иные условия реализации образовательной программы.Ориентируясь на основные требования к условиям для выполнения государственного стандарта, можно определить следующие характеристики обязательных к исполнению условий реализации образовательной деятельности:

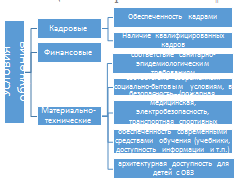


Рис. 9Схема анализа обращений граждан по параметру «Условия обучения»

Основные параметры критерия «Содержание образования» также зафиксированы в ФЗ-273 «Об образовании в РФ» и федеральных государственных образовательных стандартах, обучающиеся вправе рассчитывать на следующую реализацию своих прав:

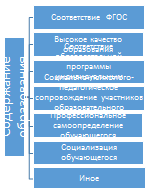


Рис. 10Схема анализа обращений граждан по параметру «Содержание образования»

Акцент в международном законодательстве сделан на личных правах несовершеннолетних, именно поэтому в российском законодательстве закрепляются следующие аспекты личных свобод обучающихся:

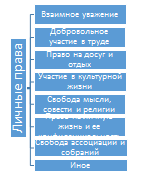


Рис. 11Схема анализа обращений граждан по параметру «Личные права»

Матрица анализа обращений граждан по вопросам нарушения прав детей в сфере образования в обновленном виде выглядит следующим образом:

Матрица анализа обращений граждан по вопросам нарушения прав детей в сфере образования

Таблица № 12

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Предмет обращения | количество | % от общего |
| I | Доступность образования |  |  |
| 1 | По ступеням и программам: |  |  |
| 1.1 | Дошкольное |  |  |
| 1.2 | Начальное |  |  |
| 1.3 | Основное |  |  |
| 1.4 | Среднее |  |  |
| 1.5 | Профессиональное |  |  |
| 1.6 | Дополнительное |  |  |
| 2 | Для отдельных целевых групп детей |  |  |
| 2.1 | Для детей с ОВЗ |  |  |
| 2.2 | Для детей-мигрантов |  |  |
| 2.3 | Для одаренных детей |  |  |
| 2.4 | Иные категории |  |  |
| 3 | Бесплатность образования |  |  |
| 4 | Возможность выбора |  |  |
| 4.1 | Образовательной программы |  |  |
| 4.2 | Формы образования |  |  |
| 4.3 | Режима обучения |  |  |
| 4.4 | Иное |  |  |
| II | Условия обучения |  |  |
| 5 | Кадровые: |  |  |
| 5.1 | Обеспеченность кадрами |  |  |
| 5.2 | Наличие квалифицированных кадров |  |  |
| 6 | Финансовые |  |  |
| 7 | Материально-технические: |  |  |
| 7.1 | Соответствие санитарно-эпидемиологическим требованиям |  |  |
| 7.2 | Соответствие современным социально-бытовым условиям, в т.ч. питание |  |  |
| 7.3 | Безопасность (пожарная, медицинская, электробезопасность, транспортная спортивных сооружения и т.п.) |  |  |
| 7.4 | Обеспеченность современными средствами обучения (учебники, доступность информации и т.п.) |  |  |
| 7.5 | Архитектурная доступность для детей с ОВЗ |  |  |
| III | Содержание образования |  |  |
| 8 | соответствие ФГОС |  |  |
| 9 | высокое качество образования |  |  |
| 10 | соответствие образовательной программы индивидуальным потребностям обучающегося |  |  |
| 11 | социально-психолого-педагогическое сопровождение участников образовательного процесса |  |  |
| 12 | профессиональное самоопределение обучающегося |  |  |
| 13 | социализация ребенка |  |  |
| 14 | иное |  |  |
| IV | Личные права |  |  |
| 15 | взаимное уважение |  |  |
| 16 | добровольное участие в труде |  |  |
| 17 | право на досуг и отдых |  |  |
| 18 | участие в культурное жизни |  |  |
| 19 | свобода мысли, совести и религии |  |  |
| 20 | право на личную жизнь и ее конфиденциальность |  |  |
| 21 | свобода ассоциаций и собраний |  |  |
| 22 | иное |  |  |
|  | ВСЕГО |  |  |

Таким образом, 4 крупных блока делятся на 22параметра, 5 из которых в свою очередь имеют от2-х до 6-ти дополнительных проблемных областей.

Предварительная апробация возможности применения и целесообразности использования такой формы учета обращений граждан к Уполномоченному по правам ребенка в Санкт-Петербурге будут представлены в третьей главе настоящего исследования.

Глава 3. Опыт прогнозирования, оценки рисков и управление развитием деятельности в сфере соблюдения и защиты прав ребенка в регионах РФ (на примере деятельности Уполномоченного по правам ребенка

в Санкт-Петербурге)

.1 Анализ обращений граждан: сигнал или шум?

За последние пять лет наблюдается устойчивый рост обращений граждан,связанных с образованием детей, к Уполномоченному по правам ребенка в Санкт-Петербурге:

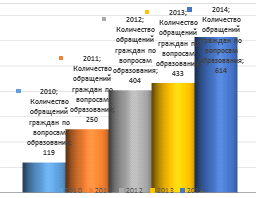


Рис. 12Количество обращений граждан по вопросам образования

Так, в 2014 году поступило 614 обращений (18,3% от общего количества обращений в 2014 году) по вопросу нарушения прав и законных интересов ребенка в сфере образования.

Как уже было отмечено в параграфе 1.1 данного исследования анализ данных, получаемых в ходе сбора статистики обращений граждан,является важным направлением в деятельности омбудсмена, но недостаточным.

Необходимо проверить: позволит ли изменение параметров статистического учета точнее определять наиболее важные, с точки зрения необходимости вмешательства детского омбудсмена, проблемы.

С этой целью было проанализировано 175обращений граждан к Уполномоченному по правам ребенка в 2014 году (28,5% от общего количества обращений по данной теме) по расширенной матрице анализа обращений граждан по вопросам нарушения прав детей в сфере образования:

Анализ обращений граждан в 2014 году

Таблица № 13

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Предмет обращения | количество | % от общего |
| I | Доступность образования | 90 | 51,43 |
| 1 | По ступеням и программам: | 74 | 42,3 |
| 1.1 | Дошкольное | 39 | 22,3 |
| 1.2 | Начальное | 25 | 14,3 |
| 1.3 | Основное | 4 | 2,3 |
| 1.4 | Среднее | 1 | 0,5 |
| 1.5 | Профессиональное | - | 0 |
| 1.6 | Дополнительное | 5 | 2,9 |
| 2 | Для отдельных целевых групп детей | 11 | 6,3 |
| 2.1 | Для детей с ОВЗ | 11 | 6,3 |
| 2.2 | Для детей-мигрантов | - | 0 |
| 2.3 | Для одаренных детей | - | 0 |
| 2.4 | Иные категории | - | 0 |
| 3 | Бесплатность образования | 4 | 2,3 |
| 4 | Возможность выбора | 1 | 0,5 |
| 4.1 | Образовательной программы | - | 0 |
| 4.2 | Формы образования | - | 0 |
| 4.3 | Режима обучения | 1 | 0,5 |
|  | Иное | - | 0 |
| II | Условия обучения | 22 | 12,57 |
| 5 | Кадровые: | 3 | 1,7 |
| 5.1 | Обеспеченность кадрами | 1 | 0,5 |
| 5.2 | Наличие квалифицированных кадров | 2 | 1,2 |
| 6 | Финансовые | - | 0 |
| 7 | Материально-технические: | 19 | 10,9 |
| 7.1 | Соответствие санитарно-эпидемиологическим требованиям | 8 | 4,6 |
| 7.2 | Соответствие современным социально-бытовым условиям, в т.ч. питание | 8 | 4,6 |
| 7.3 | Безопасность (пожарная, медицинская, электробезопасность, транспортная спортивных сооружения и т.п.) | 3 | 1,7 |
| 7.4 | Обеспеченность современными средствами обучения (учебники, доступность информации и т.п.) | - | 0 |
| 7.5 | Архитектурная доступность для детей с ОВЗ | - | 0 |
| III | Содержание образования | 14 | 8 |
| 8 | соответствие ФГОС | - | 0 |
| 9 | высокое качество образования | 6 | 3,5 |
| 10 | соответствие образовательной программы индивидуальным потребностям обучающегося | 4 | 2,3 |
| 11 | социально-психолого-педагогическое сопровождение участников образовательного процесса | 3 | 1,7 |
| 12 | профессиональное самоопределение обучающегося | - | 0 |
| 13 | социализация ребенка | 1 | 0,5 |
| 14 | иное | - | 0 |
| IV | Личные права | 49 | 28 |
| 15 | взаимное уважение | 47 | 27 |
| 16 | добровольное участие в труде | 1 | 0,5 |
| 17 | право на досуг и отдых | - | 0 |
| 18 | участие в культурное жизни | 1 | 0,5 |
| 19 | свобода мысли, совести и религии | - | 0 |
| 20 | право на личную жизнь и ее конфиденциальность | - | 0 |
| 21 | свобода ассоциаций и собраний | - | 0 |
| 22 | иное | - |  |
|  | ВСЕГО | 175 | 100 |

