

2.5 Система мониторинга и отчетности

Мониторинг альтернативного размещения

Участники интервью – это прежде всего люди, работающие с – и для детей. Тот факт, что среди них практически каждый 2-ой не владеет информацией о мониторинге размещения детей в семейные приюты, на попечительство и опеку, скорее говорит не в пользу мониторинга, чем о профессионализме этих людей.

И в том и другом случае поддаются фиксации противоречивые мнения. Доли положительных и отрицательных мнений имеют практически равные пропорции: менее трети участников высказываются в пользу мониторинга размещения детей в семейные приюты, на попечительство и опеку и практически столько же отрицают факт его проведения.

Сторону поддержки активнее занимают учителя, сторо-

ну отрицания – сотрудники НПО и специалисты (таб. 66).

Учет мнений детей при проведении мониторинга альтернативного размещения ведется не всегда (таково мнение в среднем около трети участников) либо вообще не ведется (об этом сообщают в среднем более четверти участников). Лишь каждый 11-й считает, что мнения детей учитываются. Эта категория участников среди учителей встречается в 2,4 раза чаще, чем среди сотрудников НПО, и в 1,5 раза чаще, чем среди специалистов.

Около трети участников не имеют представления об этом. Особенно много неопределившихся среди сотрудников НПО в ВКО и ЮКО и среди специалистов ЮКО (более половины) (таб. 67).

Таблица 66 –Наличие регулярного мониторинга размещения детей (% по столбцу)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Семейные приюты																
Да	29,5	37,8	16,2	25,7	45,7	45,3	41,7	47,4	4	26	36,5	4	17,3	21,6	16	12,2
Нет	29,3	22,1	34,3	34,8	37	34,7	37,5	10,5	44	35,6	14,9	24	46,7	28,4	32	17,6
Затрудняюсь ответить	41,2	40,1	49,5	39,5	17,3	20	20,8	42,1	52	38,4	48,6	72	36	50	52	70,2
Попечительство и опека																
Да	27,9	35	16	24,7	34,1	32,9	40	46,7	4	26,8	37	4	21,3	23	16	17,6
Нет	29,4	23	31	35,3	42,6	42,1	40	14,3	40	32,4	17,8	24	48	17,6	20	16,2
Затрудняюсь ответить	42,7	42	53	40	23,3	25	20	39	56	40,8	45,2	72	30,7	59,4	64	66,2

Таблица 67 – Учет мнения детей при проведении мониторинга альтернативного размещения (% по столбцу)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Да	9,5	12,3	5,1	8,1	11,8	12,5	6,7	19,7	4	8,2	4	0	5,3	13,5	4	12,2
Не всегда	31,2	34,6	28,3	28,9	52,6	33,3	32	34,2	16	27,4	28	32	35,5	23	32	20,3
Нет	27,2	22,3	28,3	31,9	23,7	50	44	15,8	40	31,5	18,7	12	40,8	31,1	12	10,8
Затрудняюсь ответить	32,1	30,8	38,3	31,1	11,9	4,2	17,3	30,3	40	32,9	49,3	56	18,4	32,4	52	56,7

Структуры, осуществляющие мониторинг и оценку в детских интернатных учреждениях

По данным интервью, мониторингом и оценкой ситуации с соблюдением прав детей в детских интернатных учреждениях занимаются главным образом местные и государственные органы власти и созданные при них структуры. По совокупности высказываний в среднем в 60,8% случаев названы именно эти органы и их подразделения.

Практика участия общественности, СМИ, исследователей и населения в проведении мониторинга и оценки ситуации с соблюдением прав детей в детских интернатных учреждениях не имеет распространенного характера (таб. 68).

Доступность информации о детях, перешедших под опеку государства

Как сообщают в общем целом 69,9% участников, информация о детях, перешедших под опеку государства, является недоступной для широкой общественности либо имеет недостоверный характер.

В частности, об этом говорят в среднем 65,1% учителей, 77% сотрудников НПО, 72,5% специалистов по работе с детьми. В среднем каждый 3-й участник (среди сотрудников НПО практически каждый 2-ой) объясняет отсутствие достоверной информации тем, что «нет надежных механизмов и процедур контроля» (таб. 69).

Таблица 68 – Структуры, осуществляющие мониторинг и оценку в детских интернатных учреждениях (% от числа опрошенных)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Местные органы и их структуры	33,1	26,7	34	39,3	27,3	44	56	24,7	32	16,4	41,3	24	44,7	13,5	36	39,2
Государственные органы и их подразделения	27,7	28,7	24	27,9	28,6	28	20	39	36	27,4	30,7	20	47,4	16,2	12	16,2
Правозащитные организации	17,8	21,1	16	15,1	28,6	16	20	19,5	40	17,8	14,7	4	21,1	21,6	4	1,4
НПО	11,3	6,3	32	9,4	15,6	24	5,3	1,3	64	5,5	2,7	12	17,1	5,4	28	9,5
Никто	9,8	7,9	11	11,4	6,5	8	5,3	5,2	8	16,4	5,3	8	9,2	14,9	20	14,9
СМИ	6	8,6	1	5	10,4	4	5,3	15,6	0	5,5	4	0	7,9	4,1	0	1,4
Исследовательские компании	3,4	4,3	3	2,7	7,8	0	1,3	5,2	12	5,5	0	0	1,3	4,1	0	2,7
Добровольные группы членов сообщества	2,4	3	2	2	7,8	4	4	3,9	0	2,7	0	4	1,3	0	0	0
Затрудняюсь ответить	13,8	14,2	15	13,1	2,6	0	1,3	13	0	24,7	12	44	3,9	29,7	16	23
Другое	0,7	0,3	2	0,7	0	0	1,3	0	8	0	0	0	1,3	1,4	0	0

Таблица 69 – Доступность информации о детях, перешедших под опеку государства (% от числа опрошенных)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Да	15,3	21,1	7	12,1	18,2	0	6,7	22,1	8	5,5	16	4	9,2	28,4	16	27
Нет	36,9	34,7	34	40,3	40,3	72	57,3	39	36	39,7	26,7	8	42,1	32,4	20	21,6
Отсутствует достоверная информация	33	30,4	43	32,2	36,4	24	32	26	56	37	41,3	52	42,1	17,6	40	17,6
Затрудняюсь ответить	14,3	12,9	16	15,1	3,9	4	4	11,7	8	19,2	17,3	28	6,6	18,9	24	31,1
Другое	0,7	1	0	0,7	1,3	0	0	0	0	0	0	0	0	2,7	0	2,7

Основные недостатки и пробелы в системе

Таблица 70 – Основные недостатки и пробелы в системе мониторинга и отчетности по правам детей
(% от числа опрошенных)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Правительство до сих пор не имеет разработанных и законодательно закрепленных механизмов контроля, системы мониторинга и оценки соблюдения прав детей	23	19,1	29	24,8	19,5	24	12	19,5	64	28,8	22,7	12	52,6	14,9	16	5,4
Не ведется мониторинг, отчетность и контроль за сферами частного бизнеса и предпринимательства в области детской занятости	22,8	19,5	30	23,8	15,6	24	21,3	18,2	60	20,5	29,3	4	40,8	14,9	32	12,2
Не приняты меры и процедуры по установлению всех нуждающихся детей в пределах страны, родители которых не могут обеспечить адекватный уровень жизни для них	21,4	18,5	23	23,8	11,7	12	2,7	20,8	64	26	25,3	8	48,7	16,2	8	17,6
Отсутствует координация деятельности отдельных органов, ведущих мониторинг и отчетность	20,1	13,2	28	24,5	19,5	36	25,3	14,3	52	20,5	12	8	38,2	6,8	16	13,5
Данные собираются не систематически, носят разобщенный характер, нет разработанных статистических форм сведения информации воедино по всем аспектам правового положения ребенка и не определен орган, который бы этим занимался	18,5	15,5	29	18,1	13	24	12	18,2	64	17,8	16	20	34,2	14,9	8	8,1
Не ведется бюджетный анализ и мониторинг выделяемых ресурсов на детей	18	15,2	17	21,1	15,6	8	8	13	52	24,7	25,3	4	40,8	6,8	4	10,8
Не проводится мониторинг выполнения и использования законоположений, касающихся детского участия	17,8	15,2	16	21,1	35,1	12	20	11,7	44	11	10,7	8	36,8	2,7	0	16,2
У правительства нет Национальной стратегии по защите прав детей, включая определение целей и индикаторов хода реализации Конвенции	17,8	9,9	25	23,5	15,6	16	17,3	18,2	72	20,5	2,7	12	36,8	2,7	0	18,9
Не разработана в должном виде система мониторинга посещаемости в школах, обзоры же существующей информации о случаях, когда дети бросают школы, закрыты для широкой общественности	17,4	13,9	17	21,1	23,4	8	16	14,3	40	26	8	8	35,5	9,5	12	6,8
Нет надежных индикаторов, чтобы отслеживать и оценивать результаты влияния политики государства на положение дел в области обеспечения прав детей в динамике времени	17,3	10,2	26	21,5	11,7	20	16	9,1	64	17,8	14,7	16	40,8	5,4	4	10,8
Организации, занимающиеся мониторингом, не имеют достаточных кадровых, профессиональных, организационных, финансовых, технических ресурсов	17	10,9	23	21,1	10,4	28	20	14,3	32	16,4	10,7	12	36,8	8,1	20	10,8
Результаты мониторинга, обзоры и отчеты по правам детей не предоставляются широкой общественности	16,3	15,2	19	16,4	20,8	20	5,3	14,3	40	12,3	16	4	32,9	9,5	12	14,9
Не разработаны правовые и административные критерии для определения финансовых и материальных возможностей родителей выполнять свои обязанности перед детьми	15,7	11,2	19	19,1	7,8	16	4	10,4	44	19,2	18,7	4	31,6	8,1	12	21,6
Затрудняюсь ответить	15,5	19,5	18	10,7	11,7	0	0	9,1	8	27,4	17,3	48	5,3	40,5	16	10,8
Другое	1,1	0,7	3	1	0	8	1,3	0	0	1,4	1,3	4	0	1,4	0	1,4

В числе основных недостатков и пробелов системы мониторинга и отчетности по правам детей участники перечисляют:

1. Отсутствие у правительства разработанных и законодательно закрепленных механизмов контроля, системы мониторинга и оценки соблюдения прав детей (в среднем каждое 4-ое высказывание)
2. Отсутствие мониторинга, отчетности и контроля за сферами частного бизнеса и предпринимательства в области детской занятости (в среднем каждое 4-ое высказывание)
3. Не приняты меры и процедуры по установлению всех нуждающихся детей в пределах страны, ро-

дители которых не могут обеспечить адекватный уровень жизни для них (в среднем каждое 5-ое высказывание)

4. Отсутствие координации деятельности отдельных органов, ведущих мониторинг и отчетность (в среднем каждое 5-ое высказывание)
5. Данные собираются не систематически, носят разобщенный характер, нет разработанных статистических форм сведения информации воедино по всем аспектам правового положения ребенка и не определен орган, который бы этим занимался (в среднем каждое 5-ое высказывание).

Остальные недостатки и пробелы статистически менее значимы (таб. 70).

Сотрудничество правительства и НПО

Сами сотрудники НПО двойственно характеризуют свое взаимодействие с правительством. Их высказывания заметно чаще носят критический оттенок. В целом 62% сотрудников НПО высказываются с разной степенью жесткости в оценке характера взаимодействия. В среднем каждый 3-й из них считает, что пра-

вительство недооценивает роль НПО, не учитывает их мнения в подготовке отчетов, а каждый 5-й указывает, что НПО действуют совершенно самостоятельно и не востребованы правительством. В среднем лишь более четверти отмечают расширение и укрепление связей, стремление к диалогу и сотрудничеству (таб. 71).

Таблица 71 – Сотрудничество правительства и НПО в проведении мониторинга и отчетности по правам детей (% от числа опрошенных)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Равноправное партнерство	10,8	12,2	11	9,4	9,1	8	8	9,1	8	12,3	10,7	4	9,2	20,3	24	8,1
Стремление к диалогу и сотрудничеству	22,8	18,5	27	25,8	22,1	24	26,7	6,5	36	16,4	30,7	8	36,8	14,9	40	23
Недооценка роли НПО	24	24,1	30	21,8	40,3	52	33,3	9,1	44	17,8	30,7	20	26,3	16,2	4	9,5
Принципиальные разногласия	9,3	8,6	7	10,7	10,4	8	20	11,7	20	4,1	6,7	0	11,8	5,4	0	6,8
Противодействие НПО	5,4	5,3	5	5,7	6,5	4	2,7	7,8	12	8,2	2,7	4	6,6	4,1	0	5,4
НПО не востребованы правительством	11,3	10,2	20	9,4	7,8	8	8	16,9	36	8,2	9,3	16	13,2	6,8	20	8,1
Затрудняюсь ответить	26,1	27,1	22	26,5	7,8	0	4	44,2	8	38,4	20	52	25	36,5	28	39,2

Проблемы, с которыми сталкиваются НПО

Основные проблемы, имеющие для НПО наиболее значимый характер:

1. Ограничение возможностей влиять на законопроекты по правам детей (в среднем каждый 3-й)
2. Отсутствие финансирования на исследования по правам детей (в среднем каждый 4-й)
3. Отсутствие доступа в детские интернатные учреждения, отказ в предоставлении информации о критериях отбора и нормах содержания детей в них (в среднем каждый 5-й) (таб. 72).

Таблица 72 – Проблемы, с которыми сталкиваются НПО по мониторингу и отчетности (% от числа опрошенных)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
НПО имеют ограниченные возможности влиять на концепцию и содержание законопроектов по правам детей																
	31,4	28,4	50	28,2	46,8	52	46,7	16,9	76	23,3	34,7	32	31,6	14,9	40	10,8
Не имеют финансирования на проведение исследований по соблюдению прав детей																
	22,5	18,5	35	22,5	20,8	20	16	14,3	72	15,1	22,7	16	38,2	16,2	32	20,3
НПО не допускаются к работе по обследованию правового положения детей в детских интернатных учреждениях. Им приходится сталкиваться с противодействием со стороны органов опеки и администраций учреждений. Не располагают точной информацией о критериях отбора и нормах содержания детей в разных детских учреждениях																
	20,4	18,2	26	20,8	33,8	40	34,7	15,6	40	2,7	9,3	20	38,2	13,5	4	6,8
Законопроекты, касающиеся прав детей, в подавляющем большинстве готовятся в правительственных структурах, много случаев отказа в предоставлении текстов законопроектов, НПО получают возможность ознакомиться с ними, когда они уже поступают в парламент																
	16,3	15,2	30	12,8	16,9	36	16	13	56	6,8	14,7	16	25	16,2	12	2,7
Слабо изучен и не внедряется опыт НПО по разработке индикаторов и стандартов проведения мониторинга																
	13,6	15,5	20	9,4	13	12	12	14,3	44	2,7	18,7	20	21,1	16,2	4	1,4
Учебные пособия по правам детей, изданные НПО, не утверждаются Министерством образования и науки																
	8,7	7,6	14	8,1	3,9	4	4	10,4	40	4,1	10,7	8	17,1	5,4	4	6,8
Слабо привлекаются к проведению обучения, тренингов, консультирования специалистов госорганов по вопросам мониторинга и отчетности																
	8,6	8,6	14	6,7	5,2	4	2,7	1,3	40	5,5	17,3	4	17,1	10,8	8	1,4
Не имеют доступа к правовой статистике по детям																
	7,8	5	10	10,1	1,3	0	4	5,2	32	6,8	10,7	8	25	2,7	0	4,1
Затрудняюсь ответить	27	26,4	15	31,5	9,1	0	1,3	39	4	50,7	25,3	44	19,7	32,4	12	55,4

2.6 Пробелы и недостатки в оказании помощи и защиты

Система по оказанию помощи детям

Таблица 73 – Недостатки и пробелы в системе работы по оказанию помощи детям (% от числа опрошенных)

1	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Нет мер социального надзора и механизмов наблюдения и проверки безопасного проживания детей в неблагополучных, конфликтных семьях, у одного из родителей, похитившего ребенка после развода, в детских сиротских домах																
35,2	32	43	35,9	46,8	44	36	23,4	76	34,2	33,3	24	52,6	24,3	28	20,3	
Нет специализированных кризисных центров с развитой системой психотерапевтической помощи детям-жертвам																
29,1	23,8	37	31,9	15,6	24	8	22,1	72	37	25,3	12	47,4	32,4	40	35,1	
Нет разработанных национальных стандартов по оказанию правовой и любой другой помощи и защиты детей-жертв																
28,8	30,7	34	25,2	28,6	36	20	39	64	26	30,7	16	40,8	24,3	20	13,5	
Нет специализированной системы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, адвокатов, судов по делам детей																
28,5	25,7	34	29,5	39	36	38,7	26	64	17,8	17,3	20	30,3	20,3	16	31,1	
Нет специализированных реабилитационных центров для детей.																
28,1	23,8	39	28,9	27,3	12	13,3	19,5	76	19,2	30,7	20	39,5	17,6	48	43,2	
Нуждающиеся дети не обеспечены необходимой материальной помощью и программами помощи, способствующими их развитию																
19,4	15,5	23	22,1	9,1	12	20	15,6	60	26	24	12	30,3	13,5	8	12,2	
Не развита служба социальных работников, организация служб доверия в детских учреждениях																
18,8	12,2	36	19,8	18,2	36	14,7	6,5	64	15,1	16	20	27,6	8,1	24	21,6	
Система расследования случаев применения пыток неэффективна и не дает возможности обеспечить защиту прав детей																
17,7	18,2	23	15,4	22,1	12	8	18,2	48	12,3	10,7	20	27,6	21,6	12	13,5	
Отсутствуют детские сервисные службы																
17,5	11,9	27	20,1	7,8	28	9,3	7,8	48	23,3	21,3	4	34,2	10,8	28	13,5	
Открытым остается вопрос об инклюзивном образовании, у детей с ограниченными возможностями отсутствует доступ к дистанционному обучению, обучению на дому																
16,1	13,2	27	15,4	16,9	24	14,7	14,3	68	16,4	13,3	16	21,1	8,1	0	9,5	
Не разработаны реабилитационные программы для детей, находящихся в кризисных ситуациях																
15,5	10,2	27	17,1	11,7	24	5,3	5,2	56	19,2	13,3	8	25	10,8	20	18,9	
Не обеспечен доступ для работающих родителей к качественному дневному уходу за детьми																
15,1	13,5	18	15,8	6,5	8	5,3	16,9	64	17,8	20	0	26,3	10,8	0	13,5	
Не принимаются меры по гарантиям нормального питания и обеспечения необходимой одеждой каждого ребенка																
13,7	13,9	16	12,8	10,4	4	5,3	14,3	48	15,1	24	12	17,1	6,8	0	13,5	

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЕЛОВ В ВОЗМОЖНОСТЯХ, РОЛЯХ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА И НПО В ПЛАНЕ МОНИТОРИНГА И ОТЧЕТОВ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА: Результаты интервью с целевыми группами

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Нет специалистов в правоохранительных и других органах по проблемам сексуальной торговли детьми, распознаванию ситуаций и организаций, служащих прикрытием для таких операций																
	13,4	7,3	28	14,8	5,2	24	4	10,4	48	13,7	10,7	8	27,6	2,7	32	13,5
Нет законодательного, научно-методического обеспечения изменений и развития системы учета и адресной помощи детям с ограниченными возможностями, их социальной защиты, профессиональной подготовки и труда, создания инфраструктуры населенных пунктов																
	12	9,2	15	13,8	16,9	8	14,7	3,9	48	11	6,7	4	23,7	9,5	0	5,4
В настоящее время нет механизмов, служб, программ для оказания помощи, защиты и реинтеграции детей																
	11,1	5,6	21	13,4	5,2	12	6,7	5,2	52	11	5,3	4	21,1	6,8	16	14,9
Не существует служб психологического консультирования в школах, районах проживания, детских домах																
	10,6	5,3	18	13,4	7,8	16	8	5,2	48	17,8	6,7	4	14,5	1,4	4	13,5
Затрудняюсь ответить																
	8,7	9,6	15	5,7	3,9	0	0	7,8	4	8,2	8	36	6,6	18,9	20	8,1

Основными недостатками этой системы являются:

1. Отсутствие мер социального надзора и механизмов наблюдения и проверки безопасного проживания детей в неблагополучных (конфликтных) семьях, у одного из родителей, похитившего ребенка после развода, в детских сиротских домах (в среднем более трети высказываний)
2. Отсутствие специализированных кризисных центров с развитой системой психотерапевтической помощи детям-жертвам (в среднем около трети высказываний)
3. Отсутствие разработанных национальных стандартов по оказанию правовой и любой другой помощи и защиты детей-жертв (в среднем более четверти высказываний)
4. Отсутствие специализированной системы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (в среднем более четверти высказываний)
5. Отсутствие специализированных реабилитационных центров для детей. По мнению участников, центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних находятся в системе МВД, несут в 1-ую очередь функцию изоляции и не предназначены для такой социальной работы (в среднем более четверти высказываний)

Судя по количеству недостатков, указанных участниками, в этой системе больше проблем, чем оказания реальной помощи детям (таб. 73).

Система по работе с жалобами

Главный недостаток – это низкая обращаемость с жалобами со стороны детей и взрослых. Причинами этого, по мнению в среднем более трети участников, являются существующие пробелы в образовательно-просветительской работе с населением, формальное отношение к проведению правового всеобуча.

Серьезными недостатками и пробелами системы участники также считают:

- Отсутствие детских консультационно-правовых служб, которые могли бы оказывать бесплатные юридические услуги детям (в среднем одна треть высказываний)
- Неразработанность механизма обследования на соответствие истине сведений, изложенных в жалобе, а также механизма контроля за безопасностью ребенка, подавшего жалобу (в среднем около трети высказываний)
- Отсутствие четкого, законодательно подкрепленного механизма обращения ребенка с жалобой через органы опеки, либо через комиссии по защите прав несовершеннолетних, либо через школы (в среднем более четверти высказываний)
- Неразработанность механизмов экспертизы для определения ущерба здоровью ребенка на основе психологического тестирования с признанием полученных данных как доказательств, имеющих вес (в среднем более четверти высказываний)
- Отсутствие и самого механизма закрепления таких услуг для ребенка через эти или иные организации, если ребенок не может обратиться за помощью самостоятельно (в среднем четверть высказываний)
- Низкую дисциплину ответственности, отсутствие у сотрудников правоохранительных органов, работающих с детьми, привилегированного отношения к правам ребенка (в среднем пятая часть высказываний) (таб. 74).

