



Моделирование интегрированной системы социальной защиты детей в Казахстане

® ЮНИСЕФ, Казахстан 2011

Изложенные в настоящем издании мнения отражают точку зрения их авторов и необязательно отражают подходы и взгляды Детского фонда ООН. Обозначения, используемые в настоящем издании, и изложение материала не подразумевает выражение со стороны ЮНИСЕФ какого бы то ни было мнения в отношении правового статуса Казахстана или иной страны или территории, ее органов власти, или делимитации ее границ.

При перепечатке, цитировании или ином использовании материалов ссылка обязательна.

Данное издание распространяется бесплатно.

Детский фонд ООН в Республике Казахстан

г. Астана, 010000

ул. Бейбитшилик, 10-а, блок 1

тел.: (+7 7172) 321-797, 322-969

факс: (+7 7172) 321-803

веб-сайт: www.unicef.kz

электронная почта: taderkhina@unicef.org, skhudaibergenov@unicef.org

в публикации использованы фотографии из архива ЮНИСЕФ

дизайн и верстка: Лилия Ненашева



*Моделирование интегрированной
системы социальной защиты детей
в Казахстане*

*подготовлено для ЮНИСЕФ
Каролин Гамильтон и Джонатан Ваткинс,
международными экспертами,
Центр по правам ребенка
Университет Эссекс, Великобритания*

Содержание

Часть I	4
1. Введение	5
2. Справка	6
3. Определение охраны детства	7
4. Цель: дети, нуждающиеся в защите	9
5. Выявление детей, нуждающихся в защите: механизмы рассмотрения	12
6. Порядок действий при поступлении обвинения в жестоком обращении	18
7. Конфиденциальность	25
8. Классификация детей в целях образования и выдачи пособий. ПМПК и МСЭК	26
9. Услуги для детей	27
10. Планирование службы по охране прав ребенка	29
11. Охрана прав ребенка на уровне органов центрального государственного управления	30
12. Пилотная схема интегрированной охраны прав ребенка на местном уровне	32
13. Рассмотрение бюджета и движение наличных средств для усиления профилактических работ	39
14. Законодательная база пилотного проекта	39
Часть II	40
15. Закон «О специальных социальных услугах», преимущества и недостатки	41
Часть III	44
16. Разработка учебного плана по специальности «Социальная работа»	45
Приложения:	48
Таблица 1. Основные показатели по охране детей	50
Таблица 2. Учебный план по специальности «Социальная работа» Карагандинского университета	52
Учреждения и организации, информация которых использовалась для проведения данной оценки	57

Часть I



1. Введение

В отчете представлен обзор методов охраны прав ребенка в Казахстане. Согласно ТЗ на составление настоящего отчета, его автор должен представить рекомендации по следующим вопросам:

- а) Интегрированная на местном уровне система охраны прав ребенка;
- б) Характер, форма и место проведения возможных пилотных проектов, обеспечивающих интегрированную систему охраны прав ребенка
- в) Усиление системы охраны прав ребенка на уровне центрального правительства
- г) Оценка апробирования специальных социальных услуг в ряде областей для определения усвоенных уроков;
- е) Переход к текущим учебным планам по специальности «Социальная работа».

Для выполнения данного обзора со 2 по 13 апреля 2010 г. состоялся визит консультанта Центра по правам ребенка в Казахстане, где он провел консультацию с рядом органов, учреждений и лиц, перечисленных в конце данного документа. Центру также был предоставлен ряд отчетов по охране ребенка, финансированию услуг и управлению услугами. Целью отчета является не воспроизведение работ, выполненных экспертами, а выполнение обзора данной деятельности. Более подробную информацию по текущим работам в системе охраны детства смотрите в отчетах, приведенных в конце документа.

2. Справка

Казахстан, как и другие государства Центральной Азии, получил независимость в 1991 г. Как и в других странах бывшего Советского Союза, система охраны прав ребенка в Казахстане преимущественно отражает модель системы, существовавшей в СССР до 1991 г., в которой преимущественно используется помещение в учреждения закрытого типа и недостаточно развитая сфера обслуживания детей. Недостатки системы охраны детства и механизмов обеспечения охраны рассмотрены в ряде отчетов. Однако правительство Казахстана взяло на себя обязательство по реформированию системы, и данный процесс уже приведен в действие: был принят Закон «О специальных социальных услугах», который представляет собой общую правовую базу для развития сферы охраны прав детей, находящихся в группе риска, и принятого недавно проекта Семейного Кодекса.

По данным статистики¹ Казахстан занимает 86 место (среди 193 стран) по смертности младенцев и детей в возрасте младше 5 лет. И, несмотря на то, что Казахстан не относится к странам с самым высоким уровнем смертности, и за последние 20 лет ситуация значительно улучшилась, Казахстану предстоит еще немало работы, чтобы достичь уровня развитых стран. В 1990 г. смертность среди детей в возрасте младше 5 лет составляла 60 из 1000, но к 2008 г. данный показатель снизился до 30. Аналогично уровень смертности младенцев (детей в возрасте младше 1 года) снизился с 51 из 1000 в 1990 г. до 27 в 2008 г. Для сравнения: во Франции в 2008 г. смертность среди детей в возрасте младше 5 лет равна 4 из 1000, а уровень смертности детей первого года жизни составил 3 из 1000.

По некоторым показателям благосостояния детей Казахстан добился хороших результатов. В стране отмечается высокий уровень рождаемости и низкий уровень эксплуатации детского труда и браков среди несовершеннолетних. Однако статистика ЮНИСЕФ за 2008 г.² показывает, что в отношении 52% детей в возрасте 2-14 лет применялось физическое или психологическое наказание. И хотя данный уровень ниже, чем во многих других странах, данный вопрос также вызывает беспокойство.

¹ http://www.unicef.org/rightsite/sowc/pdfs/statistics/SOWC_Spec_Ed_CRC_TABLE%201.%20BASIC%20INDICATORS_EN_141309.pdf. См. таблицы в конце Отчета.

² Там же.

3. Определение охраны детства

В Казахстане термин «охрана детства» используется как обобщающий термин для обозначения любых действий по оказанию поддержки и социальных услуг детям, а также административных действий, связанных с организацией, контролем, финансированием и оказанием данных услуг.

После принятия Конвенции ООН о правах ребенка (КПР) общее толкование термина «охрана детства» было конкретизировано. Статья 19 КПР определяет охрану прав ребенка в контексте КПР. В соответствии с данной статьей, Государства принимают:

«все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительские меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления³, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке».



³ Существует четыре основные категории жестокого обращения с ребенком: небрежное обращение, физическое насилие, психологическое/эмоциональное насилие и сексуальное злоупотребление в отношении детей. Факт жестокого обращения с ребенком случается тогда, когда ответственный за ребенка взрослый не удовлетворяет соответствующим образом его различные потребности, включающие физические (отсутствие соответствующего питания, одежды или предметов гигиены), эмоциональные (отсутствие воспитания или любви), образовательные (в случае, когда ребенка не зачисляют в школу) или медицинские (отсутствие лечения ребенка лекарственными средствами или когда ребенка не отводят к врачу). Физическое насилие включает удары ногой, толкания, нанесение ударов предметами, шлепки, нанесение ударов кулаком, прижигание, наличие синяков, таскание за уши или волосы, удушение или встряхивание ребенка, а также другие способы причинения боли или вреда, как, например, отравление (например, при помощи опасных лекарств или алкоголя), утопление или удушение. Сексуальное злоупотребление в отношении ребенка – это совращение ребенка взрослым или более старшим подростком в целях достижения полового возбуждения, и включает просьбы или оказание на ребенка давления с целью вовлечения его в сексуальные действия (независимо от результата), непристойное обнажение половых органов перед ребенком, демонстрация ребенку фильмов и изображений порнографического характера, фактический сексуальный контакт с ребенком, физический контакт с половыми органами ребенка, разглядывание половых органов ребенка при отсутствии физического контакта или использование ребенка для создания детской порнографии. Сложнее всего дать определение эмоциональному насилию, которое обычно включает ругательство, осмеяние, порчу, уничтожение личных вещей, пытки или умерщвление домашнего животного, излишняя критика, несоответствующие или чрезмерные требования, изоляция от общества и регулярное приклеивание ярлыков или унижение

Руководство ООН по Альтернативным методам попечения дополняет⁴ Статью 19 и более подробно описывает процесс обеспечения охраны прав ребенка в Государствах.

В настоящее время, оказание услуг, именуемых «услуги по охране ребенка» в Казахстане выполняются на местном уровне Департаментом по защите прав детей, органом опеки и попечительства, Департаментом полиции по делам несовершеннолетних и Комиссией по делам несовершеннолетних и защите несовершеннолетних. Законодательство предоставляет всем указанным органам полномочия по обеспечению охраны детей, нуждающихся в защите. На центральном уровне нет министерства, отвечающего за охрану прав детей. Данную ответственность несут Министерство образования и науки, Министерство внутренних дел, Министерство труда и социальной защиты, Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, Национальный комитет по охране прав детей.

Обзор данной системы, выполненный автором, показывает, что ответственность за охрану прав ребенка на местном уровне разделена между различными органами и скорее имеет пассивный

характер, нежели активный. Данная система подразумевает, что дети сами должны обращаться за помощью, не осуществляя активный поиск детей, нуждающихся в защите. Например, в орган опеки и попечительства чаще всего обращаются родители детей по причине бедности, в случае развода, смерти родителей, неполноценности. А помощь оказывается, исходя из финансовых потребностей семьи, а не потребностей ребенка.

Ни местный Департамент по защите прав детей, ни орган опеки и попечительства не в силах предоставить эффективные услуги по охране прав ребенка. Оба государственных органа оказывают лишь ограниченный спектр услуг, не соответствующих стандартам, указанным в Руководстве ООН по альтернативным методам попечительства. Это объясняется несколькими причинами, включая недостаток подготовки, компетенции, ресурсов и соответствующей законодательной базы, в рамках которой существует система охраны прав ребенка.

Между больницами, врачами, школами, дошкольными учреждениями и органами опеки и попечительства не производится обмен информацией в достаточном объеме о возможной подверженности ребенка жестокому/небрежному обращению и эксплуатации, при появлении соответствующих подозрений. Это частично объясняется отсутствием справочно-информационной службы в большинстве регионов. При наличии справочно-информационных центров, надлежащему выполнению мероприятий по ведению ребенка мешает недостаток квалификации сотрудников, неверие в необходимость защиты детей, отсутствие механизмов и низкий уровень обеспечения на местном уровне. По этой причине мы приходим к выводу, что, несмотря на то, что система охраны прав ребенка охватывает достаточно большое количество детей, остается неясным, подвержены ли все эти дети жестокому/небрежному обращению или эксплуатации. В настоящее время статус большинства детей не определен, что не исключает возможности подверженности их риску.

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи [на основе отчета Третьего Комитета (А/64/434)] 64/142, 20 ноября 2009 г.

4. Цель: дети, нуждающиеся в защите

Согласно данному отчету, множеству детей принесет пользу система оказания поддержки и социальных услуг. Однако мы придерживаемся мнения, что, прежде всего, охрана прав ребенка должна быть направлена на определение и охрану небольших групп детей, подверженных риску жестокого обращения, эксплуатации и невыполнения обязанностей по попечению со стороны семьи и окружающих, в соответствии со Статьей 19 КПП. В соответствии с КПП данная группа детей нуждается в охране, кроме того, охрана таких детей повсеместно считается важнейшей целью всех признанных и успешных систем охраны прав ребенка.

На схеме 1 показаны различные категории детей, данная классификация применима для всех Государств. Дети, относящиеся к первой категории – это дети, описанные в статье 19 КПП: дети, подверженные риску жестокого обращения, эксплуатации и небрежного обращения, которым Государство обязано предоставлять защиту. Для удовлетворения потребностей детей данной категории необходимо принимать активные меры. На схеме также показаны первичные меры, которые необходимо предпринять для охраны прав ребенка. В условиях ограниченных ресурсов необходимо направить все усилия на данную категорию детей.

Детям, относящимся ко второй категории, необходимо предоставлять не охрану, а социальные услуги, что позволит им развиваться и реализовать свой потенциал. Данные меры направлены скорее на их развитие, чем на охрану. Если Государство располагает финансами и кадрами, оно осуществляет предоставление спектра услуг по поддержке, являющихся, прежде всего, превентивными и направленными на воспитание в родной семье, посредством местного отделения системы охраны прав ребенка. Данные услуги должны предотвратить переход детей в первую категорию впоследствии. Ко второй категории относят-



схема 1

Категории детей

Необходимые меры

Дети, которых Государство обязано защитить от всех форм физического и психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление. Ст. 19 КНР

Службы по охране ребенка должны выявлять детей, подверженных риску, изучить и оценить их потребности. Принять меры по защите детей от воздействия неблагоприятных факторов. Составить план мероприятий по уходу. Контролировать и координировать выполнение, пересматривать планы.

1 категория

Дети, нуждающиеся в поддержке вследствие бедности или инвалидности, оказанная помощь принесет им пользу, однако в немедленной защите от значительной опасности они не нуждаются.