Сопоставив данные по 175 обращениям по старой и новой форме статистики, получаем в целом во многом похожую картину:

|  |
| --- |
|  |

Рис. 13Тематика обращений граждан по вопросам образования

Параметры «Отказ в размещении ребенка в ДОУ и ООУ» и «Доступность образования» (45% и 51% соответственно) по сути во многом совпадают. Однако деление параметра «Доступность образования» в соответствии с федеральным законодательством позволяет точнее определить «болевые» точки:

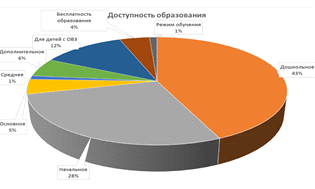


Рис. 14Обращения граждан по параметру «Доступность образования»

К первоочередным проблемам, требующим комплексного подхода и внимания Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге относятся:

доступность дошкольного образования (43% от общего количества обращений по «Доступности образования», 22,3% - от общего количества проанализированных обращений);

доступность начального образования (28% от общего количества обращений по «Доступности образования», 14,3% - от общего количества проанализированных обращений);

доступность образования для детей с ограниченными возможностями здоровья (12% от общего количества обращений по «Доступности образования», 6,3% - от общего количества проанализированных обращений).

Последняя проблема (дети с ОВЗ) при подведении итогов по старой форме вообще не попадала в сферу внимания. Проблема «недоступности» дошкольного образования (в полтора раза больше обращений граждан по недоступности дошкольного образования в Санкт-Петербурге по сравнению с начальной ступенью обучения, по сравнению с основным - в 8, 6 раз больше, и в 43 раза больше по сравнению с проблемами доступности средней ступени обучения) подтверждает необходимость серьезного изучения вопроса, в том числе и с демографической точки зрения.

Новая форма сбора статистики обращений позволяет точнее проанализировать проблемы, связанные с обеспечением оптимальных условий обучения. Так в целом обращения граждан связаны с вопросами, касающимися кадровых проблем (14% от общего количества обращений по параметру «Условия обучения», 1,7% - от общего количества проанализированных обращений) и материально-технических условий (86% от общего количества обращений по параметру «Условия обучения», 10,9% - от общего количества проанализированных обращений) условий обучения.Однако более детальное изучение вопроса позволяет определить, что для родителей, обратившихся к детскому омбудсмену, важны не только вопросы соответствия нормативам, как фиксировалось это ранее (параметр «Нарушение норм и стандартов нахождения детей в ОУ» - 23%).

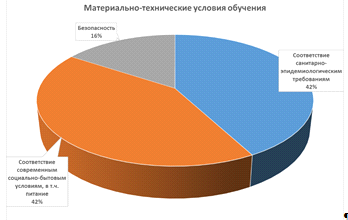


Рис. 15Обращения граждан по параметру «Материально-технические условия обучения»

Не менее чем соответствие санитарно-эпидемиологическим требованиям (42% от общего количества обращений по параметру «Материально-технические условия обучения», 4,6% - от общего количества проанализированных обращений)граждан беспокоят вопросы соответствия современным социально-бытовым условиям (те же 42%/4,6%), при чем вопросы питания занимают более 80% от общего количества обращений по данному параметру.

Кроме того, на первый план выходят и вопросы обеспечения безопасности образовательного учреждения (16%), что в условиях непростой обстановки в стране и мире (на период ноября 2015 года) не может не вызывать пристального интереса структур, призванных обеспечить максимальную безопасность детей.

Не выделявшийся ранее параметр «Содержание образования» позволяет также определить, какие вопросы требуют привлечения внимания органов власти, осуществляющих управление в сфере образования:

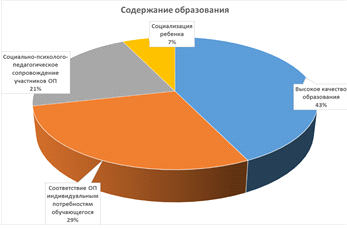


Рис.16Обращения граждан по параметру «Содержание образования»

Жалобы родителей на недостаточное, с их точки зрения, качество образования, не позволяющее детям достойно справиться с требованиями Единого государственного экзамена (43% обращений по параметру «Содержание образования», 3,5% - от общего количества проанализированных обращений), необходимость психолого-педагогического сопровождения ребенка в образовательном процессе (21% по параметру «Содержание образования», 1,7% - от общего количества проанализированных обращений) и несоответствие образовательной программы индивидуальным потребностям обучающегося (29% обращений по параметру «Содержание образования», 2,3% - от общего количества проанализированных обращений) - вот те аспекты, которые нуждаются в дополнительном внимании со стороны Уполномоченного. А если учесть данные параметра «Содержание образования» и информацию по параметру «Личные права», где подавляющее количество обращений граждан (96% обращений по «Личным правам», 28% - от общего количества проанализированных обращений) связано с недостаточным взаимным уважением между участниками образовательного процесса, можно делать вывод о том, что одной из серьезных проблем в сфере образования становится проблема недостаточной компетенции педагогических работников по вопросам их психологической готовности работать с детьми и родителями.

Особенно доказателен этот вывод становится, если провести дополнительное изучение обращений по параметру «Взаимное уважение».

68% обращений по данному параметру - это жалобы на некорректное поведение педагогов, 22% - жалобы на поведение детей и 10% - на действия родителей, которые, порой, грубо вмешиваются в образовательный процесс.

Таким образом, выявляются несколько направлений работы в деятельности Уполномоченного - (1) доступность дошкольного, начального образования и образования для детей с ОВЗ, вопросы организации (2) питания и (3) безопасности образовательных организаций, а также необходимость (4) дополнительной психологической подготовки педагогических работников для снятия напряженности между участниками образовательного процесса.

Известный статистик Нейт Сильвер писал: «Информация перестала быть дефицитным продуктом; теперь ее у нас невероятно много, и мы не всегда знаем, что с ней делать. Однако по-настоящему полезной можно считать сравнительно небольшую ее часть. Мы воспринимаем ее избирательно, субъективно и не придаем значения возникающим в результате искажениям. Мы думаем, что нам нужна информация, хотя на самом деле нам нужно знание. Сигнал - это правда. А шум - это то, что отвлекает нас от правды».

Являются ли сигналом к дальнейшим действиям детского омбудсмена полученные в результате анализа статистики обращений граждан

к Уполномоченному данные будут рассмотрено на примере параметра «Доступность дошкольного образования».

.2 Анализ доступности дошкольного образования в Санкт-Петербурге

С целью проведения анализа ситуации по обеспечению доступности дошкольного образования в Санкт-Петербурге в рамках данного исследования была разработана анкета для администраций районов

Санкт-Петербурга, являющихся исполнительным органом государственной власти, в непосредственные полномочия которых входит обеспечение права детей на доступное дошкольное образование.

Основой для формирования анкеты (приложение №2) послужила форма федерального статистического наблюдения № 85-К "Сведения

о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми", утвержденной приказом Росстата от 06.11.2014 № 640"Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, о работе аспирантуры и докторантуры".

В результате были получены данные по следующим позициям:

общие сведения об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования в районе;

сведения о численности воспитанников, в том числе по разным видам групп; охват детей дошкольными образовательными услугами от общего количества дошкольников данного возраста, проживающих на территории района;

информация о группах кратковременного пребывания детей и об открытии дополнительных мест для дошкольников; а также о семьях, нуждающихся в дошкольном образовании.