Таблица 74 – Основные недостатки и пробелы в системе работы с жалобами по поводу нарушения прав ребенка (% от числа опрошенных)

	В среднем				Астана			Алматы			ВКО			ЮКО		
	Всего	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты	Учителя	НПО	Специалисты
Низкая обращаемость детей и взрослых, т.к. правовой всеобуч проводится формально, не ведутся широкие просветительские кампании, нет качественных образовательных программ, в рамках которых разъяснялись бы не только права детей, но и куда им можно обращаться в случае нарушения прав, как составляются жалобы, какие предоставляются гарантии безопасности	39,4	31,7	42	46,3	29,9	44	30,7	32,5	68	47,9	34,7	32	69,7	29,7	24	36,5
Нет детских консультационно-правовых служб, которые могли бы оказывать бесплатные юридические услуги детям	33	26,7	33	39,3	19,5	12	21,3	22,1	56	47,9	34,7	16	48,7	31,1	48	39,2
Существуют проблемы проверки жалоб, сбора доказательств. Не разработан четкий механизм обследования на соответствие истине сведений, изложенных в жалобе, а также механизма контроля за безопасностью ребенка, подавшего жалобу	29	29,4	36	26,2	35,1	48	28	29,9	48	16,4	33,3	20	42,1	18,9	28	17,6
Не существует четкого, законодательно подкрепленного механизма обращения ребенка с жалобой через органы опеки, либо через комиссии по защите прав несовершеннолетних, либо через школы	27,8	25,4	33	28,5	29,9	28	24	26	68	28,8	25,3	16	52,6	20,3	20	8,1
Не разработаны механизмы экспертизы для определения ущерба здоровью ребенка на основе психологического тестирования с признанием полученных данных как доказательств, имеющих вес	26,1	23,4	30	27,5	39	24	32	11,7	68	20,5	22,7	12	28,9	20,3	16	28,4
Нет и самого механизма закрепления таких услуг для ребенка через эти или иные организации, если ребенок не может обратиться за помощью самостоятельно	25,2	21,5	38	24,8	27,3	44	30,7	22,1	60	15,1	12	20	43,4	24,3	28	9,5
Низкая дисциплина ответственности, отсутствие у сотрудников правоохранительных органов, работающих с детьми, привилегированного отношения к правам ребенка	20,5	19,1	21	21,8	22,1	16	5,3	23,4	40	24,7	18,7	20	38,2	12,2	8	18,9
Затрудняюсь ответить	10,8	12,5	15	7,7	7,8	0	0	9,1	0	19,2	12	48	2,6	21,6	12	9,5

3. Каким видят дети процесс мониторинга прав ребенка, процедуры работы с жалобами, систему предоставления рекомендаций и защиты:

Результаты обсуждений в фокус-группах

3.1 Каково быть ребенком в Казахстане

Все ли дети обеспечены условиями проживания, необходимыми для их развития

Дети 10-14 лет

По мнению участников фокус-групп, большинство детей обеспечены жильем, но не все: «*есть дети которые находятся в детских домах, живут в колониях, в подвалах, в сараях*». По словам участников, это дети из неблагополучных семей, где родители пьют, употребляют наркотики и дети, у которых нет родителей или которых бросили родители.

Основная причина, по которой дети уходят из дома – плохое обращение родителей: «*Виноваты родители, они разрушают нервную систему детей*» (ВКО, девочка). «*Некоторые дети хотя и живут у родителей, но из-за того, что родители пьют, употребляют наркотики, избивают детей, они сбегают из дома*» (ВКО, мальчики и девочки). Как полагает девочка из г.Астаны, «*если дети считают, что родители не заботятся о них, то они правильно делают, что убегают из дома*». Мальчик из этого же города видит причину детской бездомности не только в плохом обращении родителей, но и в бездействии полиции: «*Я знаю несколько случаев, когда дети обращались в полицию, но там не обращают на них внимание, мол, дети повздорили с родителями. Поэтому у детей чаще всего не остается выбора, они бегут на улицу, хотят свободы, живут в канализационных люках, воруя, попрошайничают*». По общему мнению участников: нуждающимся детям

должна оказываться помощь. В ряде случаев дети отмечают, что такая помощь есть: «*у нас в школе проводится акция «Забота». Мы все собираем вещи, отдаем в детские дома, бедным*» (г.Астана, мальчик); «*у меня умер отец. В школе мне предоставили бесплатное питание, давали материальную помощь*» (ЮКО, мальчик). «*В нашей школе, кто малообеспеченный, бесплатно дают кушать, форму, учебники. Но надо собрать документы, что малообеспеченный*» (г.Алматы, мальчик). «*Начинающие бизнесмены помогают детям, которые попадают в детские дома*» (ВКО, мальчик). «*В детских домах детям оказывается помощь, могут заботиться, но не так сильно, как родители*» (г.Астана, мальчик). Однако, по общему признанию участников дискуссий – «*не всем детям оказывается материальная помощь*». Сами дети объясняют это следующим: «*Правительство обещает много помощи детям, но не выполняет*» (г.Астана, девочка); «*помощь от государства есть, но государство не всех замечает*» (ЮКО, девочка); «*нет сведений о детях, которые нуждаются*» (ВКО, девочка); «*дети не знают, куда обратиться за помощью*» (ВКО, девочка).

Дети 15-17 лет

Дети более старшего возраста независимо от региона проживания по своим идейным взглядам оказались истыми государственниками, особенно мальчики. По отдельным моментам оппозицию им составляют девочки, но обеим сторонам довольно часто удается достичь компромисс.

По жилищному вопросу в группе детей г.Астаны пред-

метом спора стали условия проживания детей в детских домах, приютах: *«Сейчас многие дети убегают из приютов, потому что там не самые лучшие условия. Моя знакомая работала в приюте и рассказывала, что там детям не давали толком еду. Все повара разговаривали. Дети оставались полуголодными. Это несоблюдение прав детей»* (девочка). *«Я могу опровергнуть эту мысль. Сейчас детям, кто хочет вырасти в хороших условиях, государством эти условия создаются, взять хотя бы детские дома. Я сам живу рядом с детским домом и у меня есть друзья там. Тем, кто ходит на занятия в училища, выдают сухой паек. Не каждый ребенок может позволить себе тушенку, сгущенку и еще много чего. А им это на руки дают. Можно сказать, что они обеспечены»* (мальчик). Более глобально, с позиции межгосударственного сравнения подошли к вопросу дети в г. Алматы: *«Я думаю, что в Казахстане жить ребенку повезло, а представьте, как живут дети в Чечне, Африке. Мы живем нормально. Конечно, не все, есть дети беженцев, например, из Таджикистана»* (мальчик). *«Но при этом государство забывает о своих обязанностях. Допустим, у ребенка есть жилье и он живет с родителями, но у них нет газа, тепла»* (девочка). *«Государство следит за жилищными вопросами ребенка. Есть специальные организации, в обязанности которых входит специально следить за этим»* (мальчик). *«Просто в жизни сейчас на улицах редко встретишь бездомного ребенка. Во всяком случае мы не встречаем. Потому что мы живем в нормальных семьях с папами и мамами, в хороших жилищных условиях. Нет такого, чтобы на каждом шагу сталкиваться с ними и кажется, что их нет»* (девочка). *«Из этого видно, что раз мы их не встречаем в каждом дворе, значит таких детей мало»* (мальчик). В результате спора алматинские мальчики и девочки пришли к общему мнению: большинство детей живет в нормальных условиях, необходимых для их развития. *«Но если хотя бы один ребенок не имеет таких условий – то это уже проблема»*. По мнению участников в ВКО, не все дети имеют нормальные условия проживания из-за материальных возможностей родителей: *«Не всегда есть условия для полноценного развития у детей, проживающих с пьющими родителями. Часто встречаются дети, ночующие в подвалах, которые убежали из дома, или их бросили родители. Таких детей определяют в детские дома»* (девочки). *«В обществе всегда есть деление на бедных и богатых, благополучных и нет. Такое разделение характерно и для развитых стран. В Казахстане тоже есть такая проблема. Но сегодня Казахстан улучшает свое экономическое положение и потому можно говорить о тенденциях снижения числа семей, живущих за чертой бедности»* (мальчики). Примерно в этом же ключе проходило обсуждение и в группе участников в ЮКО: *«Это зависит от социального уровня семьи. Например, у людей, кто приезжает жить в Астану, нет никаких жилищных условий. Они вмещаются в одной квартире»* (девочка). *«В госпредприятиях можно взять кредит или еще что-нибудь. Просто этот человек сам не хочет. Сейчас жилье можно приобрести в кредит»* (мальчик).

В своих рассуждениях юные государственники признают, что *«несмотря на экономический подъем у Казахстана, как у любого молодого государства, существует проблема малообеспеченных семей»* (ВКО, мальчик). И хотя, по их мнению, *«невозможно оказать помощь всем нуждающимся детям, государство по мере возможностей помогает им»* (г. Алматы, мальчик). В этой работе государству помогают народ, сами дети, СМИ, организации и т.д.: *«По сравнению с другими государствами дети в Казахстане должны радоваться. В Киргизии, например, бунт за бунтом, а мы живем и учимся, у нас спокойно»*. *«Из прессы я знаю, что у нас есть различные фонды, например «Асар», которые стараются оказать помощь нуждающимся детям»* (г. Алматы, мальчики). *«Детей без дома, без родителей устраивают в детские дома, дома малютки, где их обеспечивают жильем, всем необходимым, обучают. Государство старается обеспечить таких детей»* (ЮКО, девочка). *«У нас в Казахстане на телевидении есть такие программы, как «Неотложка» и другие, которые рассказывают о нуждающихся детях, о том, что ущемляются права ребенка и просят помощи у народа»* (ЮКО, девочка). *«На примере моих знакомых могу сказать, что малообеспеченным детям помогает школа: бесплатные обеды бывают, вещами, кто чем может помогает. Устраиваются акции милосердия»*. *«Есть еще Фонд «Бобек»»* (ЮКО, девочки). *«Даже бывает, когда на праздники в детский дом приезжает аким и делает детям подарки: одежду, всякие принадлежности»* (ЮКО, мальчик). *«Мы сами отдаем собственные вещи, продукты. Девочки из нашей школы в детский дом ходили, ставили там концерт»* (г. Алматы, мальчик).

Дети признают: *«не все, что выделяется государством, доходит до каждого ребенка»*. И не только потому что невозможно помочь всем нуждающимся детям. Но еще и потому, *«что нет полных сведений о таких детях, нет мониторинга по данному явлению»* (ВКО, мальчики и девочки).

Все ли дети имеют возможность учиться

Дети 10-14 лет

Общее мнение детей: каждый может учиться, но не все учатся. В объяснении причин, по которым дети покидают школы, участники фокус-групп также имеют сходное мнение. Но в каждой региональной группе акценты расставлены по-своему.

Основная причина ухода детей из школы, вызвавшая наибольшие отклики в группе участников г. Астаны – конфликт с учителями: *«все зависит от учителей, когда они выделяют отдельных детей и тем самым у других детей занижается самооценка»* (девочка); *«в простонародье это называется любимчики. Им ставятся оценки лучше, чем другим детям. Это угнетает детей»* (мальчик); *«из-за того, что ребенок понимает, что он знает, а учитель его недооценивает, у*

него пропадает желание учиться» (девочка); «если учитель с первых минут невзлюбил ученика, это уже навсегда» (мальчик); «возникает психологический барьер, конфликт с учителями. Это одна из основных причин покидания школы» (девочка). Участники группы в г.Алматы видят основную причину в том, что у родителей нет денег на оплату обучения в школе (все участники учатся в государственной школе). На вопрос модератора: А разве в государственной школе обучение платное? – дети отвечали хором – «Да». По информации участников, их родители платят «за ремонт школы, в фонд класса, за телефон (20 тенге в месяц), за часть учебников» (мальчики и девочки). По словам участников в ВКО, у детей много причин, из-за которых они покидают школу: «плохая компания, неинтересные учителя, старшеклассники обижают» (мальчик); «родители не пускают» (мальчик); «сами дети не хотят учиться, многие из них даже из обеспеченных семей» (мальчики и девочки). По мнению детей в ЮКО, дети не ходят в школу из-за «конфликта с учителями и потому что их старшие избивают, угрожают, вымогают деньги на переменах, в туалете» (мальчик). Девочки же считают, что покидают школу те, кто остается на 2-ой год: «дети про это знают и начинают обзывать, игнорировать таких».

Участники всех региональных групп, за исключением группы в ВКО, хорошо информированы о тех мерах, которые проводятся для того, чтобы дети регулярно посещали школу. Как отмечают дети в г.Астане: «Классный руководитель беседует с ребенком, информирует родителей. Если ребенок не понимает, тогда подключают инспектора. Инспектор в школе следит за посещаемостью, ставят на учет, идут к родителям разбираться». Если и это не помогает, «тогда могут исключить и дети попадают на улицу» (мальчики и девочки). С этой информацией перекликаются сообщения детей в г.Алматы: «Дежурный в классе и учителя отмечают в своих журналах, кого нет на занятиях. Потом на линейке завуч говорит, кто много пропускает», «звонят родителям, ходят домой», «ставят на учет» («в школе есть участковый милиционер»), «дети с проблемами обращаются к психологу» («в школе есть психолог»), «справку надо принести или объяснительную от родителей; если нет, то оставляют на 2-ой год за пропуски» (мальчики и девочки). Меры по снижению числа учащихся, по словам детей в ЮКО: «Чтобы дети посещали школу проводятся линейки, классные часы, родительские собрания (в начале и в конце четверти) по поводу дружбы между детьми, старшими и младшими классами, конкурсы, закрепляются надшефные и подшефные классы и много, много мероприятий по сближению классов» (мальчики и девочки).

Судя по высказываниям детей, исход борьбы с непосещаемостью в школах имеет конечным результатом уход из школы: либо «злостного» прогульщика оставляют на 2-ой год и он, не выдержав пренебрежительного отношения, обзываний, покидает школу, либо исключают из школы. И в том и в другом случае, как отмечают участники, ребенка ждет улица.

Дети 15-17 лет

Солидарное мнение участников всех фокус-групп: все имеют право учиться, но не у всех есть для этого возможности. Обсуждение проходило главным образом вокруг причин, по которым дети оставляют школу, и мерах по предотвращению этого явления.

Как считают участники, причины, самые распространенные, это – низкая материальная обеспеченность семьи, отсутствие средств; неблагополучное семейное окружение (пьющие родители) и пробелы в воспитании (дети, вставшие на путь употребления спиртных напитков, наркотиков, бродяжничества, правонарушений). В число указанных причин дети в ЮКО включили неполные и многодетные семьи: «могут быть мама и несколько братишек и сестренки. Старшие дети должны кормить семью. Из-за этого некоторые даже не заканчивают девятый класс: идут работать, а кто-то попрошайничает» (мальчики и девочки). А дети в г.Алматы добавили к этому списку детей-инвалидов: «родители боятся, что ребенок-инвалид будет комплексовать, обижать его будут, поэтому не отдадут в обычную школу» (мальчики).

По мнению 15-17 летних, школа держит на контроле вопросы посещаемости занятий детьми. Но полиция не ведет работу с детьми, находящимися на улице в учебное время. Особую позицию занимают дети в г.Алматы: «Не все, конечно, но есть учителя, которые запугивают детей, пропускающих занятия в школе: мы тебя выгоним, наложим большой штраф, поставим на учет. Или среди учителей распространено, что если ребенок не ходит в школу, то они просто формально доводят это до родителей и на этом их участие заканчивается. А дальше пускай решают родители. Родительские комитеты есть, но их тоже не волнуют проблемы таких детей. Они созданы для того, чтобы собирать деньги у родителей учеников на ремонт, в фонд класса, на праздники и подарки учителям».

Имеют ли дети возможность устроиться на работу

Дети 10-14 лет

Вопрос о трудоустройстве оказался индикатором степени осведомленности участников фокус-групп о своих трудовых правах. В большинстве случаев участники твердо убеждены, что у детей есть такая возможность, но вот вопрос, имеют ли они на это право, оказался дискуссионным. Сам этот вопрос возник в ходе обсуждения лишь среди детей г.Астаны и ЮКО. В 2-х других фокус-группах уровень обсуждений свелся к перечислению мест, где могут работать дети. В качестве таких мест дети г.Алматы и ВКО называют «барахолки», «стройки», «автомойки», «продуктовые магазины», «автозаправки», где дети чаще всего работают подсобными рабочими, разносчиками, зазывалами, грузчиками. По вопросу о праве на трудоустройство участники групп г.Астаны и ЮКО занимают диаметрально проти-

воположные позиции. Среди детей г.Астаны доминирует точка зрения, согласно которой: *«у детей есть возможность работать, но работать они не должны, работать им нельзя»* (мальчики и девочки).

Такой запретительный подход к работе дети мотивируют тем, что *«в Конституции есть статья, где родители должны обеспечивать своих детей до совершеннолетия. Потом дети должны обеспечивать своих родителей, а не наоборот»* (мальчики и девочки). Эту статью Конституции они воспринимают как *«официальное запрещение детям работать до 18 лет. И поэтому на работе у них нет никаких прав»* (мальчики и девочки). По логике юных астанинцев, *«если родители заставляют своих детей работать, то это неправильно»*, так как *«эксплуатация несовершеннолетних карается законом»*, но *«если ребенок по своей инициативе работает, то это простительно»* (мальчик). Однако в этом случае дети должны понимать, что если их трудовые права нарушаются, то они *«не имеют права ни к кому обращаться с жалобой, потому что по своей воле пошли работать»* и даже если *«будут ущемлять права, дети будут не вправе что-то сказать»*, потому что сам факт их работы будет означать, что *«они не знают свои права и обязанности»* (девочки). В группе детей ЮКО по общему мнению: *«дети имеют полное право работать вне школы»*. Но девочки и мальчики расходятся во мнениях, с какого возраста ребенок может работать. По мнению мальчиков, с 10 лет. Девочки более обстоятельно объясняют: *«Дети могут работать с 14 лет. Мы проходили в школе, что мальчики могут поднимать тяжести до 12 кг., девочки – до 8 кг. Имеют право работать на полставки, т.е. ограниченное время на работе»*. По словам мальчиков, в случае нарушения трудовых прав, *«дети чаще всего никуда не обращаются, потому что они лично заинтересованы в получении денег, зарплаты»*. Девочки и отдельные из мальчиков думают иначе: *«Скорее всего надо обратиться в организации по защите прав ребенка, чтобы они приняли меры, обсудить это с работодателем, привлечь родителей, чтобы исправить ситуацию»*.

Дети 15-17 лет

Участники старших возрастных групп считают, что сейчас у детей имеется широкий и разнообразный выбор мест работы, в том числе высокооплачиваемой: казино, клубы, кафе, рекламные и курьерские компании, магазины, автомойки, автозаправки, базары, стройки, выставки и т.д. Их даже обучают навыкам работы. По информации детей г.Алматы, курьеры за одну доставку получают 25 тенге. Дети в день разносят около 20 пакетов, это 500 тенге в день. Разносчики сигарет за час получают 200-250 тенге. Промоутеры тоже хорошо получают: *«раздаешь на выставках буклеты, рекламу, флэшки – это 10 долларов США»* (мальчики). В казино за ночь работы – 1000 тенге плюс чаевые. У грузчиков такса – 300-500 тенге в час. Как отмечают алматинцы, *«есть, конечно, и грязная работа – несовершеннолетние проститутки, в основном это девочки из аулов»* (мальчики и девочки). По мнению участников всех фокус-групп, дети не обязательно работают с 14 лет и с

разрешения родителей. Многие работают нелегально: *«за них не надо платить налоги, это очень выгодно»* (ЮКО, девочка). Но, как считает мальчик из этого города, *«дети имеют право работать после того, как отучатся или на каникулах. Даже работодатель должен соблюдать, что ребенок должен учиться, чтобы работа не затрагивала учебу»*.

На вопрос, имеется ли у детей доступ к процедуре подачи жалобы в случае нарушения их трудовых прав? – участники из разных городов высказываются практически одинаково: *«Дети имеют право подавать жалобы, но они могут предъявлять свои заявления, если есть письменный договор с работодателем»* (ЮКО, мальчики). А поскольку многие дети работают нелегально, *«они не составляют договор, когда устраиваются на работу и поэтому доказать ничего не могут»* (г.Астана, мальчики). Но кроме этого есть другие обстоятельства: *«дети боятся подавать заявления, во-первых, потому что не знают своих прав; во-вторых, потому что им не гарантируется защита от человека, на которого они подадут жалобу»* (ЮКО, девочка), а *«зачастую дети не знают, куда обратиться»* (ВКО, мальчик) или *«ребенку могут просто пригрозить и все, и он ничего не сделает, только уйдет с работы»* (г.Алматы, мальчики).

Все ли дети имеют свободное от учебы и домашней работы время для отдыха и досуга

Дети 10-14 лет

По общему мнению детей г.Астаны, ВКО, ЮКО – *«не все»*. Дети г.Алматы считают, что *«все»*. Разница во мнениях объясняется тем, что дети в первых трех группах в своих рассуждениях больше говорят о детях вообще и в первую очередь из уязвимых семей, алматинцы же говорят в основном о себе и близком окружении своих сверстников. Это фиксируемая особенность рассуждений алматинской группы детей.

Основные факторы, препятствующие отдыху и досугу детей, перечисленные участниками первых трех групп: 1) ленивые родители, *«которые не хотят сами что-либо делать и заставляют детей это делать»* (г.Астана, мальчик); 2) специфика жизни в селе – *«дети приходят домой и помогают по хозяйству»* (г.Астана, девочка); 3) бедность – *«дети сразу же из школы бегут на работу»* (ВКО, мальчик); 4) *«отсутствие внутренней дисциплины»* (ЮКО, мальчик); 5) родители не дают – *«они думают, что если гуляешь, то значит бездельничает»* (г.Астана, мальчик). Дети в г.Алматы о себе говорят: *«отдохнем 5-10 минут и потом гуляем или сидим за компьютерами, ходим на секции, танцы»* (мальчики и девочки).

По сообщениям участников всех групп, в каждом дворе есть детские игровые и спортивные площадки, где они часто проводят свободное время. В школах есть платные и бесплатные спортивные секции волейбола, бас-

кетбола, восточных единоборств, танцевальные кружки. Есть дворцы школьников. Девочка из ЮКО отмечает, «у нас сейчас очень много спортивных клубов, центров, где можно заниматься спортом». Но не все дети их посещают: «бывает эти места далеко от дома» (ЮКО, девочка) или «цены высокие» (г.Астана, мальчик).

Дети 15-17 лет

Дети из разных городов по-разному отвечают. В г.Астане – «это зависит от интереса», в г.Алматы – «это зависит от родителей», в ВКО – «у всех детей есть свободное время, но разные возможности для проведения досуга», в г.Шымкенте – «это зависит от финансов».

Свое свободное время дети проводят по-разному: кто-то читает, кто-то гуляет, кто-то смотрит телевизор или ходит в кино (в кинотеатрах есть скидки для учащихся), на дискотеку, в спортивные секции, бассейны, шахматные клубы и т.д. Дети в г.Астане чаще всего проводят свой досуг «в спортивных секциях», «в кружках». Дети в г.Алматы отмечают: «сейчас государство ввело ЕНТ и времени нет, многие готовятся, надо ходить на языковые курсы, дополнительные занятия». Дети в ВКО больше озабочены проблемами сельских детей, поскольку считают, что в отличие от них «у сельских детей нет кинотеатров, парков, мест и заведений для отдыха и развлечений, кроме телевизора». Дети в ЮКО свободное время проводят «за компьютером», «в игровых».

Воспринимают ли взрослые ребенка как личность

Дети 10-14 лет

По общему мнению детей: не все взрослые и родители воспринимают ребенка как личность. С точки зрения детей в г.Астане: «это зависит от воспитания самих родителей». Одни «пытаются воспитывать детей, не считаясь с тем, какое сейчас поколение», другие «сами испытали в детстве такое, что когда уже выросли, захотели дать детям самое лучшее», третьи – «просто не знают, что такое собственный ребенок».

Дети в г.Алматы считают, что родители не воспринимают их как личности. Когда родители или учителя их ругают, они не обижаются, потому что думают, что «это справедливо». Взрослые прислушиваются к их мнению и «не обижают». По мнению участников в ВКО, все зависит от того, «как ребенок себя поставит», «зависит от характера детей». По словам детей в ЮКО: «это зависит от родителей, какая у них ответственность за своих детей», «в последнее время дети все больше узнают о своих правах на уроках граждановедения и начинают выдвигать свои права». По общему мнению участников, чаще всего нарушают права детей родители, окружающие взрослые, пьяницы, старшие ребята, кому за 18 лет.