Службы по охране ребенка при содействии других министерств и органов могут предоставлять помощь по предоставлению возможностей по своему усмотрению.

2 категория

Дети, не нуждающиеся в дополнительных услугах, кроме стандартных государственных услуг.

Услуги, предоставляемые соответствующими министерствами: среднее образование, здравоохранение, игровые площадки, библиотеки, спортивные комплексы и секции.

3 категория

ся, например, дети, живущие в малообеспеченных семьях, инвалиды, дети, чьи родители больны, или живущие в семье с одним родителем.

Детям, относящимся к третьей категории, не требуются специальные меры охраны, однако они тоже нуждаются в основных услугах, таких как здравоохранение и образование. Предоставление данных услуг не является предметом деятельности по охране прав ребенка, за этот вопрос несет ответственность ряд министерств и департаментов.

Изучив соответствующие отчеты и материалы, а также проведя ряд собеседований, мы пришли к выводу, что Казахстан в настоящее время не направляет основные усилия на работу с детьми первой категории, а скорее распределяет усилия между всеми тремя группами. Охрана прав ребенка не направлена на выявление детей, находящихся в группе риска, подверженных жестокому обращению, эксплуатации и небрежному обращению, и оказание услуг по надлежащей охране прав ребенка. На самом деле, многие представители Департамента по защите прав детей считают, что охрана прав ребенка заключается, прежде всего, в оказании помощи семьям при подготовке документов для оформления финансовой помощи. Аналогичная ситуация встречается и в Министерстве труда и социальной защиты (МТСЗ), где сотрудники считают, что охрана прав ребенка заключается в обеспечении семей пособиями и льготами, на которые они имеют право. И хотя борьба с бедностью путем предоставления материальной помощи и пособий имеет большое значение, сами по себе данные меры являются недостаточными для обеспечения охраны прав детей, подверженных жестокому обращению, эксплуатации и небрежному обращению.

Рекомендации

- *Правительство должно разработать стратегию обеспечения охраны прав ребенка, в которой четко указывается положение о том, что услуги по обеспечению охраны прав ребенка должны быть, прежде всего, направлены на детей, подверженных жестокому обращению, эксплуатации и небрежному обращению в соответствии с содержанием статьи 19 КПП.*
- *Первостепенное значение при обеспечении охраны прав ребенка должно быть отдано детям, подверженным жестокому обращению, эксплуатации и небрежному обращению. В случае если ресурсы ограничены, меры по охране прав ребенка должны быть направлены, прежде всего, на данную группу детей.*

5. Выявление детей, нуждающихся в защите: механизмы рассмотрения

Дети, которые подвергались жестокому обращению или подвержены риску жестокого обращения, направляются из различных организаций, включая службы здравоохранения, школы, дошкольные учреждения, молодежные объединения, реже детей отправляют обычные граждане.

Направление из медицинских учреждений

Результаты собеседований показывают, что в редких случаях сообщения о необходимости обеспечить охрану прав ребенка поступают из медицинских учреждений (из больниц, от врачей, медсестер). Например, Главный педиатр поликлиники г. Семипалатинска заявил в беседе, что лишь 2-3 ребенка из 6 500 детей (0,04%), осмотренных в педиатрическом отделении за последний год, были направлены в соответствующие службы по подозрению в подверженности жестокому или небрежному обращению, или получении травм, не явившихся следствием несчастного случая. Это удивительно малое число детей. Для сравнения, в г. Нортгемптон, городе в Великобритании, сравнимом по размерам с Семипалатинском, где процент детей ниже, около 160 детей в год направляются в службы по охране прав ребенка. Половина из этих детей нуждается в госпитализации вследствие жестокого обращения, и еще половина получают менее серьезные травмы также вследствие жестокого обращения. Полученная информация свидетельствует о том, что врачи и медсестры не обладают достаточной квалификацией, чтобы определить и распознать у ребенка повреждение, вызванное преднамеренным нанесением травм ребенку, синдрома тряски ребенка, и иных форм жестокого обращения. Практически неслышанным для врачей является выполнение рентген-снимков детей с переломами костей, серьезными телесными повреждениями или ожогами. Кроме того, по всей видимости, отсутствуют требования к проведению вскрытия для выяснения причины смерти ребенка или расследования причин смерти ребенка. Также, при выяснении факта, подвергся ли ребенок жестокому обращению, врачи, вероятно, не имеют сведений о том, проводила ли полиция или местный орган по охране прав ребенка ранее в отношении ребенка расследование.

Принимая во внимание недостаточную подготовленность лиц, работающих с детьми в органах здравоохранения, их неуверенность в необходимости направления ребенка, и способа направления, наиболее вероятно, что сведения о детях, подвергавшихся жестокому обращению, эксплуатации и небрежному обращению, не поступают в органы здравоохранения.

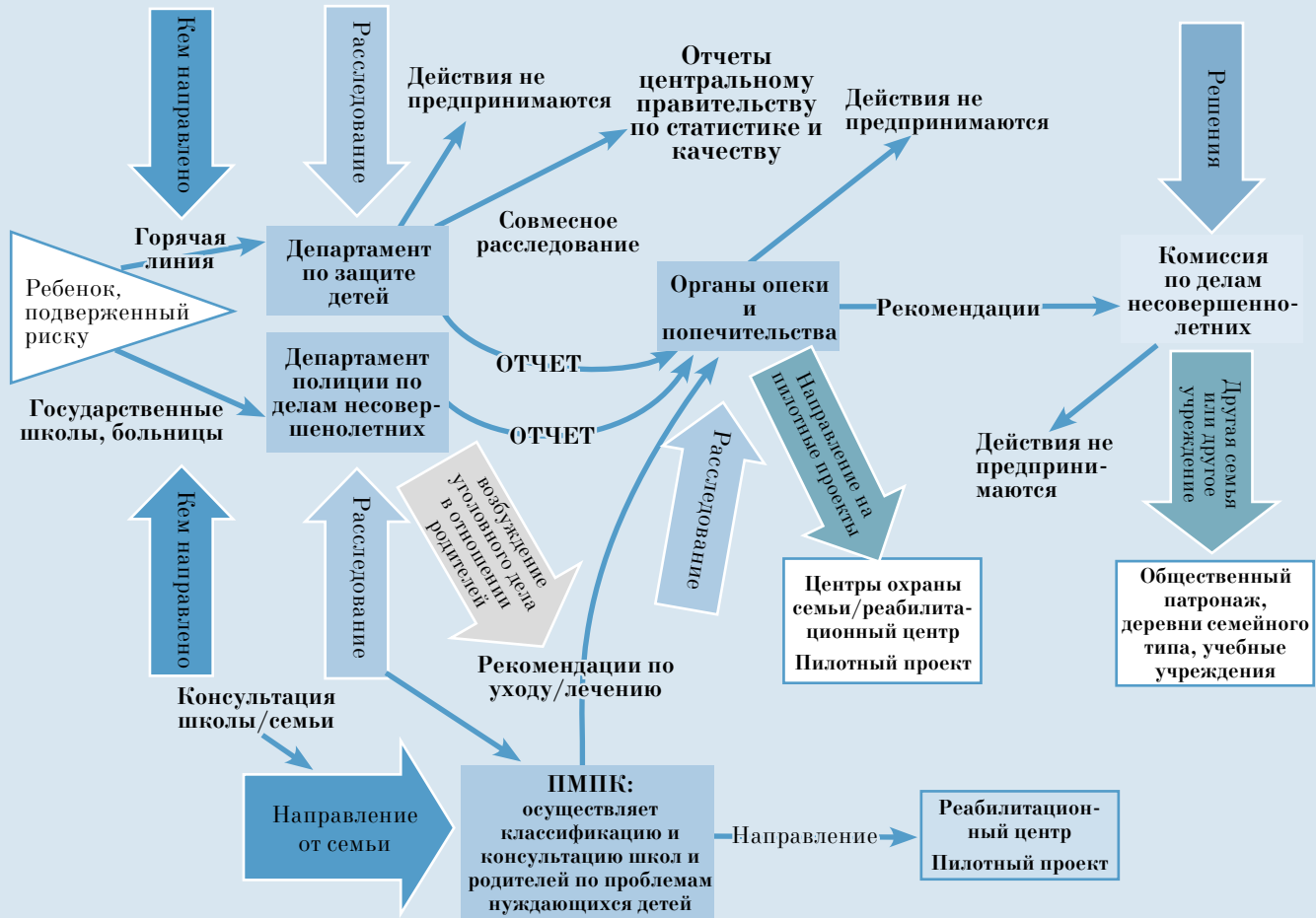
Рекомендации:

- *Всем работникам здравоохранения требуется специальная подготовка по определению причин, симптомов и последствий жестокого обращения с детьми, что позволит им выявлять детей, которые должны быть направлены в службы охраны прав ребенка. Обучение должно быть направлено на выявление преднамеренного нанесения повреждений, полового насилия и небрежного обращения.*
- *Все педиатры должны в обязательном порядке проходить данное обучение, как часть профессиональной подготовки, а также постоянно проходить курсы подготовки по данной тематике.*
- *Каждая местная служба по охране прав ребенка должна обеспечить наличие действительного регламента работы по направлению детей, подвергшихся жестокому обращению, обучение работников здравоохранения и местных служб по охране прав ребенка по данному регламенту, а также возможность для новых сотрудников в любое время проходить подготовку по необходимым образовательным программам.*
- *В законодательстве должны быть представлены четкие служебные обязанности специалистов системы здравоохранения по регистрации и предоставлению отчетов о фактах жестокого обращения в местный орган по обеспечению охраны прав ребенка.*

Направления от школ, дошкольных детских заведений и учреждений по уходу за инвалидами

Согласно респондентам, большинство направлений поступает из школ. Это необязательно означает, что дети школьного возраста подвергаются жестокому обращению чаще, чем дошкольники, скорее в школах чаще, чем других учреждениях, происходит выявление детей, страдающих от жестокого обращения. В соответствии с Законом «О браке и семье» от 1998 г. и Положениями об органах опеки и попечительства, любое учреждение, осуществляющее работу с детьми, обязано сообщать в органы опеки и попечительства о детях, которым необходима помощь. Несмотря на то, что школы не упомянуты в данных актах, они, очевидно, являются такими «учреждениями» и непредставление школой информации о ребенке, подверженном жестокому обращению, может привести к наказанию ответственного лица в виде штрафа.

схема 2. Действующая схема



ПРИМЕЧАНИЕ: Сложная структура пунктов направления и распределения ответственности за расследование;
Чаще всего первой контактной организацией является полиция;
Система не ориентирована на ребенка;
Ресурсы сконцентрированы в учреждениях, а не в обществе;
Отсутствует система, позволяющая сообщать в полицию о нуждах на локальном уровне

Направления из школ поступают из трех источников

- а) В каждой школе имеется социальный педагог, ответственный за детей, относящихся к группе риска. В настоящее время социальный педагог направляет детей, которые предположительно подвергаются жестокому обращению не в орган опеки и попечительства, а к школьному инспектору полиции.
- б) В каждой школе имеется родительский комитет, который должен рассматривать случаи, в которых родители не оказывают своим детям достаточную поддержку.
- в) В каждой школе имеется инспектор полиции, который имеет право направлять детей в соответствующие учреждения.

Рекомендации:

- *Во всех школах и учреждениях с проживанием должен иметься официальный регламент работ, согласованный с местной службой по охране прав ребенка, описывающий ситуации, в которых необходимо производить направление ребенка, порядок и последствия направления.*
- *Социального педагога необходимо назначить ответственным за охрану прав ребенка и передать ответственность как за оповещение сотрудников о необходимости направления детей, в отношении которых возникает беспокойство, так и непосредственно за направление детей в органы опеки и попечительства. Во всех учреждениях с проживанием и дошкольных заведениях также должны быть назначены ответственные за охрану прав ребенка.*
- *Социальный педагог должен быть членом родительского комитета и обеспечить обучение родителей по базовой программе охраны прав ребенка. Однако родительский комитет не должен напрямую заниматься вопросами охраны прав ребенка и больше не должен нести ответственность за работу с неблагополучными семьями.*
- *В законодательстве должны быть представлены четкие служебные обязанности сотрудников школы по регистрации и предоставлению отчетов о фактах предполагаемого жестокого обращения, небрежного отношения или эксплуатации в местный орган по обеспечению охраны прав ребенка.*

Направления из полиции

В настоящее время департамент полиции по делам несовершеннолетних является основным органом, ответственным за направление детей, которые предположительно подвержены риску жестокого обращения. Инспектор полиции имеется в каждой школе, где он выполняет двойную функцию: несет ответственность за профилактику преступности и охрану прав ребенка. Глава департамента полиции по делам несовершеннолетних в Усть-Каменогорске, с которым беседовал автор данного отчета, сообщил, что число направлений по детям, совершившим преступления и детям, нуждающимся в защите, примерно одинаково. Одни и те же инспекторы полиции занимаются делами обеих групп детей. Если инспектор полиции решает, что ребенку необходима защита, и он больше не может оставаться с родителями, ребенок помещается в место временной изоляции. Необходимо пересмотреть данную практику. Ответственность за оценку риска для ребенка, решение об изъятии ребенка из семьи и определение альтернативного места пребывания ребенка должна лежать на профессиональном социальном работнике службы охраны прав ребенка. Любое решение должно приниматься лишь в интересах ребенка. Необходимо понимать, что полиция призвана обеспечивать защиту населения от преступного поведения отдельных лиц.