В ходе сравнительного анализа полученных от 18 администраций районов Санкт-Петербурга, а также из Комитета по строительству и Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга данных (полная аналитическая справка представлена в приложении № 3) сделаны следующие выводы.

Данные администраций районов Санкт-Петербурга на 1 июля 2015 г. (далее - данные АР) подтверждают наличие проблемы с определением ребенка в детский сад.

Так, с 1 сентября 2015 года планировали начать обучение в детском саду 53870 детей в возрасте до 3-х лет и 28402 детей в возрасте старше 3-х лет, однако по факту удовлетворены потребности 38013 детей в возрасте до 3-х лет и 24581 детей в возрасте старше 3-х лет (71% и 87 % от общего количества желающих соответственно).В разрезе районов наблюдается сильная дифференциация:

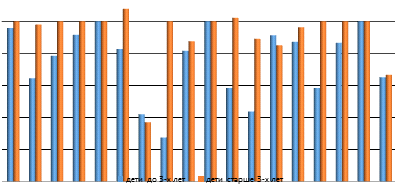


Рис.17Удовлетворенность потребности в дошкольном образовании

В трех районах Санкт-Петербурга на 100% устроены в детские сады все дети, родители которых подали заявление, - Кировском, Курортном и Фрунзенском.

Сложнее всего устроить в детский сад ребенка до 3-х лет, в целом по городу охват составляет 71%. Наименее благополучный район в этом плане - Колпинский - 27%, наиболее благополучные с охватом более90% - Адмиралтейский (96%) и Калининский (92%).

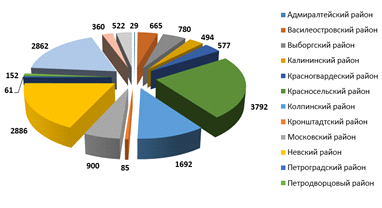


Рис.18 Количество детей в возрасте до 3-х лет, не получивших возможности стать воспитанниками системы дошкольного образования Санкт-Петербурга с 01.09.2015 г.

Дети старше 3-х лет на 100% обеспечены местами в 11 районах города (в целом по городу охват составляет 87%.). Менее 90% обеспеченности местами детей старше 3-х лет в Невском (89%), Кронштадтском (88%), Петроградском (85%) районах.Наиболее тревожная ситуация в Красносельском районе, где обеспеченность составила 37%.

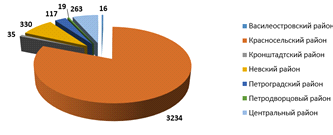


Рис.19Количество детей в возрасте старше 3-х лет, не получивших возможности стать воспитанниками системы дошкольного образования Санкт-Петербурга с 01.09.2015 г.

Согласно данным администраций районов, на 30 июня 2015 года не удалось выполнить целевой показатель государственной программы

Санкт-Петербурга "Развитие образования в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы по 100% доступности дошкольного образования.

Анализ информации Комитета по строительству (КС) позволяет выявить некоторые сложности межведомственного взаимодействия, и, прежде всего, информирования, при организации новых мест.

Сравнение данных районных администраций и Комитета по строительству (рис.20) по количеству планируемых к открытию мест противоречиво. Возможно, несовпадение данных вызвано тем, что Комитет по строительству отчитывается календарными годами, а администрации районов учебными.

При этом, например, в Приморском районе расхождение данных составляет 930 мест: КС планирует к вводу 640 мест в 2015 году и 510 мест в 2016 году, в то время как район показал 225 мест в 2014/2015 уч.г. и 220 в 2015/2016 учебном году (расхождение на 705 мест): можно было бы предположить, что эти 705 мест будут введены в 2016 году, но уже в 2016/2017 учебном году. Однако сведения КС не дают такой уверенности: они планируют открыть в 2016 году 3 детских сада общей наполняемостью 510 мест, и даже если все они будут открыты только с 1 сентября 2016 года, то расхождение все равно составляет 195 мест. А, следовательно, органам исполнительной государственной власти необходимо тщательнее вести учет мест и оперативнее обновлять информацию.

Если сопоставить данные по открытию новых детских садов с количеством желающих получить для своего ребенка место в детском саду по районам, то становится ясно, что работа по планированию строительства существенно запаздывает.

Особенно ярко это видно в Красносельском районе: 290 мест, открытых к 2017 году не решат проблем многотысячной очереди, которая уже сегодня скопилась в районе. Помимо этого, Комитетом по строительству запланировано проектирование еще 14 детских садов общей наполняемостью 1940 мест (в 2 садах количество мест еще не определено, поэтому общее количество может увеличиться примерно на 400-450 мест). Однако даже при условии ввода проектируемых 14 садов до 2017-2018 гг. ситуация вряд ли изменится радикально, учитывая, что за счет ресурсов системы образования районов в 2016 году запланировано открыть только 400 мест.

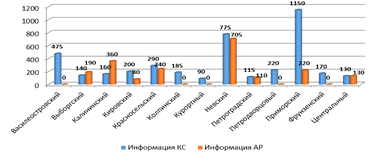


Рис.20 Количество новых мест за счет строительства по информации Комитета по строительству и администраций районов Санкт-Петербурга

Искажение информации наблюдается не только между вертикальными уровнями управления («комитет-администрация»), но и в горизонтальной плоскости управления («комитет-комитет»).Так, по мнению руководителей Комитета по экономической политике и стратегическому планированию (далее - КЭПИСП), в 2015 году планируется ввести в эксплуатацию 21 объект на 3715 мест. Однако Комитет по строительству информирует Уполномоченного только о 9 объектах общей наполняемостью 1520 мест.

Как показал анализ соответствия наполняемости групп согласно установленным санитарно-эпидемиологическими правилам и нормативам, группы значительно переполнены - от 105% до 144% в среднем по городу.Наполняемость на 96% наблюдается только в группах для детей с задержкой психического развития и в разновозрастных группах. Если в группах общеразвивающей направленности наполняемость в среднем по городу составляет 115 процентов, то группы круглосуточного пребывания - 144%, группы для детей с нарушением опорно-двигательного аппарата - 143%.

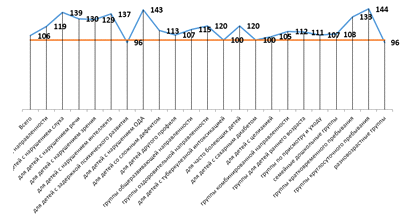


Рис.21 Процент наполнения групп в соответствии со стандартами

В целом анализ подтвердил наличие системных управленческих проблем по вопросам обеспечения доступности дошкольного образования и обозначил важные вопросы, требующие межведомственной координации и вмешательства Уполномоченного по правам ребенка, а именно:

)обеспечение прозрачности сведений о создании дополнительных мест в детских садах за счет нового строительства: «необходимо, прежде всего, синхронизировать развитие всех видов инфраструктур на… территории… Объемы жилищного строительства должны соответствовать возможностям территории, а ответственные за предоставление мест в детском саду сотрудники администрации должны получить оперативный доступ к актуальной информации о ведущемся строительстве;

)разработка стратегического плана (схемы) открытия групп компенсирующей направленности в детских садах в соответствии с потребностями детей с ОВЗ и с учетом территориальной доступности дошкольного образования;

)изучение опыта предоставления мест в детском саду не только с учетом даты подачи заявления, но и с учетом реальной жизненной ситуации семьи (по принципу нуждаемости).

Учитывая, что разрешение вопроса требует межведомственного взаимодействия, Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге было запланировано проведение заседание Экспертного совета.

С целью подготовки «Рабочего блокнота» участников и получения предварительной экспертной информации подготовленная справка «Анализ материалов исполнительных органов государственной власти

Санкт-Петербурга о доступности дошкольного образования в 2015 году» была направлена в администрации районов Санкт-Петербурга, Комитет по образованию, Комитет по строительству и Комитет по экономической политике и стратегическому планированию с просьбой провести проверку изложенной в справке информации, направить свои предложения по коррекции/дополнению представленных в справке данных, в том числе и с целью недопущения неверной трактовки полученной ранее информации.

До заседания Экспертного совета были получены комментарии экспертов. В целом в комментариях отмечалась корректность изложения данных. Эксперты предложили ряд дополнений, так как информация

на 1 сентября 2015 года несколько изменилась, а для принятия решения необходимы актуальные сведения.