Участники фокус-группы в г.Алматы.
Старшая группа (дети 15-17 лет)

Модератор – Бахытжамал Бектурганова

Дети 15-17 лет

Участники более старших возрастных групп обсуждали конфликт «отцов и детей». Суть этого конфликта дети в г.Астане объясняют тем, что родители мыслят старыми мерками, рамки которых задавали еще их родители, а нынешняя молодежь другая, «более продвинутая и получается, что они не понимают друг друга» (мальчики и девочки). С другой стороны, участники этого обсуждения замечают: «родители уже осознают, что мы взрослее и старше. И как со взрослым человеком обращаются» (мальчик). Об отсутствии взаимопонимания между взрослыми и детьми говорят и дети в г.Алматы: «дети хотят, чтобы с их мнением считались и они до последнего стоят и доказывают свое, но их не слушают» (девочка). «Иногда такое ощущение бывает, что не знаешь, я – личность или не личность, почему меня не уважают как взрослого человека, почему ко мне относятся как-будто я ребенок, значит у меня нет прав» (девочка).

По мнению этих детей, не все взрослые и не всегда воспринимают ребенка как личность, потому что «многие учителя и взрослые не знают прав ребенка, а нас не учат нашим правам» (мальчик). Участники обсуждения в ВКО, сравнивая отношение к детям в европейских странах и в Казахстане, приходят к выводу, что там «дети уже с 14 лет участвуют в решении проблем семьи, а в нашем обществе при воспитании детей упускают вопрос ответственности ребенка в семье» (мальчик). Отсюда и «проблемы взаимоотношений детей и взрослых».

По мнению этих детей, чаще всего нарушают их права родители, полицейские и учителя. Дети в ЮКО считают, что родные родители «могут поддержать инициативу ребенка, потому что помогают его развитию» (девочка). А неродные родители, родители-пьяницы и наркоманы «считают детей за рабов», «недооценивают детей, не считают их личностями» (мальчик и девочка).

Страхи и надежды детей

Дети 10-14 лет

Результаты обсуждений показывают, что у 10-14 летних детей, живущих в разных регионах, одни и те же страхи и надежды. Они боятся плохих оценок, боятся сказать учителям, что ничего не поняли из их объяснений и не знают, как сделать домашние уроки, боятся выглядеть смешными в глазах других детей, боятся говорить родителям, что у них проблемы в школе, боятся гулять вечерами на улице, боятся быть избитыми более старшими и сильными детьми.

Надеются на поддержку родителей, сверстников, надеются учиться дальше, чтобы поступить в институт, получить профессию, хорошо жить.

Дети 15-17 лет

Главные страхи и надежды старшеклассников связаны с проблемами образования: завершением школьного обучения, получением аттестата, прохождением ЕНТ и поступлением в институт. Наиболее интересное обсуждение состоялось в группе детей г.Алматы, где предметом жарких баталий стало Единое Национальное Тестирование. Как отмечают алматинцы, *«самое обидное, что один несчастный день решает судьбу всей твоей жизни. Если ты не доберешь всего одного балла, допустим, в энергетическом институте надо набрать 70, а ты наберешь 69, то остаешься на год и опять ждешь следующего года»*.

По мнению участников алматинской группы, ЕНТ перечеркивает надежды детей на справедливость: *«Зачем тогда 11 лет учиться в школе на отлично, чтобы потом, недобрав одного балла на ЕНТ, положить на полочку или выкинуть красный диплом и ходить со справкой, как второгодник?»*.

С точки зрения детей, ЕНТ не выдерживает критики по многим позициям:

- 1) *«ломает человека очень сильно»;*
- 2) *«тупые вопросы» («мы разбирали тесты с преподавателями и даже преподаватели с 20 летним стажем работы смотрят на эти вопросы и ужасаются, кто мог такое придумать»);*
- 3) *«уязвима сама процедура закрашивания кружочков» («если от волнения дрогнет рука или не в тон закрасишь, то, считай, все твои знания ничего не стоят, другого бланка не дадут»).*

По общему мнению участников: *«Вообще проблема не в ЕНТ, а в государстве. Если бы оно сначала тестировало министров, а потом после них уже нас, то у нас было бы все нормально»*.

Права на участие

Дети 10-14 лет

Эта группа прав вызвала наибольшие затруднения у детей. Участники в г.Алматы Конвенцию не читали. В г.Астане вовлечение детей в процесс распространения и реализации Конвенции свелось к тому, что, по словам одной девочки, они *«изучали программу ЮСАИД»*. Более-менее благоприятная ситуация в этом плане сложилась в ЮКО, где *«детям дают задания по распространению Конвенции»* (мальчик); *«в школе есть пресс-центр, который собирает информацию по этой теме из разных газет»* (девочка). В качестве методов исследования, с помощью которых можно было бы изучать, активно ли дети участвуют в работе по распространению Конвенции, один из участников в г.Астане предложил *«разработать несколько программ, составить список тех, кто участвовал, и стимулировать их хорошими оценками»*.

По вопросу об учете мнений и взглядов детей государственными и местными органами при разработке законов, постановлений и других нормативных актов участники в г.Астане отметили, что *«правительство много говорит, но ничего не делает»* (мальчик) и высказали пожелания, чтобы разработкой законов занимались дети. Для этого *«надо создать какую-нибудь группу, например «Детский взгляд», у взрослых же ничего не получается, т.к. они думают о своей выгоде, а не о выгоде детей»* (мальчик). Один мальчик из ЮКО посетовал, что *«детей в этот процесс не вовлекают, поскольку законы рассматриваются парламентом и президентом»*.

Для того, чтобы проверить, ведется ли учет мнений детей при разработке законов, несколько участников в г.Астане предложили оригинальный метод: *«составить контракт с разработчиками законов, в котором следует оговорить, что решение детей равнозначно их решению, а если контракт не выполняется, привлекать их к суду»*. Для проведения такой работы надо сесть за круглый стол с правительством, президентом, министром образования. На это один мальчик возразил, что *«с Президентом не получится заключить контракт, потому что его нельзя привлечь к суду»*. По этому поводу возник небольшой спор: *«Президентов тоже судят, если они убили кого-нибудь»* (девочка) – *«в Президенты кого попало не берут»* (мальчик).

О доступе детей к СМИ участник в г.Алматы сказал, что *«дети участвуют в детских программах телевидения»*. Девочка из ЮКО отметила, что *«дети имеют возможность опубликовать свое мнение в СМИ, участвовать в телепередачах»*. Например, Телеканал «От-рар» проводит детские передачи с участием детей» (мальчик).

По вопросу о мониторинге соблюдения прав ребенка на свободу слова высказали свое мнение только участники в г.Астане. По мнению большинства из них, такой мониторинг не ведется, *«потому что считается, что*

дети не имеют права голоса и соображают меньше, чем взрослые». Другой мальчик высказал пожелание: «для участия детей в проведении мониторинга надо побольше проводить такие фокус-группы».

Дети 15-17 лет

Участники в г.Астане отметили, что уже *«вовлекаются в процесс распространения и реализации Конвенции»*. В г.Алматы дети в этот процесс не вовлекаются: *«никто даже не знает, что это такое»* (мальчик), хотя *«распространение информации о Конвенции очень нужно»* (девочка). В ЮКО мнения на этот счет разделились: вовлекаются, например, *«на уроках по обсуждению прав детей»* (девочка); не вовлекаются, потому что *«не все дети знают о Конвенции»* (мальчик).

Для популяризации Конвенции и вовлечения детей в этот процесс участники в г.Алматы предложили следующее: *«Министерство образования должно на местах дать указания, чтобы Конвенция была доведена до сведения учеников»* (мальчик), чтобы при этом *«использовались иллюстрации, демографические данные»* (девочка), *«еще лучше было бы, если сотрудники Министерства сами бы приходили в школы и рассказывали об этой Конвенции»* (мальчик). Чтобы изучать, активно ли дети участвуют в работе по распространению Конвенции, по мнению детей в г.Астане, *«надо показывать на классных часах видеоматериалы»* (мальчик), *«раздать анкеты»* (девочка), *«организовать дебатный клуб»* (девочки).

Единое мнение участников в г.Астане и Алматы – учет мнений и взглядов детей государственными и местными органами власти при разработке законов, постановлений, распоряжений, программ, при принятии решений по всем вопросам, которые затрагивают права и интересы детей, не ведется.

Дети в ЮКО, напротив полагают, что учет ведется, *«проводятся различные опросы»*. Правда, не все придерживаются этого мнения. Так, по словам одной девочки, мнение ребенка не всегда учитывается, *«разработчики законов думают, это же ребенок, что умного он может сказать»*.

Большинство участников в ЮКО склоняется к мысли, что учет все-таки ведется, но только на бумаге, а на деле к мнению детей не прислушиваются: *«на бумаге прислушиваются, но делают так, как сами думают и считают»* (мальчик). Для того, чтобы проверить, ведется такой учет или нет, *«надо узнать у самих детей, спрашивали их мнения на этот счет или нет, и показать это по телевизору»* (ЮКО, девочка).

О доступе детей к СМИ в ходе обсуждений чаще высказывались положительные мнения. Участники в Астане считают, что доступ к СМИ и возможность участвовать в телепередачах дети имеют, например, был кастинг телеведущих на ЭРА ТВ. Дети в Алматы отметили, что их *«иногда приглашают на телепередачи, но в качестве массовки, и слова не дают»*. В ЮКО, по мнению участников, доступ к СМИ дети имеют: *«программа «Кулюкушки» берет интервью у детей; дети сами ведут*



Участники фокус-группы в г.Астане.
Старшая группа (дети 15-17 лет)

Модератор (слева) – Ляззат

рубрики; публикуются сочинения детей, кажется, в газете «Панорама Шымкента»».

Ни в одном из регионов, как явствует из слов самих детей, мониторинг соблюдения прав детей на свободу слова не ведется. Сами же дети этим не интересуются, считают, что все равно их мнение *«учитывать не будут»* (ЮКО, девочка), и *«дети в этом плане ничего сделать не могут»* (г.Алматы, мальчик). Для того, чтобы такой мониторинг проводился, *«надо на каком-нибудь популярном телеканале создать передачу, чтобы любой ученик мог прийти высказать свое мнение, рассказать о своих проблемах»* (г.Алматы, мальчик). Девочки в ЮКО высказали пожелание, чтобы на телевидении было побольше интересных информационных программ, и чтобы *«они были не нудными, а подавались в игровой форме»*.

Выводы участников в ходе обсуждений сводились к тому, что детей по сути отстранили от деятельности по распространению Конвенции; также не учитываются мнения и взгляды детей при разработке законов и других нормативных актов, напрямую затрагивающих их интересы. Мониторинг соблюдения прав ребенка на свободу слова не ведется.

3.2 Процедуры работы с жалобами

Почему детям сложно подать жалобу в случае нарушения их прав

Дети 10-14 лет

Детям сложно подать жалобу, потому что *«они боятся»* (г.Астана, мальчик; г.Алматы, девочка), *«им угрожают, что если заявишь, убью»* (г.Алматы, мальчик). В большинстве случаев дети не используют свое право подавать жалобу, потому что считают, что на их жалобы не обратят внимание, их доводы взрослые часто не воспринимают всерьез, *«поскольку думают, что они врут»* (ВКО, мальчики и девочки; ЮКО, мальчик). Кроме того, *«взрослые считают, что несовершеннолетним позволено меньше»* (г.Астана, мальчик). Сложности, с которыми приходится сталкиваться детям – *«проблемы в семье, в школе, с друзьями»* (г.Астана, мальчик), *«страх перед обидчиком»* (ВКО, мальчик). Жалобы на нарушения прав ребенка можно подавать в *«полицию, школьному участковому, учителю»* (г.Алматы, мальчик). При возникновении сложностей с подачей жалоб *«дети могут информировать взрослых»* (ВКО, мальчик).

Дети 15-17 лет

Жалобу на нарушение прав сложно подать главным образом, потому что *«дети просто не знают, куда обратиться с жалобой»* (г.Астана, мальчик; г.Алматы, мальчики; ЮКО, девочка). Сложность подачи жалобы заключается в том, что *«их никто не рассматривает или не хотят принимать»* (г.Алматы, мальчик).

Сложности с подачей жалобы возникают также в связи с тем, что *«жалобы ребенка на учителей не будут рассматриваться, пока не придут его родители»* (г.Алматы, девочка), и *«к тому, кто подал жалобу, учителя потом относятся еще хуже»* (г.Алматы, мальчик). Участники в ЮКО отметили также, что у взрослого, на которого ребенок подает жалобу, *«больше власти, ему легче справиться с ребенком»*, тем более, что этот взрослый, нарушивший права ребенка, *«может откупиться от правоохранительных органов»*. Кроме того, родители могут не позволить подать жалобу, мотивировав это тем, что это *«позор для семьи»*. Таким образом, главная сложность, с которой приходится сталкиваться детям при подаче жалоб – дети не информированы о системе и процедурах подачи жалоб, и их никто не слушает.

Как можно помочь детям подать жалобу

Дети 10-14 лет

Чтобы помочь детям подать жалобу, необходимо делиться опытом: *«на классных часах каждый должен рассказать, что с ним происходило, и тогда классный руководитель обратит на это внимание»* (ЮКО, девочка). *«Должен быть человек, которому ребенок доверяет»* (г.Астана, девочка). *«Если повздорил с родителями, нужно обратиться к учителю, а если повздорил с учителем, надо обратиться к родителям. С друзьями дети чаще всего разбираются сами»* (г.Астана, маль-

чик). Жалобы на родителей нужно *«рассматривать на общем собрании»* (г.Астана, мальчик). Большую помощь детям окажет, по мнению девочки из г.Астаны, *«установка специальных почтовых ящиков для жалоб»*.

Дети 15-17 лет

Чтобы помочь детям подать жалобу, участники в г.Астане предлагают *«обратиться к старшим (например, к учителям, родителям), в Министерство юстиции»*; в г.Алматы – *«создать специальный орган для детей, куда можно обратиться с жалобой»* (девочка), *«подключить органы опеки и попечительства»* (мальчик). Дети в ВКО считают, что *«надо объяснить ребенку процедуру подачи жалобы»* (мальчик), о случаях нарушения прав *«сами дети должны рассказать классному руководителю»* (девочка). В противоположность этому один мальчик считает, что *«следует самому обратиться с жалобой, ни на кого не рассчитывая»*. Участники фокус-группы в ЮКО для помощи детям в подаче жалобы предлагают *«проводить различные тренинги по правильному оформлению и процедурам подачи заявлений»* (мальчик), *«побольше информировать детей об организациях по защите прав детей, давать их адреса и телефоны»* (девочка).

Что имеет особое значение для детей в системе по работе с жалобами

Дети 10-14 лет

Самое главное то, что *«каждый ребенок – это личность и имеет право на защиту»*. *«Каждый ребенок должен знать три права: на свободу слова, на свободу действия, на свободу личной жизни»* (г.Астана, мальчики). В ЮКО участники фокус-группы среди трех вещей, которым надо уделить особое внимание, назвали: *«во первых, необходимо выслушать мнение ребенка, привлечь родителей, если жалоба подана на них; во вторых, привлечь внимание родителей, чтобы с их стороны была оказана помощь; в третьих, привлечь учебное заведение, в котором учится ребенок, а также привлечь прокуратуру, если дело серьезное, чтобы они произвели дальнейшие действия»* (мальчик).

Дети 15-17 лет

Участники в г.Астане особое значение придают *«информированию детей о процедурах подачи жалоб»* (девочка), *«упрощению системы подачи жалоб»* (мальчик), считают что *«следует расширить штат прокуратуры»* (девочки). Дети в г.Алматы полагают, что рассмотрением жалоб должны заниматься *«честные люди, которые не берут взятки»* (мальчик), *«заявления должны приниматься у всех, кто обратился»* (девочка). Особо значимым в системе работы с жалобами участники в ЮКО считают *«создание специальных организаций (или органов) для работы с жалобами детей»*, *«информирование и привлечение в них детей»*, *«помощь государства и бизнеса в разработке системы подачи жалоб»*, создание *«горячих линий»*. Дети в ВКО этот вопрос обошли стороной.

3.3 Защита прав ребенка

Нужен ли Уполномоченный по правам ребенка в Казахстане

Дети 10-14 лет

Все участники единодушны в том, что Уполномоченный по правам ребенка в Казахстане нужен. Участники в г. Алматы считают, что «Уполномоченный по правам ребенка нужен, чтобы защищать детей, потому что их обижают» (девочка), «чтобы у детей не было проблем» (мальчик). Дети в г. Астане отметили, что не знают, куда направлять жалобы в случае нарушения их прав. Поэтому нужен человек, который будет заниматься рассмотрением жалоб детей, который «поймет ребенка и окажет ему помощь не только по острым, но и по другим проблемам» (девочка). Этим человеком может быть, по общему мнению, Уполномоченный по правам ребенка.

В ЮКО участники отметили, что такой орган, как Уполномоченный по правам ребенка, нужен, «чтобы туда мог обратиться любой ребенок» (мальчик). Уполномоченный, рассмотрев проблему ребенка, «затем должен обратиться в организацию, в которой состоит ребенок (школа, институт, колледж), чтобы они решили эту проблему» (мальчик, девочка). «Но если проблема достаточно серьезная, когда, например, избивают ребенка или наносят вред его здоровью, надо обратиться в прокуратуру» (мальчик).

Дети 15-17 лет

Общее мнение всех участников – свой Омбудсмен детям Казахстана очень нужен: «чтобы к нему обращаться за консультацией» (г. Астана, мальчик), потому что «много случаев нарушения прав ребенка» и «виновные должны быть наказаны» (г. Алматы, мальчик), «чтобы был специальный кабинет Уполномоченного в школе, куда можно принести жалобу» (г. Алматы, девочка), «чтобы повлиять на учителя, если он не прав» (г. Алматы, мальчик), «чтобы дети не боялись сообщать о нарушении своих прав, чтобы их не истязали дома, чтобы они выросли нормальными людьми со здоровой психикой» (ЮКО, девочка).

Как дети могут быть вовлечены в процесс создания структуры Уполномоченного

Дети 10-14 лет

Говоря о себе, дети в г. Астане отмечают, что если бы их привлекли к этому процессу, то они могли бы «побольше проводить таких разговоров как сейчас, улучшать смелость детей» (мальчик). По мнению участников в г. Алматы, ребенок должен участвовать в процессе создания структуры Уполномоченного, помогать в этом взрослым, «но слушаться как раб он не должен» (девочка).

По словам детей в ВКО, они могли бы «цепочкой рассказывать о правах», «информировать взрослых» (девочка и мальчик).

Дети 15-17 лет

Участники в г. Астане полагают, что участие детей в этом процессе может состоять в том, чтобы: «провести социологический опрос среди детей, чтобы узнать их мнения на этот счет» (мальчик); «просвещать других» (мальчик); «создать детскую внешкольную организацию, но не по типу пионерской, а современного типа» (девочка). В г. Алматы участники считают, что «это должны быть те дети, которые пережили нарушения прав, такие дети, которые знают, как поступать в таких ситуациях» (мальчик), «чтобы создали казахстанский орган и чтобы с каждой школы была пара учеников, которые приводили бы в эту организацию детей с жалобами» (мальчик), «надо ходить по школам, проводить беседы на эту тему, чтобы дети знали, что это такое, что это будет безопасно» (девочка). В ЮКО для участников процесс вовлечения – это «когда будут спрашивать мнения детей, нужно ли им это. А то бывает, открываются организации, которые не по душе детям и туда не обращаются» (девочка).

Советы и комментарии детей

Дети 10-14 лет

По завершении обсуждения вопросов детям было предложено прокомментировать проделанную работу, поделиться своими советами и предложениями.

В г. Алматы участники посоветовали всем детям в случае нарушения их прав «обратиться за помощью к Уполномоченному» (девочка), активнее пользоваться правами, «чтобы им никто не указывал» (мальчик). По мнению одного мальчика, «за защитой своих прав



Участники фокус-группы в г. Алматы.
Младшая группа (дети 10-14 лет)
(Обсуждение проводилось в доме одного из участников).

Модератор – Бахытжамал Бектурганова



Участники фокус-группы в ВКО,
Старшая группа (дети 15-17 лет)

Модератор (справа) – Майраш Екибасова

тей» (девочка и мальчик); «проводить мониторинг по соблюдению прав ребенка и фокус-группы» (девочки); «пожелание, чтобы государство прислушалось к мнению детей», и «тогда все дети будут нормально жить» (девочка); «проводить подобные фокус-группы в детских домах и селах, поскольку права детей больше всего ущемляются именно там» (девочка и мальчик); «создавать организации по защите прав детей» (мальчик и девочка).

дети должны обратиться к родителям». Дети придают большое значение Конвенции. В связи с этим важно, «чтобы дети знали, что есть Конвенция» (мальчик).

В заключение одна девочка высказала пожелание: «я хочу, чтобы детей не обижали, чтобы не было бедных, беспомощных детей». В ВКО дети в качестве советов предложили «распространять листовки с информацией о Конвенции» (мальчик), «провести разъяснительную работу с каждым ребенком о его правах» (девочки). По мнению одного из участников в ЮКО, «образование – и среднее, и высшее – надо сделать бесплатным». Одним мальчиком было высказано предложение о создании учреждения, куда дети могли бы обращаться за защитой своих прав. Права ребенка, подытожил он, «должны быть на первом месте, потому что дети – это будущее любого государства».

Дети 15-17 лет

Мальчик в г.Астане предложил «обсуждать проблемы, волнующие детей, с самими детьми, как на этой фокус-группе». В г.Алматы дети оказались щедрее на советы: «заставить взрослых считаться с мнением детей» (девочка); «подключать СМИ к просвещению взрослых и детей о правах ребенка» (девочка); «приглашать в школы сотрудников Министерства образования и говорить конкретно о проблемах детей» (мальчик); «создать специальный отдел Уполномоченного по правам ребенка в каждой школе, куда дети могут подать жалобу» (девочка); «создать специальный орган, который мог бы повлиять на учителя, нарушившего права ребенка» (мальчик); «организовать школьное самоуправление» (о том, что дети имеют на это право, участники узнали от модератора) и «информировать об этом и учеников, и учителей» (общее мнение).

Участники в ЮКО высказали следующие советы и пожелания: «о проблемах, имеющих отношение к правам и интересам детей, спрашивать мнение самих детей» (девочка); «проводить побольше таких мероприятий, как эта фокус-группа, но с большим числом де-

4. Оценка действенности и экономической эффективности взаимодействия НПО и МОиН РК в создании системы работы с жалобами в отношении нарушения прав ребенка:

Результаты интервью с государственными служащими и лидерами НПО

4.1 Система подачи и рассмотрения жалоб специально для детей

Степень разработанности и эффективности

Таблица 75 - Степень разработанности и эффективности системы подачи и рассмотрения жалоб для детей (количество человек)

	Всего	Астана	Алматы	ВКО	ЮКО
Да, на международном уровне	1		1		
Да, на национальном уровне	1		1		
Да, на уровне отдельных ведомств	3	1	1		1
Да, на уровне НПО	2		2		
Нет, не разрабатывались	17	6	2	5	4
Затрудняюсь ответить	4		1	1	2

В материале исследования не нашло сколько-нибудь убедительного эмпирического подтверждения наличие в республике специализированной системы подачи и рассмотрения жалоб для детей. 60,7% опрошенного персонала министерств и департаментов, акиматов и НПО не сталкивались и не слышали о каких-либо разработках в области создания системы по работе с жалобами специально для детей ни на законодательном уровне, ни на уровне институционального обеспечения и практических процедур. Обращаемость взрослых и детей с жалобами в отношении нарушения их прав происходит на общих основаниях. Как правило,

вместо детей заявления подают родители, родственники или опекуны. Случаи обращения самих детей, по информации экспертов, имеют единичный характер (таб. 75).