Сотрудники полиции не обладают надлежащей подготовкой и не могут выполнять функции социальных работников. Кроме того, помещение детей в специальные учреждения даже на короткое время должно рассматриваться в качестве крайней меры и использоваться только в случаях отсутствия иных альтернатив.

Рекомендации:

- *Необходимо составить регламент совместной работы социального педагога, полиции и местной службы охраны.*
- *Школьные инспекторы полиции должны тесно сотрудничать с социальным педагогом.*
- *Работа полиции в школах должна заключаться в профилактике преступлений, необходимо передать основные полномочия по решению вопросов, связанных с охраной и направлением детей, социальному педагогу. Это не приведет к тому, что полиция не будет задействована при расследовании преступлений, совершенных детьми, вместо этого полиция при проведении расследований сконцентрируется на уголовных аспектах обвинения, а социальная работа и меры по охране прав ребенка будут переданы социальному педагогу и местной службе охраны прав ребенка.*
- *При выявлении ребенка, подверженного риску жестокого обращения, эксплуатации или небрежного обращения, полиция должна направить ребенка в местную службу охраны прав ребенка, которая должна оценить степень риска и, при необходимости, альтернативное место содержания ребенка.*
- *Необходимо пересмотреть практику временной изоляции. Для каждого населенного пункта необходимо определить несколько мест специального содержания. В идеале это должны быть специальные патронаты или небольшие семьи, а не временные изоляторы, или иная форма попечения в специальном учреждении.*

Направления из дошкольных учреждений и молодежных объединений

Дошкольные учреждения и молодежные объединения также должны сообщать о подозрениях в жестоком обращении с детьми, однако до настоящего момента было невозможно установить количество подобных сообщений. В большинстве развитых государств направления, связанные с жестоким обращением, относятся к детям, в возрасте младше 5 лет. В Казахстане же большинство таких направлений приходится на детей школьного возраста – старше 7 лет.

Недостаточное количество направлений новорожденных и детей ясельного возраста частично объясняется низким уровнем направлений из учреждений здравоохранения. Вероятно, врачи и медсестры чаще других специалистов контактируют с данной группой детей. Однако из полиции также поступают сообщения.

Направления горячих линий

Департамент по защите прав детей⁵ обеспечивает функционирование «горячих линий» на местном уровне. Любой человек, включая специалистов, работающих с детьми, и простых граждан, может сообщить о случае жестокого обращения с детьми. Данные свидетельствуют о том, что только небольшое количество обращений в службу горячей линии связаны с жестоким обращением с детьми: в целом, около 3%. Однако, не совсем ясна процедура обработки сотрудником горячей линии сообщения о случае жестокого обращения с детьми.



⁵ Департамент по защите прав детей действует при Комитете по охране прав детей при Министерстве образования.

6. Порядок действий при поступлении обвинения в жестоком обращении

а) Департамент полиции по делам несовершеннолетних

Очень сложно установить определенный порядок действий при получении обвинения. Однако опыт департамента полиции по делам несовершеннолетних показывает, что инспектор может либо начать расследование, чтобы установить достоверность обвинения, либо немедленно связаться с Департаментом по защите прав детей и органом опеки и попечительства.

Если после проведения собственного расследования департамент полиции по делам несовершеннолетних приходит к выводу, что опасения в отношении безопасности ребенка небезосновательны, он должен отправить отчет в орган опеки и попечительства, в отдельных случаях также необходимо известить Департамент полиции по делам несовершеннолетних. Затем орган опеки и попечительства должен выполнить собственное расследование. В зависимости от наличия доказательства преступления или возможно совершенного преступления, такой орган может выполнить расследование совместно с Департаментом полиции по делам несовершеннолетних⁶.

Рекомендации

Несмотря на то, что полиция играет важную роль в расследовании сообщений о нарушении прав ребенка, необходимо помнить, что ее целью является установление факта совершения преступления. Полиция не должна устанавливать степень риска, которому подвергается ребенок со стороны родителей, других членов семьи или посторонних лиц. В то время как отдельные сотрудники полиции могут доброжелательно относиться к детям, подверженным риску, сотрудники полиции в целом не обладают квалификацией, необходимой для работы с детьми, подверженными или подвергшимися жестокому обращению. Поэтому повсеместно считается, что полиция не является подходящим органом для первичного реагирования в вопросах охраны прав ребенка.

- *Необходимо согласовать совместный рабочий протокол для взаимодействия полиции и местных органов, в котором будут определены обязанности и функции каждого органа и область специализации.*
- *Полиция и местный орган по защите прав ребенка должны проводить совещание по любому выявленному случаю жестокого обращения с детьми. На данном совещании должны обсуждаться формы проведения дальнейшего расследования, а также роли полиции и местного органа по защите прав ребенка в данном расследовании.*
- *Если полиция совместно с местным отделением службы по охране прав ребенка в срочном порядке, либо на совещании приходит к выводу о том, что ребенок больше не может проживать с родителями, необходимо обеспечить срочную передачу детей на воспитание.*

б) Департамент по защите прав детей⁷

Функция данного органа заключается в оказании помощи детям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации. Департамент обладает правом принимать решения, связанные с охраной прав ребенка. В Положениях, однако, не описываются отношения с органом опеки и попечительства. Также в положениях не указывается порядок действий, которые необходимо выполнить, когда дело об обеспечении охраны прав ребенка направляется в Департамент по защите прав детей по сигналу из службы горячей линии или Департамента полиции по делам несовершеннолетних. Проведя ряд бесед с сотрудниками Департаментов по защите прав детей в разных городах, мы выяснили, что в таких случаях принимается решение о том, что дальнейшие действия предприниматься не будут в связи с направлением, либо направляется отчет об обвинении в орган опеки и попечительства, либо начинается совместное расследование с органом опеки и попечительства или Департаментом полиции по делам несовершеннолетних. Получается, что некоторые департаменты непосредственно участвуют в расследованиях, в то время, как другие ведут лишь учет и осуществляют контроль направления.

⁶ В данном отчете не рассматривается вопрос обращения к жертвам насилия, небрежного отношения и эксплуатации со стороны системы уголовной юстиции, но в нем должно быть отмечено фактическое отсутствие положений о проведении опросов или предоставлении жертвами доказательств. Это та проблема, которую необходимо изучить. Теоретически, в тех случаях, когда считается, что опрашиваемый ребенок является жертвой преступления, такие опросы должны быть тщательно запланированы, выполняться специально подготовленными сотрудниками полиции, прокурорами или социальными работниками, и проводиться в среде, благоприятной для ребенка. Также в законодательстве должны быть введены специальные положения о предоставлении детьми в суде доказательств способом, который соответствующим образом обеспечивает их защиту и позволяет быть заслушанным.

⁷ См. Положения о государственном учреждении «Департамент по защите прав детей» Комитета по охране прав детей при Министерстве науки и образования Республики Казахстан. Одобрен приказом Председателя Комитета по охране прав детей при Министерстве науки и образования Республики Казахстан.

в) Орган опеки и попечительства

При получении направления орган опеки и попечительства должен провести предварительное расследование либо совместно с полицией, Департаментом по защите прав детей, либо самостоятельно. После проведения расследования орган опеки и попечительства может принять различные действия. Может быть принято решение не предпринимать дальнейших действий. В рамках действующих пилотных проектов в Восточном Казахстане орган может направить ребенка в центр охраны семьи (функционирующий в рамках пилотного проекта), если выявлена необходимость в услугах по поддержке семьи.

Когда местный орган власти по опеке и попечительству принимает решение, согласно которому в интересах ребенка последний не должен оставаться с родителями, он имеет полномочия по срочному изъятию ребенка из семьи в соответствии со Ст. 24 Закона «О браке и семье». В этом случае ребенок помещается в центр временной изоляции. Если изъятие из семьи не является срочной необходимостью, в комиссию по делам несовершеннолетних вносится предложение об изъятии ребенка из семьи. Комиссия по делам несовершеннолетних представляет собой группу высших должностных лиц, представителей служб местных органов власти, которая располагается в Акимате и возглавляется Акимом.

г) Центры временной изоляции (ЦВИАРН)

Подобные центры, ответственность за которых будет возложена на Министерство образования в начале 2011 г., но на сегодняшний день находящиеся в ведении Министерства внутренних дел, предназначены для оказания срочной помощи детям в возрасте от 3 до 18 лет, покинутым, оставленным без надзора или родительской заботы. Ребенок может быть размещен в ЦВИАРН по решению органа опеки и попечительства или, если ребенок найден или приведен в выходные, в ночное время или на праздники, ребенок может быть допущен на основе приказа руководителя центра. Ребенок может располагаться в центре в течение 30 дней, однако срок его пребывания может быть увеличен до 6 месяцев для обнаружения родителей, или нахождения нового места для проживания ребенка, который не может и дальше проживать совместно с родителями. Дети, в срочном порядке помещенные в центр, направляются в орган опеки и попечительства, где выдается заключение о постоянном размещении, но расследование, как правило, проводится полицией. Таким образом, дети могут фактически получить направление в центры временной изоляции. ЦВИАРНы комплектуются сотрудни-

ками полиции, которые, по-видимому, не прошли подготовку по работе с детьми. Посещенные Центры не были пригодны даже для обеспечения краткосрочного ухода для детей, а процедуры установления личности родителей и возвращения детей обратно в семью не были ни эффективными, ни результативными, также они не обеспечивали наилучшие интересы ребенка. Передача ответственности за ЦВИАРН Министерству образования предусматривает идеальную возможность изменить подход, на основе которого дети помещаются в ЦВИАРН, а также выполнять оценку состояния детей и их семей и осуществлять добросовестную практику социальной работы для получения лучших результатов для детей.

Данное описание и таблица ниже показывают, насколько многочисленны органы, которые могут производить и получать направления. Направления могут быть выданы Департаментом полиции по делам несовершеннолетних, Департаментом по защите прав детей или органом опеки и попечительства, также направления могут быть выданы родительскими комитетами в школах, либо социальными педагогами. Дети, подверженные риску жесткого обращения, должны направляться непосредственно в центры временной изоляции. Все указанные учреждения могут в той или иной форме проводить расследование, предоставлять помощь и принимать меры по рассмотрению и разрешению ситуации, в которой оказался ребенок.

Отсутствуют какие-либо процедуры, обеспечивающие согласованное участие и согласованность действий различных органов. Определение органа, осуществляющего расследование и помощь ребенку – дело случая. Кроме того, отсутствует система отбора, благодаря которой приоритет отдавался бы детям, которым необходима срочная помощь вследствие жестокого или небрежного обращения с ними, эксплуатации.

Ключевые роли и ответственность за охрану прав ребенка на местном уровне:

Организация	Функция по охране детей (определение, Статья 19 КПр ООН)
Орган опеки и попечительства	Оценка и рекомендации Комиссии по делам несовершеннолетних о помещении ребенка в специальное учреждение.
Комиссия по делам несовершеннолетних	Рассмотрение заявок о помещении ребенка в специальное учреждение и разделении с родителями.
Департамент по защите прав детей	Принятие звонков по горячей линии о детях, подверженных риску. Иногда сотрудники посещают семьи, чтобы оценить риск, иногда дела направляются в орган опеки или Департамент начинает совместное расследование с полицией или органом опеки и попечительства. В положениях отсутствуют письменные указания или какие-либо детали в отношении соответствующих функций и обязанностей департамента и органа опеки и попечительства в случаях выявления детей, подверженных риску. Обязанности по контролю соблюдения прав детей. Некоторые функции по координации и контролю, однако, неясно, каким образом данные права осуществляются на практике.
ПМПК	Нет
Департамент полиции по охране ребенка	Первый контакт во всех случаях направления при подозрении в жестком обращении с детьми. Уполномочен помещать детей в места временной изоляции. Направляет дела в орган опеки и попечительства. Посещение семей совместно с органом опеки и попечительства и Департаментом по защите прав детей по их запросу. Инспекторы полиции могут обращаться в отдел по делам несовершеннолетних.
Центр временной изоляции	Покинутые и безнадзорные дети помещаются сюда органом опеки и попечительства на определенное время.
Областной департамент занятости и оказания социальных услуг	Предоставление социальной помощи определенной категории граждан, в том числе нуждающимся семьям с детьми. Специализированные социальные услуги для детей с ограниченными возможностями.

Социальные педагоги в школах	Консультирование детей и их семей. При подозрении о жестоком обращении или намеренном нанесении травмы, направление дела в полицию, а не орган опеки и попечительства.
Медицинско-социальный экспертный комитет (МСЭК)	Точное определение характера нарушений физических функций и степень такого нарушения, назначение помощи, необходимой ребенку на медицинском, социальном и образовательном уровне. Подготовка индивидуальных программ реабилитации для детей-инвалидов, помощь организациям, осуществляющим уход за детьми-инвалидами, и планы проведения реабилитации. Отслеживание и оценка работы лиц, осуществляющих план мероприятий по уходу и обследованию ребенка.
Педиатры Департамента здравоохранения	Прием и лечение детей в больнице. При подозрении на жестокое обращение, осмотр детей судебными медицинскими специалистами. Отсутствуют процедуры направления дел об охране прав ребенка и рабочий протокол по сотрудничеству с другими органами по охране прав ребенка.
Реабилитационные и пилотные центры	Центры охраны семьи в Астане и Усть-Каменогорске работают с детьми, подверженными риску. Помимо этих двух центров, также существует еще несколько центров, вовлеченных в деятельность по охране прав ребенка.