Так в Василеостровском, Петроградском и Петродворцовом районах к началу 2015/2016 учебного года была достигнута 100% удовлетворенность заявлений родителей детей старше 3-х лет (ранее удовлетворенность составляла 98%, 85% и 96% соответственно). Ликвидация очереди, например, в Петроградском районе произошла за счет оптимизации групп: была проанализирована наполняемость открытых групп, выяснилось, что возможно сокращение подготовительных групп с малой наполняемостью, в освободившихся помещениях были открыты группы наиболее востребованные родителями - для 3-летних детей и детей от 2-х до 3-х лет. Администрации Петроградского района удалось ликвидировать очередь не только для детей старше 3-х лет, но и для детей младше 3-х лет (ранее удовлетворенность составляла 91 %).

Сотрудники администрации Колпинского района проинформировали о том, что при предоставлении первичных данных была допущена техническая ошибка: неверно указано количество удовлетворенных заявлений родителей детей младше 3-х лет (всего удовлетворенных заявлений должно быть 2140), существенно при этом менялся процент удовлетворенности - с 27 на 92%.

Таким образом, с учетом представленных комментариев в аналитическую справку были внесены следующие изменения:

«Так, с 1 сентября 2015 года планировали начать обучение в детском саду 53870 детей в возрасте до 3-х лет и 28402 детей в возрасте старше 3-х лет, однако удовлетворить смогли только потребности 39573 детей в возрасте до 3-х лет и 24733 детей в возрасте старше 3-х лет (73,5% и 87 % от общего количества желающих соответственно).

Если оценивать ситуацию по районам, то она весьма неоднозначна:

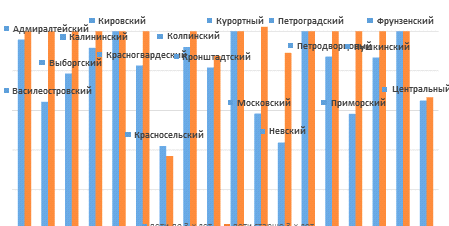


Рис.22Удовлетворенность потребности в дошкольном образовании

Только в четырех районах Санкт-Петербурга на 100% устроены в детские сады все дети, родители которых подали заявление, - Кировском, Курортном, Петроградском и Фрунзенском.

Сложнее всего устроить в детский сад ребенка до 3-х лет: в целом по городу охват составляет 73,5%. Хуже всего с доступностью для малышей обстоят дела в Красносельском районе - 42%, более 90% охват только в Адмиралтейском (96%) и Калининском (92%).

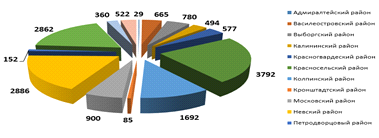


Рис.23 Количество детей в возрасте до 3-х лет, не получивших возможности стать воспитанниками системы дошкольного образования Санкт-Петербурга с 01.09.2015 г.

Эксперты должны были ответить на следующие вопросы:

каковы, с Вашей точки зрения, основные причины, ведущие к недостаточному удовлетворению потребности жителей Санкт-Петербурга в услугах дошкольного образования;

каковы основные механизмы обеспечения доступности дошкольного образования;

какие шаги необходимо предпринять исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга в дополнение к имеющимся программам и проектам для разрешения сложной ситуации по обеспечению доступности дошкольного образования.

На основании представленных экспертами ответов, для «Рабочего блокнота» было подготовлено графическое представление проблемы обеспечения доступности дошкольного образования в Санкт-Петербурге с использованием аналитического метода «галстук-бабочка» (рис.24).



Рис.24Основные риски (угрозы и их следствия) и пути их минимизации (барьеры и меры восстановления)

На заседание Экспертного совета были приглашены эксперты из Комитета по образованию, Комитета по строительству Санкт-Петербурга, Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, сотрудники администраций районов, представители образовательных и общественных организаций.

Представленная на рис. 24 схема позволила оптимизировать обсуждение:

во-первых, приглашенных экспертов не было необходимости знакомить с аналитическими материалами по проблематике Совета: у них уже была возможность заранее ознакомиться со справкой «Анализ материалов исполнительных органов государственной власти

Санкт-Петербурга о доступности дошкольного образования в 2015 году»;

во-вторых, схематично обозначенные на рис. 24 проблемы, позволили структурировать обсуждение экспертов, сконцентрировав их внимание на основных «болевых» аспектах и необходимости принятия решений именно по этим сложным проблемам.

В результате заседание длилось не более двух часов, а в ходе «мозгового штурма» экспертами были приняты решения, исполнение которых предполагает наличие управленческих действий на уровне администраций районов Санкт-Петербурга, на региональном и федеральном уровнях управления.

Так, администрациям районов было рекомендовано следующее:

обратить внимание на идентичность предоставляемой статистической информации в разные органы государственной власти с целью недопущения неверно принимаемых решений вышестоящими организациями;

активизировать работу с застройщиками по предоставлению в аренду помещений, расположенных на 1-2 этажах жилых зданий, для создания дошкольных образовательных организаций шаговой доступности.

Комитету по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга было рекомендовано продумать вопросы информирования населения Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий города в части размещения или планируемого размещения объектов дошкольного образования за счет средств бюджета и инвесторов.

Комитету по образованию эксперты предложили:

совместно с Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге и представителями Регионального отделения общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию!» провести встречу с представителями бизнес-сообщества Санкт-Петербурга с целью информирования о необходимости создания корпоративных детских садов;

провести анализ СанПиН 2.4.1.3049-13 "Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций" для подготовки предложений Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о смягчении отдельных требований СанПиН с целью появления дополнительных возможностей по созданию новых мест в действующих детских садах.

Комитету по строительству было рекомендовано подготовить предложения о внесении изменений в налоговое законодательство для мотивации строительных компаний к безвозмездной передаче построенных объектов социальной инфраструктуры в собственность региона.

Рекомендации экспертов были даны и Уполномоченному по правам ребенка в Санкт-Петербурге.

Во-первых, показатели запросовпо обеспечению доступности дошкольного образования в Санкт-Петербурге детскому омбудсмену необходимо скорректировать в соответствие не только с показателями Росстата, но и с показателями, опубликованными на федеральном сайте ФГАУ ГНИИ ИТТ «Информика», страница «Дошкольное образование» (адрес: <http://eo.edu.ru/site.htm?content=charts\_\_map&canton=3>) для того чтобы исполнительные органы государственной власти однозначно понимали полученный запрос и не направляли противоречивую информацию.

Во-вторых, Уполномоченному по правам ребенка в Санкт-Петербурге рекомендовано подготовить запросы в федеральные исполнительные органы государственной власти по следующим вопросам:

продления срока выплат пособия по уходу за ребенком с 1,5 лет до 3-х лет лицам, которые осуществляют уход за ребенком во время одноименного отпуска;

внесения изменений в документы, регламентирующие порядок приема и нахождения детей в дошкольных образовательных организациях в части введения льгот при приеме детям работающим гражданам и ответственности родителей в случае долговременного непосещения ребенком детского сада.

По мнению экспертов, данные управленческие решения будут способствовать повышению эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти по обеспечению доступности дошкольного образования.

Опрос экспертов после заседания Экспертного совета о целесообразности введения в процедуру проведения заседаний «Рабочего блокнота» и схемы «Основные риски (угрозы и их следствия) и пути их минимизации (барьеры и меры восстановления)» подтвердил предположение о том, что данные инструменты помогли проведению конструктивного диалога в сжатый временной промежуток.

В настоящее время рекомендации экспертов начинают получать реальное воплощение: 10 ноября 2015 года на совещании Председателя Правительства России Дмитрия Медведева с главами регионов по выполнению программы «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016-2025 годы Губернатор

Санкт-Петербурга «…отметил, что целесообразным было бы внести в налоговое законодательство России изменения, которые позволят инвестору получить налоговый вычет при безвозмездной передаче городу социальных объектов либо другие льготы…Дмитрий Медведев дал указание проработать предложения губернатора Санкт-Петербурга».

Заключение

Цель диссертационного проектирования состояла в определении возможности использования аналитических методов в практической деятельности региональных уполномоченных по правам ребёнка с целью обеспечения комплексных изменений в сфере детства.