Ниже представлены мнения той группы экспертов, в высказываниях которых прозвучал критический настрой.

Рассматривая отмеченные тенденции целесообразно принять во внимание некоторые особенности действующей системы по работе с жалобами, характерной чертой которой является отсутствие внутри – и межведомственной координации.

Вставка 4.1. Мнения экспертов

«Специальной системы, как и практических процедур подачи жалоб на данный момент нет. Нет и единого государственного или общественного органа, куда бы могли обратиться дети в случае нарушения их прав и где бы их заявления были бы рассмотрены. Ни дети, ни их родители не знают, куда и кому они могут жаловаться. Нет определенной схемы обращения. Более того, дети должны подавать заявление в присутствии родителей, потому что до 18 лет их права защищают родители» (Представитель ОО «Камкорлык», г.Астана)

«Департаментом образования таких систем специально для детей не разрабатывалось. Конкретных жалоб непосредственно от самих детей не поступало. В интересах защиты прав детей к нам обращаются их законные представители-родители. В практике работы департамента был единственный случай, когда к нам за помощью обратился ребенок, достигший 18 лет» (Заместитель начальника ДОиН, г.Астана)

«Специальной системы для детей как таковой не существует. Есть комиссии по защите прав несовершеннолетних, работа которых регламентируется в соответствии с возложенными на них полномочиями. Думается, что конкретных правил по подаче заявлений детьми тоже нет. За время работы я не сталкивался с тем, чтобы сами дети или их родители подавали заявления. От имени детей в комиссии могут подавать заявления социальные педагоги, работающие в школах, или инспектора по делам несовершеннолетних при школах. Насколько мне известно, данный вопрос остается открытым в силу того, что ребенок рассматривается как несовершеннолетний, находящийся либо под опекой родителей, либо государства» (Заместитель акима г. Астаны)

«Специально для детей не разрабатывалось. В соответствии с действующим законодательством РК дееспособность несовершеннолетних наступает только с 14 лет. А за несовершеннолетних, не достигших 14 лет, жалобы и заявления от их имени подают родители, усыновители, опекуны и другие представители, предусмотренные законодательством». (Старший инспектор по делам несовершеннолетних ДОБ МВД РК, г.Астана)

«Вопрос о том, чтобы жалобы подавали сами дети до 16 лет пока не рассматривался. Действующим законодательством не предусмотрено самостоятельное обращение детей. В то же время, если к нам поступает письменная или устная жалоба от несовершеннолетнего, мы обязательно ее рассматриваем и принимаем меры. Дети редко обращаются сами. В случаях, когда правонарушения в отношении детей совершают другие лица, то дети естественно обращаются только к родителям. Если же права нарушают родители, то, сами понимаете, это внутрисемейные отношения и у детей к ним родственные чувства. Наше подразделение решает задачи защиты прав и интересов несовершеннолетних по факту обращения. Вместе с тем мы также и сами выявляем факты, когда дети становятся объектами преступления со стороны родителей. У нас на учете состоит 1360 неблагополучных семей, за которыми мы ведем контроль и наблюдение. За последний квартал к 20 родителям были приняты крайние меры – лишение родительских прав» (Начальник ОДН ДВД, г.Алматы)

«Заявлений от детей о нарушении их трудовых прав не получали. Этот вопрос у нас отдельно не стоял и механизм

к нему нами не разрабатывался. Если бы были частые случаи, то мы могли бы рассматривать заявления детей. У нас нет специальных механизмов по рассмотрению заявлений детей. Они идут у нас наравне с гражданами, которые подают заявления, и мы их рассматриваем в соответствии с указом о рассмотрении жалоб. Детские заявления такие же, как от взрослых» (Начальник отдела контроля по соблюдению законодательства о труде ДТиС-ЗН, г.Алматы)

«По нашей линии какие-либо системы подачи и рассмотрения жалоб специально для детей не разрабатывались. Существует определенный порядок регистрации поступивших письменных заявлений, устных обращений граждан, в том числе и детей» (Начальник ОДН Ульбинского отделения полиции, ВКО)

«В городской отдел образования жалобы по школьным вопросам поступают в основном от взрослых. Обращений же детей – единичные случаи. Специальных программ по разъяснению права детей обращаться с жалобами и заявлениями не разрабатывалось» (Главный специалист ДОиН, ВКО)

«Каких-либо специальных систем подачи и рассмотрения жалоб для детей по линии Министерства труда и социальной защиты не разрабатывалось. Был отдельный случай обращения ребенка в наш отдел по поводу получения травмы в период прохождения производственной практики. В основном с жалобами обращаются взрослые и большей частью по вопросам, связанным с нарушениями трудового законодательства» (Старший специалист ДТиСЗН, ВКО)

«У нас в государстве не разработана четкая система, предусматривающая процедуры подачи жалоб детей. Работа с жалобами ведется по факту обращения детей или родителей. Но этому вопросу стали уделять внимание соответствующие органы: комиссии по делам несовершеннолетних, правоохранительные органы и структуры исполнительной власти» (Начальник ОВП городского акимата, ВКО)

«Насколько мне известно, разработанной системы подачи жалоб специально для детей на сегодняшний день не существует. Но создан Комитет по охране прав ребенка. Как правило, дети обращаются со своими проблемами к родителям, в редких случаях – к учителям. А уже взрослые решают, куда и кому подавать жалобы. Порой этот вопрос так и остается внутри семьи и никакие жалобы никуда не подаются» (Начальник ООиП ДОиН, ЮКО)

«Механизмов специально для детей нет, хотя они нужны. Сейчас создан Комитет по правам ребенка, но он только начинает работу и там не предусмотрена процедура подачи жалоб» (Главный инспектор областного акимата, секретарь КДСиГП, ЮКО)

«Процедура подачи жалоб и заявлений идет на общих основаниях, т.е. через родителей. Конкретного обращения самих детей ко мне не было. Думаю, что этой процедурой должен заниматься специальный орган» (Руководитель ГУВД, ЮКО)

«О системе подачи жалоб специально для детей мы не слышали. Стоит подумать, т.к. на практике еще не было случая, чтобы ребенок обратился с жалобой. Дети не знают о том, что можно обратиться с жалобой даже тогда, когда к ним применяют неправомерные действия» (Заместитель директора Департамента здравоохранения по делам матери и ребенка, ЮКО).

Эту ситуацию достаточно четко обрисовал директор КМ-БПЧиСЗ: «Министерства и их подразделения не могут выйти за границы собственного мандата. А на практике получают разрывы: есть органы прокуратуры, которые занимаются проблемами детей в определенных ситуациях; органы образования; органы социальной защиты, в чьей компетенции проблемы социально уязвимых слоев, в том числе детей-инвалидов, многодетных семей, матерей-одиночек и др. А комплексного подхода нет. Между тем, права детей не заканчиваются на уровне сложных ситуаций, образования или инвалидности. Они значительно шире. Отсутствует координи-

рованный государственный подход к решению проблем детей с разных точек зрения, т.е. межведомственная координация». Как следствие, преобладающее большинство экспертов слабо информировано или вообще не информировано о тех разработках системы подачи и рассмотрения жалоб для детей, которые есть на уровне отдельных ведомств и НПО. О том, насколько они эффективны – отдельный вопрос. Результаты интервью с каждым шестым экспертом (17,9%) являются своего рода индикатором наметившегося прогресса в этой области. Во Вставке 4.2 представлена информация, полученная по результатам интервью с указанными экспертами.

Вставка 4.2. Мнения экспертов

«В настоящее время процедура подачи и рассмотрения жалоб специально для детей разрабатывается Комитетом по охране прав детей МОиН РК. Процедура включает в себя следующие этапы: информирование широкого круга детского населения о существовании специального уполномоченного органа, деятельность которого направлена на защиту прав и интересов детей; рассмотрение письменных жалоб и обращений, в том числе переданных по «телефонам доверия», существующим в регионах; для рассмотрения жалоб и устных обращений детей Комитетом по охране прав детей подписан Меморандум о сотрудничестве с НПО (14 областей и гг. Алматы, Астана) по вопросам рассмотрения жалоб о нарушении прав и законных интересов детей; разработка форм мониторинга по жалобам и обращениям детей, связанным с нарушением прав ребенка. Апробация процедуры и рассмотрения жалоб и обращений от детей и о детях начинается с 1 мая 2006 г.». (Заместитель председателя Комитета по охране прав детей МОиН РК, г. Астана)

«Я работаю в Детском Фонде Казахстана более 18 лет и в своей практике не встречала отработанные механизмы и процедуры, которые могли бы позволить наладить систему сбора информации и подачи жалоб от самих детей и их законных представителей. По линии государственных органов такой системы нет. Но по линии общественных организаций, которые занимаются вопросами защиты прав детей, такая система работы с жалобами существует. Это первый подобный опыт, когда Детский Фонд Казахстана совместно с Рабочей группой НПО «По защите прав детей», созданной в 2002 г., попытались создать систему для детей. Мы открыли общественные приемные, куда обращаются дети и их законные представители – родители, опекуны по вопросам, касающимся нарушений прав и интересов ребенка. По результатам обращений мы пытаемся принимать меры. В зависимости от характера жалоб мы обращаемся либо в Департамент образования, либо в Департамент труда и социальной защиты, либо в правоохранительные органы. Созданные нами приемные работают на общественных началах. Более того, во многих НПО, которые являются членами нашей Рабочей группы, в областях и филиалах такая система тоже отлажена». (Председатель Правления ДФК, г. Алматы)

«В этом году мы подготовили Пилотный проект, который предполагает открытие центра «Детский адво-

кат». Работа этого центра планируется таким образом, чтобы сами дети могли позвонить и рассказать о своих проблемах. Дальнейшее покажет, насколько этот проект реализуется и будет ли этот центр востребован детьми (Руководитель ДВП акимата г. Алматы)

«Система подачи и рассмотрения жалоб с личным участием детей разработана нашей Рабочей группой и называется «По защите прав детей». К нам обращаются дети с разного рода жалобами: на учителей, на других взрослых, нарушающих их права. Мы работаем с аппаратом Омбудсмана по правам человека. Посылаем им копии жалоб, свои обращения по ним. Если требуется, посылаем копии в прокуратуру. В январе 2006 г. появился Комитет по охране прав детей МОиН РК, учрежденный Постановлением Правительства. С Комитетом мы договорились о том, что будем пересылать обращения по жалобам о нарушении прав детей. Сейчас у нас открыта вторая общественная приемная в г. Алматы. Это говорит о том, что на государственном уровне нет механизмов и процедур работы с жалобами. Есть закон о правах ребенка, но не разработан механизм его применения». (Руководитель Информационно-образовательного центра, координатор Рабочей группы НПО Казахстана «По защите прав детей», г. Алматы)

«В данный момент у нас в Департаменте образования и науки работает телефон доверия (310845), по которому все дети могут обратиться с жалобами, просьбами, проблемами или за советом. В интересах защиты прав детей мы сейчас работаем с Детским фондом ООН. При поддержке ЮНИСЕФ у нас открывается Центр поддержки семьи. Мы его называем Центром адаптации детей, куда могут обращаться сами дети. В центре заняты психологи, социологи, юристы, социальные работники, которые ответят на вопросы обращающихся детей. В этом центре будет оказана помощь детям, которые нуждаются в опеке и попечительстве, помощи взрослых. Детей мы будем размещать в патронатные семьи. В Институте повышения квалификации и непрерывного образования раз в месяц, в субботу, проводится «день общения» с подростками. В этот день для них дают консультации юристы, психологи, врачи, социальные работники и сотрудники правоохранительных органов. Дети, не называя своих имен, могут рассказать о своих проблемах и получить квалифицированные советы». (Заместитель директора ДОиН по воспитательной работе и дополнительному образованию, ЮКО)



Координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей», г. Алматы

Результаты интервью зафиксировали высокий уровень критического отношения экспертов к существующей системе защиты прав детей. Большинство из них понимает необходимость ее усовершенствования в интересах прав детей. В частности, координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей» считает: *«Дети могут обращаться с жалобами, начиная с 10 лет. Комитет ООН по правам ребенка рекомендовал пересмотреть этот возраст в сторону его уменьшения. Закон РК о правах ребенка и все законодательство должны быть пересмотрены в интересах прав детей. Необходимо предоставить детям право участвовать в системе по работе с жалобами не только с 10 лет. Я на практике работаю с детьми и могу сказать, что дети, пострадавшие от нарушения их прав, порой лучше взрослых знают, как строить отношения с детьми».*

Сходную позицию занимает секретарь комиссии по делам семьи и гендерной политике при Акиме ЮКО: *«Дети обязательно должны быть вовлечены в процесс работы с жалобами. Следовало бы охватить как можно больше детей для повышения их осведомленности о доступе к системе подачи и рассмотрения жалоб и обеспечении надлежащей помощью, чтобы дети между собой обменивались опытом».*



Секретарь комиссии по делам семьи и гендерной политике при Акиме ЮКО

Идея создания системы специально для детей находит широкий отклик среди экспертов. По мнению многих из них, такая система должна дать ощутимый позитивный эффект в области защиты прав ребенка. Однако, этот вопрос оказался далеко не бесспорным. В ряде случаев эксперты придерживаются противоположного мнения, как например, специалист УВД в ЮКО: *«Дети сами не могут самостоятельно решать, куда им следует обратиться за защитой своих прав. Ребенок должен действовать через близких ему людей, старших по возрасту, поскольку он может неадекватно воспринимать ситуацию. Детям вообще свойственно фантазировать, преувеличивать, что-то недоговаривать».* Мотивы сомнения сквозят и в высказываниях главного педиатра Департамента здравоохранения г. Алматы: *«Наших детей трудно представить вовлеченными в систему по работе с жалобами. Даже взрослому трудно отстоять свои права, свое мнение и оставаться при этом объективным. Что уж говорить о ребенке. В силу своих привязанностей он не всегда может дать реальную оценку и отстоять свои права».* Более категорично высказался начальник управления труда МТиСЗН: *«Если по условиям труда ребенок ущемлен в своих правах, то само собой обращается не он сам, а его родители. Я, например, ни на практике, ни в СМИ еще не встречал ни одного случая обращения со стороны ребенка. В Министерстве труда жалоб ни от родителей, ни от детей не было. Поэтому на сегодняшний день создание каких-то систем специально для детей не является актуальным. Если нет жалоб, то каким образом можно совершенствовать систему их рассмотрения? Когда появятся, тогда и будем изучать эту проблему в соответствии с трехлетней программой МОТ, которая началась с 2005г. А пока ни фактов, ни повода для этого нет».* Как справедливо отмечает главный специалист отдела социально-трудовых отношений регионального подразделения этого же ведомства (ЮКО): *«У нас сложился такой менталитет, что детей не воспринимают всерьез. Поэтому было бы лучше и эффективнее в первую очередь провести просветительскую работу с теми, кто работает и будет работать с детьми: правоохранительными структурами, Уполномоченным по правам ребенка, консультантами «горячих линий» и т.д.»*



Специалист Управления внутренних дел, ЮКО

Особенности национального менталитета, физическая и умственная незрелость детей, отсутствие жалоб и обращений с их стороны – это далеко не полный перечень названных причин, по которым отдельные эксперты не видят необходимости в разработке системы подачи и рассмотрения жалоб специально для детей. По мнению специалиста органа опеки и попечительства ДОиН г. Алматы, отсутствие разработок каких-то специальных механизмов, направленных на защиту прав детей, кроме предусмотренных законодательством, объясняется в первую очередь работоспособностью действующей системы по защите прав ребенка: *«В нашем обществе система защиты прав детей детально прописана в законодательстве. Это законы о правах ребенка, о браке и семье, о Комиссиях по защите прав несовершеннолетних, другие подзаконные акты. Во всех законах и подзаконных актах учитывается, насколько ведется защита прав детей. Система работает. Интересы детей защищаются специальными органами, прокуратурой, судом. Во всех делах (уголовных, гражданских), рассматриваемых судом, обязательно учитывается, несовершен-*



Председатель Правления ДФК, г. Алматы

нолетний ли это ребенок. Приглашаются педагоги, обязательно присутствуют сотрудники органа опеки, которые представляют интересы ребенка. Есть специальные приемные часы в органах образования, опеки и попечительства, где дети и их родители могут обращаться по любым вопросам, касающимся нарушения прав детей. Ребенок имеет право написать заявление, жалобу о нарушении его прав. Прием детей в органах опеки и попечительства ведется еженедельно по вторникам и четвергам. Результаты работы можно назвать положительными. Все случаи обращения с жалобами ставятся под контроль и разрешаются в рамках существующего законодательства. При этом приоритет отдается защите интересов детей. Я считаю, что действующее законодательство и система его применения в целом неплохие. Работа с жалобами является удовлетворительной. Поэтому специальные механизмы не разрабатывались».

В споре между сторонниками и противниками создания специализированной системы по работе с жалобами промежуточную позицию занимает директор КМБП-ЧисЗ (г. Алматы). Выдвинутые им доводы в обосновании своей позиции представляют определенный интерес и заслуживают, чтобы остановиться на них более подробно. По его мнению, дети – это особая категория населения, которая требует специальной защиты. Но для этого вовсе не требуется создавать специальную систему по работе с жалобами отдельно для детей.

Во-первых, потому что такая «система подачи и рассмотрения жалоб уже существует на международном уровне. Она содержит Конвенцию ООН о правах ребенка. В соответствии с этой Конвенцией существует так называемый конвенционный или договорной механизм в виде Комитета ООН по правам ребенка, куда Казахстан, как государство-участник (правительство или НПО), пишет доклады и таким образом оценивается ситуация».

Во-вторых, «внутри страны системы защиты прав ребенка такие же, как и для взрослых. У нас есть прокуратура, суд, правоохранительные органы, Омбудсмен по правам человека, к которым, можно обратиться с жалобой. Плюс у нас есть НПО».

В-третьих, дети – хотя и особая категория, но все-таки одна из категорий. «В обществе есть довольно большое количество социально уязвимых категорий граждан. Это не только дети, но и в каких-то обстоятельствах и женщины, и меньшинства, и инвалиды, и пожилые люди. И если мы начинаем создавать специализированную систему, то задаемся вопросом: а почему бы не создать такие же системы/институты по другим уязвимым группам?».

С точки зрения указанного эксперта, причина неэффективности действующей системы защиты прав детей кроется не в отсутствии отдельной для них системы подачи и рассмотрения жалоб, а «в отсутствии межведомственного государственного органа, который бы координировал деятельность различных государственных структур по работе с детьми». Надежды,

которые возлагались на Национальную комиссию по делам семьи и гендерной политики, не оправдались. «Эта комиссия имеет достаточно узкие возможности и полномочия и не справляется с такой ролью».

Руководитель КНОК также отмечает: «Вообще проблема прав детей – это межведомственная проблема. А когда ее относят только к МОиН РК или Минздраву РК, или МТиСЗН, это только сегменты, отдельные инспекции прав, которые могут решаться на уровне профильных министерств. А на самом деле нужна межведомственная координация. Тогда мы сможем добиваться результатов. Речь не должна идти только о какой-то узкой проблеме, допустим, больные дети или неблагополучные семьи. Должен быть единый государственный орган, который бы на комплексной основе мог решать многопрофильные проблемы». В унисон с процитированными экспертами говорит и председатель ДФК: «Все упирается в то, что у нас нет единого органа, который занимался бы вопросами защиты интересов и прав детей. Корень зла в том, что защита интересов самих детей раздроблена по отдельным министерствам. А такого единого органа, в котором бы все это собиралось, аккумулировалось, нет».

Примерно эта же мысль вскользь прозвучала и в высказываниях координатора Рабочей группы «По защите прав ребенка», но в несколько более оптимистичном ключе: «Еще до создания Комитета по охране прав детей МОиН РК нашей группой были наработаны механизмы и процедуры работы с жалобами от детей. Но раньше не было единого органа. Права детей были раскиданы по всем ведомствам: часть – в Министерстве здравоохранения, часть – в Министерстве образования, часть – в Министерстве труда и соцзащиты». Оптимизм данного эксперта питают надежды на то, что вновь созданный Комитет окажется тем единым органом, который обеспечит межведомственную координацию и более действенное сотрудничество с гражданским обществом. Без такого сотрудничества разработанная этой группой система обращений с жалобами от детей остается слабоэффективной. Об этом достаточно открыто в своем интервью сообщила член Рабочей группы, председатель Правления ДФК: «Мне трудно сказать, насколько действенным является разработанный нами механизм. Что касается Детского Фонда, то на сегодняшний день у нас осталось 6 подразделений по работе с обращениями детей и их родителей. Работа ведется, но я бы не назвала это четким, налаженным механизмом. Для организации систематической работы нужна финансовая подпитка. Сегодня этот вопрос очень сложно решается. В одних случаях помощь бывает действенной, в других – она носит характер ходатайственного письма. И говорить при этом, что результативность высокая, трудно».

Суть высказываний экспертов из НПО сводится к тому, что неэффективность действующей системы по работе с жалобами обусловлена не отсутствием в ней детской специализации, т.к. казахстанское законодательство признает детей полноправными членами общества и

наравне со взрослыми предоставляет им возможность участвовать в системе подачи и рассмотрения жалоб. Дело в другом – в наличии проблем с выполнением положений Конвенции ООН о правах ребенка: «Конвенция ООН о правах ребенка очень четко фиксирует права детей на участие с определенного возраста (с 10 лет) в принятии решения в их отношении, т.е. речь идет о так называемой ограниченной право- и дееспособности. Я думаю, что в настоящий момент наше государство пока существует в системе власти-подчинения по отношению к детям, а не в системе включения их в процесс объективного, прозрачного рассмотрения с полным их участием. Нужно просто выполнять положения Конвенции о правах ребенка, участником которой мы (Казахстан) являемся и которая является частью нашего национального права» (Директор КМБПЧИСЗ, г. Алматы).

Вставка 4.3. Мнения экспертов

«В школах работа проводится. В определенной степени дети информированы. Но вряд ли это состояние информированности поможет им подать заявление и чего-то добиться в практической жизни». (Руководитель КНОК, г. Астана)

«Дети не знают, что могут подавать жалобу. В школах ведется обучение по основам безопасности детей. Рассказывается о таких организациях, как ЮНИСЕФ, которые защищают права детей. Но о системах подачи заявлений ничего не говорится. Если бы это делалось, то, наверное, дети более активно участвовали бы в процессе защиты своих прав». (Представитель ОО «Камкорлык», г.Астана)

«О процедурах подачи жалоб дети информированы, частично знакомы с Конвенцией ООН о правах ребенка, с законами «О правах детей», «О браке и семье». Достаточно хорошо информированы о том, как и куда они могут обратиться за защитой своих прав». (Заместитель начальника ДОиН, г.Астана)

«Дети не знают об обращениях с жалобой». (Заместитель акима г.Астаны)

«Я бы не сказал, что дети хорошо информированы о системах подачи и рассмотрения жалоб. Информации о правах и возможностях их защиты не очень много. И виновато в этом прежде всего государство. Государство по самой Конвенции ООН о правах ребенка обязано информировать детей. Думаю, что пока в значительной мере такая работа не ведется». (Директор КМБПЧИСЗ, г.Алматы)

«Что касается информированности детей, то я настроена отнюдь не оптимистично. Есть огромные проблемы с точки зрения информированности детей об их правах, о Законе «О правах детей», о Конвенции ООН о правах ребенка. Как члены Рабочей группы мы очень часто встречаемся с учащимися школ, подростками. Нас приглашают на различные семинары, тренинги по вопросам защиты прав детей, имплементации положений Конвенции. Выясняется, что информированы об этом слабо как дети, так

Осведомленность детей

Довольно симптоматично, что при ответе на этот вопрос эксперты сосредоточились главным образом на описании способов и методов информирования детей и в большинстве случаев проигнорировали просьбу дать оценку их результатов. Данное обстоятельство – характерный симптом отсутствия «обратной связи» между организациями и специалистами по работе с детьми и самими детьми (таб. 76).