Данные по охране прав ребенка

Имеется очень мало данных о масштабах и характере жестокого обращения с детьми в Казахстане. Различные государственные органы осуществляют регистрацию случаев жестокого обращения с детьми, однако общая база данных отсутствует. Департамент по защите прав детей осуществляет сбор и сопоставление данных, полученных из звонков на горячую линию, однако сюда входят все вопросы в отношении детей, не только случаи жестокого обращения. Согласно данным Министерства внутренних дел, в 2009 г. было зарегистрировано 35 случаев жестокого обращения с детьми и 18 случаев участия молодых людей в опасных деяниях и антиобщественной деятельности. Однако сюда входят дела с предполагаемыми правонарушителями, в отношении которых было проведено расследование. На сегодняшний день существует насущная необходимость в учреждении местных органов по обеспечению защиты прав детей для создания и ведения базы данных, содержащей информацию о детях, которая была направлена по факту предполагаемого жестокого обращения с ребенком. Без такой базы данных невозможно выполнять мониторинг детей данной категории и обеспечить им безопасность. Каждым акиматом должна быть предусмотрена такая система сбора данных. Ведение центральной базы данных по случаям обеспечения защиты детей также было бы весьма полезным обстоятельством.

Функционирование системы охраны прав ребенка

Проведя обзор системы, приходится признать, что действующая система направлений, расследований и оценки детей не соответствует стандартам, изложенным в Статье 19 КПР и Руководству ООН по альтернативным методам попечения. Система не является цельной и довольно уязвима. Полномочия различных органов, принимающих направления, зачастую совпадают и недостаточно разъяснены. Особенно это касается местных органов опеки и попечительства, подотчетных Акимату и Департаменту по защите прав детей, непосредственно подотчетному центральному правительственному Комитету по охране прав детей. Данные два органа обладают одинаковыми функциями. И Департамент по защите прав детей, и орган опеки и попечительства получают информацию о случаях жестокого обращения с детьми. Оба органа могут начать расследование по одному и тому же делу, хотя, теоретически, при проведении расследования Департамент по защите прав детей выполняет функции контроля, в то время как орган опеки и попечительства должен предпринимать необходимые меры, включая судебное разбирательство для защиты прав ребенка.

Действующая система не имеет определенных процедур и рабочих протоколов между различными органами и управлениями, обеспечивающих согласованную и эффективную работу по охране прав ребенка. Отсутствие процедур и рабочих протоколов, совпадение функций и недостаточная определенность полномочий приводит к ненужным бюрократическим процессам, что, в свою очередь, затрудняет работу по охране прав ребенка. Кроме того, в целом отмечается нехватка подготовки, специальной подготовки, специалистов и финансов. В результате, слишком много функций возлагается на Департамент полиции по делам несовершеннолетних, чьей задачей является расследование преступлений, а не оценка потребностей детей или проведение социальной работы в отношении детей.



Штат каждого Департамент по защите прав детей во всех 16 регионах Казахстана состоит из 23 сотрудников. Карагандинский Департамент по защите прав детей состоит из четырех отделов: отдела, ответственного за административно-хозяйственное управление и финансирование, за дела нравственного характера (охватывающие духовное и нравственное развитие), статистического отдела (ответственного за контроль и сбор данных) и отдела опеки и попечительства, который осуществляет контроль детских домов и беспризорных детей, консультирование семей, обучение сотрудников полиции и органа опеки и попечительства по специальным программам.

Орган опеки и попечительства располагается в отделе образования в здании Акимата. Соотношение количества сотрудников с детским населением составляет 1:5 000, но на практике Акимат не в состоянии набрать достаточное количество сотрудников для достижения данного соотношения, что приводит к значительному несоответствию. Например, если мы берем данный показатель, в пилотном проекте Карагандинского органа опеки и попечительства Акимата должно быть задействовано 15 сотрудников. В прошлом году в органе опеки и попечительства числилось только два сотрудника, хотя впоследствии были назначены еще 4 сотрудника.

Рекомендации

Для обеспечения эффективной работы системы охраны детства необходимо организовать один, и даже больше органов на местном уровне для приема сообщений о возможном жестокоем или небрежном обращении с детьми или эксплуатации, которые будут нести ответственность за расследование, оценку, и все необходимые действия по охране прав ребенка. Все эти органы должны надлежащим образом финансироваться и быть полностью укомплектованы сотрудниками, сотрудники должны пройти необходимую подготовку по охране прав ребенка.

- При каждом Акимате должен быть образован местный орган по охране прав ребенка.
- Все обвинения в жестком/небрежном обращении с детьми или эксплуатации детей должны поступать в данный орган.
- Местный орган по охране прав ребенка не должен представлять собой отделение полиции по делам несовершеннолетних, однако, сотрудники полиции могут быть прикреплены к данному органу.
- Орган должен иметь четкий круг полномочий и четкий набор процедур и рабочих протоколов с другими органами.
- Орган по охране прав ребенка должен проводить расследования в отношении всех детей, подверженных жестокому/небрежному обращению или эксплуатации или риску жестокого/небрежного обращения или эксплуатации, а также дальнейшую оценку ситуации детей, в отношении которых возникают подозрения.

7. Конфиденциальность

Подход, основанный на интересах ребенка, нацеленный на охрану детей от вредного воздействия, подразумевает сохранение конфиденциальности информации о детях и их семьях, за исключением случаев, когда раскрытие данной информации необходимо для обеспечения защиты ребенка от серьезного вреда. Согласно Статье 16 КПР ребенок имеет право на сохранение личной информации в тайне, и это право необходимо уважать. Департамент по защите прав детей и орган опеки и попечительства должны разработать руководящие принципы по соблюдению конфиденциальности информации, которые должны обеспечивать обмен лишь необходимой информацией между специалистами, и охрану конфиденциальности информации о ребенке. Так, например, если простой гражданин заявляет о возможном жестоком обращении с детьми на горячую линию, специалист должен проинформировать сообщившее лицо о том, что необходимые меры будут предприняты, но не должен сообщать о результатах расследования. Право на сохранении конфиденциальности информации также подразумевает, что родительские комитеты в школе больше не должны заниматься рассмотрением ситуаций в семьях, когда возникают подозрения по поводу благополучия детей в данных семьях. Если в школе возникают серьезные подозрения в отношении ребенка, необходимо напрямую обратиться в местный орган по охране прав ребенка. Если проблемы, вызванные менее серьезными причинами, как, например, плохая посещаемость, они рассматриваются социальным педагогом.

Кроме того, необходимо обеспечить защиту личности лиц, от которых поступают сообщения. Если по сигналу какого-либо гражданина проводится расследование в отношении ребенка, членам семьи не должны сообщаться данные гражданина, который сообщил о ребенке.

Рекомендации

Необходимо разработать национальные руководящие принципы по соблюдению конфиденциальности информации и обмену информацией. Данные принципы должны быть приняты местным органом по охране прав ребенка, кроме того, необходимо организовать подготовку по данной теме. Нарушение конфиденциальности должно рассматриваться как дисциплинарное нарушение.

8. Классификация детей в целях образования и выдачи пособий. ПМПК и МСЭК

Психолого-медико-педагогическая консультация (ПМПК) представляет собой группу специалистов в различных областях, чьей целью является определение специальных потребностей детей, с целью отнесения детей к соответствующей их потребностям образовательной категории (тип и уровень образования). Если ПМПК принимает решение о том, что ребенка нужно изъять из семьи или отправить на обучение в специальную школу, она предоставляет соответствующие рекомендации органу опеки и попечительства. ПМПК может продолжать вести ребенка в течение нескольких лет, обеспечивая контроль и предоставляя консультацию.

ПМПК состоит из различных специалистов, включая психиатров, невропатологов, отоларингологов, офтальмологов, педиатров, дефектологов, специалистов по специальному уходу, логопедов, психологов, общественных педагогов и психотерапевтов. ПМПК концентрируется на медицинской классификации нарушений здоровья детей, а не на потребностях отдельных детей. Это может привести к неправильному восприятию потребностей ребенка и тому, что к ребенку будут при-

меняться искусственно созданные стандарты. Задачей ПМПК является переход от организации, которая приводит к изоляции детей со специальными потребностями путем ограничения их образовательных и социальных возможностей, к организации, которая облегчает образование и социализацию таких детей. В ПМПК работают сотрудники, которые с потенциальной точки зрения имеют большую ценность в оказании специальной поддержки родителям и учителям, чтобы облегчить обучение детей в школах и обеспечить заботу о них со стороны общественности. Принимая во внимание тот факт, что большинство оцениваемых нуждающихся детей относятся ко второй категории детей, описанных в схеме выше; т.е. таким детям принесет пользу оказание подобных услуг, но в целом, они не подвержены риску жестокого/небрежного обращения или эксплуатации.

ПМПК является важным источником специалистов, чьи совокупные навыки могут быть использованы более эффективно. В настоящее время деятельность ПМПК ограничена работой с детьми с целью классификации их по образовательным потребностям и определения рекомендаций для помощи школам и родителям. Члены ПМПК обладают ценным опытом для оценки детей и составления планов попечения, а также внесения вклада в оценку и планы по развитию деятельности по охране прав ребенка. ПМПК должна войти в состав новой единой команды службы по охране прав ребенка и внести вклад в оценку и планы мероприятий по уходу в соответствии с требованиями. Кроме того, они должны продолжать консультацию семей и учителей по вопросам работы с детьми с особыми потребностями и заботы о них.

9. Услуги для детей

Рекомендации

- ПМПК должна войти в состав и стать частью ДОСР;
- Необходимо внести изменения в функции ПМПК. Функции ПМПК должны заключаться в оценке потребностей отдельных детей;
- Когда ПМПК просят выполнить оценку потребностей ребенка, рекомендации должны выполняться в форме плана по попечению, ориентированного на ребенка.

Несмотря на то, что согласно Руководству ООН по альтернативным методам попечения и действительному пониманию добросовестной практики, службы по охране прав ребенка должны оказывать семьям поддержку, чтобы дети находились в своей семье, в Казахстане данные услуги развиты слабо. Дети, подверженные жестокому/небрежному обращению и эксплуатации (т.е. дети первой категории), как правило, не получают профилактическую поддержку по сохранению семьи, если только им не повезло принять участие в пилотном проекте Центра поддержки семьи в Усть-Каменогорске или Реабилитационного центра в Семипалатинске, который является частью пилотного проекта для введения в силу Закона «О специальных социальных услугах». Данные центры оказывают большую помощь семьям, которые в иных условиях испытывали бы трудности в уходе за ребенком. На практике данные услуги помогают обеспечить дальнейшее нахождение ребенка в родной семье. Данные центры в целом осуществляют свою деятельность в соответствии с высокими стандартами, признанными во всем мире в качестве передовых методов по оказанию поддержки семьям и детям.

Основной формой помощи детям, нуждающимся в защите, является помещение в специальные учреждения. Дети в возрасте младше 4 лет, изъятые из семей, отправляются в один из 26 домов малютки в ведомстве Министерства здравоохранения. Дети старшего возраста направляются в различные учреждения под надзором Министерства образования и науки: учреждения с проживанием, интернаты и детские дома, дома семейного типа, специальные реабилитационные школы-интернаты, санатории-интернаты и интернаты для детей, живущих в местности без школ. Дети переходят из дома малютки в детский дом в возрасте 4 лет и из детского дома в интернат в возрасте 8 лет, где они остаются до 18 лет, если не возвращаются в свою семью. Такой фрагментированный подход к специальным учреждениям усиливает

негативное воздействие на ребенка, вызванное лишением родительской заботы вследствие того, что в критическом возрасте 4 и 8 лет дети теряют связь со своими сверстниками и воспитателями, что зачастую оказывает губительное воздействие на их развитие. Практика принятия детей на воспитание только недавно начала распространяться в качестве помощи детям. В настоящее время в Астане насчитывается около 25 приемных семей, которые приняли на воспитание 37 детей.

Рекомендации

- *Необходимо пересмотреть предоставление услуг и перенаправить ресурсы на оказание услуг по поддержке семьи, чтобы ребенок мог остаться в своей родной семье или у родственников.*
- *В каждой области необходимо развить службу передачи детей на воспитание, включая срочную службу передачи на воспитание для детей, которые не могут оставаться в своих семьях.*
- *Каждая местная служба по охране прав ребенка должна организовать небольшое отделение, где в экстренных случаях могут быть размещены дети. При необходимости воспитатели, принимающие детей, должны предоставить места для размещения детей.*
- *В каждой области необходимо развить службу по усыновлению/удочерению для удовлетворения потребностей детей, которые не могут оставаться в своих родных семьях или семьях родственников.*
- *Каждый местный орган по охране прав ребенка должен обеспечить наличие в данном населенном пункте одного или более домов малого семейного типа, в которых размещаются дети, если ребенок по какой-либо причине не может быть передан на воспитание.*
- *Необходимо развить систему домов малого семейного типа и системы передачи на воспитание для детей с инвалидностью, которые не могут остаться в своих семьях.*
- *В каждой местности необходимо развить службу, обеспечивающую наблюдение за детьми после того, как они покидают систему попечения.*

10. Планирование службы по охране прав ребенка

Закон «О специальных социальных услугах»⁸ обязывает уполномоченные органы в сфере социальной защиты, здравоохранения, местные исполнительные власти областей и образовательные органы обеспечивать контроль предоставления специальных услуг и оценку нужд населения в целом.