Проектная часть работы представлена разработанным и апробированным алгоритмом действий Уполномоченного по правам ребенка для выработки конкретных предложений и рекомендаций прикладного характера, а также для принятия превентивных мер по предотвращению возможных рисков негативного развития существующих тенденций в сфере защиты прав и интересов детей:

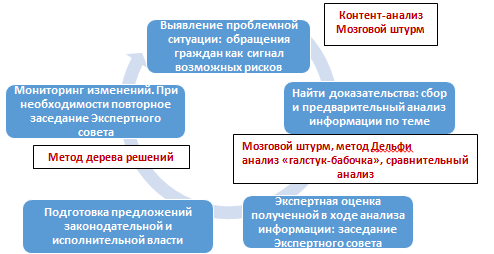


Рис. 25Алгоритм действий Уполномоченного по правам ребенка для выработки рекомендаций прикладного и превентивного характера

Новая форма сбора статистики обращений, как показало исследование, позволяет точнее проанализировать проблемы, связанные с обеспечением прав детей в сфере «Образование». Кроме того, опираясь на данные, полученные в ходе анализа обращений, Уполномоченный может сформировать своеобразный «портфель» прецедентов - кейсов по разрешению определенных проблем. Привлекая к анализу прецедентов экспертное сообщество, прежде всего, путем проведения заседаний Экспертного совета (особым инструментом подготовки - «Рабочий блокнот» для экспертов), можно рационализировать действия детского омбудсмена, а введение в процесс подготовки встреч с экспертами дополнительных аналитических методов позволит принимать адекватные проблеме решения в сжатые сроки.

Данные нововведения позволят усилить эвристический характер деятельности Уполномоченного по правам ребенка, а материалы, накопленные в ходе подготовки Экспертных советов могут стать дополнительным аналитическим источником для подготовки ежегодного доклада омбудсмена. В случае особой актуальности проблематики, рассматриваемой экспертами, возможен вариант подготовки спецдоклада с целью формирования предложений для оптимальных изменений в сфере соблюдения и защиты прав ребенка по конкретной тематике.

Внедрение аналитических методов в практику деятельности омбудсмена позволяет также компенсировать дефицитную управленческую функцию - координацию действий государственной власти региона в интересах детей.

Апробация алгоритма подтвердила, что выбору наилучшей альтернативы при принятии решений способствуют методы оценки риска. Критерием отбора необходимого инструментария являются доступность и низкая ресурсозатратность аналитического инструмента.

Эффективность деятельности омбудсмена при использовании аналитических методов в практике будет выше, если будут выполнены следующие условия:

организовано проведение систематического анализа обращений граждан с целью выявления проблем в сфере соблюдения и защиты прав ребенка на основе матрицы обращений;

обеспечено функционирование структур, которые готовы проводить своевременный анализ проблем и экспертную оценку рисков с использованием алгоритма подготовки Экспертного совета и «Рабочего блокнота»;

организовано непрерывное повышение квалификации сотрудников аппарата на основе рекомендаций по использованию методов оценки риска.

Список использованных источников и литературы

. Источники

Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Карелия в 2013 году. - 51 с. URL: http://karelia.rfdeti.ru/files.php. Дата обращения: 02.04.2014

Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Карелия за 2014 год. - 35 с. URL: http://karelia.rfdeti.ru/files.php. Дата обращения: 11.07.2015

Ежегодный доклад о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в 2013 году на территории Псковской области. - 51 с. URL: <http://pskov.rfdeti.ru/files.php>. Дата обращения: 02.04.2014

Ежегодный доклад о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в 2014 году на территории Псковской области. - 62 с. URL: http://pskov.rfdeti.ru/files.php. Дата обращения: 11.07.2015

Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге в 2013 году. - 656 с. URL: http://www.spbdeti.org/id4585. Дата обращения: 02.04.2014

Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге в 2014 году. - 417 с. URL: http://www.spbdeti.org/id5370. Дата обращения: 11.07.2015

. Нормативно-методическая литература

Закон Республики Карелия от 11.03.2011 №1468-ЗРК «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Карелия» URL: http://karelia.rfdeti.ru/files.php. Дата обращения: 02.04.2014

Закон Псковской области от 30 декабря 2009 года № 934-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Псковской области» URL: <http://pskov.rfdeti.ru/files.php>. Дата обращения: 02.04.2014

Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге». [Электронный ресурс]. - : URL: http://www.spbdeti.org/lawspb. Дата обращения 02.04.2014

Замечания общего порядка № 2 (2002) «Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка», подготовленные в ходе Тридцать второй сессии Комитета по правам ребенка ООН 13-31 января 2003 года. [Электронный ресурс]. - : URL: www.rfdeti.ru/files/31012003.doc (дата обращения 02.04.2014)

Конвенция о правах ребенка. [Электронный ресурс]. - : URL: www.rfdeti.ru/files/31012003.doc. Дата обращения: 02.04.2014

Конституция Российской Федерации. - :URL: http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm. Дата обращения: 17.07.2015

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 15489-1- 2007. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу Управление документами Общие требования ISO 15489-1-2001. М., СТАНДАРТИНФОРМ, 2007

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011. Менеджмент риска. Методы оценки риска. ISO/IES 31010:2009. Riskmanagement - Riskassessmenttechniques (IDT). - М., СТАНДАРТИНФОРМ, 2012 - с. 70

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года,утвержденные Правительством Российской Федерации 14.05.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_179480/. Дата обращения: 13.07.2015

Приказ Министерства образования и науки РФ от 06.10.09 № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования». URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_96801. Дата обращения: 19.07.2015

Проект Федерального закона «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. -: URL:www.yamalchild.ru/docs/project\_fz\_upr.doc. Дата обращения: 02.04.2014

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации». URL: http://273-фз.рф/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf. Дата обращения: 19.07.2015

. Литература

Баранчеев В.П. «Управление инновациями: учебник» /В.П. Баранчеев, Н.П. Масленникова, В.М. Мишин. - М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. - с.711

Братченко С.Л. Межличностный диалог и его основные атрибуты. // Психология с человеческим лицом: гуманистическая перспектива в постсоветской психологии. М., 1997. С.201-222. URL: http://alteredu.ru/2008/02/28/bratchenko-sl-mezhlichnostnyj-dialog-i-ponimanie/. Дата обращения: 07.04.2015

Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями/Под ред. Б.З. Мильнера. - М.:ИНФРА-М, 2009. - с. 624

Казакова. Е. И. Разработка и принятие управленческих решений. Учебно-методическое пособие. - НИУ ВШЭ - СПб.// Санкт-Петербург, 2011. -с.122

Корниенко Е.В. Методы прогнозирования и принятий решений. Учебно-методическое пособие. - Таганрог: Изд-ль С.А. Ступин, 2014.- 100 с.

Кулаков К.В. Права ребенка как категория правовая и педагогическая: история вопроса. URL: http://www.superinf.ru/view\_helpstud.php?id=915. Дата обращения: 07.04.2015

Курс «Права человека». Учебное пособие для сотрудников аппаратов уполномоченных и комиссий по правам человека в Российской Федерации. МХГ, 2009. URL: www.mhg.ru/files/010/kurs. Дата обращения: 07.04.2015

Лебедев О.Е., Майоров А.Н., Золотухина В.И. О соблюдении прав детей в образовательных учреждениях Российской Федерации. Доклад/ Под ред. А.Н. Майорова - СПб: Издательство «Образование - Культура». - 1999-2000, 200 с.

Пищулин В.И. Классификация прав человека: современные подходы. Журнал Правовая инициатива, № 3 2014, URL: <http://49e.ru/ru/2014/3/18>. Дата обращения: 07.04.2015

Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь. - 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М., 1999 - 479 с. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ\_dict/2930. Дата обращения: 05.11.2015

Сапожникова Т.И. «Учебно-методические материалы лекционного курса по «Теории управления»/ Читинский государственный университет. - 2009 - с. 145. URL: http://www.studfiles.ru/preview/2165276/. Дата обращения: 20.10.2015

Сатклифф Софи, Корт Юлиус «Проведение доказательной государственной политики: Что это? Как это работает? Какое значение имеет для развивающихся стран?» / Институт развития зарубежных стран, 2005. - с.54, URL: www.lgsp.uz/old/.../option.../odi\_evidence\_based\_policy\_paper\_ru.pdf. Дата обращения: 08.07.2015

Сигнал и шум: Почему одни прогнозы сбываются, а другие - нет / Нейт Сильвер; пер. с англ. П. Миронова: КоЛибри, Азбука-Аттикус; Москва; 2015

Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмена: эволюция традиций и современная практика.// Диссер. - М., 2007 - 250 с.