Таблица 76 – Информированность детей о системах подачи и рассмотрения жалоб (количество человек)

	Всего	Астана	Алматы	ВКО	ЮКО
Да, информированы	5	2	2	1	
Нет, не информированы	8	2	2	1	3
Нет ответа	15	3	4	4	4

Во Вставке 4.3 представлены оценочные суждения отдельных экспертов об уровне информированности детей.

и взрослые. В этом плане предстоит большой объем работы». (Председатель Правления ДФК, г.Алматы)

«Дети информированы через публикации в газетах». (Директор Департамента внутренней политики)

«Дети информируются о том, что могут обращаться в органы опеки и попечительства по любым вопросам». (Специалист ООиП ДОиН, г.Алматы)

«В рамках учебных программ и занятий по основам государства и права детям дают знания по конституционным правам и обязанностям, проводятся классные часы, тематические мероприятия, где их знакомят с Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией ООН о правах ребенка. Думаю, что дети информированы». (Главный специалист ДОиН, ВКО)

«Зачастую дети просто не знают, куда обращаться». (Главный врач СВА, Горздрав, ВКО)

«В Казахстане отмечалось 10-летие Конвенции ООН о правах ребенка. Существует Закон РК «О правах ребенка». Все законодательство о правах ребенка у нас изучается во всех местных учреждениях образования обязательно с участием и обсуждением детей, например: «Знаешь ли ты свои права?» «Знаешь ли ты свои обязанности?» и т.д.». (Заместитель директора ДОиН по воспитательной работе и дополнительному образованию, ЮКО)

«Многие дети вообще не знают свои права, тем более, куда обращаться. Было бы эффективно создать «телефоны доверия» для детей». (Начальник ООиП ДОиН, ЮКО)

«Дети не осведомлены о процедуре подачи жалоб и заявлений. Все, что они делают, они делают через родителей». (Руководитель УВД, ЮКО)

«Дети сами не информированы и нужно раздавать буклеты, распространять информацию. На базе какого-нибудь учреждения надо создать «горячую линию»». (Координатор ОО «АДЖ ЮКО», ЮКО)

Основные мероприятия по информированию детей о защите прав и интересов

В г. Астане: Департамент образования и науки проводил массовые мероприятия городского и школьного масштаба: месячник «Человек и Закон», в рамках которого во время классных часов, учебных занятий велись игры для обучения детей по вопросам защиты их прав и интересов; в течение 2-х лет велось ознакомление детей с Конвенцией ООН о правах ребенка; в школах преподаются такие учебные дисциплины, как «граждановедение», «основы государства и права РК», в рамках которых изучаются законы о правах ребенка, о браке и семье; во всех школах открыты кабинеты права; месяц назад проводилась школьная олимпиада по праву

В г. Алматы: Члены Рабочей группы НПО «По защите прав детей» выезжают на места для встречи с детьми и разъяснения их прав; общественные приемные, открытые этой группой, информируют детей и родителей о системе по работе с жалобами в отношении нарушения прав ребенка. Департамент образования и науки информирует детей через СМИ; в учебных планах предусмотрены специальные уроки по правовому обучению, на которых детей информируют об их правах, правах родителей. В Департаменте ведутся специальные приемные часы, во время которых детям и их родителям даются ответы на любые вопросы. Департамент внутренней политики публикует в газетах материалы о проблемах детей, осуществляет проекты по информированию населения о проблемах детей, больных церебральным параличом, проводит социологические опросы, круглые столы, детские проекты по профилактике безнадзорности, преступности, по детской занятости

В ВКО: Отдел по делам несовершеннолетних ГУВД работает по профилактике с детьми «группы риска» в тесном сотрудничестве со школами, комиссиями по защите прав несовершеннолетних. **Департамент образования и науки** проводит тематические мероприятия по школам, в рамках которых детей знакомят с Конвенцией ООН о правах ребенка и другими международными документами. В **акимате** сообщили, что в школах введены единицы заместителей директоров по социальной работе, школьные инспектора по делам несовершеннолетних, действуют психологические службы.

В ЮКО: Департаментом образования и науки организовываются дискуссии, круглые столы в учреждениях образования, в детских домах, школах-интернатах на правовую тематику. **Ассоциация деловых женщин ЮКО** работает по проекту «Безопасное репродуктивное здоровье подростков» в рамках программы «Равный равному»; разъясняет детям их социальные, репродуктивные, информационные права; распространяет информационные листы о том, куда могут обратиться дети за защитой своих прав; предоставляет

списки телефонов медицинских учреждений, организаций и юридических консультаций.

Следует отметить, что вопрос об информированности детей о системе работы с жалобами не вызвал активного ответного отклика у экспертов. В перечне мероприятий, отмеченных ими, редко встречаются упоминания, относящиеся к сути заданного вопроса.

Предоставление консультаций детям по обращению с жалобами

Положение дел с информированием и консультированием детей по вопросам обращения с жалобами обстоит не лучшим образом. В большинстве случаев эксперты просто замалчивают эту тему.

Сам вопрос о предоставлении консультаций детям оказался дискуссионным. Спор решился в пользу положительного мнения с перевесом в два голоса. Однако здесь важна весомость аргументаций оппонировавших сторон. Во Вставке 4.4 представлены высказывания экспертов, отрицательно и утвердительно ответивших на вопрос.

Судя по приведенным высказываниям, эксперты ограничились констатацией фактов предоставления/непредоставления консультаций для детей. Можно предположить, что этот вопрос еще не актуализировался в сознании экспертов в качестве проблемы, требующей своего разрешения (таб. 77).

Таблица 77 – Предоставление консультации по обращению с жалобами на регулярной основе (количество человек)

	Всего	Астана	Алматы	ВКО	ЮКО
Да	8	2	3	2	1
Нет	6	2	1	2	1
Не знаю	5	1	1	1	2
Нет ответа	9	2	3	1	3

Вставка 4.4. Мнения экспертов

Утвердительные мнения

«Консультации предоставляются» (Заместитель начальника ДОиН, г.Астана)

«На сегодняшний день в организациях образования введены консультации прокуроров, психологов, инспекторов по делам несовершеннолетних» (Заместитель председателя Комитета по охране прав детей МОиН РК, г.Астана)

«Мы на постоянной основе предоставляем детям консультации по обращению с жалобами» (Координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей», г.Алматы)

«Что касается предоставления детям консультации по обращению с жалобами, то эта система неэффективна. Если мы хотим, чтобы дети были вовлечены в процесс ее совершенствования, то давайте использовать Конвенцию и предоставлять детям возможность полностью реализовать свои права» (Директор КМБПЧиСЗ, г.Алматы)

«У нас дети получают необходимые консультации по всем вопросам, связанным с защитой их прав» (Специалист ООиП ДОиН, г.Алматы)

«Сегодня уже есть много юридических консультаций, где каждый может получить необходимую информацию» (Руководитель ГУВД, ВКО)

«Вопросами консультирования детей по работе с жалобами занимаются школы, комиссии по защите прав несовершеннолетних» (Начальник ОВП городского акимата, ВКО)

«В Институте повышения квалификации и непрерывного образования раз в месяц проводятся консультации для детей специалистами разного профиля» (Заместитель директора по воспитательной работе и дополнительному образованию ДОиН, ЮКО)

Отрицательные мнения

«Пока наша система не готова постоянно консультировать детей. И прежде всего не готовы к этому школы, детсады. Я не слышал, чтобы в системе образования разрабатывался механизм постоянного консультирования детей. Мы еще не готовы к тому, что ребенок – это полноправный член нашего общества» (Заместитель акима г.Астаны)

«Нет, мы консультации не проводим. В 2002 г. у нас были различные рейды, проверки, осуществляемые государственными инспекторами труда. Дети, которые работали в связи с тяжелым положением в семье на базарах, бензоколонках, автомойках, убежали. Мы просто ловили детей, беседовали с ними» (Начальник управления труда МТиСЗН РК, г.Астана)

«Механизма для постоянного консультирования детей на государственном уровне у нас нет» (Председатель Правления ДФК, г.Алматы)

«Постоянного консультирования детей по данному вопросу не ведется, хотя вопросы детей не остаются без внимания педагогов» (Главный специалист ДОиН, ВКО)

«Специально для детей постоянного консультирования по обращению с жалобами не проводится» (Старший специалист ДТиСЗН, ВКО)

«Пока что постоянного консультирования для детей еще не разработано. Этим могли бы заниматься НПО» (Главный инспектор акима области, секретарь КДСиГП, ЮКО)

Участие детей

Вопрос о вовлечении детей в процесс совершенствования системы подачи и рассмотрения жалоб вызвал у экспертов серьезные затруднения, а у отдельных из них даже недоумение: «Как можно судить о вовлечении детей в процесс совершенствования системы, если в настоящее время такая система не налажена?» (Главный врач СВА, Горздрав, ВКО)

«У нас вообще не существует системы отдельно по детям и как можно вовлечь в усовершенствование того, чего нет?» (Начальник отдела контроля по соблюдению законодательства о труде ДТиСЗН, г. Алматы)

Немногим более трети (39,3%) экспертов все же рискнули высказать свои предположения по этому вопросу. Безусловно, все предложения заслуживают внимания, но многие из них, как показывает практика, имеют невысокий потенциал конструктивности. Во Вставке 4.5 представлены наиболее конструктивные, на наш взгляд, предложения экспертов.

В числе других предложений перечислены социологические опросы, фокус-группы, дебаты, телевизионные ролики, вечера, круглые столы, беседы, консультации.

Вставка 4.5. Мнения экспертов

«Необходимо совершенствовать систему консультирования детей. В организациях образования введены консультации специалистов, но в их работе нет взаимодействия. Требуется создание единого консультационного центра, где обратившиеся дети могут получить социально-направленные услуги и консультации: правовые, медико-психологические и др.» (Заместитель Председателя Комитета по охране прав детей МОиН, г. Астана)

«Вовлечение детей было бы возможно, если бы нам удалось наладить детское самоуправление. Через детское самоуправление в школах, на местах у детей появляется больше возможностей участвовать в защите своей чести, достоинства, в отстаивании своих прав и законных интересов» (Председатель правления ДФК, г. Алматы)

«Детей можно вовлечь через изучение их мнения по примеру общественных слушаний, когда население привлекается в процесс принятия решений» (Главный специалист ДОиН, ВКО)

4.2 Министерство образования и науки и его гражданские партнеры по усовершенствованию системы работы с жалобами

Определены ли соответствующие НПО для сотрудничества

Таблица 78 – Наличие гражданских общественных партнеров (НПО) для сотрудничества по усовершенствованию системы работы с жалобами (количество человек)

	Всего	Астана	Алматы	ВКО	ЮКО
Да	2	2			
Нет	3			1	2
Не знаю	10	2	5	3	
Отказываюсь отвечать	1				1
Нет ответа	12	3	3	2	4

Результаты интервью отчетливо зафиксировали отсутствие внутри- и межведомственной координации, обусловленное дробной географической структурой и узкопрофильными ограничениями, налагаемыми на то или иное ведомство или НПО собственным мандатом полномочий (таб. 78).

С этой точки зрения весьма показательны высказывания следующих экспертов:

«Говорить от имени Министерства образования и науки об их связи с общественными организациями я не уполномочена и не имею информации» (Заместитель директора Департамента здравоохранения по делам матери и ребенка, ЮКО). *«Мы не Министерство образования и науки. Мы Министерство труда и социальной защиты. Почему мы должны сотрудничать с Министерством образования по жалобам? Министерство образования – это дети. У нас не было случая обращения подростка и нам не приходилось сотрудничать с этим Министерством. Мы сами в состоянии рассмотреть заявление подростка и защитить его, если это касается закона о труде»*.

Мы не задаемся вопросом, почему подросток не учится, а работает. Мы отвечаем только по труду. А почему не учится – пусть отвечает Министерство образования. Мы не вмешиваемся в этот вопрос. Я не могу сказать, определены ли этим Министерством партнеры. Я не знаю, взаимодействуют ли они вообще» (Начальник отдела контроля по соблюдению законодательства о труде ДТиСЗН РК, г. Алматы). *«Вам нужно обратиться в Министерство образования. У нас другая компетенция»* (Главный педиатр Департамента здравоохранения, г. Алматы).

Ситуация усугубляется тем, что существуют коммуникационные разрывы не только между разными ведомства-

ми, но и внутри одного и того же ведомства. Это ведет к тому, что эксперты региональных департаментов образования и науки не знают о том, что делается в Министерстве. Не владея информацией о выборе партнеров со стороны Министерства, они предпочитают говорить о своих партнерах:

«Пока я не могу сказать, что мы тесно работаем с НПО. Мы работаем только с ОО «Центр-сад», который провел у нас в прошлом году очень много тренингов по патронату» (Заместитель начальника ДЮИН, г. Астана). *«Насчет сотрудничества МОиН с НПО ничего не могу сказать, т.к. такой информацией не владею. Но наш Департамент и существующий при нем орган опеки и попечительства, постоянно контактируют с НПО. Они участвуют в различных круглых столах, посвященных проблемам детей»* (Специалист ООиП ДЮИН, г. Алматы). *«Есть сотрудничество школы и НПО, в том числе в области правового всеобуча, однако эта работа не носит системного характера»* (Главный специалист ДЮИН, ВКО). *«Наш Департамент сотрудничает по правовым вопросам с НПО «Интеллект», которые проводят образовательные семинары, тренинги для детей и взрослых. В прошлом году они проводили в лагере «Самал» выездной семинар для 650 детей-сирот»* (Заместитель директора по воспитательной работе и дополнительному образованию ДЮИН, ЮКО).

Немного лучше специалистов ДЮИН информированы о партнерских организациях Министерства эксперты НПО, в частности те, которые непосредственно сотрудничают с ним: *«Мы, в частности, сотрудничаем с этим Министерством. В какой мере НПО сотрудничают в системе образования – насколько я знаю, тесно, контакт есть»* (Директор КМБПЧиСЗ, г. Алматы). *«Сотрудничество с МОиН у нас только началось. Мы приступили к этой работе с 11 февраля 2006г. 17 марта проведена Коллегия Министерства, в кулуарах которой мы договорились о сотрудничестве»* (Координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей», г. Алматы).

«Я например, не слышала, чтобы МОиН определило для себя перечень партнерских организаций, которые будут работать с жалобами в отношении нарушения прав детей».

С другой стороны, я думаю, то же Министерство образования знает ряд организаций, которые этой работой уже занимались. Знают это они, потому что мы, члены Рабочей группы, являлись разработчиками первого альтернативного Отчета по имплементации Конвенции ООН о правах ребенка, который мы представляли в Женеву. Раз эти организации – члены Рабочей группы по защите прав детей – занимались этой работой, значит, есть механизмы работы в этих организациях. Т.е. Министерство образования могло для

себя отследить, что, по крайней мере, есть перечень организаций, которые этим уже занимаются. Другое дело, захочет ли Министерство образования работать в тесной упряжке с этими организациями. Более того, сейчас есть другие НПО, которые на гранты международных доноров берут для себя очень узкую тему и занимаются этими вопросами. Вот, допустим, «Лига женщин – Творческая инициатива» – организация, которая занимается вопросами патроната. Это опять защита прав детей, это непосредственно связано с Министерством образования, и, насколько я знаю, у них есть общий проект. Точно также у этой организации есть проект с ЮНИСЕФ. Понятно, что здесь идет тесное сотрудничество, потому что было проведено очень много круглых столов, которые касались вопросов деинституционализации сиротства, говорилось о нарушениях прав детей, находящихся в интернатных учреждениях. Тут теснейшая связь Министерства образования и НПО. Детский фонд Казахстана в свое время был, можно сказать, первопроходцем, в создании детских домов семейного типа. Это была наша инициатива, и мы вместе с Министерством, тогда еще просвещения, создали целую сеть детских домов семейного типа по всей республике. Сегодня осталось 33 таких семьи. И, безусловно, они нуждаются в поддержке. Этот период до нынешнего года был наполнен многими случаями нарушения прав воспитанников этих интернатных учреждений.

Был момент, когда то же Министерство образования увлеклось системой патронатов, но почему-то забыли про тех детей, которые находятся в детских домах семейного типа, тем более, что оно само участвовало в создании таких домов. Вот в этот момент, когда эти семьи едва выживали, мы пытались как-то помочь, пытались развернуть Министерство образования лицом в сторону детских домов семейного типа. Тогда контакты были довольно тесными.

Нам нужна была статистика и Министерство образования нам в этом помогло. Есть НПО, которые занимаются отдельными вопросами защиты прав детей. Если Минобразования знает об этом, то контакты идут. Другое дело, что нужно помочь тем же НПО. В НПО работают достаточно грамотные люди. Те НПО, которые в трудные годы смогли сохраниться, выжить, продолжают и дальше работать в этой теме. И Министерство образования должно быть заинтересовано в партнерстве с этими НПО» (Председатель ДФК, г. Алматы).

«Возможно, и определены. Но, очевидно, что не все НПО, целевой группой которых является молодежь и дети, вовлечены в работу по совершенствованию системы работы с жалобами для детей. Так или иначе каждая НПО защищает права своей целевой группы, но отследить, насколько это способствует совершенствованию системы работы с жалобами достаточно сложно. Важно, чтобы сотрудничество не превратилось в централизованную систему, при которой НПО становятся не партнерами, а просто исполнителями спущенных сверху указаний» (Представитель СКФ «Зубр»).

Из 28 опрошенных экспертов только двое дали утвердительные ответы на поставленный вопрос. Из них двоих ясность в ситуацию внесла заместитель председателя Комитета по охране прав детей МОиН РК: «Комитетом в апреле 2006 года был подписан Меморандум о сотрудничестве с НПО Союз детских фондов РК: ДФ «Акбота» г.Астана; ДФ г.Алматы; ДФ «Акмола»; ДФ «Бота» Алматинской области; ДФ «Актобей»; ДФ «Жас урпак» Атырауской области; ДФ «Саулетай» ВКО; ДФ «Оркен» Жамбылской области; ДФ «Балдырган» ЗКО; ДФ «Караганда»; ДФ «Костанай»; ДФ «Кызылорда»; ДФ «Балдырган» Мангистауской области; ДФ «Ертыс» Павлодарской области; ДФ «Есиль» СКО; ДФ «Корган» ЮКО. Совместные мероприятия, направленные на охрану и защиту прав детей осуществляются с 2006 года в соответствии с Законом РК «Государственный социальный заказ»».

Роль НПО в процессе усовершенствования системы

Большая часть экспертов связывает с участием НПО в процессе усовершенствования системы по работе с жалобами высокие позитивные ожидания. По мнению заместителя акима г. Астаны, НПО своим участием внесут в этот процесс «свежий взгляд и приближенные к современной реальности новые идеи и предложения». По словам руководителя ДВП г.Алматы «НПО состоялись как третий сектор, имеют определенную степень влияния и доверия населения». Многие из экспертов, занятых на госслужбе, имеют опыт сотрудничества с НПО, считая его полезным и действенным.

По информации специалиста ООиП ДОиН г. Алматы, его ведомство получает от НПО «определенного рода информацию о случаях нарушения прав детей» и принимает по ним меры. Руководитель ГУВД в ВКО видит ценность партнерства с НПО «в проведении мониторинга по соблюдению прав детей, установление причин таких явлений, выработка путей устранения нарушений в отношении прав ребенка». Главный инспектор акима области, секретарь КДСиГП считает, что НПО «могли бы заниматься работой консультантов «горячей линии». А руководитель УВД в ЮКО определяет их роль как «связующего звена между правительством, местными исполнительными органами, с одной стороны, и детьми, с другой».

А вот как определяют свою роль сами НПО:

«Если говорить о роли, которую выполняют НПО в предоставлении советов, консультации в целях защиты прав и охраны интересов тех детей, чьи права были нарушены, то еще до создания Комитета по охране прав детей нами были разработаны механизмы и процедуры работы в этом направлении. Созданный Комитет по охране прав детей получает информацию от гражданского общества. Наша Рабочая группа участвовала в подготовке отчета по охране прав детей и отчитывалась перед Комитетом. Наша общественная приемная информирует Комитет. Если раньше (в 2003г.) к нам чаще обращались по соблюдению прав на

Вставка 4.6. Мнения экспертов

«Министерство образования и его департаменты должны определить ряд приоритетных задач, которые необходимо решить в первую очередь. Провести тендер и дать НПО перечень задач и конкретные деньги под государственный заказ. И пусть та НПО, которая имеет опыт работы в соответствующей сфере, решает эти задачи. Это самая оптимальная форма взаимодействия» (Заместитель акима г. Астаны).

«Об эффективности взаимодействия НПО с Министерством образования, наверное, можно говорить через призму госзаказов. Наш Фонд заявку на госзаказ не подавал. Я знаю, что это очень сложно. Безусловно, при предоставлении госзаказов есть и лоббирование, и кабальные условия для НПО. Поэтому мы пока работаем в рамках тех грантов, которые нам удается заполучить, а также на собственные заработанные средства. Поэтому я не могу сказать, что взаимодействие НПО и Министерства экономически эффективно. Другое дело, что если будет какой-то ослабленный режим в плане налогообложения

или для институционального развития что-то будет создано, то тогда, естественно, само это НПО будет эффективно работать на свой предмет деятельности, на свою бенефициарную группу. А когда мы думаем о том, как нам вообще выживать, очень сложно работать, оказывать помощь детям, которые пострадали в тех или иных конфликтах, родителям, опекунам, представителям этих детей» (Председатель ДФК, г. Алматы).

«О действенности и экономической эффективности взаимодействия НПО и Министерства образования и науки, наверное, можно говорить. Но не все НПО берут госзаказ. Вот мы вообще ничего не получаем. Мы на общественных началах 4 года просуществовали. Один раз, правда, получили грант от Фонда Сороса. Т.е. такое сотрудничество экономически выгодно государству, потому что мы работаем безвозмездно, мы принимаем детей, отрывая свое рабочее время, и помогаем тем самым государству» (Координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей», г. Алматы).

жилье, то в конце 2004-2005гг. чаще обращались с жалобами на насилие в семье, в школе. Комитет занимается и будет заниматься этими проблемами, потому что мы им не дадим покоя. Комитет очень позитивно отнесся к предложению о сотрудничестве, о партнерстве и будет хорошо информирован нами о том, что происходит.

Неправительственный сектор более независим, члены НПО более открыто говорят о проблемах, чем государственные служащие, зависимые от своего руководства. Государственный служащий в кулуарах поддержит нашу критическую позицию по защите прав детей, но на официальном уровне не будет столь критичен, поскольку это может отразиться на его карьере. Мы же не приукрашиваем ситуацию. Мы информируем Комитет по правам ребенка о конкретных фактах нарушения прав детей. Если насилие не прекращается в школе, это будет обязательно доведено до Комитета» (Координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей», г. Алматы).