Цель данного закона весьма похвальна, однако реализация может быть осложнена. В настоящее время отсутствует центральная база данных по детям, нуждающимся в помощи, также нет общей базы данных по детям, которые получают необходимую помощь. Списки социально уязвимых детей и семей хранятся в полиции, Департаменте по защите прав детей, органе опеки и попечительства, школах, ПМПК, и т.д. Однако эти различные органы не осуществляют обмен информацией между друг другом, и потому трудно составить общую картину нужд детского населения в отдельных регионах. Такая раздробленная информация подрывает процесс планирования обеспечения нужд детей в целом и в индивидуальном порядке. Разработка интегрированного механизма по охране прав ребенка на местном уровне требует изменения стратегии: вместо того, чтобы каждый орган хранил имеющуюся информацию, не передавая ее органам, оказывающим помощь нуждающимся детям, придерживаясь различных точек зрения, необходимо перейти к комбинированному и интегрированному подходу, при котором ресурсы местной администрации направлены на удовлетворение выявленных нужд отдельных детей.

Для решения проблемы реорганизации информация о нуждах детей и их семей должна согласовываться на местном уровне, чтобы использовать ее для планирования услуг. Данная согласованная местная информация должна быть предоставлена в органы центрального государственного управления, ответственные за охрану прав ребенка и в государственный департамент статистики. Информация должна использоваться в качестве средства для распределения национальных ресурсов для использования в местном масштабе.

Рекомендации:

- Все местные Акиматы должны предоставлять ежегодный план, отражающий нужды детского населения в данном регионе и необходимые услуги для удовлетворения данных нужд. Данные планы должны служить основой для оценки нужд населения, описанных в Законе о специальных социальных услугах;
- Местные областные исполнительные органы должны нести основную ответственность за выполнение оценки нужд населения в своих областях, в которой обобщается информация, полученная из Акиматов данной области.
- На основе данной оценки нужд детского населения местные областные исполнительные органы должны подготовить планы, в которых указывается, как они собираются обеспечить удовлетворение нужд детей в данном регионе. «План по детям» должен ежегодно пересматриваться после обсуждения с общественностью.

⁸ См. Главу 3.

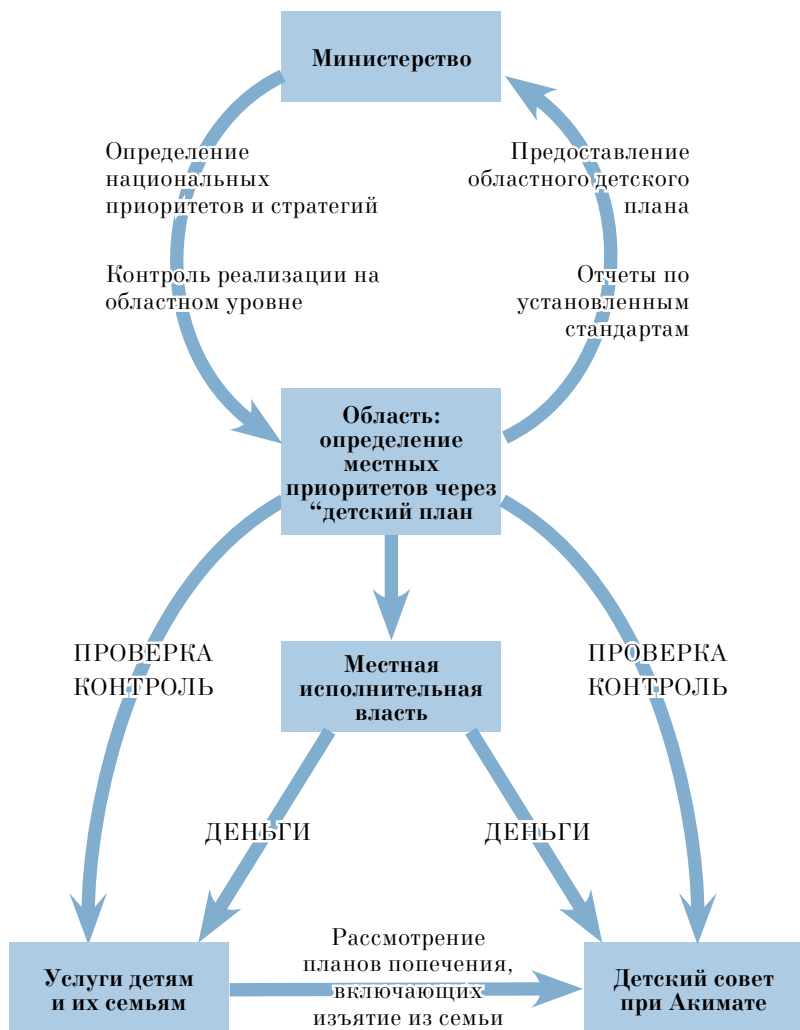
11. Охрана прав ребенка на уровне органов центрального государственного управления

В настоящее время ответственность за охрану прав ребенка распределена между несколькими министерствами, включая Министерство труда и социальной защиты населения, Министерство образования и науки, здравоохранения и МВД. Отсутствует единый орган центрального государственного управления, ответственный за обеспечение охраны прав ребенка, и вследствие этого, у министерств отсутствует единый подход к этой работе. Аналогично, отсутствует единый орган центрального государственного управления, ответственный за разработку политики в сфере защиты ребенка, определение стандартов охраны прав ребенка, а также за контроль или проверку работ по охране прав ребенка. В результате может получиться, что ни один из указанных органов не будет выполнять данные функции.

схема 3. Распределение ресурсов



схема 4. Контроль качества



В различных государствах ответственность несут различные органы центрального государственного управления, но чаще всего ответственность лежит на органе, аналогичном Министерству труда и социальной защиты населения или Министерству образования и науки, или на органе, созданном специально для этих целей.

Рекомендации:

Вне зависимости от органа, назначенного правительством ответственным на охрану прав ребенка в национальном масштабе, данный орган должен:

- а. нести ответственность за определение политики по охране прав ребенка, включая Национальный план действий по охране прав ребенка;*
- б. устанавливать стандарты для обеспечения охраны прав ребенка;*
- в. нести ответственность за регулярный контроль и проверку обеспечения охраны прав ребенка.*

12. *Пилотная схема интегрированной охраны прав ребенка на местном уровне*

Принимая во внимание требования КПП, Руководства ООН и общепринятые принципы добросовестной практики, а также многочисленные отчеты по вопросам охраны прав ребенка, доступные нам, как и результаты миссии, указанные в данном отчете, мы рекомендуем Казахстану пересмотреть и осуществить реформирование процесса обеспечения охраны социально уязвимых детей. Мы рекомендуем проводить не национальную реформу, а разработать интегрированную службу обеспечения охраны прав ребенка в отдельных регионах после проведения точной оценки, чтобы гарантировать удовлетворение нужд детей и населения Казахстана в целом.

На схеме 5 представлена структура предлагаемой системы охраны прав ребенка.

Предложенная модель предполагает образование Департамента обслуживания семьи и ребенка (ДОСР), который будет подчинен и подотчетен Акимату, а не отдельному Министерству. ДОСР вберет в себя функции, ресурсы, персонал и юридические обязанности органа опеки и попечительства, Департамента по защите прав детей и ПМПК. ДОСР будет представлять собой единый контактный

пункт для направления детей определенной местности и официальным органом, ответственным за расследование, оценку и координацию охраны прав ребенка, которые подвержены риску жестокого/небрежного обращения или эксплуатации (т.е. дети 1 категории).

Мы бы рекомендовали пилотному ДОСР организовать принимающую группу, которая будет нести ответственность за расследование обвинений в жестоком/небрежном обращении и эксплуатации при участии полиции в случае необходимости. Также группа должна нести ответственность за проведение необходимых оценок, планирование попечения и предоставление детям услуг, в которых они нуждаются.

Мы также рекомендуем ДОСР рассмотреть вероятность создания трех малых групп в составе ДОСР, чтобы обеспечить наработку опыта сотрудниками в различных сферах и обеспечить эффективное оказание услуг. Данные группы включают в себя:

- а) Группа по оказанию услуг населению, в чьи обязанности входит координация оказания услуг альтернативным семьям, таким, как семьи, принявшие детей на воспитание, общественная поддержка семей, услуги по реабилитации и присмотр за детьми в дневное время.
- б) Группа по работе с детьми с ограниченными возможностями для координации и обзора долгосрочного ухода за детьми, которые нуждаются в постоянном уходе или присмотре по причине инвалидности или находящихся на попечении у местных исполнительных органов.
- в) Группы долгосрочного попечения и ведения выпускников, которые будут нести ответственность за детей, изъятых из семьи (включая регулярную проверку размещения) и работу с детьми по их социализации в обществе по достижении 18-летнего возраста.

схема 5. Предлагаемая система



Примечание: единый пункт приема – принимающая группа в детской и семейной группе; планирование попечения и координация социально-уязвимых детей; различные услуги населению с упором на социальную помощь многодетным семьям

Акимат должен нести ответственность за надлежащее оказание услуг или уполномочить иные органы на оказание данных услуг для удовлетворения потребностей детей в своем регионе. Данные услуги могут предоставляться ДОСР, иными органами в Акимате, НПО, или частными некоммерческими организациями.

Мы также рекомендуем создать Детский совет как часть модели. Данный совет заменит комиссию по делам несовершеннолетних. В его состав войдут главные представители местных органов исполнительной власти, представителей НПО и специалистов по работе с детьми. Его целью является:

а) Контроль решений органов по охране прав ребенка и курирование планов по попечению, предполагающих изъятие детей из семьи; Совет не принял бы решение, имеющее отношение к ребенку. Скорее его роль заключалась бы в контроле работы ДОСР и обеспечении выполнения ДОСР всех необходимых мер по размещению ребенка у родственников или нахождению новой семьи для ребенка. Совет также должен быть уверен, что планирование помещения ребенка в учреждение до момента утверждения плана мероприятий по уходу является крайней мерой.

- б) Принятие решений по надлежащему использованию государственных средств для наилучшей защиты детей;
- в) Контроль и согласование ежегодного «детского плана».
- г) Контроль услуг, оказанных в соответствии с установленными стандартами, и определение новых потребностей, которые необходимо включить в ежегодный «детский план».
- д) Рекомендации Акимату по развитию системы социальных услуг для населения с учетом местных потребностей и в соответствии с «детским планом».
- е) Принятие жалоб от детей и их семей по поводу предоставления или непредоставления услуг.

Мы рекомендуем расширить пилотный проект в Восточном Казахстане, который включал бы процесс реализации рекомендованной модели ДОСР / Детского совета. Наиболее подходящим регионом для данного проекта является Восточный Казахстан, т.к. там уже функционирует Центр охраны семьи (в Усть-Каменогорске) и Реабилитационный центр (в Семипалатинске). Таким образом, Восточный Казахстан располагает основой для оказания социальных услуг населению и поддержки семьи, позволяя избежать помещения детей, нуждающихся в охране, в специальные учреждения, что является целью данного пилотного проекта. Мы также рекомендуем ввести такие пилотные проекты в Караганде и Астане.

В заключении, механизм интегрированной охраны прав ребенка на местном уровне будет работать следующим образом:

А. Создание ДОСР, который будет расположен в Акимате. Должен состоять из социальных работников и других соответствующих специалистов. В ДОСР поступают все направления по факту предполагаемого жестокого обращения с ребенком из различных источников, и такой департамент несет ответственность за расследование и оценку состояния ребенка и семьи, а также

за принятие необходимых мер в целях обеспечения ребенку соответствующей защиты. ДОСР несет ответственность за оказание поддержки семьям, в которых проживает ребенок группы риска, или ребенку, подвергающемуся наказанию, жестокому отношению, небрежному отношению или эксплуатации, или в тех случаях, когда изъятие ребенка из семьи для обеспечения ухода такому ребенку является необходимой мерой. ДОСР также несет ответственность за передачу ребенка на воспитание и усыновление/удочерение, а также берет на себя функции органа опеки и попечительства. В зависимости от ситуации функции Комиссии по делам несовершеннолетних отводятся ДОСР или Детскому совету.

Б. Создание Детского совета. Половина сотрудников состоит из представителей Департаментов Акимата, другая половина – из представителей НПО и отдельных лиц, имеющих специальный опыт работы и особый интерес к проблемам детей. Детский совет сохраняет уровень своей независимости и, следовательно, представители ДОСР не являются сотрудниками Детского совета. Акимат предлагает кандидатуру из представителей Акимата (не более 5), тогда как в идеальном случае было бы пополнить ряды из представителей, не имеющих отношение к Акимату (не более 5). Другими словами, необходимо подать объявление на наличие вакансий, а соискатели должны пройти собеседование. Главой Детского совета является Директор или Заместитель директора Акимата. Необходимо принятие решения касательно выплаты сотрудникам Детского совета оклада в небольшом размере. Такая мера была бы весьма желательной, чем если бы сотрудники работали просто в качестве волонтеров, при этом в Акимате ведется учет сотрудников, которым подлежит выплата оклада.

Необходимо провести интенсивную подготовку как для представителей ДОСР, так и для представителей Детского совета.

В. Совет высшего руководства Акимата формирует Комитет планирования и регулярно организует заседания. Роль Комитета

планирования заключается в координации информации относительно здравоохранения, образования и социальной защиты, а также в издании ежегодного «Детского плана» с описанием методов, применяемых местными исполнительными органами, для организации услуг по охране прав детей в целях соответствия потребностям местного населения. Процесс предоставления поддержки должен привести к переходу от практики содержания детей в специальных учреждениях к системе оказания поддержки при помощи общественности. Данный факт позволит оказывать поддержку семьям до наступления кризиса, который может привести к разлучению ребенка с семьей. Существующие модели центров охраны семьи и реабилитации служат хорошим примером для дальнейшего развития как в пилотной области, так и за ее пределами.

Каждая группа по оказанию поддержки детям и семьям должна охватывать приблизительно 300 000 населения. 30 % данного населения должны составлять дети, общее количество – примерно 90 000 детей. Международные стандарты предлагают наличие одного социального работника по охране прав детей на 2 500 детей. Это означает, что группа по оказанию поддержке детям и семьям будет состоять из 36 социальных работников по охране прав детей. Кроме

того, в данную группу входят сотрудники органов опеки и попечительства и Департамента по защите прав детей, а также дополнительные сотрудники ПМПК. Выплаты сотрудникам органов опеки и попечительства осуществляются при ставке одного сотрудника на каждые 5 000 детей. Это означает, что 18 органов опеки и попечительства осуществляют свою деятельность для населения численностью в 300 000 человек. В каждой области функционирует Департамент по защите прав детей, в штат которого входит 23 работника. Также в области действует ПМПК с общим числом сотрудников в 14 человек в г. Усть-Каменогорск. Данная модель предполагает наличие 41 работника, занятого полный рабочий день и 41 сотрудника, занятого не полный рабочий день в ДОСР. Необходимо назначить Директора ДОСР, который будет нести ответственность за полное управление ДОСР, обеспечивая налаженную работу ДОСР, а также достижение целей и задач. Число сотрудников в каждой группе должно определяться Директором ДОСР на основе оценки нужд местного детского населения.

Основные элементы экспериментального пилотного проекта:

- ДОСР основан и является единственным органом в местном Акимате, который получает направления относительно охраны прав ребенка;
- ДОСР состоит из сотрудников Департамента по защите прав детей, органов опеки и попечительства и ПМПК;
- Назначение Директора ДОСР, имеющего опыт в оказании услуг детям, а также доказанные управленческие навыки. Желательно, если Директор ДОСР будет являться социальным работником, но в настоящее время, всем ясно, что это просто невозможно.
- Осуществление оценки нужд детей в пределах пилотной области;
- Создание принимающей группы, группы по предоставлению социальных услуг, группы по работе с детьми с ограниченными возможностями, групп долгосрочного попечения или групп ведения выпускников, предоставление сотрудников одной из четырех групп;
- Публикация протоколов по совместной деятельности и подготовка персонала по осуществлению данных протоколов;
- Практическое учебно-методическое пособие по управлению делами выдается каждому сотруднику ДОСР, а также все сотрудники проходят обучение по тому, как следует осуществлять свою деятельность в соответствии с данным пособием;
- Наличие сети ресурсов сообщества, предоставляющей возможность разрешения их проблем. В пилотную область должны входить:
 - ▶ Центр охраны семьи для родителей, имеющих трудности по исполнению родительских обязанностей. Данный центр будет предлагать услуги и курсы по проведению

консультаций с родителями, а также мероприятия по развитию жизненных навыков для молодых людей.

- ▶ Реабилитационный центр для детей с дополнительными нуждами в результате физической недееспособности или затруднений при обучении.
- ▶ ПМПК осуществляет консультирование родителей, преподавателей и социальных работников, а также вносит вклад в управление попечения.
- Протокол для объединения источников данных сообществ в планирование попечения и систему управления попечением.
- Все специалисты, осуществляющие работу с детьми, включая специалистов в области образования и здравоохранения, и специалисты по охране прав ребенка, будут обучаться в целях определения жестокого обращения с детьми, также они будут обучаться тому, как следует направить дело Принимающей группе по оказанию услуг детям и семьям. Данная подготовка будет проводиться по однодневной учебной программе.
- Каждое учреждение (школа, больница, полицейский участок) назначают одного сотрудника, который несет ответственность за гарантию того, что все дети, которых определили в качестве детей, находящихся в группе риска, надлежащим образом передаются на рассмотрение принимающей группе по оказанию услуг детям и семьям.
- Сотрудники, работающие в службах помощи, которые в настоящее время обслуживаются Департаментом по защите прав детей, будут обучаться для определения жестокого обращения с детьми, небрежного обращения и эксплуатации детей, а также тому, как следует направить дело Принимающей группе по оказанию услуг детям и семьям.
- Акимат берет на себя обязательства в осуществлении программы по повышению осведомленности относительно жестокого обращения с детьми, небрежного обращения и эксплуатации детей и роли ДОСР.

Структура ДОСР

ДОСР состоит из четырех департаментов или «групп»:

- Принимающая группа получает все направления относительно охраны прав ребенка. Данная группа будет проводить начальные расследования и анализ, нести ответственность за планирование попечения для каждого ребенка, нуждающегося в получении услуг.
- Группа по предоставлению социальных услуг несет ответственность за обеспечение наличия социальных услуг, удовлетворяющих нужды детей. Похоже, что некоторые из данных услуг, такие как услуги по передаче на воспитание и услуги по усыновлению, будут предоставляться и управляться ДОСР, но другие услуги, такие как поддержка семьи, присмотр за детьми в дневное время, присмотр за детьми после окончания школьных занятий, а также консультирование, могут быть предоставлены внешними органами. Роль группы по предоставлению социальных услуг заключается в установлении связи и работе с данными исполнителями.
- Группа по работе с детьми с ограниченными возможностями несет ответственность за детей с ограниченными возможностями, если они

были определены принимающей группой. Данная группа должна обеспечивать предоставление услуг детям, которые, согласно оценке принимающей группы, должны удовлетворить их потребности. Также данная группа должна работать с родителями в отношении предоставления временного ухода, при необходимости, и регулярно пересматривать нужды детей.

- Группа долгосрочного попечения и группа ведения выпускников: данные группы несут ответственность за детей, нуждающихся в постоянном попечении, включая детей, размещенных вдали от родных родителей. Данные группы должны осуществлять регулярный контроль детей относительно долгосрочного попечения, а также нести ответственность за их подготовку к уходу из системы попечения или же к возвращению в семью, либо за подготовку детей к самостоятельному образу жизни.

Детский совет

В случае, если ребенок не может оставаться с родными родителями, или если в интересах ребенка необходимо изъять его из семьи, социальные работники должны провести оценку других членов семьи, чтобы установить, возможно ли проживание ребенка у них. Если это невозможно, или не в интересах ребенка, социальный работник должен подготовить план по попечению и найти место для размещения ребенка вне семьи. Согласно потребностям ребенка, это может быть передача на воспитание, размещение в доме малого семейного типа, либо специальное учреждение, что является крайней мерой.

В любом случае, когда план мероприятий по уходу предполагает изъятие ребенка из семьи, социальный работник из ДОСР может представить данное дело в совете и доказать, что были предприняты все необходимые меры по недопущению изъятия ребенка из семьи, и, что план мероприятий по уходу соответствует требованиям ребенка. Роль совета заключается не в рассмотрении возможности принятия иного решения по некоторым фактам, а определение соблюдения установленных рабочих методов и процедур. При подтверждении советом соблюдения вышеуказанных методов, план попечения одобряется.

Совет состоит из представителей Акимата, число которых не превышает 5, а также независимых лиц, общее количество которых также не превышает 5, принятых на работу по объявлению. Работа сотрудников оплачивается. Детский совет возглавляется Директором или Заместителем директора акимата. Отчеты Совета направляются в Акимат, а также в Комитет по охране прав детей при Министерстве образования.

13. Рассмотрение бюджета и движение наличных средств для усиления профилактических работ

В настоящее время ресурсы сконцентрированы на помощи детям в распавшихся семьях. Ресурсы сосредоточены на институциональном подходе по уходу за ребенком и его защите, в основном в детских домах. ДОСР, Детский совет и Детский комитет планирования уделяет особое внимание ресурсам, существующим на настоящий момент времени, с целью проверки предположения на предмет возможного их использования с более эффективной точки зрения, а также получения более продуктивных результатов для детей. Необходимо разработать строгие критерии приема для обеспечения ухода в рамках специального учреждения. Цель пилотных проектов заключается в понижении общего уровня случаев институционализации при одновременном повышении уровня случаев защиты детей в рамках общины. Такая цель может быть достигнута путем обеспечения лучшей идентификации, оказания дополнительных услуг лучшего качества, лучшего процесса планирования мероприятий по уходу за детьми и семьями, а также уделяя особое внимание наилучшим интересам детей и решениям долговременного характера. В пилотных проектах изложено мнение, согласно которому содержание детей в специальных учреждениях с момента рождения до совершеннолетия не является добросовестной практикой при обеспечении наилучших интересов ребенка.

Пересмотр распределения бюджетных средств должен быть направлен на перераспределении финансовых ресурсов и кадров, для перехода от системы оплаты содержания в специальных учреждениях к системе услуг, предоставляемых населению социальными работниками и центрами охраны семьи, сосредоточенными на оказании помощи родителям по уходу за детьми. Бюджет, выделенный для детей, которые не могут оставаться дома, должен быть использован главным образом, для обеспечения передачи детей на воспитание. При этом остается потребность в небольшом количестве мест в специальных учреждениях, но они должны располагаться в домах семейного типа.

14. Законодательная база пилотного проекта

Внимание уделяется необходимости разработки вторичного законодательства в виде правил на уровне Акимата по обеспечению работы пилотных проектов. Оно включает правила по созданию и функционированию ДОСР и Детского совета. Может также потребоваться разработка правил, которые охватывали бы вопросы подбора персонала и использования сил опекунов/приемных родителей и их оплаты, а также вопросы работы межотраслевых семейных центров. Передача ответственности за ЦВИАРН со стороны Министерства образования, вероятно, приведет к созданию новых правил касательно функционирования и использования таких учреждений.

В долгосрочной перспективе внимание необходимо уделить внесению поправок к Семейный кодекс, но нельзя не отметить, что такое обстоятельство маловероятно возникнет до момента создания пилотных проектов, и что пилотные проекты необходимо разрабатывать в законодательных рамках существующего Семейного кодекса.

Часть II



15. Закон «О специальных социальных услугах», преимущества и недостатки

Настоящий закон является средством реформирования специальных социальных услуг, предоставляемых государством детям, для перехода от системы размещения в специальных учреждениях к системе размещения детей в семьях. Закон предполагает развитие системы услуг для населения по поддержке семей, предоставляемых им до наступления кризиса в семейных отношениях, который может привести к разводу, а также создает основу для оказания общественностью поддержки семьям, уже переживающим кризис. Данный закон имеет потенциал, позволяющий осуществить перераспределение ресурсов от содержания детей в специальных учреждениях к системе общественного ухода в соответствии с развитием новой системы поддержки семьи на основе общественной помощи, что, в свою очередь, приведет к снижению потребности в содержании детей в специальных учреждениях. Также очень важно составление соответствующих подзаконных актов с целью дополнения настоящего закона, в которых указывается ответственность местных исполнительных органов по охране прав ребенка в сфере оказания услуг по защите детей. В данных актах подробно описывается, кто будет нести ответственность за предоставление услуг на местном уровне и порядок предоставления данных услуг: услуги предоставляются непосредственно местными органами по охране прав ребенка или через подрядчиков, порядок заключения договоров на оказаниекупаемых и предоставляемых услуг, порядок финансирования услуг, ответственность за принятие решений по видам услуг, надзор и проверка таких услуг.

В настоящее время, в рамках пилотного проекта, начался переход к общественному попечению, путем распространения двух видов поддержки семьи. Во-первых, центры охраны семьи, которые оказывают поддержку родителям, у которых возникают трудности в выполнении родительских обязанностей. Центр ох-

раны семьи в Усть-Каменогорске проводит занятия по воспитанию детей, юридическую консультацию и психологическую помощь родителям в улучшении отношений с детьми. Во-вторых, это – центры социальной реабилитации, работающие непосредственно с детьми и семьями, в которых имеются дети со специальными потребностями, вызванными труднообучаемостью и/или ограниченными возможностями. Дети в семьях, посещающих реабилитационные центры, имеют специальные потребности вследствие своих ограниченных возможностей, что не всегда означает, что они подвержены значительному риску. Программы центров общественной поддержки благотворно сказываются на детях и их семьях. Данные центры помогают детям с ограниченными возможностями реализовать свой потенциал и сократить число случаев помещения детей в специальные учреждения.