Толпегин П.В. Общественный стандарт работы некоммерческих организаций по рассмотрению обращений граждан. - М.: ЛЕНАНД, 2010. - 128 с

Холодков А. Аналитический аппарат для принятия решений - «простые» методы. URL: <http://ит-консультант.рф/it/?p=297>. Дата обращения: 19.07.2015

Ченцов С.Д., Новикова А.Е. «Становление института Уполномоченного по правам ребенка в России». Молодий вчений. - 2014. - № 1 (03) - с.121-126. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-upolnomochennogo-po-pravam-rebenka-v-rossii. Дата обращения: 25.10.2015

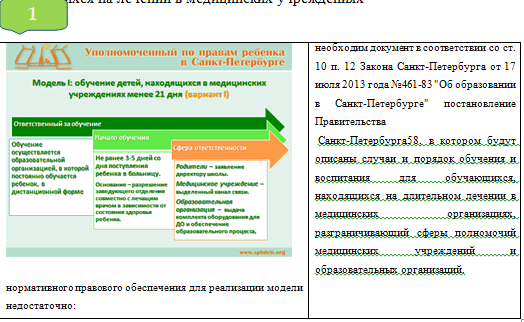
Шелобаев С.И., Шелобаева И.С., Бушуев В.Д. Теоретико-методологические основы экономического прогнозирования// Фундаментальные исследования. - 2008. - № 1 - С. 125-128. URL: www.rae.ru/fs/?section=content&op=show\_article&article\_id=2471. Дата обращения: 13.07.2015.

Широ С.В. «Права ребенка: необходимость внедрения новых механизмов защиты: Монография». - Мурманск: ОАО МИП «Север», 2009 - с.168

Юрина Ю.Г. К вопросу о классификации обращений граждан в органы власти. Теория и практика общественного развития (2014, № 5). - с. 41-45. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-klassifikatsii-obrascheniy-grazhdan-v-organy-vlasti. Дата обращения: 15.07.15

Приложение № 1

Модели организации образовательного процесса для детей, находящихся на лечении в медицинских учреждениях



Риски реализации модели:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Медицинское учреждение | | Образовательная организация | |
|  | Риск | Путь преодоления | Риск | Путь преодоления |
| 1. | Если ребенок приехал из другого региона РФ, а школа, в которой он постоянно обучается, не готова к ДО | Модель I, вариант II (представлен ниже) | Недостаток квалифицированных педагогических кадров, готовых вести ДО | 1.Повышение квалификации персонала. 2. Модель I, вариант II: заключение договора со школой, территориально близко расположенной к медицинскому учреждению. |
| 2. | Технические проблемы: отсутствие Интернета с достаточной скоростью | Выделение средств для обеспечения трафика | Технические проблемы: отсутствие выделенных комплектов оборудования для ДО | 1. Эффективное использование средств для обеспечения покупки комплектов ДО . 2. Аутсорсинг (как вариант, создание городской базы комплектов для ДО). |
| 3. |  |  | Нецелесообразность обучения в дистанционном режиме ряда предметов учебного плана | Заявление родителей о выведении ряда предметов учебного плана на самообразование в форме экстерната, перераспределение часов, выделяемых на надомное обучение, на те предметы, по которым ребенку требуется усиленная подготовка. |



Риски реализации модели

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Медицинское учреждение | | Образовательная организация | |
|  | Риск | Путь преодоления | Риск | Путь преодоления |
| 1. | Нехватка помещений для организации образователь-ного процесса | Эффективное использование помещений, умелая логистика проведения занятий в медицинских кабинетах и палатах | Двойное финансирование обучения ребенка - в школе, где ребенок обучается постоянно, и в школе, с которой больница заключает договор | Нормативный документ, регламентирующий нормативы затрат при сетевом взаимодействии. |
| 2. |  |  | Нецелесообразность обучения в условиях больницы ряда предметов учебного плана | Заявление родителей о выведении ряда предметов учебного плана на самообразование в форме экстерната, перераспределение часов, выделяемых на надомное обучение, на те предметы, по которым ребенку требуется усиленная подготовка. Экстернат будет проведен в школе, в которой ребенок обучается постоянно. |



Риски реализации модели

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Медицинское учреждение | | Образовательная организация | |
|  | Риск | Путь преодоления | Риск | Путь преодоления |
| 1. | Если ребенок приехал из другого региона РФ, а школа, в которой он постоянно обучается, не готова к ДО | Модель II, вариант II (представлен ниже) | Недостаток квалифицированных педагогических кадров, готовых вести ДО | 1.Повышение квалификации персонала. 2. Модель I, вариант II: заключение договора со школой, территориально близко расположенной к медицинскому учреждению. |
| 2. | Технические проблемы: отсутствие Интернета с достаточной скоростью | Выделение средств для обеспечения трафика | Технические проблемы: отсутствие выделенных комплектов оборудования для ДО | 1. Эффективное использование средств для обеспечения покупки комплектов ДО . 2. Аутсорсинг (как вариант, создание городской базы комплектов для ДО). |
| 3. |  |  | Нецелесообразность обучения в дистанционном режиме ряда предметов учебного плана | Заявление родителей о выведении ряда предметов учебного плана на самообразование в форме экстерната, перераспределение часов, выделяемых на надомное обучение, на те предметы, по которым ребенку требуется усиленная подготовка. |



Риски реализации модели

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Медицинское учреждение | | Образовательная организация | |
|  | Риск | Путь преодоления | Риск | Путь преодоления |
| 1. | Необходимость получения лицензии | Дополнительное финансирование для выполнения лицензионных условий | Двойное финансирование обучения ребенка - в школе, где ребенок обучается постоянно, и в структурном подразделении больницы | Нормативный документ, регламентирующий нормативы затрат при сетевом взаимодействии. |
| 2. | Низкая загруженность структурного подразделения | Анализ целесообразности открытия подразделения до его фактического открытия |  |  |



Риски реализации модели

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Медицинское учреждение | | Образовательная организация | |
|  | Риск | Путь преодоления | Риск | Путь преодоления |
| 1. | Нехватка помещений для организации образовательного процесса | Эффективное использование помещений, умелая логистика проведения занятий в медицинских кабинетах и палатах | Двойное финансирование обучения ребенка - в школе, где ребенок обучается постоянно, и в школе, с которой больница заключает договор | Нормативный документ, регламентирующий нормативы затрат при сетевом взаимодействии. |
| 2. |  |  | Нецелесообразность обучения в условиях больницы ряда предметов учебного плана | Заявление родителей о выведении ряда предметов учебного плана на самообразование в форме экстерната, перераспределение часов, выделяемых на надомное обучение, на те предметы, по которым ребенку требуется усиленная подготовка. Экстернат будет проведен в школе, в которой ребенок обучается постоянно. |



Риски реализации модели

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Медицинское учреждение | | Образовательная организация | |
|  | Риск | Путь преодоления | Риск | Путь преодоления |
| 1. |  |  | Необходимость выделения средств для создания городского единого центра дистанционного обучения | Формирование ведомственной программы Санкт-Петербурга |
| 2. |  |  | Двойное финансирование обучения ребенка - в школе, где ребенок обучается постоянно, и в едином центре. | Нормативный документ, регламентирующий нормативы затрат при сетевом взаимодействии. |
| 3. |  |  | Нецелесообразность обучения в условиях больницы ряда предметов учебного плана | Заявление родителей о выведении ряда предметов учебного плана на самообразование в форме экстерната, перераспределение часов, выделяемых на надомное обучение, на те предметы, по которым ребенку требуется усиленная подготовка. Экстернат будет проведен в школе, в которой ребенок обучается постоянно. |

Приложение №2

ИНФОРМАЦИЯ

о дошкольном образовании в (указать наименование района) Санкт-Петербурга (данные на 1 июля 2015 г.)