Характер взаимодействия между Министерством и НПО

Только 4 из 28 экспертов (это 14,3%) попытались оценить характер взаимодействия между МОиН РК и НПО. Большинство самоустранилось от этого, сославшись на неосведомленность.

Первое, что обращает на себя внимание в ниже приведенных высказываниях, это разность подходов к оценке указанного взаимодействия. С позиции госслужащего взаимодействие должно иметь характер субординации: Министерство делает политику, а НПО этой политике подчиняются. Сотрудники НПО подходят к оценке взаимодействия с точки зрения возможностей их организаций помочь своим бенефициарным группам.

Как справедливо отмечает директор КМБПЧиСЗ (г. Алматы), взаимодействие сводится к схеме: *«появляются жалобы – НПО обращаются в Министерство образования и науки – Министерство контактирует с НПО. То есть, как такового механизма действенного, эффективного взаимодействия, которое в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка должно быть, на деле нет».*

4.3 Создание структуры Уполномоченного по правам ребенка

Нужно ли создавать

В рамках интервью поднимался вопрос о преимуществах и недостатках создания структуры Уполномоченного по правам ребенка как отдела существующего аппарата или как независимого органа. Почти половина экспертов оказалась неготовой к восприятию самой идеи создания Уполномоченного по правам ребенка и отказалась обсуждать ее. В ходе обсуждения указанного вопроса с остальными экспертами выяснилось, что у этой идеи есть как сторонники, так и противники, и даже скептики. Во Вставке 4.7 представлена аргументация всех названных сторон.

Результаты интервью с очевидностью свидетельствуют, что вопрос о целесообразности создания Омбудсмена по правам ребенка требует тщательной экспертизы и взвешенного объективного анализа с учетом страновой специфики.

Вставка 4.7. Мнения экспертов

Сторонники создания

«Недостатков я никаких не вижу, кроме того, что мы получим тогда ту структуру и тех профессиональных людей, которые будут заниматься не только рассмотрением проблем, связанных с нарушением прав детей, но и лоббировать развитие законодательной базы, составлять аналитику по ситуации, выработать механизмы, меры воздействия и т.д. Это крайне важно. В моем представлении никаких минусов, кроме плюсов, нет» (Руководитель КНОК, г. Астана).

«Мы когда-то подавали рекомендации в Комитет ООН по правам ребенка. Затем был создан Комитет по охране прав детей Министерства образования и науки. Мы надеялись, что все министерства и ведомства во всех вопросах охраны прав детей будут подчиняться этому Комитету. То, чем занимаемся сегодня мы, должны заниматься как Комитет, так и Омбудсмен по правам ребенка. Необходимо разработать механизмы взаимодействия между этими двумя институтами, чтобы не произошло перекладывания работы одного из этих органов на плечи другого» (Координатор Рабочей группы НПО «По защите прав детей», г. Алматы).

«Этот вопрос три года ставлю перед правительством, чтобы Омбудсмен был. Структура была, мы не называли ее по правам человека. Она звучала так – «Комиссия по защите прав несовершеннолетних». Была упразднена в 1991 году, когда подошли к рынку. Сейчас нет координирующего органа, который занимался бы этими проблемами. НПО занимаются разрозненно. Одни по одной программе, другие по другой, а общего согласия между ними нет. Говорю, официально нет той структуры, которая бы анализировала в конечном итоге эти проблемы. Принят закон о правах ребенка в 2003 году. Закон по профилактике правонарушений в 2004 году. Внесены изменения в Административный и Уголовный Кодексы по правам ребенка, которые рассматривают дела несовершеннолетних. Органа нет, который должен не только жалобы, а и проблему рассматривать на высоком уровне» (Начальник ОДН ДВД, г. Алматы).

«Мы неоднократно поднимали вопрос о необходимости создания независимой службы, которая могла бы стоять на страже интересов детей. Речь идет об Омбудсмене по правам ребенка. Этот вопрос последние 2-3 года очень

активно дебатировался. Много было проведено круглых столов, и, кстати говоря, в рекомендациях участников всевозможных конференций, круглых столов неоднократно говорилось о том, что надо отстоять необходимость создания в Казахстане института Омбудсмена по правам ребенка. Попытки создать комитеты в отдельных министерствах, которые занимались бы проблемами детей, – это, конечно, неплохо, но это не решение проблем. Комитет по охране прав ребенка Министерства образования будет вовлечен в решение вопросов, которые находятся в сфере образования. А сколько вопросов социальной защиты выпадает при этом или нарушения прав детей при предоставлении медицинских услуг, выплаты пособий. У нас очень много категорий детей – мигранты, оралманы, – права которых декларированы в нашем национальном законодательстве, так же как и в Конвенции ООН о правах ребенка, но на самом деле исполнения мы не видим. Эти документы не работают. Получается, что по отдельным вопросам нам нужно обращаться в Минздрав, в Минсоцзащиты и т.д. Если бы у нас был Омбудсмен по правам ребенка, может быть, можно было бы построить систему постоянного взаимоотношения с детьми. И тогда можно было бы отслеживать все вопросы, касающиеся прав ребенка. Я не думаю, что этот Комитет Минобразования, который в январе, по-моему, был создан, покрывает другие вопросы» (Председатель Правления ДФК, г. Алматы).

Противники создания

«В структуре Уполномоченного по правам ребенка существенным недостатком является дублирование деятельности Уполномоченного государственного органа Комитета по охране прав детей Министерства образования и науки РК» (Заместитель председателя комитета по охране прав детей МОиН РК, г. Астана).

«Излишне возлагать какие-то надежды на создание некоего специализированного института под названием «Омбудсмен по правам ребенка». Мне, как человеку с опытом международных исследований, это представляется не очень правильным. Давайте посмотрим, что такое защита прав ребенка и как она должна осуществляться. Прежде всего, это забота государства или задача государства. Для того, чтобы защищать права ребенка, необходимы три условия. Во-первых, законодательство Казахстана должно соответствовать международным стандартам. Казахстан имеет законы о браке и семье, о

правах ребенка. В принципе на законодательном уровне Казахстан имеет некую законодательную базу, которая позволяет это делать. Второй вопрос – кто этим законодательством пользуется, т.е. кто его применяет. В настоящий момент ситуация достаточно сложная. В стране не существует специализированного органа, который занимался бы только правами ребенка. Есть Министерство образования, которое в какой-то степени занимается этим через свои Департаменты и структуры. Есть инспекция по делам несовершеннолетних, которые занимаются детьми, попавшими в сферу их интересов. Есть Министерство труда и социальной защиты, которое тоже занимается защитой интересов детей, в т.ч. и детей-инвалидов. Но не существует единого консолидированного центра, который бы этими вопросами занимался в целом. Более того, вот уже несколько лет в Казахстане проходит эксперимент или пилотный проект под названием «Создание ювенальной юстиции». Делаются попытки создания специальной процедуры для несовершеннолетних. Но говорить о каких-то достижениях пока не приходится. Поскольку на государственном уровне такого центра не существует, создание института Омбудсмена по правам ребенка ничего не добавит. Омбудсмен все-таки – орган консультативно-рекомендательный, не обладающий полномочиями настоящего государственного органа, и не может таким быть. Если мы посмотрим на главный международный документ, который касается Омбудсмена, под названием «Парижские принципы создания и деятельности национальных учреждений по правам человека», то по существу Омбудсмен – это орган, в задачи которого входит не столько рассмотрение жалоб, сколько влияние на общую политику в области прав человека. Это государственный правозащитник. Но он не обладает полномочиями вторгаться в сферу деятельности судебных органов, органов прокуратуры, органов внутренних дел. Он только рассматривает и рекомендует. Во всех цивилизованных странах, где существует Омбудсмен, это институт, имеющий больше моральный авторитет. Это человек, который известен, уважаем, авторитетен в обществе. Его заявления и рекомендации юридической силы не имеют, но с моральной точки зрения обладают большой силой: их лучше выполнять, чем не выполнять, потому что поднимется пресса, гражданское общество. И человек или чиновник, который не выполнит рекомендации Омбудсмена, может оказаться в ситуации, когда он вынужден будет подать в отставку. Он не может игнорировать рекомендации Омбудсмена. Таким образом, Омбудсмен не является органом, решения которого обязательны к исполнению. Поэтому создание отдельного Омбудсмена по правам ребенка, тем более в условиях нашей страны,

не является панацеей от бед. Я не вижу смысла в создании Омбудсмена по правам ребенка. При этом я исхожу из опыта многих стран, в которых бывал и с деятельностью которых в этой сфере я знакомился. Я знаю о существовании такого специализированного института, как самостоятельного, отдельного, который по существу своему является квазигосударственным, скорее общественным, потому что обычно Омбудсмен – либо самостоятельная ветвь, либо это орган при парламенте. Он избирается парламентом. Омбудсмен не является государственным органом в том смысле, что он не принадлежит к исполнительной ветви власти, и, соответственно, его решения не являются обязательными. Поэтому в принципе проблемой соблюдения прав ребенка должен заниматься действующий Омбудсмен по правам человека, точно так же, как он должен заниматься правами пожилых людей, правами женщин (сразу возникает вопрос: почему бы тогда не создавать Омбудсмен по правам женщин) и т.д. Понимаете, сфера деятельности Омбудсмена ограничена: он должен заниматься главным образом политикой в области прав человека. Он должен влиять на систему, на развитие институтов государства, которые защищают права человека, на развитие эффективных процедур, с помощью которых человек может защитить свои права. Он должен влиять на то, чтобы улучшалось государство. Заменить собой государство он не сможет. Допустим, создадим мы институт Омбудсмена по правам ребенка. Сколько у нас детей? Несколько миллионов. И у очень многих права нарушаются – на образование, на питание, на медицинское обслуживание... Вы думаете, этого бедного Омбудсмена на что-то хватит? Да нет, конечно» (Директор КМБПЧИСЗ, г. Алматы).

Скептики

«Надо сначала определиться, задача какая. Задача контролировать уже существующие органы, помочь им, или нечто иное?... Для меня это очень расплывчатое понятие – Уполномоченный по правам ребенка. Что это? – Это силовая структура? Аналитическая структура? Информационная структура? Чем она будет заниматься – Информировать о нарушении прав ребенка? Проводить анализ? Вырабатывать решения? Что это такое? Если это какой-то орган контроля, то я не вижу в этом смысла. Контролирующих органов достаточно, есть комиссии, городская прокуратура, которые отслеживают каждое решение и действуют в рамках закона. Может это совещательный орган для выработки конкретных предложений? Я не понимаю сути, что это за орган? Его функции? Если будет подменять, дублировать уже существующий орган, не будет в этом смысла» (Заместитель акима г. Астаны).

Преимущества и недостатки как отдела существующего аппарата или как независимого органа

Результаты интервью не внесли ясность в предпочтения экспертов по вопросу о преимуществах и недостатках создания структуры Уполномоченного по правам ребенка как отдела существующего аппарата либо как независимого органа. Эксперты разделились практически поровну в выборе указанных альтернатив, не считая почти половины из них, которые обошли этот вопрос своим вниманием. По мнению экспертов, у каждой из альтернатив есть свои плюсы и минусы. Во Вставке 4.8 представлены мнения сторонников каждой из альтернатив.

Вставка 4.8. Мнения экспертов

Сторонники создания как отдела существующего аппарата

«Если есть такая необходимость, то, может быть, имеет смысл создать специализированный отдел в структуре действующего Уполномоченного по правам человека. Я не вижу необходимости в создании специализированного независимого института. Создание такого института вызовет в обществе завышенные ожидания. Учитывая, что Омбудсмен создается при Президенте страны, (а у нас считается, что Президент все решит, поскольку президентская структура наиболее мощная в государстве, арбитр всех ветвей власти), то будут завышенные ожидания, и люди в массовом порядке пойдут к Омбудсмену вместо того, чтобы идти в суд, в прокуратуру. А решения Омбудсмена не имеют обязательного характера: ни юридически, ни административно. Поэтому смысла особого не будет: люди будут жаловаться, а Омбудсмен эти жалобы, подкрепив авторитетом президентской ветви власти, направит в те же самые структуры – в судебные и правоохранительные органы» (Директор КМБПЧИСЗ, г. Алматы).

«Мое видение – как отдел существующего аппарата, нет такого понятия как независимый орган. В принципе аппарат сейчас тоже независим, но отчетность всегда строже, если это входит в систему государственного аппарата» (Главный педиатр Департамента здравоохранения, г. Алматы).

«Нет необходимости создавать какую-то отдельную систему Уполномоченного по правам ребенка как независимого органа. Вполне достаточно создать специальный отдел при существующей структуре Уполномоченного – отдел, который специально занимался бы проблемами охраны прав ребенка» (Специалист ООиП ДОиН, г. Алматы).

«При Байкадамове должен быть создан отдел. А так – там права родителей, тут права ребенка. Разрозненно. В этой структуре должен быть отдельный отдел» (Начальник ОДН ДВД, г. Алматы).

«Лучше создать как отдел существующего Уполномоченного по правам человека. У нас в отделе по охране детства работает только один сотрудник, точно также во всех учреждениях образования работают по одному сотруднику по правам человека. Поэтому, нужно штат расширять, укомплектовывать, чтобы на местах работали сотрудники. У нас при Министерстве работает Комиссия по охране прав детей, а на местах работает всего по одному специалисту» (Заместитель директора ДОиН, ЮКО).

Сторонники создания как независимого органа

«Создание независимого института Омбудсмена по правам ребенка, дает больше возможностей решать проблемы защиты прав детей. Опыт других стран показал, что когда этот орган является отделом существующего аппарата, возникает соподчиненность, субординация. Мы же знаем, что когда есть субординация, она накладывает определенный отпечаток. Всегда есть небольшое давление при решении определенных вопросов» (Председатель ДФК, г. Алматы).

«Жизнь показывает, что назрела необходимость создания структуры Уполномоченного по правам ребенка, чтобы работа в этом направлении велась постоянно и планомерно. Лучше создавать такую структуру, как не-

зависимый орган, чтобы избежать чрезмерной опеки, подконтрольности и управляемости по заданному руслу» (Руководитель ГУВД, ВКО).

«Уполномоченный должен существовать как самостоятельный независимый орган, что-то вроде комиссии по правам человека. При наличии такого органа можно разрабатывать и внедрять в повседневную жизнь систему по процедурам подачи и рассмотрения жалоб детей; вести не от случая к случаю, а на постоянной основе мониторинг по соблюдению прав детей» (Начальник ОВП городского акимата, ВКО).

«Будет лучше создать Уполномоченного по правам ребенка как отдельный орган. А если будет создаваться как отдел существующего аппарата, то он будет зависим от структуры Уполномоченного по правам человека» (Координатор ОО «АДЖ ЮКО»).

«Он должен быть независимым. Недостатков здесь не будет, а будут только преимущества. Если он будет зависимым, то будут соответствующие нажимы, давления» (Руководитель ДВД, ЮКО).

«Создавать систему Омбудсмена по правам ребенка надо как независимый государственный орган, стоящий над всеми другими государственными органами» (Координатор рабочей группы НПО «По защите прав детей», г. Алматы).

Сторонники компромисса

«Уполномоченный по правам ребенка должен быть и как независимый орган, и как государственный орган. И хорошо было бы, чтобы это был единый орган: допустим, 50% общественности и 50% работников аппарата. Нужно присутствие независимой общественности, которая заинтересована в этом. Она будет работать, требовать, толкать. А представители аппарата могут на уровне государства решать проблему. К одной общественности так не прислушаются. Мы много говорим, требуем и ничего не сдвигается. Должен быть определенный союз чтобы решать вместе» (Председатель НПО «Камкорлык», г. Астана).

«Уполномоченный по правам ребенка как отдел существующего аппарата: Преимущества – система уже налажена и работает, проще «вписаться», быстрее будут решаться административные вопросы. Недостатки – несамостоятельность структуры, жесткая подконтрольность и подотчетность, возможная «бюрократизация».

Уполномоченный по правам ребенка как независимый орган: Преимущества – система с точки зрения выбора механизмов и форм работы, прозрачность, более простые процедуры. Недостатки – сложность с определением юридического статуса, возможные трудности при решении административных вопросов (помещение, штат, ресурсы для развития и т.д.)» (Представитель СКФ «Зубр», ВКО).

«Уполномоченный орган по правам детей: как отдел существующего аппарата – как преимущество можно считать то, что не надо изобретать велосипед, а как недостаток, работа по жалобам детей примет однобокий характер, лишь рассмотрение поступивших жалоб; как независимый орган – преимущество в том, что сформируется целенаправленная система работы, предусматривающая и образовательные, и информационные функции Омбудсмена, отсутствие подотчетности; в качестве недостатков – наработка опыта и построение системы методом проб и ошибок» (Главный врач СВА, Горздрав, ВКО).

Предложения по усовершенствованию существующего государственного учреждения

Полученные предложения можно подразделить на 2 группы. Первая группа включает в себя предложения по усовершенствованию системы по защите прав и интересов детей; вторая группа – предложения, непосредственно связанные с усовершенствованием института Омбудсмана.

Предложения экспертов



Директор КМБПЧиСЗ,
г. Алматы

«Можно усовершенствовать работу следующим образом: создать самостоятельный республиканский Уполномоченный орган по вопросам охраны прав и защиты интересов детей с региональными представителями; создать самостоятельное подразделение в органах прокуратуры по охране прав детей и проведению мониторинга по

организации работы государственных органов в вопросах предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних на базе имеющихся Кризисных центров; привлечь потенциал кризисных центров неправительственных организаций в работе с детьми, пережившими психическую травму, пострадавшими от жестокого обращения со стороны взрослых или иных лиц» (ДОб МВД РК, старший инспектор по делам несовершеннолетних, г. Астана)

«Есть три составляющие – 1) законодательство, 2) институциональное обеспечение и 3) практические процедуры. Законодательство у нас неплохое: есть Конвенция ООН о правах ребенка (мы ее участники), есть Закон о правах ребенка, есть Закон о браке и семье, т.е. есть весь набор. Теперь встает вопрос об институтах – о государственных органах, которые должны этим заниматься. Министерство образования и науки в том виде, как оно есть, недостаточно для решения вопросов по работе с жалобами. Необходимо создание специализированной государственной межведомственной структуры, которая бы позволила координировать и объединить усилия не только МОиН, но и всех вовлеченных органов. Это включает в себя, МТиСЗН, МВД с его системой инспекций по делам несовершеннолетних, органы прокуратуры. Эту межведомственную структуру можно назвать Комиссией или Комитетом. Далее идут процедуры. Надо создать такие процедуры, которые были бы эффективными для работы с жалобами в отношении нарушения прав детей. Я не понимаю, что еще нужно, если есть прокуратура, судебные органы, другие правоохранительные органы? Какие еще дополнительные структуры нужны, чтобы работать с жалобами детей на нарушения их прав?

Если наши права нарушены, мы можем обратиться в суд. Если они нарушены в результате плохого обращения, на то у нас есть правоохранительные органы, которые за плохое обращение должны возбуждать уголовное дело или привлекать к ответственности. У нас есть органы прокуратуры, которые проверяют законность, и могут сами обращаться в суд и обращаться с представлениями в органы внутренних дел. Зачем нам дополнительные органы? Если имеющиеся органы неэффективно работают, надо заставить их работать эффективно. А чтобы заставить их эффективно работать, необходимо создать межведомственную Комиссию (или Комитет), которая бы отслеживала всю эту практику и пыталась улучшить вместе с Омбудсменом этот процесс. Необходимо создать государственную структуру, имеющую полномочия и координирующую деятельность тех государственных органов, которые работают с детьми. А параллельно с этим можно совершенствовать и менять систему Омбудсмана по правам человека. Тот, который есть, – это не Омбудсмен. Нужно принимать закон об Омбудсмене, и нужно, чтобы этот закон принимал Парламент, т.е. нужно, чтобы институт Омбудсмана создавался не Указом Президента, а Законом. Нужно, чтобы он назначался не Президентом, а избирался Парламентом, т.е. чтобы он был отделен от исполнительной ветви власти. А внутри него можно создать некую специализированную структуру, которая занималась бы непосредственно с детьми. И последнее. Должны быть институционализированные отношения НПО и этого государственного органа. НПО должны работать и с Омбудсменом, и с этим межведомственным государственным органом, имеющим полномочия для работы с детьми и с жалобами детей. Жалобы детей не должны идти в какой-то специализированный орган, они должны идти в те государственные органы, которые уже есть. Вы пожалуетесь Омбудсмену, а он все равно перешлет это в прокуратуру. Если прокуратура, правоохранительные органы, органы образования работают неэффективно с жалобами, их также надо заставить работать эффективно. Их не нужно подменять, их нужно заставить работать. А чтобы это сделать, нужно создавать координирующий межведомственный орган, который бы за этим следил и имел возможность и полномочия принимать какие-то властные решения. Параллельно должен существовать институт Омбудсмана, который сам по себе является рекомендательным органом. В конце концов, если человек не добился справедливости, он может обратиться к нему. Но весь вал жалоб должен идти через существующие государственные институты, а не через не обладающие достаточными полномочиями структуры типа Уполномоченного по правам ребенка» (КМБПЧиСЗ, директор, г. Алматы)

«Поднять статус подразделений по делам несовершеннолетних в органах внутренних дел. Ведь жалобу

несут не в орган опеки и попечительства, а к нам. Потом мы подтягиваем орган опеки, учителей. Когда поднимут статус, то и в органе опеки и попечительства не будет нарушений. У них очень большие обязанности, имеются нарушения, когда остаются дети без попечения родителей, не закреплен опекун, они оказываются на улице. Детьми улицы никто не занимается, хотя они и не преступники. Мы ими занимаемся. В данный момент нет у нас социальных работников. Детей подбираем и отправляем в ЦВИАРНЫ. Там занимаются с ними психологи. В органе попечительства всего 6 человек. У них тоже нет статуса. Что такое 6 человек на полуторамиллионный город? Они физически не успевают. У нас тоже маленькое подразделение. Всю сеть мы вытягиваем в силу их малочисленности. Нужно поднять статус у нас и у них. Мы анализируем положение детей, которые попали в эту ситуацию, нарушение их прав, составляем динамику преступности и направляем предложение, чтобы нормализовать условия жизни и воспитания детей. Детей воспитывают в школе. В 1991 году и до 1996 года были реорганизованы завучи по воспитательной работе. Говорили, зачем они нужны, пусть родители воспитывают. Пока мы не проанализировали всю сложность состояния преступности несовершеннолетних, нарушения их прав, все это отправили в акимат, в Министерство, только тогда завучей вернули. Добились еще, чтобы был психолог. Потеряли пять лет, которые были пущены на самотек. Наше подразделение старается, 66 инспекторов по делам несовершеннолетних не могут охватить такую территорию. Мы опираемся на НПО, которые работают над этой проблемой. Наши задачи – защищать права несовершеннолетних, если дети попали в такую ситуацию. Могут быть нарушения в опеке и усыновлении, когда не проверят и отдадут на попечение или усыновление человеку, а он не достоин. У нас нет контроля дальше за этими детьми. Опека должна через какое-то время проверить их быт, условия и т. д. Министерство образования не может дать нам картину. За 2 года мы проанализировали, а они упорядочили опеку и направляют в детские учреждения. У нас в основном 80% социальные сироты, те, которые при живых родителях отданы в детские дома. 20% без родителей. Редко, когда опека подавала в суд, они не знают, как составлять иск, хотя опека и попечительство должны с иском выходить в суд. Мы должны заниматься только выявлением, информированием органов опеки и попечительства. Наоборот, опека на нас возлагает эту проблему. Надо быстро решать у детей их проблемы, чтобы они долго не оставались в сложной жизненной ситуации. Надо быстро принимать меры» (ДВД, начальник ОДН, г. Алматы)

«Для усовершенствования работы с жалобами в отношении нарушения прав детей и вообще работы с детьми государственного учреждения и, в частности, органов опеки и попечительства, в состав этих органов обязательно надо ввести психолога и социального работника, имеющих специальное образование и квалификацию для работы с детьми. Это поможет усовершенствовать работу по защите прав детей. Дети

при этом смогут получать более полные консультации по всем интересующим их вопросам» (ДЮИИ, специалист ООиП, г. Алматы)

«В рамках Омбудсмена можно было бы создать на местах общественные приемные. Структура Омбудсмена позволит создать их во всех областях республики. И через эти общественные приемные можно отслеживать все вопросы, связанные с нарушением прав и интересов ребенка. Вот тогда, наверное, эта система заработает, поскольку все будут знать, что есть такой институт, как Омбудсмен» (ДФК, председатель, г. Алматы).

«В первую очередь надо активизировать работу в учебных заведениях и даже в детских садах по повышению правовой грамотности детей. Ведь если ребенок плохо знает свои права, то вряд ли он будет жаловаться по поводу нарушения своих прав. Правовой всеобуч должен быть в реалии, а не на бумаге» (ДТиСЗН, старший специалист, ВКО).

«В регионах нужно открывать отделы по жалобам в отношении нарушения прав детей, поскольку из регионов трудно доставляются жалобы в структуру Уполномоченного по правам человека» (АДЖ ЮКО, координатор, ЮКО).

«У нас сейчас во всех учреждениях образования работают психологи, юристы, социальные работники, есть заместители директоров по воспитательной работе. В школах, на местах можно было бы развернуть большую работу, создать ячейку, ящик для жалоб, писем детей». (ДЮИИ, заместитель директора по воспитательной работе и дополнительному образованию, ЮКО).

Результаты интервью со специалистами не дают однозначного ответа на вопрос: по какому пути пойти Казахстану: по пути усовершенствования существующего государственного учреждения или создания специализированного Уполномоченного по правам ребенка. Отчасти это можно объяснить некоторыми содержательными особенностями самого института Национального Уполномоченного. Его создание безусловно явилось важным началом в развитии демократических процессов в Казахстане. Однако, многие эксперты, особенно НПО, не связывают с деятельностью Уполномоченного укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина.

Не в последнюю очередь поэтому часть экспертов отдает предпочтение комплексному подходу к решению проблемы, касающейся системы подачи и рассмотрения жалоб специально для детей. Речь идет о предложении по созданию государственного межведомственного координационного органа, как оптимальной модели системы работы с жалобами. В то же время среди экспертов, даже критиков специализированного института для детей, осознается важность усовершенствования существующего государственного учреждения.

ВЫВОДЫ И ОБОБЩЕНИЯ

Сбор и оценка исходной информации в отношении нарушения прав ребенка

1 По мнению участников, информация о принципах и положениях Конвенции имеет ограниченный характер распространения либо вообще не доводится до сведения взрослого и детского населения.

Эмпирически установлено, что на момент исследования 74,9% взрослых, включая родителей, и 77% детей от 10 до 18 лет не осведомлены о ратификации Казахстаном Конвенции, а каждый 8-й взрослый и каждый 11-й ребенок не знают о ее существовании. Пробелы в информировании наиболее остро сказались на детях в г. Алматы, где 92,3% из них не осведомлены о ратификации Конвенции, а каждый 6-ой ребенок впервые услышал о ее существовании в ходе интервью.

Исследование показывает, что в большинстве случаев ни взрослые, ни дети, особенно на юге республики (г. Алматы, ЮКО), ничего не знают о том, применяются ли нормы Конвенции специалистами при работе с детьми. В этом плане только работа учителей школ имеет широкий положительный резонанс среди членов сообщества разного возраста.

Практическое большинство взрослых и детей не знает, учитывается ли региональными органами управления обеспечение наилучших интересов детей из уязвимых групп населения в постановлениях и при принятии решений в отношении любого вопроса, будь то распределение бюджета социальному сектору и детям, социальное обеспечение либо иное, за исключением образования и здоровья. В отношении последних во многих случаях такой учет признается и взрослыми, и детьми.

По данным самооценок участников, основными и эффективными источниками информации о правах ребенка для взрослых являются СМИ и информационные агентства, Конституция РК, учебные заведения; для детей – телевизионные программы и беседы на классном часе. Конвенция не входит в число приоритетных источников информации о правах ребенка. Ее эффективность в этом качестве признают в среднем 36,4% взрослых. Данный показатель – индикатор, применимости Конвенции среди взрослых членов сообщества. Из источников, которыми пользуются дети, в среднем лишь 16,5% получают информацию о Конвенции. Из 4-х обследованных регионов по этому показателю г. Алматы относится к глубоко периферийной зоне распространения информации о Конвенции. Здесь, по данным исследования, только 9,6% детей (в группе 10-14 лет – 8,8%) получают эту информацию. Таким образом, данные исследования подтверждают мнения участников об ограниченном характере распространения информации о Конвенции.

2 Вместе с тем результаты исследования зафиксировали относительно высокий уровень признания среди взрослых правового статуса ребенка как

полноправного члена общества. В сочетании с привилегированным отношением к нему каждого 11-ого взрослого совокупный показатель признания за ребенком обладания всем спектром основных прав человека и дополнительных прав составляет в среднем 59,3%.

Пробелы в информировании детей об их правах имеют следствием широкое распространение среди них заниженных самооценок своего правового статуса. В среднем 53,5% детей воспринимают себя либо в качестве объекта ограничения прав либо как бесправное существо до достижения совершеннолетия. Такое маргинальное восприятие присуще большей части детей в г. Алматы, ВКО и ЮКО (соответственно 53,9%; 63,3%; 52,8%) и в меньшей степени характерно для детей в г. Астане (40,4%).

Эмпирически зафиксировано, что среди детей показатели чтения и наличия общего представления о законодательных документах, закрепляющих права ребенка, выше, чем среди взрослых. В среднем одним ребенком прочитано как минимум 4-5 законов и о 7-8 он имеет общее представление из СМИ и других источников; одним взрослым прочитано по меньшей мере 3 закона и о 6-7 он имеет общее представление. Высокие показатели чтения в аудиториях взрослых и детей имеет Конституция РК – 52,4% и 67,3% соответственно. После Конституции наиболее читаемым среди детей является Закон РК «Об образовании» (показатель чтения – 50,8%).

Конвенцию среди взрослых читали в среднем 15,9%, имеют общее представление о ней 47,7%; среди детей читали 24%, имеют представление 60,6%. По всему списку законодательных документов, состоящему из 15 наименований, зафиксировано в большей или меньшей степени преобладание общего представления над чтением. Сравнительный анализ показателей чтения и знания основных групп прав ребенка свидетельствует скорее в пользу весьма поверхностного представления о законодательных документах, в том числе о тех, что прочитаны.

В своем преобладающем большинстве взрослые и дети знают об основных группах прав ребенка кое-что, в общих чертах. Слабое знание прав находит эмпирическое подтверждение в материале исследования. Из перечня основных прав ребенка, определенных Конвенцией, взрослые относительно лучше знают право на образование и право на охрану здоровья и медицинские услуги; дети – право на образование и право на жизнь. Из самостоятельно названных прав именно эти права наиболее часто упоминаются взрослыми и детьми. О правах детей с ограниченными возможностями и лишенных родительской опеки ни взрослые, ни дети практически ничего не знают. Большинство из них впервые узнало о существовании понятия «дети с ограниченными возможностями» в ходе интервью.

При наличии серьезных пробелов в знании прав ребенка взрослые и дети неожиданно обнаруживают хорошее знание частных аспектов этих прав. Например, очень немногие среди тех и других смогли вспомнить право ребенка на гражданство. В то же время более двух третей из них хорошо знают, с какого возраста ребенок становится гражданином Казахстана.

По всей вероятности такая избирательность знания в отношении прав ребенка объясняется не только практическими соображениями, но и характером освещения информации.

3 Применительно к исследуемому периоду (последние 3 года) можно говорить о позитивном характере изменения ситуации с соблюдением прав ребенка. Существенной чертой этого процесса является значительное преобладание взрослых и детей, считающих, что ситуация в той или иной степени улучшается, по сравнению с теми, кто считает, что она ухудшается либо остается как прежде: соответственно среди взрослых 51% против 33,4%; среди детей – 52,6% против 34,8%.

4 Большинство мнений взрослые и дети признают, что в республике в полной мере соблюдаются права на жизнь, выживание и развитие; на образование; на охрану здоровья и медицинские услуги, на гражданство. К списку полностью соблюдаемых прав дети добавили права на отдых и досуг, на свободу мысли, совести и религии. Таким образом, лишь одна четвертая часть прав, предложенных для оценки, по мнению участников, в полной мере соблюдается.

5 Результаты исследования свидетельствуют, что более 80% взрослых и детей в большей или меньшей степени обеспокоены нарушением прав детей в повседневной жизни. Вместе с тем эмпирически установлено, что эти нарушения не носят регулярного характера. Большинство взрослых и детей редко сталкивалось с ними. В отчете высказано предположение, что такая повышенная обеспокоенность при отрицании участниками регулярной практики нарушения прав детей может рассматриваться как симптом постепенно растущего правосознания членов сообщества, когда любое, даже единичное, нарушение прав ребенка начинает восприниматься как экстремальный фактор.

Со слов взрослых, чаще всего нарушают права ребенка родители; со слов детей – взрослые.

Относительно чаще встречаемыми нарушениями прав ребенка являются: невыполнение обязанностей по воспитанию детей со стороны родителей (на этот факт указывают 27,1% взрослых), ограничение свободы ребенка, в том числе свободы слова, грубое вмешательство в его личную жизнь, переписку (по мнению 29,5% детей) и ограничение доступа к услугам здравоохранения, средствам лечения болезней и восстановления здоровья (мнение 29,1% детей).

В отношении нарушения прав детей с ограниченными возможностями взрослые и дети относительно чаще отмечают отсутствие государственной поддержки семьям

с такими детьми. Наряду с указанным дети заметно чаще отмечают отсутствие у них возможности для приобретения протезно-ортопедических изделий, сурдо- и тифлотехники, кресел-колясок.

У детей, лишенных родительской опеки, относительно чаще подвержено нарушению право на жилье и трудоустройство после выхода из детских домов. Дети в дополнение к этому нарушению отмечают неразвитость институтов альтернативного жизнеустройства и их изоляцию от общества.

Основным каналом обращения детей за помощью в случае нарушения их прав являются родители (таково мнение 67,1% взрослых и 74,8% детей). Из других каналов с меньшей обращаемостью относительно чаще называются правоохранительные органы и друзья. К числу отрицательных тенденций относится распределение социальных расходов на детей.

Согласно мнению преобладающего большинства взрослых, доля, выделяемая из региональных, областных и местных бюджетов на социальные расходы на детей, является недостаточной. Большая часть детей не информирована о размерах социальных выплат на них.

В материале исследования не находит эмпирического подтверждения наличие принятых мер по информированию детей и их семей об их законных правах на социальное обеспечение, а также мер, гарантирующих облегченное оформление пособий. В большинстве случаев взрослые и дети отрицают существование подобных мер.

Определение пробелов в возможностях, ролях и ответственности правительства и НПО в плане мониторинга и отчетов по правам ребенка

1 Исследование показывает, что в настоящее время существуют большие пробелы на уровне законодательства, институтов и процедур, сдерживающих рост востребованности в обучении и информировании о Конвенции специалистов по работе с- и для детей.

Эмпирически зафиксировано, что национальное законодательство до сих пор не в полной мере приведено в соответствии с Конвенцией (общее мнение 62,2% специалистов).

В материале исследования не находит сколько-нибудь убедительного подтверждения наличие в Казахстане единого государственного органа, наделенного правом толковать законы и давать заключение на их соответствие Конвенции. Логика анализа результатов исследования говорит, что такого органа до сих пор не существует.

Как результат, ни одно из министерств, за исключением Министерства образования и науки, профильно работающее с детьми, не опирается на положения Конвенции

при подготовке и применении законов и других нормативных актов, касающихся прав ребенка.

Судебная практика непосредственного применения норм Конвенции существует скорее как исключение, чем как правило.

Основными пробелами действующего законодательства в области регулирования прав детей продолжают оставаться: необеспеченность законов достаточными финансовыми ресурсами, необходимыми для их эффективного применения; неисполнение законов; непрописанность в законах механизмов для их реализации; законами не поощряется участие детей в процессе принятия решений по вопросам, напрямую затрагивающим их интересы.

На момент исследования не существует специализированного государственного органа который бы координировал деятельность отдельных ведомств, разрозненно занимающихся проблемами детей, по таким направлениям, как разработка предложений по законодательному регулированию положения детей; практическая реализация Конвенции; обеспечение и защита прав ребенка. Ситуация усугубляется тем, что из существующих государственных структур, занимающихся правами детей, нет ни одной, которая бы совмещала весь указанный комплекс обязанностей.

В результате выявленных пробелов и недостатков неопределенной остается сама процедура применения Конвенции при работе с- и для детей. Отсюда недостаточное внимание, уделяемое Конвенции в начальных и производственных курсах обучения специалистов. В большинстве случаев сами специалисты (все участники целевых групп) отмечают, что Конвенция и информация о ее значении включены главным образом в курсы обучения преподавателей, социальных работников и тех, кто обеспечивает психологическую поддержку семьям и детям; в несколько меньшей степени – персонала, которому поручен сбор данных согласно Конвенции, и тех, кто работает в учреждениях для детей, включая благотворительные учреждения.

2 На основании данных исследования выявлены серьезные пробелы и в текущей работе надзорных органов, что ограничивает их возможности в вопросах мониторинга и отчетности, защиты прав и оказания помощи детям. По словам участников, существенными пробелами в деятельности комиссий по защите прав несовершеннолетних являются: несогласованность устаревшего положения о правах и полномочиях этих комиссий и нового законодательства (об образовании, занятости, приватизации); необеспеченность достаточными кадровыми, финансовыми, техническими ресурсами.

В стране не существует социальных служб, деятельность которых была бы направлена на выявление, постановку на учет и поддержку уязвимых (конфликтных) семей с целью укрепления института семьи и предупреждения детской заброшенности (мнение в целом 48,5% участников).

Судя по данным исследования, «монополистом» в части обладания конфиденциальной информацией об усыновленных детях и семьях-усыновителей (учитывая закон о тайне усыновления) являются органы опеки и попечительства (мнение 65,3% участников). В качестве альтернативной инстанции в 2 раза реже называются детские дома (30,4%), но эти учреждения носят закрытый характер и малодоступны для общественности. Это серьезно затрудняет доступ НПО к участию в проведении мониторинга соблюдения прав усыновленных детей. В результате закрытости информации об усыновлении среди участников нет должной ясности о характере взаимодействия между организациями, занимающимися проблемами усыновления. Как показывают результаты исследования, главными недостатками в работе организаций по усыновлению являются: отсутствие контроля за соблюдением прав усыновленных детей (мониторинг и оценка ситуации не проводятся) и отсутствие информации практического характера, касающегося различных аспектов усыновления, связанных с осуществлением родительских функций.

Эмпирически установлено, что при рассмотрении вопросов альтернативного размещения и выбора места альтернативного размещения мнение детей учитывается не всегда либо вообще не учитывается.

В большинстве случаев участники склоняются к мысли, что государственные учреждения интернатного типа обеспечивают уважение человеческого достоинства и насколько возможно нормальную жизнь для детей. Однако, существенным пробелом в их работе является недостаточность мер по интеграции детей в общество. Согласно полученным данным, в этих учреждениях более или менее запрещено телесное наказание, ограничение свободы, детский труд (который превышает нормы, предъявляемые к нормальным хозяйственным работам) и использование препаратов для целей контроля. Что касается всего остального, включая ношение обязательных униформ, лишение еды, сна, контакта с семьей для целей контроля, игнорирование мнений детей в вопросах, имеющих для них значение – то даже если в отношении них какие-то запреты и есть, судя по данным интервью, они частенько практикуются в обход этим запретам.

В отношении защиты прав и оказания помощи детям с ограниченными возможностями какого-то выраженного консолидированного мнения у участников нет, что само по себе симптоматично с точки зрения имеющих пробелов и недостатков в этой области. Единственное, что поддается четкой фиксации – это признание участниками того, что на государственном и местном уровнях проводятся меры для обеспечения родителей детей с ограниченными возможностями необходимым консультированием.

Среди участников нет должной ясности и о том, приняты или нет меры правового и/или административного характера, гарантирующие периодическую проверку в отношении каждого ребенка, помещенного в учреждение под охрану, опеку и попечительство. Однако почти в половине случаев участники отмечают, что такие

меры есть в отношении проверки семейных приютов, детских учреждений интернатного типа, школ-интернатов, а также при помещении на лечение в больницу. Относительно целей таких проверок у участников единого мнения нет, большая часть не осведомлена об этом.

Не ведется контроль в отношении детей после усыновления/удочерения. Не имеет убедительного эмпирического подтверждения в материале исследования и наличие механизма контроля за соблюдением прав детей в государственных учреждениях интернатного типа.

В большинстве случаев участники не знают, проводится или нет мониторинг размещения детей в семейные приюты, на попечительство и опеку (практически каждый 2-ой не знает).

В среднем 62,1% считают, что при проведении мониторинга альтернативного размещения, если таковой ведется, мнения детей либо не всегда учитываются, либо вообще не учитываются.

Изучением ситуации с соблюдением прав детей в детских интернатных учреждениях занимаются преимущественно местные и государственные органы и их подразделения (совокупное мнение 60,8% участников). Участие НПО, СМИ, исследовательских компаний, добровольных групп населения не имеет распространенной практики. Соответственно информация о положении детей, перешедших под опеку государства, недоступна для широкой общественности либо имеет недостоверный характер (в общем целом это мнение 69,9% участников).

Основные пробелы и недостатки в системе мониторинга и отчетности по правам детей: отсутствие у правительства разработанных и законодательно закрепленных механизмов контроля, системы мониторинга и оценки соблюдения прав детей; отсутствие мониторинга, отчетности и контроля за сферами частного бизнеса и предпринимательства в области детской занятости; не приняты меры и процедуры по установлению всех нуждающихся детей в пределах страны, родители которых не могут обеспечить адекватный уровень жизни для них; отсутствует координация деятельности отдельных органов, ведущих мониторинг и отчетность.

В общем целом 50% участников (62% сотрудников НПО) с разной степенью жесткости оценивают характер взаимодействия правительства и НПО в проведении мониторинга и отчетности. Сами сотрудники НПО в большинстве случаев отмечают, что либо имеет место недооценка правительством роли НПО, либо они действуют совершенно самостоятельно и не востребованы правительством.

Главные проблемы, с которыми сталкиваются НПО по мониторингу и отчетности: ограничение возможностей влиять на концепцию и содержание законопроектов по правам детей (мнение 52% сотрудников НПО); отсутствие доступа к работе по обследованию правового положения детей в детских интернатных учреждениях; противодействие со стороны органов опеки и администраций учреждений, отказ в предоставлении точной

информации о критериях отбора и нормах содержания детей в разных детских учреждениях интернатного типа (40% сотрудников НПО); со стороны правительственных структур, готовящих законопроекты о правах детей частые отказы в предоставлении текстов этих законопроектов, НПО имеют возможность ознакомиться с ними, когда они уже поступают в парламент (36% сотрудников НПО).

Наиболее существенные пробелы и недостатки системы по оказанию помощи детям: отсутствие мер социального надзора и механизмов наблюдения и проверки безопасного проживания детей в неблагополучных (конфликтных) семьях, у одного из родителей, похитившего ребенка после развода, в детских сиротских домах; отсутствие специализированных кризисных центров с развитой системой психотерапевтической помощи детям-жертвам; отсутствие разработанных национальных стандартов по оказанию правовой и любой другой помощи и защиты детей-жертв; отсутствие специализированной системы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних; отсутствие специализированных реабилитационных центров для детей. ЦВИАРНЫ для такой социальной работы не предназначены. Они находятся в системе МВД и несут в 1-ую очередь функцию изоляции.

Основные пробелы и недостатки системы по работе с жалобами: отсутствие детских консультативно-правовых служб, которые могли бы оказывать бесплатные юридические услуги детям; проблемы проверки жалоб, сбора доказательств – неразработанность механизма обследования на соответствие истине сведений, изложенных в жалобе, а также механизма контроля за безопасностью ребенка, подавшего жалобу; отсутствие четкого, законодательно подкрепленного механизма обращения ребенка с жалобой через органы опеки либо через комиссии по защите прав несовершеннолетних, либо через школы; неразработанность механизмов экспертизы для определения ущерба здоровью ребенка на основе психологического тестирования с признанием полученных данных как доказательств, имеющих вес; отсутствие самого механизма закрепления таких услуг для ребенка через эти или иные организации, если ребенок не может обратиться за помощью самостоятельно.

3 Рекомендации детей по проведению мониторинга финансовых и материальных возможностей родителей выполнять свои обязанности перед детьми: Дети 10-14 лет предлагают широко освещать в СМИ информацию о мониторинге; сформировать группы сбора информации; проводить мониторинг в школах; для обеспечения расположения к себе детей и достоверности информации в состав групп вовлечь людей, пользующихся доверием детей – психологов, классных руководителей, самих детей; при опросе практиковать индивидуальный подход к каждому ребенку и обеспечить гарантии анонимности и конфиденциальности полученной от него информации. Дети 15-17 лет: подходить к проведению мониторинга комплексно, строя работу на несколь-

ких направлениях, чтобы собирать и анализировать информацию из разных источников. Первое направление – проведение общегородского исследования с использованием раздаточной анкеты, куда включить вопросы о количестве детей в семье, месте работы родителей, размере зарплаты. Объектом исследования должны быть родители. Места проведения опросов – домохозяйства. Сам опрос должен быть анонимным. Второе направление – определить специальные органы, которые по своим каналам будут отслеживать ситуацию и на основе анализа результатов должны ужесточить спрос с родителей за невыполнение обязанностей перед детьми. Третье направление – мобилизовать работу в школах. Привлечь учителей для проведения собеседований с родителями учеников по вопросам занятости, материальных и финансовых условий семьи и вести учет детей из неблагополучных семей. Четвертое направление – создать специальное государственное ведомство по типу КНБ, МВД, чтобы там отдельно рассматривались вопросы экономической безопасности детей.

Рекомендации по процедурам по установлению всех нуждающихся детей и изучению причин их бедственного положения: Дети 10-14 лет предлагают комплекс мероприятий:

- 1) создать патруль который бы искал бездомных, беспризорных детей на улицах и отвозил их в детские дома;
- 2) сформировать группы по 2-3 человека, которые должны ходить по школам, проводить анкетирование среди детей, выявлять плохо одетых детей, беседовать с ними, записывать сведения о них; 3) психологи в школах должны беседовать с детьми и родителями, спрашивать о причинах, почему не созданы условия для развития детей;
- 4) открыть в каждом городе по 2-3 центра, где должны рассматриваться заявления от всех нуждающихся и приниматься меры.

Дети 15-17 лет:

- 1) На средства государственного финансирования создать организации для исследования нужд и условий жизни детей и анализа результатов анкетирования в школах, домохозяйствах;
- 2) создать специальную отрасль в психологии для изучения психики детей, проживающих в неблагополучных условиях.

Рекомендации по мониторингу посещаемости детей в школах: Дети 10-14 и 15-17 лет мониторинг проводили бы теми же методами и способами, что и учителя, т.е. провели бы беседы с учениками, в ходе которых выяснили бы причины непосещаемости занятий, и вместе с родителями обсудили бы эти причины.

Рекомендации по сбору информации (мониторингу) о случаях использования детского труда: Для сбора информации дети 10-14 лет организовали бы проверку

мест и условий работы детей, поговорили бы с самими детьми. Наладили бы систему контроля за условиями труда детей путем создания специальных центров, куда стекались бы все жалобы на работодателей, нарушающих закон о труде. Дети 15-17 лет для этих целей создали бы специальные группы по контролю за условиями труда детей, изучали бы мнения самих детей об условиях труда и проводили бы опрос соседей работающих детей.

Рекомендации по мониторингу соблюдения прав ребенка на защиту от унижения его человеческого достоинства: Дети 10-14 лет для проведения такого мониторинга организовали бы группы людей по сбору информации обо всех случаях нарушения прав ребенка. Основной метод сбора информации – это проведение опроса (анкетирование) среди детей. При этом опрос должны проводить сами дети, т.к. детям легче найти общий язык друг с другом. Дети 15-17 лет свое участие в проведении мониторинга видят главным образом в распространении информации о нарушении прав ребенка и внесении своих рекомендаций, поскольку дети лучше представляют себе проблемы, волнующие детей, и могут предложить эффективные средства для решения этих проблем.

Причины низкой обращаемости своих сверстников с жалобами дети 10-14 лет объясняют боязнью расправы, неверием в то, что на их жалобы обратят внимание, а также тем, что им позволено меньше, чем взрослым. Дети 15-17 лет в оправдание этого привели несколько доводов: во-первых, дети просто не знают, куда обратиться; во-вторых, жалобы детей не хотят принимать и никто их не будет рассматривать; в-третьих, жалобы ребенка на учителей не будут рассматриваться без присутствия родителей и к тому, кто подал жалобу учителя будут относиться хуже, что скажется на оценках; в-четвертых, у взрослого, на которого ребенок подает жалобу, больше власти, он может откупиться от правоохранительных органов и расправиться с ребенком; в-пятых, родители не позволят ребенку подать жалобу, мотивируя это тем, что такой шаг станет позором для семьи.

Для оказания помощи детям в подаче жалобы 10-14 летние предлагают заслушивать и анализировать случаи нарушения прав, с которыми в повседневной жизни сталкиваются дети, на классных часах в присутствии классных руководителей, психологов; жалобы на родителей рассматривать на общем собрании родителей и детей; установить в школах специальные почтовые ящики для жалоб. Дети 15-17 лет считают, что для этого надо создать специальный орган для детей, куда можно обратиться с жалобой; подключить к этой работе органы опеки и попечительства, чтобы они разъясняли детям процедуры подачи жалобы; необходимо проводить с детьми различные тренинги по правильному оформлению жалоб, побольше информировать детей об организациях по защите прав детей, предоставлять их адреса и телефоны.

Особое значение в системе по работе с жалобами для 10-14 летних имеет следующее: каждый ребенок дол-

жен знать, что он личность и имеет право на защиту; каждый ребенок должен хорошо знать три права: на свободу слова, свободу действий и свободу личной жизни. Среди 3-х вещей, которым бы они уделили внимание при разработке системы по работе с жалобами они указали: во-первых, выслушать мнение самого ребенка, привлечь родителей, если жалоба подана на них; во-вторых, привлечь внимание родителей, чтобы с их стороны была оказана поддержка ребенку; в-третьих, привлечь учебное заведение в котором учится ребенок, а также прокуратуру, если дело серьезное и требует принятия мер. Для детей 15-17 лет существенно важно, чтобы рассмотрением жалоб занимались честные и объективные люди, которые не берут взятки; чтобы заявления принимались у всех, кто обратится; чтобы был создан орган для работы с жалобами детей и чтобы в этот процесс были вовлечены сами дети. Особое внимание они уделяют: информированию детей о процедурах подачи жалобы; упрощению системы подачи жалобы; расширению штата органа, занимающегося рассмотрением заявлений.

По общему мнению детей 10-14 лет и 15-17 лет, есть острая необходимость в создании структуры Уполномоченного по правам ребенка. В качестве причин, по которым это нужно сделать, приводятся следующие: много случаев нарушения прав ребенка и виноватые должны быть наказаны; дети смогут обращаться к нему за консультацией, а он поймет ребенка и окажет ему помощь не только по острым, но и по другим проблемам; к нему сможет обратиться любой ребенок; дети перестанут бояться сообщать о нарушениях их прав.

Уполномоченный, рассмотрев жалобу ребенка, должен обратиться в учебное заведение, где обучается ребенок, чтобы они решили его проблему. Если проблема достаточно серьезная, когда, например, избивают ребенка или наносят вред его здоровью, Уполномоченный должен обратиться в прокуратуру, чтобы приняли меры.

Рекомендации детей: необходимо создать кабинет Уполномоченного в каждой школе, куда можно принести жалобу.

Свое участие в процессе создания структуры Уполномоченного дети видят следующим образом. 10-14 летние: проводить фокус-группы с детьми, улучшать их смелость, «цепочкой» рассказывать о правах ребенка, информировать взрослых об этой структуре. 15-17 летние: проводить социологические опросы для изучения мнения детей на этот счет; просвещать других; вовлечь в этот процесс детей, которые пережили нарушение прав, потому что такие дети знают, как поступать в этих случаях; из каждой школы выделить по двое учеников, чтобы они приводили в эту организацию детей с жалобами; ходить по школам, проводить беседы с детьми на эту тему, чтобы дети знали об Уполномоченном и что это будет безопасно. Для детей очень важно, чтобы спрашивали их мнения, нужен ли им свой Уполномоченный, потому что часто открываются организации, которые не по душе детям и они туда не обращаются.

Оценка действенности и экономической эффективности взаимодействия НПО и МОиН РК в создании системы работы с жалобами в отношении нарушения прав ребенка

1 Исследование показывает, что в Казахстане не существует специализированной системы подачи и рассмотрения жалоб для детей ни на уровне законодательных разработок, ни на уровне институционального обеспечения и практических процедур. Обращаемость взрослых и детей с жалобами происходит на общих основаниях. За исключением единичных случаев, заявления вместо детей подают их законные представители – родители, родственники или опекуны. Вместе с тем такая система разработана и отлажена Рабочей группой НПО «По защите прав детей». В регионах, где работают члены группы, открыты и функционируют общественные приемные, куда обращаются дети и их законные представители по вопросам, касающимся нарушения прав и интересов детей. В настоящее время Комитет по охране прав детей МОиН РК разрабатывает процедуру подачи и рассмотрения жалоб специально для детей. Аprobация этой процедуры начинается с 1 мая 2006г.

2 Эмпирически установлено, что как такового механизма действенного, эффективного взаимодействия НПО и МОиН РК, которое в соответствии с Конвенцией должно быть, на деле не существует. В то же время в апреле текущего года Комитет по охране прав детей МОиН РК подписал Меморандум о сотрудничестве с НПО «Союз детских фондов РК» (куда входят 16 фондов), совместные мероприятия с которым будут осуществляться в соответствии с Законом РК «Государственный социальный заказ».

3 Результаты исследования свидетельствуют, что создание структуры Уполномоченного по правам ребенка как самостоятельного органа или как отдела существующего аппарата имеет столько же преимуществ, сколько и недостатков. В первом случае преимуществами являются независимость, прозрачность, наличие больших возможностей в решении проблем защиты прав детей, системность в работе; недостатками – сложности с определением юридического статуса, иллюзия независимости, завышенные ожидания населения, вытеснение концепции прав, пользующихся судебной защитой, культурой жалоб и в конечном итоге массовое разочарование и дискредитация института Омбудсмана. Во втором случае преимущества – дисциплина ответственности, отчетность, комплексный подход к правам детей и взрослых, экономия средств и времени для укомплектования штата, отсутствие поводов к «революции растущих ожиданий»; недостатки – субординированность, подконтрольность, нажимы, давления, возможная бюрократизация.

Предложения по усовершенствованию системы Омбудсмана по правам человека: принятие закона об Омбудсмене; избрание его парламентом, а не по указу Президента, что будет означать отделение Омбудсмана от исполнительной ветви власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выводы и обобщения, сделанные по результатам исследования, приводят к заключению, что действующие институты не в полной мере удовлетворяют решению всех контрольных задач и существует объективная необходимость дополнительной защиты прав детей против нарушений, насилия и дискриминации. Этой тенденции способствуют серьезные пробелы в законодательстве, регулирующем сферу прав; отсутствие межведомственной координации в деятельности государственных органов и учреждений, занимающихся проблемами детей; отсутствие как таковой судебной практики непосредственного применения норм Конвенции и неразработанность системы ювенальной юстиции; перегруженность надзорных органов в силу их малочисленности и недостаточности финансовых и технических ресурсов; отсутствие действенного и экономически эффективного взаимодействия между правительством и структурами гражданского общества, что все вместе взятое делает малоэффективной систему защиты прав и оказания помощи детям.

Вместе с тем логика анализа результатов исследования говорит о том, что основную причину низкой эффективности системы защиты детей от нарушения их прав следует искать глубже, нежели лежащие на поверхности пробелы и недостатки, т.к. последние сами нуждаются в объяснении. Как представляется, главная причина неэффективности указанной системы обусловлена не отсутствием отдельной для детей системы подачи и рассмотрения жалоб (соответственно создание такой системы не снимает остроты проблемы, поскольку не ликвидирует основную причину неэффективности). Главная причина заключается в отсутствии нормального функционирования государственно-правовой системы вследствие замены официального права суб-правовой системой. В рамках суб-правовой системы получает развитие растущее проникновение государства во все социальные области жизни общества, предельная концентрация власти административного аппарата, действия которого во многих случаях выходят за рамки общей нормы закона и могут безвинно ущемлять права детей. Сложилась такая политико-правовая ситуация, при которой национальные законы и ратифицированные международные договоры, включая Конвенцию, предусматривающие гарантии соблюдения прав ребенка, не рассматриваются на уровне государственных должностных лиц и тех, кто принимает решения, как источник обязательств перед детьми. Это не способствует осознанию детьми и их родителями законности прав ребенка и обращений с жалобами к государству с вытекающим из этого ослаблением обязанностей государства по отношению к детям и их семьям. Именно застойная инерционность такого положения дел, с одной стороны, и создает потребность в публично-правовых

средствах защиты прав детей, к каким относится институт Уполномоченного. С другой стороны, этот же фактор является и трудно преодолимым препятствием для создания в системе органов эффективно работающего института, способного ликвидировать имеющиеся пробелы в сфере функционирования механизмов защиты прав и оказания помощи детям.

В этой связи встает проблема вовлечения активных групп гражданского населения и самих детей в процесс создания структуры Уполномоченного. Это существенно важный фактор для стимулирования у взрослых и детей повышенной мотивации к защите прав ребенка. Пока сами носители прав и их законные представители остаются безразличными к соблюдению этих прав, степень вероятности нарушений будет сохраняться на высоком уровне. За невысокой обращаемостью с жалобами взрослых и детей скрывается не только низкая правовая культура и неосведомленность о процедурах подачи жалобы, но главным образом разочарование в правовых гарантиях и неуверенность в возможностях их обеспечения.

В то же время нельзя не признать, что, несмотря на то, что правовое положение детей далеко от состояния, которое соответствовало бы нормам Конвенции, за последние три года положительная динамика улучшения ситуации с соблюдением прав детей имеет тенденцию к росту. Постановлением правительства в текущем году создан Комитет по охране прав детей, которым разработана и находится на стадии апробации процедура подачи и рассмотрения жалоб специально для детей. Подписан Меморандум между Комитетом и Союзом детских фондов Казахстана, объединяющим 16 фондов из всех регионов республики, которые начнут взаимодействовать в рамках госзаказа. Создана Рабочая группа НПО «По защите прав детей», которая разработала систему подачи и рассмотрения жалоб специально для детей. В рамках этой системы функционируют общественные приемные в ряде регионов республики, куда дети и их законные представители обращаются с жалобами в отношении нарушения прав детей. Налажены взаимодействия Рабочей группы НПО с Омбудсменом по правам человека, а также со вновь созданным Комитетом по охране прав детей МОиН РК.

Однако ситуация находится в прямой зависимости от восстановления верховенства закона. Дело в том, что повседневная жизнь людей не трансформируется непосредственно в правовую практику. Для того, чтобы это произошло, во-первых, необходимо повысить дисциплину ответственности за исполнение закона; во-вторых, должны заработать механизмы мобилизации гражданских общественных партнеров в системе взаимодействия с правительством. Сейчас же эти и без

того слабые механизмы не функционируют должным образом из-за коммуникационных разрывов между государственными ведомствами, что снижает роль НПО как посредников в налаживании обратной связи между населением и структурами власти. В результате частные интересы и права отдельных людей не поднимаются до уровня публичных. И это серьезная трудность, с которой придется иметь дело и не только при создании структуры специализированного Уполномоченного, но в первую очередь при попытке усовершенствовать существующее государственное учреждение.

Рассматривая отмеченные тенденции целесообразно принять во внимание особенности статуса Национального Омбудсмена, которые актуализируют политико-правовой аспект затрагиваемого вопроса. В государственно-правовом смысле Омбудсмен – это достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав граждан и осуществление парламентского контроля в форме обширного надзора за всеми государственными должностными лицами, хотя и без права изменения принятых ими решений. По сути это парламентский комиссар, избираемый парламентом для надзора за соблюдением законодательных актов парламента судами и другими органами власти. Он должен уравнивать полномочия правительства и парламента. В реальности же полномочия казахстанского парламента – такой же объект ограничений, как и права детей. Развитие парламентаризма, понимаемого как расширение полномочий парламента, движение к подотчетности исполнительной власти высшему законодательному органу, требует конституционной реформы. Это вопрос дискуссий и пока отложенных ожиданий. Поэтому Национальный Омбудсмен назначен Указом Президента, а не избран парламентом. Без включения в конституционно-правовую систему этот институт не станет фактором укрепления законности и правовой основы деятельности исполнительной власти. Усовершенствование института Омбудсмена предполагает введение этой должности в Конституцию РК, как и создание подобной должности для детей с точки зрения укрепления статуса ребенка как личности и гарантий защиты и реализации его прав.

Кроме того, существуют риски дополнительного плана в виде нежелательных побочных эффектов. Вместо обращения в суд в связи с нарушением прав детей расцветет культура жалоб. Вопрос о том, будет ли готов Уполномоченный по правам ребенка адекватно ответить на возможный вал обращений с жалобами – остается открытым. При этом следует учитывать, что вся концепция прав, пользующихся судебной защитой, до настоящего времени является проблематичной в Казахстане. Во-первых, любые отношения, в том числе и межличностные, не воспринимаются в терминах прав, т.е. в качестве безусловных требований; во-вторых, суды и другие официальные учреждения не рассматриваются общественностью как надежные защитники прав простых граждан. Такое восприятие вполне оправданно, если учесть сопротивление, которое оказывается соблюдению прав на структурном, юридическом,

ментальном уровнях при совершении правосудия. Что касается населения, то для него в большей степени характерно ожидание услуг социального плана от государства. Поэтому оно воспринимает законодательство как средство социального руководства процессом изменений. В этой связи право не рассматривается как автономный элемент общественного контроля. В итоге права, в том числе детей, не являются серьезными препятствиями для достижения правительством экономических целей. Оно может добиться намеченного путем применения административных мер. Этот контекст необходимо принимать во внимание при разработке рекомендаций по созданию структуры Уполномоченного по правам ребенка.

Вместе с тем привлекательность самой идеи создания специализированного Уполномоченного объясняется ее оптимистичностью. Введение такой должности хотя бы формально будет означать признание на высшем государственном уровне приоритета прав ребенка. Оптимизм питает надежда, что это откроет новую главу в отношениях несовершеннолетних граждан и государства, что в перспективе может повлечь за собой учет мнения детей в решении вопросов, напрямую затрагивающих их интересы.

Таким образом, основная трудность в создании Уполномоченного по правам ребенка и усовершенствования существующего государственного учреждения коренится в том, что Казахстану явно не хватает политико-правовой культуры демократического общества. Правительство ограничивается декларативным отношением к защите прав детей. Гарантии прав ребенка через законодательство не имеют надежной основы. Но проблема, связанная с правами детей, заключается не в регулярных грубых нарушениях этих прав органами государственной власти, а в том, что очень медленно происходит необратимая институционализация прав ребенка, предусматривающая их обязательное соблюдение.

РЕКОМЕНДАЦИИ

На основании сделанного заключения предлагаются некоторые соображения по поводу создания оптимальной модели системы Уполномоченного по правам ребенка.

Учитывая то, что Казахстан находится в зоне политического транзита к демократии и то, что в настоящее время реализация прав и свобод человека относится к сфере прямой регламентации со стороны государства, а отдельные из них требуют для своего применения особых санкций, существуют определенные сложности с усовершенствованием института Омбудсмана по правам человека. Это процесс, отложенный во времени. Без политических и конституционных реформ он трудноосуществим. Поэтому с точки зрения вероятной отдачи представляется наиболее оптимальным создание специализированного Уполномоченного по правам ребенка как самостоятельного органа (в данном случае выгоды рассматриваются в гораздо более широком плане, чем фокусирование внимания на финансовых показателях). Думается, что деятельность Национального Омбудсмана с очевидностью убеждает в целесообразности разграничения этих государственных правозащитных структур с учетом специфики предмета ведения.

Какие выгоды дает такое разграничение?

- Возможность принять Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Казахстан». (Вероятность принятия такого Закона намного выше, чем Закона об Омбудсмене по правам человека, что облегчает задачу).
- Возможность предложить в качестве концепции Закона признание широких полномочий Омбудсмана осуществлять на территории республики контроль за соблюдением прав ребенка. Тем более, что деятельность последнего лишь дополняет средства защиты прав детей, но не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав.
- Возможность избрания Уполномоченного Парламентом. Предложения о кандидатах на эту должность могут вносить Президент РК, депутаты Парламента и их объединения.
- Предоставление Уполномоченному возможности влиять на законодотворчество, инициировать реформы в области прав ребенка, учитывая, что в каких-то случаях решение вопроса, поднятого в жалобе, может напрямую зависеть от изменения законодательства, практического применения Конвенции и др. Важной функцией специализированного

Уполномоченного должны стать не только анализ и выявление актуальных тенденций в различных сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав ребенка, но на основе этих данных право вносить в парламент предложения об изменении и дополнении законов, давать заключение на их соответствие Конвенции, что значительно усилит позиции Уполномоченного.

- Возможность предусмотреть в Законе формирование института региональных Уполномоченных по правам ребенка, что даст немало положительного в обеспечении защиты прав и оказании помощи детям.
- Для усиления гарантий деятельности Уполномоченного предусмотреть в Кодексе РК об административных правонарушениях юридическую ответственность за вмешательство в его деятельность с целью повлиять на его решение, за неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных в Законе «Об Уполномоченном по правам ребенка».

Создание эффективной системы защиты прав ребенка предполагает выбор одного из двух решений:

1. Либо создание института Уполномоченного по правам ребенка как самостоятельного органа
2. Либо отказ от создания такой должности и создание единого государственного межведомственного координирующего органа.

При выполнении рекомендации Комитета ООН о правах ребенка интересы защиты прав ребенка должны быть выше интересов целесообразности. Целесообразнее создать специальное подразделение или отдел внутри аппарата Омбудсмана по правам человека (с точки зрения экономии затрат и времени). Такой подход удовлетворяет формальному исполнению рекомендации Комитета. Но на деле все те пробелы и недостатки, которые присущи институту Национального Омбудсмана, автоматически распространятся и на дополнительно созданную структуру. С новой силой встанет вопрос об усовершенствовании теперь уже вновь созданной структуре по правам ребенка. Рано или поздно решение этого вопроса с неизбежностью потребует разграничения полномочий между аппаратом Омбудсмана по правам человека и его подразделением по правам ребенка на законодательном, институциональном и процедурном уровнях.

С учетом страновой специфики политико-правовой ситуации рекомендуется создание Уполномоченного по правам ребенка как самостоятельного органа.

Приложение

Фактическое количество индивидуальных интервью с персоналом Министерств и их департаментов, акиматов, НПО

Город	Наименование организации, подразделения	Должность
Алматы	Информационно-образовательный центр. Рабочая группа НПО Казахстана «По защите прав детей»	Руководитель, Координатор
	ДВД, отдел по делам несовершеннолетних	Начальник
	ДОиН г. Алматы, орган опеки и попечительства	Специалист
	Департамент здравоохранения	Главный педиатр
	Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности	Директор
	ДТиСЗН, отдел контроля по соблюдению законодательства о труде	Начальник
	Акимат г.Алматы, Департамент внутренней политики	Директор
	Детский фонд Казахстана	Председатель Правления
	Астана	Конфедерация неправительственных организаций Казахстана
ОО «Камкорлык»		Эксперт
Департамент образования и науки		Заместитель начальника
Акимат г. Астаны		Заместитель акима
Департамент общественной безопасности МВД РК, инспекция по делам несовершеннолетних		Старший инспектор
МТиСЗН, управление труда		Начальник
МОиН РК, Комитет по охране прав детей		Заместитель председателя
ВКО	Ульбинское отделение полиции, отдел по делам несовершеннолетних	Начальник отдела
	Департамент образования и науки	Главный специалист
	Департамент труда и социальной защиты населения	Старший специалист
	Социально-Корпоративный Фонд «Зубр»	Эксперт
	Акимат г.Усть-Каменогорска, отдел внутренней политики	Начальник отдела
	Горздрав, Семейно-врачебная амбулатория	Главный врач
ЮКО	ОО «Ассоциация деловых женщин ЮКО»	Координатор
	Областной акимат, Комиссия по делам семьи и гендерной политики	Главный инспектор Акима области, секретарь комиссии
	Управление внутренних дел	Руководитель
	Управление координации социальной защиты населения ЮКО, отдел социально трудовых отношений и социального партнерства	Главный специалист
	Департамент здравоохранения по делам матери и ребенка	Заместитель директора
	ДОиН, отдел опеки и попечительства	Начальник отдела
	Департамент образования и науки	Заместитель директора по воспитательной работе и дополнительному образованию

Социально-демографический состав участников целевых групп

	Всего	Астана	Алматы	ВКО	ЮКО
Пол					
Мужской	31,7	29,9	26,3	46	24,3
Женский	68,3	70,1	73,7	54	75,7
Возраст					
20-29 лет	24,3	29,4	17,1	17,6	32,9
30-39 лет	32,8	38,4	29,1	29	34,7
40-49 лет	27	23,2	28	31,8	24,9
50-59 лет	12,7	8,5	20,6	17,6	4
60 лет и старше	2,6	0,6	4,6	4	1,2
Национальность					
Казахи	51,8	52,5	58,9	42,6	53,2
Русские	34,1	35,6	29,7	52,3	18,5
Другая национальность	14,1	11,9	11,4	5,1	28,3
Образование					
Высшее	90,6	86,4	97,7	83	95,4
Незаконченное высшее	2,9	4	2,3	2,3	2,9
Среднее специальное	5,8	9	0	13,6	0,6
Среднее	0,6	0	0	1,1	1,2
Неполное среднее	0	0	0	0	0
Образования не имею	0,1	0,6	0	0	0
Экспертная категория					
Учителя школ	43,2	43,5	44	42,6	42,8
Сотрудники НПО	14,3	14,1	14,3	14,2	14,5
Специалисты по работе с детьми	42,5	42,4	41,7	43,2	42,8