Задачей пилотного проекта является объединение центра охраны семьи в Усть-Каменогорске и реабилитационного центра в Семипалатинске и других аналогичных вспомогательных служб общественной поддержки со службой охраны прав ребенка с тем, чтобы

сформировать структуру по попечению и поддержке, включающей оценку потребностей, координацию и управление попечением. В настоящее время центр охраны семьи в Усть-Каменогорске является лучшим учреждением по предоставлению такого вида услуг, так как он принимает лиц, направленных из органов опеки и попечительства, а директор центра охраны семьи является представителем Комиссии по делам несовершеннолетних. Однако реабилитационный центр в городе Семипалатинск не входит в состав органов опеки и попечительства, поэтому семьям предоставляются услуги по реабилитации только по направлению из ПМПК.

Мы бы порекомендовали ДОРС направлять детей только в г. Семипалатинск. Данные действия позволят осуществить наилучшую практику, которая может изменить тип работы по защите прав ребенка от институциональных мер после нанесения вреда к общественным мерам до нанесения вреда. Получив направления группы по охране прав детей, центр социальной реабилитации сможет вмешаться на ранней стадии и осуществить работу для того, чтобы сохранить ребенка в семье. Необходимо оценить результаты данного подхода, чтобы воспроизвести модель со всеми необходимыми изменениями в масштабе всей страны.



Таким образом, Закон «О специальных социальных услугах» обладает потенциалом формирования ряда услуг по социальному обеспечению, таких как центр охраны семьи в городе Усть-Каменогорск и центр социальной реабилитации в городе Семипалатинск, осуществляющие работу с детьми, которым был нанесен ущерб, но которые были реабилитированы в своей собственной семье, нежели в институциональных органах. Другими услугами, которые поддерживаются Законом «О специальных социальных услугах», являются услуги по присмотру за детьми в дневное время и услуги по присмотру за детьми после окончания школьных занятий.

Главным образом, Закон «О специальных социальных услугах» поддерживает развитие поддержки семьи с помощью местного сообщества, профилактических услуг и услуг в области восстановления здоровья, определяя обязанности для оценки потребностей населения (Глава 3), совершенствуя услуги, оказываемые в рамках местного сообщества в ответ на данные оцененные потребности (Глава 2), и наделяя семьи правами на получение услуг (Глава 4). Другими важными нормами Закона «О специальных социальных услугах» являются нормы по оказанию специальных социальных услуг (Глава 5) и некоторые характеристики уязвимости (Глава 2). Конечной целью Закона «О специальных социальных услугах» должно стать создание единой взаимосвязанной схемы оказания ССУ детям путем оценивания нужд и координации действий группы по охране прав детей и сети услуг по оказанию поддержки, к которым семьи и группы по охране прав ребенка имеют непосредственный доступ, такие как центры по охране семьи и реабилитации, указанные выше, вместе с соответствующим альтернативным домашним уходом в качестве последней инстанции.

Закон «О специальных социальных услугах» применим ко всем возрастным категориям, и дети конкретно не упоминаются, за исключением Ст.6 Главы 2. Учитывая широкий диапазон толкования Закона «О специальных социальных услугах», применимого к детям, мы рекомендуем разработать практическое руко-

водство для толкования данного Закона по отношению к детям. Практическое руководство позволит четко объяснить обязанности, налагаемые на государственные органы Законом «О специальных социальных услугах». Данная мера поможет практикующим специалистам и администраторам лучше исполнять данные обязанности в их повседневной работе. Данная мера также приведет к прогрессивному толкованию основного закона, который можно обновлять наряду с расширяющейся передовой практикой.

Глава 3 определяет компетенции Правительства, службы социальной защиты, общественного здравоохранения и местных исполнительных органов. Существует обязательство по оценке потребностей населения в специальных социальных услугах. Какой-либо ссылки к всеобщим потребностям населения либо координации этих органов не существует. Сведения, полученные в ходе данной миссии, указали на то, что не была проведена ни одна оценка потребностей. Кроме того, в результате посещения Департамента статистики по г. Астана стало известно, что не был проведен ни один мониторинг. Трудно увидеть, как можно качественно провести оценку населения без соответствующих надежных данных. Протокол сбора данных должен быть введен на национальном уровне в срочном порядке.

Часть III



16. Разработка учебного плана по специальности «Социальная работа»

Карагандинский университет разработал учебный план для подготовки кадров по специальности «Социальная работа» на территории Казахстана. Данный учебный план прилагается ниже. Согласно данному учебному плану, определенные предметы относятся к подготовке социальных работников для будущей работы с детьми, подверженными риску, в частности: социализация подростков, экономические основы социальной работы, правовые основы социальной работы, основы психосоциальной работы, социальная работа с лицом, находящимся в кризисной ситуации, урегулирование конфликта, социализация семьи и лица, социальная работа с молодежью, социальная работа с семьей и детьми, социальная работа с детьми с ограниченными возможностями и сиротами, социальная работа с лицами и группами с отклонениями от норм поведения. Данные предметы потенциально представляют широкую базу для правильных методов работы с детьми и семьями, находящимися в уязвимом положении, но не охватывают обучение в приобретении необходимых навыков для определения того, находятся ли дети в группе риска, или был ли им нанесен существенный вред, а также навыкам сотрудничать с другими людьми и способности координировать уход за ребенком.

Очевидно, что в данный курс не входят аспекты подготовки по правам детей, а учебная программа не сконцентрирована на ребенке. Главным образом, основными элементами учебного курса по социальной работе, по которому готовят будущих социальных работников, охраняющих права детей, являются:

- а. Подход, основанный на интересах ребенка, для поддержания всех работ с детьми;
- б. Ребенок и общество: профессиональная ответственность;
- в. Процесс развития ребенка, и как он соблюдается семьей наилучшим образом;
- г. Потеря родителей, а также, почему помещение в специальные учреждения должно стать последней инстанцией;
- д. Курирование и право на различные виды попечения и защиты;
- е. Развитие семьи и родительская ответственность;
- ж. Стратегии по поддержке семьи;
- з. Причины жестокого обращения с ребенком;
- и. Признание жестокого обращения с ребенком во всех его видах, а также знание того, какие меры вмешательства можно предпринять;
- к. Вмешательство для безотлагательной защиты ребенка;
- л. Проведение оценки в целях понимания нужд ребенка и обстоятельств;
- м. Составление планов в целях обеспечения продолжительной охраны и улучшенного развития;
- н. Сотрудничество с другими специалистами: преподавателями, врачами, служащими правоохранительных органов.

Сочетание учебной и практической деятельности является наилучшим способом преподавания учебного курса по социальной работе, так как студенты проводят часть своего времени, работая по размещению детей в специальные учреждения по охране прав ребенка, а другую часть времени они проводят в университете, где они могут опираться на свой практический опыт.

Ни один из университетов, которые мы посетили (Карагандинский Университет, Восточно-Казахстанский Университет, Семипалатинский Университет), еще не имеет полноценного курса по социальной работе. В данных университетах не было специалистов с опытом или со знаниями, требуемыми для преподавания предмета и, возможно, в результате этого, в данных университетах очень мало студентов выбрало эту специальность. Каждый из университетов был очень заинтересован в открытии отделения по социальной работе и осведомлен о необходимости создать орган профессиональных социальных работников для осуществления деятельности в пределах данной области.

Другие университеты применяли множество различных средств для подготовки социальных работников, но никто из данных социальных работников не стал работать в сфере охраны прав

ребенка. За последние 10 лет в Вашингтонский Государственный Университет поступали студенты из Казахстана. В данный момент 10 студентов учатся в магистратуре. Ни один из них не стал работать в области охраны прав ребенка, так как они либо устроились на государственную должность, либо вернулись в США для дальнейшего обучения. Аналогично, 1 350 студентов Евразийского Национального Университета в Казахстане не устроились в службы по охране прав ребенка. Студенты данных университетов могут сыграть свою роль в осознании центральными органами власти общих принципов профессии социального работника, но, вероятно, они не внесут свой вклад в развитие служб по охране прав ребенка.

Похоже, что рост профессионализма социальных работников и развитие профессии социального работника, так как она относится к охране прав ребенка, является совместным делом талантливых групп работников, которые в настоящий момент заняты в органах опеки и попечительства, Департаменте по защите прав детей и ПМПК и могут объединиться в сплоченную команду специалистов по охране прав ребенка, а также результатом работ по усовершенствованию учебных программ по социальной работе, проводимых в университетах, прежде всего в Караганде, на основе государственной программы. Если данные университеты добьются своих целей, то им нужно будет разработать общую программу курса и улучшить навыки преподавательского состава, обучающего по специальности «Социальная работа».

Карагандинский Университет уже сотрудничает с Университетом Ридинга, но в данном университете нет курса по социальной работе. Мы бы хотели порекомендовать Карагандинскому Университету начать сотрудничать с университетом, у которого имеется международный опыт, и который проводит курсы по социальной работе. Преподаватели, которые были определены для преподавания данных курсов в Казахстанских университетах, имеют знания в социологии, но не в социальной работе.

Следующее является конкретными примерами того, каким образом следует наращивать потенциал преподавателей для подготовки специалистов в данном направлении:

- а. Сотрудничество с зарубежным университетом для курирования преподавателей и детального планирования аспектов курса;
- б. Отправка персонала за границу для прохождения годичного курса в области социальной работы. Это позволит как расширить их профессиональные знания, так и даст им практический опыт в сфере охраны прав ребенка на уровне области, являющийся существенным элементом знаний для тех, кто будет нести ответственность за подготовку социальных работников;
- в. Визиты преподавательского состава зарубежных вузов в целях проведения учебных программ для преподавателей Казахстана в области социальной работы;
- г. Визиты руководителей зарубежных учебных заведений в целях предоставления консультаций относительно введения курсов по социальной работе;
- д. Применение интернета в качестве инструмента удаленной поддержки и курирования работы преподавателей Казахстана;



- е. Учебная поездка для преподавателей Казахстана в целях изучения процесса подготовки социальных работников на практике в зарубежные университеты;
- ж. Стажировка социальных работников Казахстана, которые уже прошли подготовку в США, в целях оказания содействия в разработке программы обучения в области социальной работы в университетах Казахстана.

Приложения:

1. Таблица 1. Основные показатели по охране детей
2. Основные показатели ЮНИСЕФ
3. Учебный план по специальности «Социальная работа» Карагандинского Университета
4. Учреждения и организации, информация которых использовалась для проведения данной оценки
5. Библиографический список отчетов по системе охране прав ребенка
6. Протоколы для направления в ДОСР.

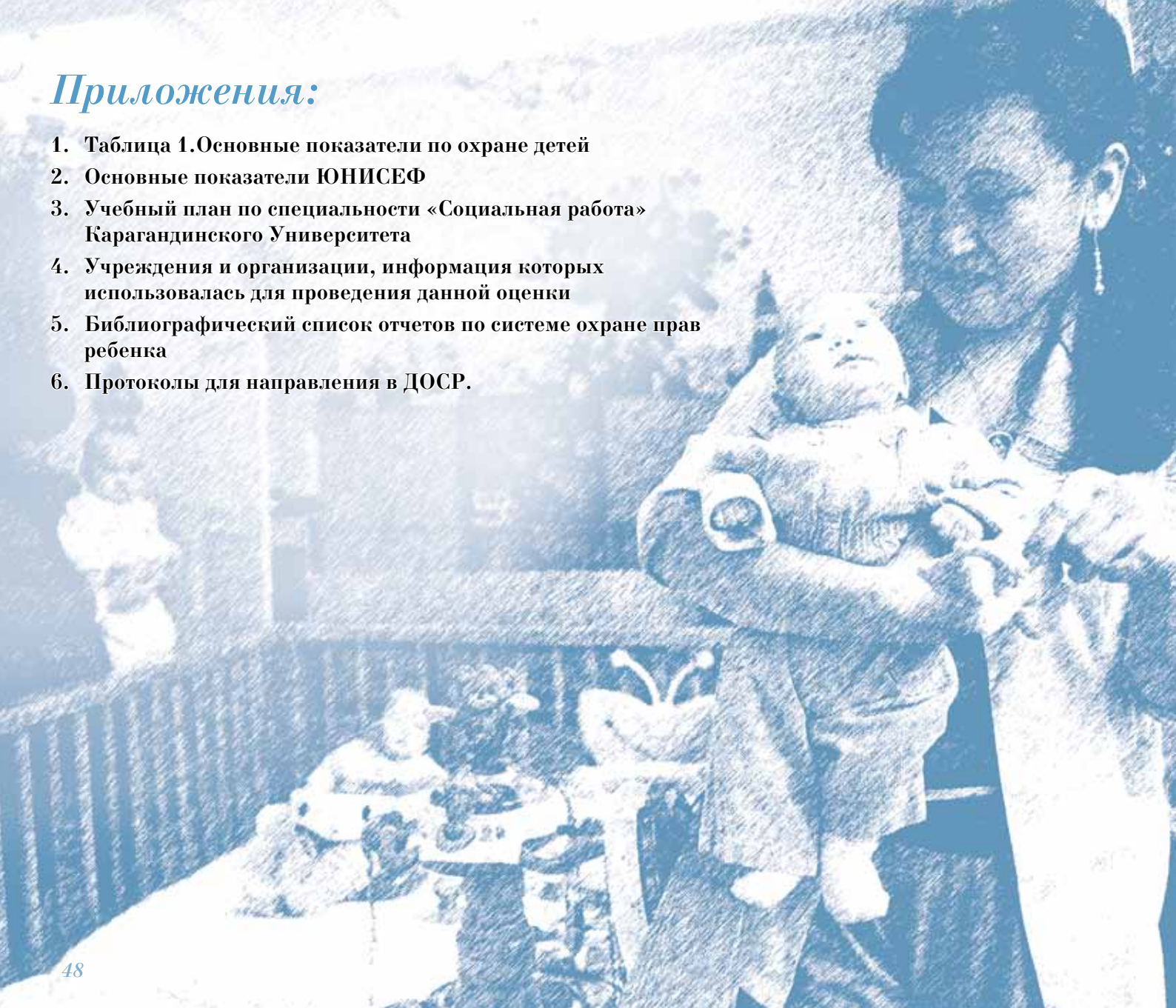


Таблица 1. Основные показатели по охране детей

Страны и территории	Детский труд (5-14 лет) 1999-2008			Брак несовершеннолетних 2000-2008			Регистрация рождений 2000-2008			Нарушение женской репродуктивной функции/сокращение 1997-2007		Отношение к домашнему насилию 2001-2008	Нетрудоспособность ребенка 1999-2008	Дисциплина ребенка 2005-2007
	всего	муж	жен	всего	город	село	всего	город	село	Женщины (15-49 лет)	Дочери			
Казахстан	2	2	2	7	6	9	99	99	99	-	-	10	-	52
Кыргызстан	4	4	3	10	7	14	94	96	93	-	-	-	-	51
Российская Федерация	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Таджикистан	10	9	11	13	13	13	88	85	90	-	-	74	-	74
Туркменистан	-	-	-	7	9	6	96	96	95	-	-	38	-	-
Узбекистан	-	-	-	7	9	7	100	100	100	-	-	70	3	-
ИТОГОВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ														
Африка	29	30	28	34	22	44	41	58	33	46	22	63	-	-
Страны Африки, расположенные к Югу от Сахары	33	34	32	39	27	49	35	51	28	38	21	64	-	-
Восточная и Центральная Африка	34	36	32	35	27	45	31	40	24	42	27	62	-	-
Западная и Центральная Африка	35	34	35	43	28	53	39	57	32	28	14	66	-	-
Ближневосточная и Северная Африка	10	11	9	18	12	23	76	86	68	-	-	-	-	89
Азия	12	13	12	40	25	51	45	63	38	-	-	48	-	-
Южная Азия	13	13	12	46	33	58	36	53	31	-	-	54	-	-
Восточная Азия и Тихий океан	10	10	10	19	12	25	72	81	67	-	-	35	3	-
Латинская Америка и район Карибского моря	10	11	10	25	-	-	89	-	-	-	-	-	-	-
ЦВЕ/СНГ	6	6	6	12	-	-	92	93	92	-	-	32	-	-
Промышленно развитые страны	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Развивающиеся страны	16	17	16	35	23	47	50	65	39	-	-	52	-	-
Наименее развитые страны	30	31	28	48	37	54	29	42	25	-	-	62	-	-
Мир	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Таблица 1. Основные показатели по охране детей

Страны и территории	Смертность среди детей в возрасте младше 5 лет	Смертность среди детей в возрасте младше 5 лет		Смертность среди новорожденных (младше 1 года)		Ранняя детская смертность	Общая численность населения (тысяч)	Кол-во рождений в год (тысяч)
		1990	2008	1990	2008			
Казахстан	86	60	30	51	27	32	15521	304
Кыргызстан	70	75	38	63	33	30	5414	120
Российская Федерация	130	27	13	23	12	7	141394	1545
Таджикистан	53	117	64	91	54	38	6836	193
Туркменистан	61	99	48	81	43	37	5044	111
Узбекистан	-	-	-	-	7	9	7	100
ИТОГОВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ								
Африка	29	30	28	34	22	44	41	58
Страны Африки, расположенные к Югу от Сахары	33	34	32	39	27	49	35	51
Восточная и Центральная Африка	34	36	32	35	27	45	31	40
Западная и Центральная Африка	35	34	35	43	28	53	39	57
Ближневосточная и Северная Африка	10	11	9	18	12	23	76	86
Азия	12	13	12	40	25	51	45	63
Южная Азия	13	13	12	46	33	58	36	53
Восточная Азия и Тихий Океан	10	10	10	19	12	25	72	81
Латинская Америка и район Карибского моря	10	11	10	25	-	-	89	-
ЦВЕ/СНГ	6	6	6	12	-	-	92	93
Промышленно развитые страны	-	-	-	-	-	-	-	-
Развивающиеся страны	16	17	16	35	23	47	50	65
Наименее развитые страны	30	31	28	48	37	54	29	42
Мир	-	-	-	-	-	-	-	-

Кол-во смертей среди детей в возрасте младше 5 лет (тысяч)	ВНД на душу населения (доллар США)	Сред. продолжит. жизни (в годах)	Процент грамотности взрослого населения (в %)	Процент учащихся начальных классов (в %)	Доля в процентах семейного дохода 2000-2007		Страны и территории
					низший	высший	
2008	2008	2008	2003-2008	2003-2008	40%	20%	
10	6140	65	100	98	19	41	Казахстан
5	740	68	99	92	20	41	Кыргызстан
20	9620	67	100	91	17	44	Российская Федерация
12	600	67	100	97	20	41	Таджикистан
5	2840	65	100	99с	16	47	Туркменистан
100	100	-	-	-	70	3	Узбекистан
							ИТОГОВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
33	46	22	63	-	-		Африка
28	38	21	64	-	-		Страны Африки, расположенные к Югу от Сахары
24	42	27	62	-	-		Восточная и Центральная Африка
32	28	14	66	-	-		Западная и Центральная Африка
68	-	-	-	-	89		Ближневосточная и Северная Африка
38	-	-	48	-	-		Азия
31	-	-	54	-	-		Южная Азия
67	-	-	35	3	-		Восточная Азия и Тихий Океан
-	-	-	-	-	-		Латинская Америка и район Карибского моря
92	-	-	32	-	-		ЦВЕ/СНГ
-	-	-	-	-	-		Промышленно развитые страны
39	-	-	52	-	-		Развивающиеся страны
25	-	-	62	-	-		Наименее развитые страны
-	-	-	-	-	-		Мир

*Таблица 2. Учебный план по специальности «Социальная работа»
Казахандинского университета*

Общеобразовательные дисциплины		
	Обязательные предметы	31 кредит
	Физическая подготовка	
1101	История Казахстана	
Ya1(2)102	Казахский(русский) язык	
Ya1(2)103	Иностранный язык	
1104	Информатика	
Ur1105	Охрана окружающей среды и экономическое развитие	
2106	Философия	
ET2107	Основы экономической территории	
1108	Институты	
2109	Политология	
1110	Культурология	
Общее количество предметов в блоке		
	Факультативный предмет	1 кредит
42101	Социализация молодежи	
ERK2101	Принципы этнополитики РК	
Общее количество предметов в блоке		
Общее количество предметов за период		
	Основные дисциплины	64 кредита
SR2202	История и теория социальной работы	

SR3203	Методы и технология социальной работы	
1204	Социология	
SR3205	Экономические основы социальной работы	
2206	Социальные политические принципы	
ASR3207	Управление, организация и осуществление социальной работы	
OSZN1208	Медицинские и социальные основы социальной защиты населения	
SR3209	Правовые нормы социальной защиты	
PSR4210	Социальное прогнозирование и планирование в области социальной работы	
P2211	Общая и социальная психология	
P2212	Общая и социальная педагогика	
Общее количество предметов в блоке		
	Предметы по выбору	32 кредита
1201	Административная ортобиотика	
K1201	Административный ортобиоз и калокагатия	
SR 3201	Педагогика и психология социальной работы	
SR3202	Принципы психосоциальной работы	
SR1203	Социальная работа за рубежом	
OSR1203	Опыт Америки и Европы в области социальной работы	
1204	Социальная экология	
SR1204	Философия социальной работы	
KL1205	Социальная работа с лицами, находящимися в кризисной ситуации	
V1205	Социальная работа с военнослужащими	

PSR1206	Международная практика в области подготовки социальных работников	
OSR1206	Методология зарубежного опыта в области социальной работы	
GS2207	Социальная работа в городах и селах	
SR2207	Теория и практика региональной социальной работы	
SS3208	Управление и самоуправление в социальной сфере	
SZ3208	Социальная работа в системе здравоохранения	
UPS4209	Социальная работа в учреждениях пенитенциарной системы	
ASR4209	Ювенальные аспекты социальной работы	
R3210	Урегулирование конфликта в области социальной работы	
RSN3210	Теория социальной работы в системе наук	
s1211	Изучение досуга	
SO1211	Социальная работа в образовательной системе	
RKN3212	Социальная работа с различными категориями населения	
B3212	Социальная работа с незанятым населением	
	Гендерология и феминология	
	Социализация семьи и лица	
Методы исследований в социальной работе		
Научно-исследовательская деятельность в социальной работе		
Социальная работа в области открытой этнокультурной среде		
Социальное и педагогическое руководство межэтнической адаптации лица		
Социальная работа с людьми разных вероисповеданий		
Социальная работа с мигрантами		
Социальная патология		

Основы художественной терапии		
Общее количество предметов в блоке		
Общее количество предметов за период		
	Основные дисциплины	32 кредита
	Основные предметы	19 кредитов
SRM2301	Социальные работы с молодыми людьми	
ZNR3302	Занятость населения и его положение	
SMSU3303	Стандарты социальной работы и контроль	
PEOSR2304	Профессиональные и этнические принципы социальной работы	
SRSD3305	Социальная работа с семьей и детьми	
SED2306	Социальная этнография и демография	
Psi2307	Психодиагностика	
SG4308	Социальная геронтология	
Общее количество предметов в блоке		
	Предметы на выбор	13 кредитов
SAR4301	Социальная адаптация и реабилитация	
SRDOV4301	Социальная работа с детьми с ограниченными возможностями	
TD2302	Горячая линия	
SRDS2302	Социальная работа с сиротами	
SREG4303	Социальная работа с эксклюзивными группами	
ESR4303	Экстремальная социальная работа	
BSS3305	Благотворительная работа в социальной сфере	
TSK3305	Методы проведения социальных консультаций	

SPSZN3306	Социальная политика и социальная защита населения	
GPVSR3306	Обучение гражданско-правовым нормам и патриотизму в системе социальной работы	
SSSSN4307	Социальные услуги в системе социальной защиты населения	
PRTOZSZN4307	Производственная практика территориальных органов и центров по социальной защите населения	
Социальная работа с лицами и группами с отклонениями от норм поведения		
OP4308	Организационное поведение	
POSS4304	Пенсионное пособие и социальное страхование	
SRRT4304	Социальная работа в области рынка труда	
Общее количество предметов в блоке		
Общее количество предметов за период		
	Дополнительные предметы	15 кредитов
Практика	Учебная	
	Производственная 6(5), 7(10)	
Промежуточный государственный контроль		
Общая государственная аттестация		
Составление и защита дипломной работы		
Государственная экспертиза по специальности		
История Казахстана		
Общее количество в периоде		
Итого:		
Экзамены		
Дипломная работа		
Дипломные проекты		

Учреждения и организации, информация которых использовалась для проведения данной оценки:

- Органы опеки и попечительства, Астана;
- Центр семейной медицины, Астана;
- Центр социальной адаптации детей, Астана;
- Дом малютки, Караганда;
- Детский дом, Караганда;
- Органы опеки и попечительства, Департамент по делам несовершеннолетних, Заместитель акима, Караганда;
- Департамент по защите прав детей, Караганда;
- Учебная программа по социальной работе Карагандинского Университета;
- Подразделение по социальным услугам Министерства труда и социальной защиты, Астана;
- Министерство здравоохранения, Астана;
- Агентство по статистике, Астана;
- Департамент по защите прав детей, Усть-Каменогорск;
- ПМПК, Усть-Каменогорск;
- Восточно-Казахстанский Университет, Усть-Каменогорск;
- Управление полиции по делам несовершеннолетних, Усть-Каменогорск;
- Центр охраны семьи, Усть-Каменогорск;
- Департамент социальной защиты Министерства труда и социальной защиты, Семипалатинск;
- Отделение педиатрии в больнице, Семипалатинск;
- Реабилитационный центр, Семипалатинск;
- Отделение по социальной работе Семипалатинского университета;
- Суд по делам несовершеннолетних, Астана;
- Члены Парламента, участвующие в деятельности Комитета по охране прав детей, Астана;
- Профессоры из Вашингтонского Университета и Казахского Национального Университета;
- Министерство юстиции, Астана.