Раздел 1. Общие сведения об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования в районе

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование показателя | Общее количество в районной образователь-ной системе | Общее количество по муниципальным округам (далее - МО) | | |
|  |  |  | МО №/наименование | МО №/наименование | …(количество столбцов зависит от количества МО в районе) |
| 1 | Дошкольная образовательная организация (государственная) |  |  |  |  |
| 2 | Дошкольная образовательная организация (негосударственная) |  |  |  |  |
| 3 | Дошкольное структурное подразделение в общеобразовательной организации |  |  |  |  |
| 4 | Структурное подразделение(группы), осуществляющее образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, организованные при организации дополнительного образования детей |  |  |  |  |
| 5 | Структурное подразделение (группы), осуществляющее образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, организованные при ином юридическом лице(указать каком) |  |  |  |  |

Раздел 2. Сведения о численности воспитанников

Распределение воспитанников по группам в целом по району:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование показателей | Численность воспитанников, человек | | | | | Число групп, единиц | | | Число мест |
|  |  | всего | из них: | | | | всего | для детей в возрасте до 3-х лет | для детей в возрасте 3 года и старше | всего (исходя из предельной наполняемости групп, установленной санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами) |
|  |  |  | в группах для детей в возрасте до 3-х лет | в группах для детей в возрасте 3 года и старше | с ограниченными возможностями здоровья | |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  | всего | в том числе инвалиды |  |  |  |  |
| 1 | Всего воспитанников по всем видам групп |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Всего воспитанников в группах компенсирующей направленности, в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.1 | для детейс нарушением слуха |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.2 | для детейс нарушением речи |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.3 | для детейс нарушением зрения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.4 | для детейс нарушением интеллекта |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.5 | для детейс задержкой психического развития |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.6 | для детейс нарушением опорно-двигательного аппарата |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.7 | для детейсо сложным дефектом |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2.8 | для детейдругого профиля (указать какой профиль) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3 | Всего воспитанников в группах общеразвивающей направленности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4 | Всего воспитанников в группах оздоровительной направленности,из них: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.1 | для детей с туберкулезной интоксикацией |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.2 | для часто болеющих детей |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.3 | для детей с сахарным диабетом |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.4 | для детей с фенилкетонурией |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4.5 | для детей с целиакией |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5 | Всего воспитанников в группах комбинированной направленности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 6 | Всего воспитанников в группах для детей раннего возраста |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 7 | Всего воспитанников в группах по присмотру и уходу |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 8 | Всего воспитанников в семейных дошкольных группах |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 9 | Всего воспитанников в группах кратковременного пребывания |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 10 | Всего воспитанников в группах круглосуточного пребывания |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 11 | Всего воспитанников в разновозрастных группах |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

. Обеспечение доступности дошкольного образования

.1.Охват детей дошкольными образовательными услугами от общего количества дошкольников данного возраста, проживающих на территории района

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование показателя | Общее количество заявлений в целом по району | Количество заявлений по муниципальным округам (далее - МО) | | | Общее количество удовлетворенных заявлений в целом по району | Количество удовлетворенных заявлений по муниципальным округам (далее - МО) | | |
|  |  |  | МО №/наименование | МО №/наименование | … (количество столбцов зависит от количества МО в районе) |  | МО №/наименование | МО №/наименование | … (количество столбцов зависит от количества МО в районе) |
| 1 | Количество детейв возрасте до 3-х лет, чьи родители подали заявления о необходимости предоставления услуг дошкольного образования с 1 сентября 2015 года |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Количество детейв возрасте от 3-х лет, чьи родители подали заявления о необходимости предоставления услуг дошкольного образования с 1 сентября 2015 года |  |  |  |  |  |  |  |  |

.2.Информация о группах кратковременного пребывания детей

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование показателя | Общее количество в целом по району | | Количество по муниципальным округам (далее - МО) информация на 1 сентября 2015 г. | | |
|  |  | в 2014-2015 учебном году | с 1 сентября 2015 г. | МО №/наимено-вание | МО №/наимено-вание | … (количество столбцов зависит от количества МО в районе) |
| 1 | Количество детей, чьи родители целенаправленно выбирали группу кратковременного пребывания |  |  |  |  |  |
| 2 | Количество детей, чьи родители вынуждено выбирали группу кратковременного пребывания, так как вакантных мест в группах полного дня не было |  |  |  |  |  |
| 3 | Количество детей, перешедших\* в группу полного дня в связи с появлением вакантного места \*для 1 сентября 2015 - переходящих |  |  |  |  |  |

.3.Информация об открытии дополнительных мест для дошкольников

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование | в 2014-2015 учебном году | | планируется в 2015-2016 учебном году | |
|  |  | план | факт | с 1 сентября 2015 г. | с 1 января 2016 г. |
| 1 | Количество мест, открытых в дошкольных образовательных организациях за счет повышения эффективности использования зданий учреждения |  |  |  |  |
| 2 | Количество мест, открытых в общеобразовательных организациях за счет повышения эффективности использования зданий учреждения и/или открытия дошкольного структурного подразделения |  |  |  |  |
| 3 | Количество мест, открытых в организации дополнительного образования детей за счет повышения эффективности использования зданий учреждения и/или открытия дошкольного структурного подразделения |  |  |  |  |
| 4 | Количество мест, открытых в иных организациях (указать каких) |  |  |  |  |
| 5 | Количество мест, открытых за счет нового строительства зданий детских садов |  |  |  |  |
| 6 | Количество мест, открытых за счет передачи в систему дошкольного образования зданий детских садов, используемых не по проектному назначению |  |  |  |  |
| 7 | Количество мест, открытых за счет иных возможностей (указать каких) |  |  |  |  |
| Всего | |  |  |  |  |

.4.Информация о семьях, нуждающихся в дошкольном образовании (по месту проживания)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование | в 2014-2015 учебном году | | с 1 сентября 2015 г. | |
|  |  | Количество заявлений, по которым принято положительное решение (место предоставлено) | Количество заявлений, по которым получен отказ в связи с отсутствием вакантных мест | Количество заявлений, по которым принято положительное решение (место предоставлено) | Количество заявлений, по которым получен отказ в связи с отсутствием вакантных мест |
| 1 | Количество заявлений от родителей (законных представителей) детей, зарегистрированных в Санкт-Петербурге |  |  |  |  |
| 2 | Количество заявлений от родителей (законных представителей) детей, зарегистрированных в Ленинградской области |  |  |  |  |
| 3 | Количество заявлений от родителей (законных представителей) детей, зарегистрированных в иных субъектах Российской Федерации |  |  |  |  |
| 4 | Количество заявлений от родителей (законных представителей) детей-иностранных граждан, временно зарегистрированных в Санкт-Петербурге |  |  |  |  |

3.5.Информация о семьях, обеспеченных дошкольным образованием (трудовая занятость)

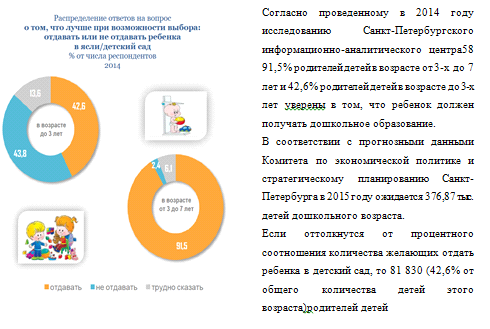
|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п.п. | Наименование показателя | Информация по 2014/2015 учебному году |
|  |  |  |
| 1 | Количество детейв возрасте до 3-х лет, чьи родитель/родители не заняты трудовой деятельностью (не работают) |  |
| 2 | Количество детейв возрасте от 3-х лет и старше, чьи родитель/родители не заняты трудовой деятельностью (не работают) |  |

Приложение №3

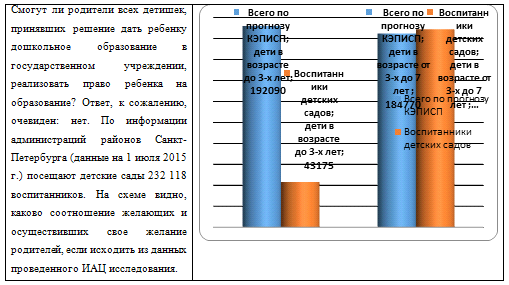
АНАЛИЗ

материалов исполнительных органов государственной власти

Санкт-Петербурга о доступности дошкольного образования в 2015 году (данные на 1 июля 2015 г.)



в возрасте до 3-х лет и 169064 (91,5% соответственно) родителей детей в возрасте от 3-х до 7 лет (в целом, это более 250 тыс. человек) хотели бы воспользоваться своим конституционным правом.

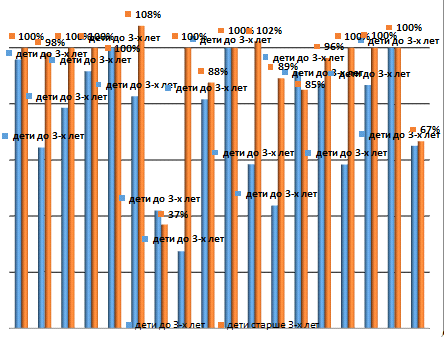


Большее количество воспитанников в возрасте старше 3-х лет, очевидно, можно объяснить тем, что детские сады Санкт-Петербурга открыты не только для маленьких жителей мегаполиса, но и жителей других регионов Российской Федерации, прежде всего, Ленинградской области.

Данные администраций районов Санкт-Петербурга на 1 июля 2015 г. (далее - данные АР) подтверждают наличие проблемы с определением ребенка в детский сад, к счастью, в меньших пропорциях.

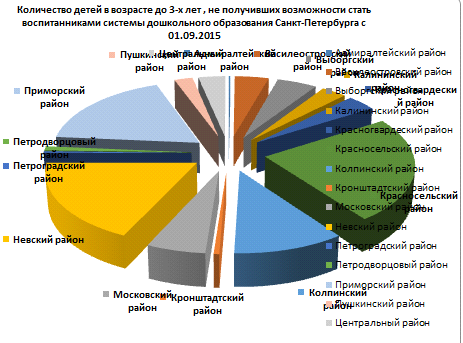
Так, с 1 сентября 2015 года планировали начать обучение в детском саду 53870 детей в возрасте до 3-х лет и 28402 детей в возрасте старше 3-х лет, однако удовлетворить смогли только потребности 38013 детей в возрасте до 3-х лет и 24581 детей в возрасте старше 3-х лет (71% и 87 % от общего количества желающих соответственно).

Если оценивать ситуацию по районам, то она весьма неоднозначна:



Только в трех районах Санкт-Петербурга 100% устроены в детские сады все дети, родители которых подали заявление, - Кировском, Курортном и Фрунзенском.

Сложнее всего устроить в детский сад ребенка до 3-х лет: в целом по городу охват составляет 71%. Хуже всего с доступностью для малышей обстоят дела в Колпинском районе - 27%, более 90% охват только в Адмиралтейском (96%) и Калининском (92%).



Дети старше 3-х лет 100% обеспечены местами в 11 районах города (в целом по городу охват составляет 87%.)

Если опираться на сухие цифры статистики, то хуже всего обстоят дела для детей старше 3-х лет в Центральном районе (67%). Однако эта цифра не отражает реальной ситуации с местами. В районе почти 300 (!) пустующих мест: родители не хотят принимать вакантные места, они ждут место только в том саду, который обозначили в своем заявлении. Вывод, который напрашивается в этом случае: очевидно, у родителей нет острой необходимости обеспечения присмотра и ухода за детьми, они ждут место в том саду, который максимально обеспечит, с их точки зрения, развитие ребенка.

Менее 90% обеспеченность местами детей старше 3-х лет в Невском (89%), Кронштадтском (88%), Петроградском (85%) районах.

Тяжелее всего ситуация в Красносельском районе, где обеспеченность составила только 37%.



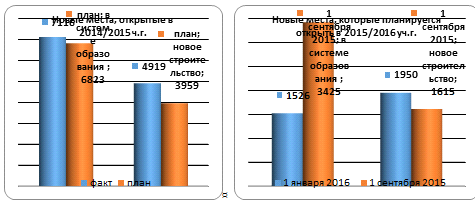
апреля 2015 года по инициативе Уполномоченного в Красносельском районе проводилось рабочее совещание с привлечением сотрудников Комитета по образованию, Комитета по строительству, Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, в ходе которого было принято решение об изыскании возможностей открытия дополнительных мест в дошкольных образовательных организациях. 15 июля 2015 года состоялось повторное заседание, на котором были представлены промежуточные итоги проведенной исполнительными органами государственной власти работы по обеспечению доступности дошкольного образования в соответствии с принятыми ранее решениями: в 2015 году в системе дошкольного образования Красносельского района Санкт-Петербурга дополнительно создано

мест. Однако вновь созданные места не решили проблемы доступности: сейчас очередь в районе составляет 7026 человек, это 35,7% от общей очереди в городе.

Органы исполнительной власти Санкт-Петербурга предпринимают серьезные попытки по созданию новых мест в дошкольных организациях. По данным АР:

в 2014/2015 уч.г. было открыто 12035 новых мест, план даже перевыполнили на 1253 места,

в 2015/2016 уч.г. планируется открыть 8516 новых мест.



Однако ситуацию с доступностью дошкольного образования пока решить не удается. Согласно данным АР, завершив к 30 июня комплектование детских садов, не удалось выполнить целевой показатель государственной программыСанкт-Петербурга "Развитие образования в Санкт-Петербурге"на 2015-2020 годы по 100% доступности дошкольного образования.

В 2014/2015 учебном году за счет эффективности используемых зданий система образования по данным АР собственными силами открыла 7101. Однако силы эти на исходе: в 2015/2016 учебном году к открытию планируется уже 4951 место. Уполномоченному стали поступать коллективные жалобы родителей воспитанников системы дошкольного образования на то, что администрации детских садов вынуждены переоборудовать помещения, где ранее проводились занятия по музыке, изо или физкультуре, и открывать в них группы для новых воспитанников.

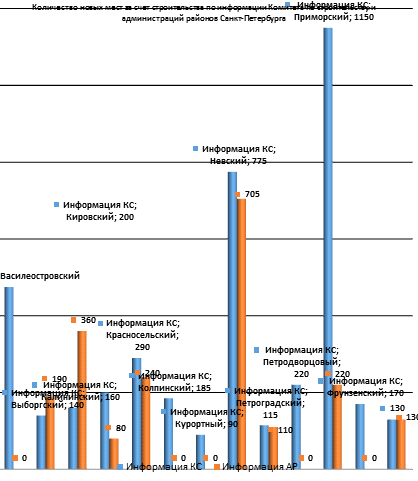
По информации Комитета по строительству в 2015 году планируется к вводу

новых зданий детских садов общей наполняемостью 1740 мест, в 2016 - 15 зданий, общей наполняемостью 2360 мест. К сожалению, ввод новых зданий детских садов не решит проблемы доступности.

Анализ информации Комитета по строительству (КС) позволяет выявить некоторые сложности межведомственного взаимодействия и, прежде всего, информирования, при организации новых мест.

Ниже на графике представлена информация о количестве планируемых к открытию мест по информации Комитета по строительству и данным АР. Возможно, несовпадение данных вызвано тем, что Комитет по строительству отчитывается календарными годами, а администрации районов учебными.

Однако, например, в Приморском районе расхождение данных составляет 930 мест: КС планирует к вводу 640 мест в 2015 году и 510 мест в 2016 году, в то время как район показал 225 мест в 2014/2015 уч.г. и 220 в 2015/2016 учебном году (расхождение на 705 мест): можно было бы предположить, что эти 705 мест будут введены в 2016 году, но уже в 2016/2017 учебном году. Однако сведения КС не дают такой уверенности: они планируют открыть в 2016 году 3 детских сада общей наполняемостью 510 мест, и даже если все они будут открыты только с 1 сентября 2016 года, то расхождение все равно составляет 195 мест. А, следовательно, органам исполнительной государственной власти необходимо тщательнее вести учет мест и оперативнее обновлять информацию.



Ранее Уполномоченный направляла курирующему строительство вице-губернатору Санкт-Петербурга предложение, поступившее от участников Экспертного совета при Уполномоченном: сделать открытой и доступной информацию о строительстве детских садов, не только для органов исполнительной государственной власти, но и для потенциальных покупателей, которые, приобретая новое жилье, делали бы осознанный выбор, понимая, как будет развиваться социальная инфраструктура там, где они покупают квартиру. Тогда, с точки зрения экспертов, не было бы никаких обманутых ожиданий и претензий к администрациям районов, которые не ведут строительства жилья, но являются ответственными за выдачу направлений в детские сады.

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |