



ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ДЕЙСТВЕННОСТИ МЕХАНИЗМОВ МЕЖОТРАСЛЕВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА

*Эксперты:
Мариана ЯНАКЕВИЧ,
консультант в области защиты прав ребёнка;
Татьяна ДАНИЛЕСКУ,
адвокат, консультант в области защиты прав ребёнка;*

Кишинэу 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	Ошибка! Закладка не определена.
Глава I. Международная и национальная нормативная и концептуальная база в вопросах межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка: вызовы и перспективы	6
1.1. Общие положения.....	6
1.2. Предупреждение и снижение уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому.....	10
1.3. Выявление, оценка, направление, помощь и мониторинг детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли.....	12
1.4. Первичное предупреждение рисков относительно благополучия каждого ребенка.....	14
Глава II. Участники механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка	17
Глава III. Эффективность и действенность механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка	20
3.1. Дети, находящиеся в ситуации риска, и дети, разлученные с родителями.....	20
3.2. Учет в области эффективности и действенности межотраслевого сотрудничества по защите ребенка.....	22
Глава V. Выводы и рекомендации	31
Приложения	Ошибка! Закладка не определена.



Данный доклад разработан и издан при финансовой поддержке UNICEF (Moldova).

Данный доклад

СОКРАЩЕНИЯ

ФГ	Фокус-группа
ПП	Постановление Правительства
ПП 1182/2010	Постановление Правительства № 1182 от 22.10.2010 г. об утверждении Положения о механизме межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому
ПП 270/2014	Постановление Правительства № 270 от 08.04.2014 г. об утверждении Инструкций по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли
ПП 143/2018	Постановление Правительства № 143 от 12.02.2018 г. об утверждении Инструкции о механизме межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка
ГИП	Генеральный инспекторат полиции
ИС	Индивидуальное собеседование
Закон 140/2013	Закон № 140 от 14.06.2013 г. об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями
МОКИ	Министерство образования, культуры и исследований Республики Молдова
МЗТСЗ	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты Республики Молдова
НПО	Неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ОГО	Организация гражданского общества
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
НСП	Национальная система перенаправления
UNICEF	Детский фонд Организации Объединенных Наций

ВВЕДЕНИЕ

Данный Доклад разработан в результате **независимой оценки эффективности и действенности механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка**, проведенной в первом полугодии 2020 года по запросу Народного адвоката по правам ребенка Майи Бэнэреску.

Согласно Базовым срокам¹ были учтены, главным образом, три механизма, включая *Механизм межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому*, *Механизм межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли*, а также *Механизм межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка*. Также были частично учтены и другие механизмы, такие как *Национальная система перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми*, а также положения Закона 299/2018 о мерах и услугах, предназначенных детям с девиантным поведением, которые устанавливают создание *Межотраслевого механизма сотрудничества для выполнения мер, предназначенных для детей с девиантным поведением*.

Группа оценщиков сосредоточила свое внимание на том, **в какой мере эти три механизма достигают своих целей в том виде, в котором они были обозначены в рабочих документах, а также на том, как задействованные органы используют свои ресурсы (средства, имущество, людей и т.д.) для получения запланированных результатов**. В этой связи была проанализирована нормативная и концептуальная база оцениваемых механизмов с национальной и международной точки зрения, а также их взаимодействие на разных этапах процедуры. Также были установлены фактически задействованные участники (ведомственные и специалисты), и их роли (медицинские, социальные работники, педагогические кадры, сотрудники полиции и т.д.), а также было проанализировано, насколько ресурсы оцениваемых механизмов превращаются в

¹ <http://ombudsman.md/news/invitatie-nvitatie-de-participare-la-concursul/?fbclid=IwAR0skwrsnRCC31xTCiNSUT5zN1cXkiWDIQ2ND-icnd17ppwByRDWw3cyE64>

результаты, насколько достигнуты их цели, с учетом их относительной важности. По мере возможности, оценщики задокументировали и существующие процедуры подачи жалоб детьми в рамках оцениваемых механизмов, а также способы внедрения оцениваемых механизмов в контексте вызовов пандемии SARS-CoV-2. При оценке учитывались положения Конвенции ООН по правам ребенка, с особым вниманием к степени соблюдения прав на здоровье, жизнь, образование, медицинскую помощь, семью, мнение, защиту, на защиту от злоупотреблений и насилия, на физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию детей – жертв насилия.

Первоначальная методология, предложенная для выполнения базовых сроков, была пересмотрена, по меньшей мере, дважды, исходя из реального положения, обусловленного SARS-CoV-2. Таким образом, процесс сбора данных состоял из 22 собеседований, проведенных удаленно с 26 лицами, фокус-группы с представителями (8 человек) 7 НПО из данной сферы и UNICEF, а также из процесса сбора информации и статистических данных, как общедоступных, так и четко запрошенных. Оценочная группа отказалась от документирующих визитов на места и к фокус-группе с подростками (в основном, из-за отсутствия возможностей для качественной подготовки мероприятия такого рода в контексте пандемии SARS-CoV-2).

Процесс длился дольше, чем было запланировано, в основном, из-за недоступности участников на всех уровнях, а также из-за запоздалого представления ответов на запросы Народного адвоката по правам ребенка, относительно статистических данных, как на районном, так и на национальном уровне.

Оценка, а также составление данного доклада были выполнены Марианной Янакевич - консультантом по защите ребенка и Татьяной Данилеску – адвокатом, консультантом по защите ребенка.

Содержание данного Доклада отражает мнение опрошенных специалистов, которые почти во всех случаях отметили, что «надеются быть услышанными». С учетом того, что значительная часть из них просила не называть их имён или не цитировать их, список опрошенных лиц был составлен без конкретных имен и соответствующим образом закодирован.

Глава I. Международная и национальная нормативная и концептуальная база в вопросах межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка: вызовы и перспективы

1.1. Общие положения

Основные параметры системы, в том числе системы защиты ребенка, включают: основу политик и законов; службы; возможности; координацию и ответственность². Дети защищаются максимально возможным эффективным образом тогда, когда все участники на всех уровнях работают совместно. На практике не существует учреждения/агентства/органа, способного всесторонне отвечать на проблему в области защиты прав ребенка. Поэтому межотраслевое сотрудничество крайне важно для обеспечения надлежащей защиты всем детям, оно также важно и с индивидуальной точки зрения, потому что является гарантом соблюдения высших интересов ребенка³ во всех аспектах и решениях, которые его касаются как индивидуума.

Следовательно, так как межотраслевое сотрудничество представляется относительно простым и прагматичным способом рассмотрения защиты ребенка и использования имеющихся ресурсов и экспертизы, быстро становится ясным, что один из главных вызовов – четкое определение того, что подразумевается под межотраслевым сотрудничеством, как на общем уровне – страны, так и в составе конкретной административной единицы (местное сообщество/муниципий, район) или агентства (управления, Министерства и т.д.)⁴. Например, межотраслевое сотрудничество в области ведения дел определяется некоторыми исследователями как процесс, в котором несколько профессиональных групп, различные базы знаний и умений, а также различные агентства объединяются в сеть для предоставления услуг⁵. Однако, говоря более широкими терминами, межотраслевое сотрудничество содержит концепции партнерства, сотрудничества и взаимодействия, и направлено на включение в сеть специалистов разных агентств для их совместной работы в целях удовлетворения потребностей целевой группы⁶. В этой связи, различия между профессиональной принадлежностью и

² Child Protection Index. Measuring government efforts to protect children. 2016, World Vision.

³ Комитет ООН по правам ребенка (CRC), Замечание общего порядка № 14 (2013) о праве ребенка на то, чтобы его высшие интересы считались приоритетными (ст. 3, часть 1), 29 мая 2013 г., CRC/C/GC/14, доступно на: <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

⁴ Dimensions of Interdisciplinary Collaboration in Child Protection Work - A collection and Analysis of Practices in Southeast Europe. March 2018, Enkelejda Bregu.

⁵ Teamwork in Multiprofessional Care. Malcolm Payne, Lyceum Books, 2000.

⁶ Partnership working. Policy and practice. Susan Balloch & Marlyn Taylor, Bristol: Policy Press, 1991.

идеологией усугубляются и превращаются в вызовы⁷, требующие принятия во внимание при ведении межотраслевого сотрудничества, учитывая их последствия, которые чаще всего находят материальное воплощение в разногласиях между агентствами-партнерами, главным образом, если переходятся границы между секторами, включая государственный и частный⁸.

Национальная нормативная база в вопросах защиты ребенка четко требует осуществления сотрудничества между органами опеки, а также межотраслевого сотрудничества в сфере защиты ребенка⁹. Таким образом, на горизонтальном и вертикальном уровне внутри системы местные и территориальные органы опеки различных административных единиц обязаны сотрудничать в сфере защиты ребенка. Работники органов центрального и местного публичного управления, структур, учреждений и служб, входящих в их состав или подведомственных им, работающие в областях социального обеспечения, образования, здравоохранения, в правоохранительных органах, также обязаны сотрудничать в соответствии с утверждёнными правительством механизмами межотраслевого сотрудничества. В последние годы в целях применения соответствующих положений было утверждено, по меньшей мере, два таких механизма, в том числе *Инструкции по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли*¹⁰ и *Инструкция о механизме межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка*¹¹.

До указанных механизмов, даже к Закону 140/2013 об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями, Государство, отнесло

⁷ Multi-agency working models: challenges and key factors for success. Atkinson, M., Doherty, P., Kinder, K., 2005, Journal of early childhood research

⁸ Domestic Violence and Child Protection: Partnerships and Collaboration. Potito, C., Australian Social work, September 2009.

⁹ Парламент Республики Молдова, Закон № 140 от 14.06.2013 г. об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями, ст. 19 и 20. Доступно на https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110518&lang=ro

¹⁰ Правительство Республики Молдова, ПП № 270 din 08.04.2014 г. об утверждении Инструкций по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли.

Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=18619&lang=ro

¹¹ Правительство Республики Молдова, ПП № 143 от 12.02.2018 г. об утверждении Инструкции о механизме межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка.

Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102076&lang=ro

в перспективе межотраслевого сотрудничества и проблему детской смертности на дому среди детей младше 5 лет. Таким образом, еще в 2010 году был утвержден *Механизм межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому*¹². В 2016 году он был дополнен инструкциями по межотраслевому сотрудничеству в целях предупреждения и снижения уровня материнской смертности, призванными расширить группу бенефициаров за счет женщин репродуктивного возраста, находящихся в ситуации риска.

В процессе изучения документов для данного Доклада, задача консультантов состояла в том, чтобы обрисовать, помимо трех оцениваемых механизмов, и другие механизмы межотраслевого сотрудничества, известные или применяемые на местном уровне. Среди них чаще всего упоминалась *Национальная система перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми (далее – НСП)*.

НСП представляет собой специальную базу сотрудничества, через которую правительственные структуры выполняют свои обязанности по защите и продвижению прав человека, в отношении лиц, пострадавших от торговли людьми, и координируют свои усилия в стратегическом партнерстве с гражданским обществом, а также с другими активными участниками в данной сфере. Концептуально, НСП была основана на положениях Плана действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (2003) и Практического руководства ОБСЕ/ODIHR «Механизмы перенаправления для жертв торговли людьми на национальном уровне. Сочетание усилий по защите прав жертв торговли» (2004), а также на рекомендации (ст. 35) Конвенции Совета Европы о борьбе с торговлей людьми. Хотя внедрение НСП началось еще с 2006 года¹³, она была институционализирована только в

¹² Правительство Республики Молдова, ПП № 1182 от 22.12.2010 г. об утверждении Положения о механизме межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому.

Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103311&lang=ro#

¹³ Парламент Республики Молдова, Постановление № 257 от 05.12.2008 г. об утверждении Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми и Плана действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми на 2009-2011 годы. Доступно на <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=330608>

2018 году, принятыми изменениями¹⁴ к Закону 241/ 2005 о предупреждении и пресечении торговли людьми¹⁵.

На момент разработки данного Доклада, в целях модернизации и расширения НСП, находился в процессе публичных консультаций проект Постановления Правительства об утверждении *Концепции стратегии Национального механизма перенаправления в целях защиты и помощи жертвам преступлений на 2020-2030 годы и Плана действий на 2020-2022 годы*, впоследствии он был отозван для внесения корректировок согласно ПП 386/2020¹⁶. Объявляется, что проект документа составлен для развития межотраслевого сотрудничества в целях осуществления прав и потребностей жертв преступлений, которые представляют собой одну из самых уязвимых групп населения. В соответствии с предложенными для консультаций государственными документами¹⁷, в отношении детей, предлагаемый Механизм предназначен не только для защиты прав жертв торговли детьми, но и детей – жертв других преступлений, а также детей, подверженных различным ситуациям риска. Поскольку как у НСП, так и у Механизма, предусмотренного в ПП 270/2014, разные институциональные и регулирующие базы, а также разные процедурные алгоритмы, а также с учетом того, что жертвы торговли детьми вправе получать помощь в рамках обоих Механизмов межотраслевого сотрудничества, у экспертов на практике есть вопросы относительно того, как ведется работа с жертвами торговли детьми¹⁸.

Дополнительно, в процессе изучения документов для данного Доклада, консультанты отметили надежду на грани панацеи в беседах с разными участниками, относительно внедрения Закона 299/ 2018 о мерах и услугах, предназначенных детям с девиантным поведением¹⁹, который в ст. 26 предусматривает обязанность, возлагаемую на работников органов центрального и местного публичного управления, структур,

¹⁴ Парламент Республики Молдова, Закон 32/ 2018 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, ст. 1. Доступно на https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105416&lang=ro

¹⁵ Парламент Республики Молдова, Закон 241/ 2005 о предупреждении и пресечении торговли людьми. Доступно на https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107319&lang=ro

¹⁶ Правительство Республики Молдова, ПП № 386 от 17.06.2020 г. о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик. Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro#

¹⁷ Проект ПП об утверждении Концепции Национального механизма перенаправления в целях защиты и помощи жертвам преступлений на 2020-2030 годы и Плана действий на 2020-2022 годы. Доступно на https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/proiectul_321_0.pdf

¹⁸ Там же, 17, п.42.

¹⁹ Парламент Республики Молдова, Закон № 299 от 30.11.2018 г. о мерах и услугах, предназначенных детям с девиантным поведением, ст. 26. Доступно на https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110737&lang=ro

учреждений и служб из их состава/подведомственных им, работающих в сфере социального обеспечения, образования, здравоохранения, в правоохранительных органах, в процессе установления и осуществления мер, а также предоставления услуг, предназначенных для детей с девиантным поведением, в соответствии с утвержденным Правительством межотраслевым механизмом сотрудничества. Хотя Правительство должно было в течение 12 месяцев со дня опубликования закона привести в соответствие собственные нормативные акты, а также разработать и принять акты, необходимые для внедрения закона, на момент завершения данного Доклада такие документы не были найдены.

В итоге, консультанты отметили, что такие словосочетания, как «сотрудничество/ межотраслевое/межведомственное/многоотраслевое/многостороннее сотрудничество» употребляются на всех уровнях. В то же время, меньше лиц способны объяснить их значение на практике – на уровне конкретной деятельности, вероятно, и потому, что не у всех механизмов межотраслевого сотрудничества имеются процедуры внедрения, в том числе на местном уровне, а также им самим не дано определения.

1.2. Предупреждение и снижение уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому

Механизм межотраслевого сотрудничества по предупреждению и снижению уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до пяти лет на дому, внедренный еще в конце 2010 года для обращения к Целям развития тысячелетия, наметил цель создания и развития устойчивого и эффективного сотрудничества в медико-социальной сфере в целях предупреждения и снижения уровня детской смертности и смертности среди детей в возрасте 5 лет на дому. Заявленные цели²⁰ механизма состоят в: а) установлении ответственности и стандартизации процесса межотраслевого координирования и сотрудничества в целях предупреждения материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому; б) развитии межотраслевого партнерства в рамках публичных и частных учреждений для разрешения проблем семей и детей, находящихся в ситуации риска.

²⁰ Там же, 12.

Механизм сопровождался пятью приложениями, в том числе двумя по мониторингу данных о внедряемых мерах и тремя – по содействию ведению дела.

В 2016 году, были изменены параметры Механизма²¹ (ИС5; ИС3; ФГ) с включением новой категории бенефициаров - женщины репродуктивного возраста, находящиеся в ситуации риска. Это было сделано для того, чтобы соотнести высокий уровень материнской смертности, который колебался от 15,3 на 100 тыс. живорожденных детей в 2011 году до 31,1 на 100 живорожденных детей в 2015 году. Как показывает анализ за данный период, параллельно медицинским причинам, это вызвано и проблемами социально-экономического порядка. Доля беременных женщин из социально уязвимых групп среди пациенток, умерших в данные годы, колебалась от 43 до 50%, а каждый 5-й случай материнской смертности был зарегистрирован на дому, и в 80% случаев был вызван комплексом медико-социальных факторов, таких как сокрытие беременности (нежелательная беременность), низкий уровень сексуального образования и общей культуры населения и др.²²

Цель включения данной категории бенефициаров состояла в установлении и развитии устойчивого и эффективного партнерства в медико-социальной сфере, в целях предупреждения и снижения уровня материнской смертности на дому среди женщин репродуктивного возраста, находящихся в ситуации риска (ФГ). В текущем Механизме сохранены эти два приложения по мониторингу данных по отношению к внедренным мерам. Следует отметить, что процедура представления отчетов в истории внедрения данного Механизма была изменена из представления ежеквартальных отчетов (в начале реализации ПП 1182/ 2010) Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты (далее МЗТСЗ), на ежегодный доклад – в последнем периоде. Согласно окончательным требованиям *Положения о механизме межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому*, МЗТСЗ ежегодно разрабатывает и публикует доклады о внедрении Механизма. В процессе изучения документов для данного Доклада, на веб-странице учреждения не было обнаружено таких документов, а на четкий запрос МЗТСЗ предоставил консультантам Пояснительную

²¹ Там же, 12.

²² Пояснительная записка к проекту ПП о внесении изменений в ПП 1182/2010.

записку о внедрении механизма в 2019 году, представленную Правительству Республики Молдова. С другой стороны, показатели, относящиеся к сфере социального обеспечения по данному Механизму, опубликованы в Ежегодных социальных докладах МЗТСЗ²³. Следует отметить, что последний такой доклад, общедоступный на момент проведения данной оценки, это доклад за 2018 год.

Специалисты в области здравоохранения (главным образом, из Кишинева) считают важным Механизм, утверждённый ПП 1182/2010, как раз в силу того, что он включает и беременных женщин, находящихся в ситуации риска (ИС 5; ИС17). Вместе с тем, именно этот аспект считается некоторыми специалистами единственным различием (ИС17; ИС7) между Механизмом, предусмотренным в ПП 1182/2010, и механизмом, предусмотренным в ПП 270/2014, и в итоге – контраргументом в пользу их объединения (ИС17).

В то же время, положения ПП 1182/2010 не применяются/или применяются на отраслевом уровне, например, только по сфере здравоохранения (ИС14; ИС15), хотя в ходе некоторых собеседований (ИС17; ИС19) было четко указано, что такой подход - рассмотрение дела на уровне отрасли – не поощряется.

Большинство специалистов районного уровня, ответственных за разработку статистического отчета по ПП 1182/2010, хотя и были делегированы для предоставления информации в ходе данной оценки, предоставили мало сведений, потому что их единственная обязанность – собирать данные и составлять Отчет для представления в МЗТСЗ, однако, они не задействованы в процессе выполнения соответствующего ПП.

1.3. Выявление, оценка, направление, помощь и мониторинг детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли

Инструкции по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли были разработаны с целью реализации ст. 20 Закона 140/2013 об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями, а также в качестве ответа на обязательства, принятые Республикой Молдова путем подписания и ратификации Конвенции ООН о

²³ https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_social_anual_2018_final.pdf
https://msmps.gov.md/sites/default/files/raport_social_anual_2017_1.pdf

правах ребенка, главным образом, ее ст.19, а также рекомендации Комитета ООН по правам ребенка создать «интегрированную, единую, междисциплинарную и согласованную систему, включающую все виды мер, предусмотренных в части 1 ст. 19». Инструкции отражают и обязательства, взятые нашей страной в Соглашении об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз, главным образом, в его 27 главе.

Одновременно, согласно Пояснительной записке к проекту ПП об утверждении Инструкций, авторы заявили, что документ также является ответом на рекомендацию Комитета ООН по правам ребенка «создать национальную систему сбора внятных и надежных данных о насилии в отношении детей, для обеспечения систематического мониторинга и оценки систем (анализа воздействия), услуг, программ и результатов на основе показателей, приведенных в соответствие с мировыми стандартами, адаптированных и руководствующихся целями и задачами, установленными на местном уровне».

Вследствие этого, путем утверждения и выполнения Инструкций, органы власти наметили обеспечить: 1) Укрепление национальной системы защиты ребенка в целях выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей – жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации, торговли; 2) Четкое регулирование и разграничение обязанностей компетентных органов/учреждений в сфере защиты ребенка; 3) Укрепление профессиональных способностей в области защиты ребенка; 4) Определение и систематизацию межотраслевых процедур; 5) Определение и систематизацию отраслевых процедур в сферах образования, здравоохранения, полиции.

Инструкции касаются работников органов центрального и местного публичного управления, структур, учреждений и служб из их состава или им подведомственных, работающих в сферах социального обеспечения, образования, здравоохранения, правоохранительных органов, которые должны сотрудничать в целях предупреждения насилия, пренебрежения, эксплуатации, торговли детьми, а также их пресечения через службы социального обеспечения, образования, общественного порядка и медицинские службы.

Согласно ПП 270/2014, участники (компетентные органы, структуры, учреждения и специалисты из сферы защиты ребенка) обязаны применять Инструкции, используя

Руководство по практическому применению механизма межотраслевого сотрудничества, утверждённого соответствующими органами центрального управления²⁴, однако он отсутствует (ИС3; ИС10; ИС18). Практически, различные специалисты, исходя из имеющихся у них партнерских отношений, используют руководства или инструкции, разработанные ОГО, которые они научились применять в ходе учебных сессий.

Дополнительно, ПП 270/2014 предусматривает также разработку МЗТСЗ Методологии психологической оценки и составление Отчета о психологической оценке детей – жертв, однако к моменту завершения данного Доклада их еще нет. В то же время, по меньшей мере, у одной организации гражданского общества имеется Методология составления таких отчетов, утвержденная профильными кафедрами (ИС22), которую она широко применяет в практике психологической оценки в случаях насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли детьми.

Концептуально, в процессе разработки Инструкций был продуман и впоследствии утвержден²⁵ общий инструмент уведомления о случаях и их перенаправления – Акт уведомления, который, хотя и не всегда применяется, все больше входит в обиход, обеспечивая тем самым единый подход к представлению отчетов и регистрации уведомлений.

1.4. Первичное предупреждение рисков относительно благополучия каждого ребенка

Заявленной целью *Инструкции о механизме межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка*²⁶ является более эффективное межотраслевое сотрудничество в области защиты ребенка путем сосредоточения на первичном предупреждении рисков относительно благополучия ребенка и сокращения необходимости в специальных мерах вмешательства. Инструкция сосредоточена на укреплении универсальных услуг (государственных медико-санитарных учреждений, оказывающих первичную медицинскую помощь, и учреждений дошкольного, начального, общего образования I и II циклов, а также профессионально-

²⁴ Там же, 10, п.3 Инструкций.

²⁵ Совместный приказ МТСЗС/МО/МЗ/МВДI № 153/1043/1042/293 от 08.10.2014 г. об утверждении Акта уведомления о случае подозрения на насилие, пренебрежение, эксплуатацию и торговлю ребенком. Доступно на https://cnpdc.gov.md/sites/default/files/document/attachments/fisa_de_sesizare_ro.pdf

²⁶ Пояснительная записка к проекту ПП об утверждении Инструкции по механизму межотраслевого сотрудничества в целях первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка.

технического), семей и местных сообществ для осуществления проактивного подхода по предупреждению возможных рисков и сложных ситуаций для детей и их семей. Конкретные цели механизма состоят в: а) укреплении вмешательства работников универсальных служб для удовлетворения потребностей ребенка, б) обеспечении холистического подхода в процессе рассмотрения признаков озабоченности и улучшения благополучия ребенка, в) снижении необходимости в защитных мерах вмешательства посредством действий по первичному предупреждению рисков, освоения потенциала семьи в росте и развитии ребенка. Таким образом, Инструкция дополняет механизм, регулируемый ПП 270/2014, новым уровнем – первичного предупреждения и вмешательства, и четко определяет пределы вмешательства универсальных служб и служб социального обеспечения (ФГ; ИС4; ИС7).

Концептуально, изложенный в Инструкции механизм определяет масштаб сотрудничества всех соответствующих участников (из сфер социального обеспечения, здравоохранения, образования и общественного порядка), вооружая их общей терминологией и инструментами, необходимыми в мероприятиях по предупреждению, оценке и вмешательству, гарантируя каждому ребенку безопасную и защищенную среду для роста и развития. Инструкция интегрирует индивидуальный подход в работе с детьми и молодежью, в том числе с семьей, в рамках универсальных услуг (таких как образование и/или здравоохранение), независимо от их происхождения, потребностей, рисков и обстоятельств. Модель, составленная для Республики Молдова, основана на двух моделях, заимствованных из международной практики, включая одну из Шотландии и одну – из США²⁷.

До утверждения, Инструкция прошла пробное применение в трех районах страны²⁸ (ИС4; ИС6; ИС7; ИС14; ФГ). В процессе пробного применения было установлено²⁹, что работники универсальных служб обычно ставят акцент на проблемные случаи и оставляют без внимания случаи предупреждения (ИС4). Концептуально, авторы посчитали, что введение сегмента первичного предупреждения проясняет пределы вмешательства универсальных служб и служб социального обеспечения (ФГ; ИС4). Таким

²⁷ Buletin informativ PPFC, Decembrie 2015

²⁸ Там же, 26.

²⁹ Там же, 26.

образом, реализацией Инструкции было намечено способствовать более успешному исполнению уже существующих функциональных обязанностей и ответственности, вооружив специалистов универсальных служб общими знаниями и рабочими инструментами, принятыми и применяемыми в международной и национальной практике.

В процессе сбора данных, механизмы, предусмотренные в ПП 270/2014 и ПП 1182/2010, чаще отмечались как единственные применяемые на местном уровне. В то же время, хотя *Инструкция о механизме межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка* была утверждена Правительством в феврале 2018 года³⁰, ее выполнение затягивается. Многие специалисты из различных областей (ИС5; ИС8; ИС15), а также представители органов местного публичного управления (ИС1; ИС18) не знают о существовании механизма, или некоторые респонденты ознакомились с содержанием ПП 143/2018 в процессе оценки (ИС5; ИС15). Обратное положение в тех районах, где механизм был протестирован, и только по отношению к участвовавшим в процессе специалистам (ИС4; ИС6; ИС7; ИС14). Они (ИС4) неоднократно указывали на дополняющий характер механизма, который будет обеспечен в случае его внедрения по отношению к Межотраслевому механизму сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли. В то же время, ряд участников (ИС14; ИС6; ИС9) сдержанно высказались по поводу вышеуказанной взаимодополняемости, считая, что ПП 270/2014 охватывает сегмент первичного предупреждения и вмешательства (ИС9), а там, где есть неясные моменты, ПП 270/2014 может быть дополнено соответствующим образом (ИС14; ИС9).

ПП 143/2018 предусматривает разработку и утверждение ряда инструментов по внедрению, таких как карты наблюдения, оценки и планирования благополучия ребенка, которые согласно п.17, 22 и 27 Инструкций должны быть утверждены совместным приказом Министра здравоохранения, труда и социальной защиты, и Министра образования, культуры и исследований. В процессе сбора данных для этого Доклада было установлено, что лишь в отрасли образования были разработаны Карты наблюдения, оценки и планирования благополучия ребенка и Методологические указания по их

³⁰ Там же, 11.

заполнению. Однако, их нельзя использовать, потому что другие отрасли еще не располагают аналогичными инструментами.

Дополнительно, до завершения составления данного Доклада, не было найдено ни одного государственного доклада о мониторинге применения Инструкции, как предусмотрено в п. 5 ПП 143/ 2018, и которых должно было быть как минимум два к тому моменту.

Глава II. Участники механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка

Согласно Базовым срокам было проведено краткое картографирование обязанностей, касающихся учреждений и специалистов, задействованных во внедрении оцениваемых Механизмов. Согласно ему (Приложение 2), специалистов передовой линии (главным образом, местных социальных работников, педагогов школ и детских садов, участковых полицейских, ассистентов семейных врачей, семейных врачей), в силу их обязанностей касаются все Механизмы, как касаются и учреждений, находящихся на передовой линии, главным образом – школа, детский сад, медицинское учреждение, примэрия. Вероятно, исходя именно из этого соображения часто указывалось множество документов (ИС9; ИС15; ИС18), которые следует заполнять/разрабатывать/создавать и которые отбирают у них на это достаточно много времени, оставляя слишком мало времени на непосредственную работу с бенефициаром. Кажется, что чем ближе участники к бенефициару, тем больше недовольства из-за документирования процессов.

Дополнительно, участники с передовой линии, кроме местного социального работника, не всегда различают оцениваемые механизмы, хотя по отрасли (например – образование здравоохранение, социальное обеспечение или правоохранительные органы), они в курсе характерных для отрасли процессов и процедур.

В целом, все участники, так, как они указаны в оцениваемых механизмах, задействованы в работе в составе Многопрофильных групп на местном уровне согласно необходимости каждого отдельного случая (ИС19). Правда, иногда субъекты из других

сфер, таких как социальное обеспечение, не откликаются на просьбу принять участие в деятельности этих групп или достаточно пассивны (ИС14; ИС17). Активнее выглядят участники, у которых в должностную инструкцию четко внесена обязанность участвовать в работе многопрофильной группы (ИС14). В целом, по мнению некоторых респондентов, ряд участников, задействованных во внедрении и механизмов, предусмотренных в ПП 1182/2010, и ПП 270/2014, часто отрывочно знают свои обязанности или не знают их совсем (ИС1; ИС7; ИС8; ИС15; ИС16), и это влияет на качество процессов.

На концептуальном уровне, в некоторых Пояснительных записках, аргументирующих необходимость утверждения механизмов межотраслевого сотрудничества, указываются среди причин принятия тех или иных процедур – снижение нагрузки на местного социального работника. Однако практически он остается очень загруженным (ИС9; ИС14; ИС18), поэтому не всегда проявляет готовность. В целом, была дана высокая оценка труду и личности социального работника, а социальный работник считается лучшим/главным партнером на местном уровне (ИС5; ИС9). Вместе с тем, были отмечены и критические высказывания по поводу их работы в периоде пандемии, с учетом того, что и социальным работникам, как и многим другим специалистам, пришлось работать удаленно, тем самым сократилась важнейшая часть труда – прямое взаимодействие с бенефициарами (семьей, ребенком). Впрочем, мнения по данному вопросу разделились: еще считается, что и у социальных работников так же, как и у любого человека, были собственные страхи относительно SARS-CoV-2, и до появления инструкций и процедур, разъяснений и т.д., у них была ожидаемая реакция (ИС19) – самозащиты, которая выражалась, прежде всего, в ограничении контактов.

Местный социальный работник – ключевой участник, по меньшей мере, в двух из трех механизмах, рассматриваемых в данной оценке (ПП 1182/ 2010 и ПП 270/ 2014), хотя не всегда он является инициатором механизма. Ожидания остальных отраслей от местного социального работника велики и не всегда соразмерны с его обязанностями (ИС18; ИС14; ФГ). Многие участники указывают на необходимость приема на работу специалиста по защите прав ребенка на местном уровне, который, как предполагается, действительно снизит нагрузку на местного социального работника (ИС1; ИС2; ИС12; ИС16; ИС19). В то же время, никто из тех, кто придерживается такого мнения, не смог перечислить предполагаемые обязанности специалиста по защите прав ребенка.

Дополнительно, респонденты указали и на других участников (специалистов и учреждения), которые обычно подключаются на разных этапах оцениваемых механизмов, главным образом – при оказании услуг по реабилитации. Чаще всего упоминались психологи, хотя всякий раз с оговоркой, что их нет на местном уровне, священники или служители религиозных культов, а в качестве ведомств – учреждения из сферы здравоохранения и организации гражданского общества, а также Агентство государственных услуг.

Большинство опрошенных отметили, насколько важно их участие в различных обучающих мероприятиях, в основном потому, что обучение дает возможность взаимодействия и обмена опытом. Впрочем, ряд участников подчеркнули важность и необходимость мероприятий по одновременному обучению участников различных сфер, с учетом того, что межотраслевому сотрудничеству следует учиться также в условиях межотраслевого сотрудничества. В процессе сбора данных для этого Доклада был представлен опыт ряда мероприятий такого рода, проведенных с помощью гражданского общества и при поддержке МЗТСЗ.

Участники с передовой линии считают организации гражданского общества основными поставщиками учебных услуг, квалифицируя их как качественные. В общей сложности, сотни специалистов прошли обучение по внедрению оцениваемых Механизмов.

В целом, участники с передовой линии обычно высоко оценивают работу и уровень тех инструкторов, с которыми они взаимодействовали, но в то же время подчеркивают, насколько важно, чтобы инструкторами были и коллеги по сфере деятельности (ИС4; ИС10). Это дает и уверенность в практической применимости изученного.

Часто отмечались с оценками в превосходной степени и возможности для обучения, предоставляемые в ходе визитов по обмену опытом между группами специалистов из разных районов.

Дополнительно, в процессе сбора данных указывалось также на отсутствие единой национальной программы обучения относительно оцениваемых механизмов, предназначенной для специалистов всей страны, для обеспечения единого, межотраслевого и многопрофильного рассмотрения процессов и процедур.

Глава III. Эффективность и действенность механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка

3.1. Дети, находящиеся в ситуации риска, и дети, разлученные с родителями

В целях определения эффективности и действенности оцениваемых механизмов межотраслевого сотрудничества по защите ребенка, был проведен краткий анализ учетных данных органов опеки по детям, находящимся в ситуации риска, и детям, разлученным с родителями, за последние три года, 2017 – 2019 включительно.

Таким образом, соответствующие учетные данные указывают на рост количества детей, находящихся в ситуации риска, от 3743 детей в 2017 году до 7480 детей в 2018 году и до 8005 детей в 2019. От 11% до 12% из них ежегодно – это дети в возрасте до 2 лет, а примерно 3% ежегодно – дети с ограниченными возможностями (Таблица 2). Причины, по которым дети, находящиеся в ситуации риска, были взяты на учет органами опеки в отчетном периоде – это преимущественно пренебрежение (60% случаев в 2017 году; 74% - в 2018 и 78% - в 2019), затем насилие (19% случаев в 2017 году; 14% - в 2018 и 12% - в 2019) (Таблица 2).

Ежегодно значительное количество дел (2351 ребенок в 2017 году; 3070 детей в 2018 году и 5184 ребенка в 2019 году) детей, находящихся в ситуации риска, состоящих на учете в органах опеки, решаются, а дети остаются в семье (Таблица 1, 3). Одновременно ежегодно из группы детей, находящихся в ситуации риска, от 192 детей в 2017 году, 620 детей в 2018 году и 523 ребенка в 2019 году, разлучаются с родителями.

В целом, разлучение с родителями остается вызовом для Республики Молдова. За последние три года, ежегодно примерно 3% общей численности детей³¹ разлучаются с одним или обоими родителями (12749 детей в 2017 году; 19768 детей в 2018 году и 15403 ребенка в 2019). Большинство из них (88% в 2017 году; 91,5% в 2018 году и 90% в 2019) – дети, у которых один или оба родителя выехали на заработки за границу. В то же время, по меньшей мере, 363 ребенка в 2017 году, 384 – в 2018 году и 356 – в 2019 году были разлучены органами опеки по причине вывода из семьи из-за наличия неизбежной угрозы их жизни или здоровью (Таблица 4).

³¹ Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. Banca de date statistice. Populația cu reședință obișnuită pe sexe și vârste, la începutul anului, 2017-2019. Доступно на <http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774>

Исходя из цели и задач ПП 1182/2010, для данной оценки было рассмотрены и учетные данные по смертности среди детей младше 5 лет на дому, а также по материнской смертности на дому. В целом, учетные данные территориальных органов опеки за отчетный период указывают на небольшой рост числа уведомлений о подозрениях на насилие в отношении детей в возрасте 0-5 лет, в том числе 878 уведомлений в 2017 году, 986 – в 2018 году и 937 – в 2019.³² В то же время, за принятый на оценку период, по данным, представленным МЗТСЗ, умерли на дому в возрасте младше 5 лет 55 детей в 2017 году, 59 детей – в 2018 году и 53 ребенка в 2019 году. Из них были младше одного года не менее 45 детей в 2017 году, 44 ребенка – в 2018 году и 35 – в 2019.

Социальный профиль детей, умерших на дому в возрасте до 5 лет, представлен в 30 случаях в 2017 году и 27 - в 2018 году детьми из семей, находящихся в ситуации риска. Из них, по меньшей мере, 26 детей в 2017 году и 23 в 2018 году были младше 1 года.

Одновременно следует отметить, что только 20 детей младше 5 лет, умерших на дому, в том числе 16 младше одного года в 2017 году, и 17, в том числе 12 младше одного года в 2018 году фигурируют в учетных данных территориальных структур социального обеспечения и защиты семьи как дети из семей, находящихся в ситуации риска. Впрочем, по учетным данным органов по защите ребенка, в последние годы наблюдается небольшое колебание количества семей с детьми в возрасте до 5 лет, находящихся в ситуации риска, а именно:

- 4786 семей с 5785 детьми в возрасте до 5 лет, включая 1561 ребенка в возрасте 0-12 месяцев в 2017 году;
- 4101 семей с 5050 детьми в возрасте до 5 лет, включая 1387 детей в возрасте 0-12 месяцев в 2018 году, и
- 4680 семей с 6741 ребенком в возрасте до 5 лет, включая 1410 детей в возрасте 0-12 месяцев в 2019 году.

Из них ежегодно разлучались с родителями как минимум 234 ребенка, в том числе 49 в возрасте до одного года в 2017 году, 232 детей, в том числе 44 в возрасте до одного года в 2018 году и 218 детей, в том числе 55 младше одного года – в 2019 году.

³² Там же, 23.

После дополнения в 2016 году ПП 1182/2010 процедурами, призванными обеспечить межотраслевое сотрудничество, в том числе по предупреждению материнской смертности на дому, территориальные органы социального обеспечения и защиты семьи ведут учет и оказывают помощь на основе оценки потребностей женщин репродуктивного возраста (15-49 лет), находящихся в ситуации риска. Таким образом, по этим данным, в 2017 году 16104 женщины репродуктивного возраста, находящиеся в ситуации риска, были поставлены на учет, в 2018 году – не менее 3413, а в 2019 году – 2649 женщин репродуктивного возраста.

Все использованные в этом анализе данные были получены либо по запросу, либо из общедоступных источников. Они (данные) представлены также в виде таблиц, прилагаемых к данной оценке. Цель данного анализа заключалась не в проверке правильности и логичности изложения данных, они были заимствованы точно так, как они приведены в основной документации.

3.2. Учет в области эффективности и действенности межотраслевого сотрудничества по защите ребенка

В процессе оценки эффективности и действенности механизмов межотраслевого сотрудничества было проанализировано, **в какой мере они достигают свои цели в том виде, в котором они были определены в документах о деятельности, а также как задействованные органы используют свои ресурсы (средства, имущество, людей и т.д.) для получения запланированных результатов.** Далее представлены выводы по каждому рассмотренному аспекту.

а) Видение, назначение и цели оцениваемых механизмов, их показатели эффективности: знание и применимость на каждом уровне и в каждой отрасли

В процессе сбора данных большинство респондентов высказались о целях и задачах оцениваемых Механизмов так, как они установлены в базовых документах, но не объясняя их сущности или того, как данные механизмы рассматриваются на разных уровнях.

Показатели эффективности не установлены ни на одном уровне, а в ходе собеседований отмечались, обычно, цифры (случаи) из годовых отчетов, а не плановые показатели.

На уровне отрасли (социальная, образование, здравоохранение, правопорядок), цели каждого Механизма излагаются посредством инструкций, утвержденных обычно Приказом Министра³³, которые доводятся до сведения специалистов по вертикали, в ходе учебных сессий, а также путем передачи документа на бумаге (ИС2; ИС6). Иногда утверждению нормативной базы для функционирования того или иного механизма предшествуют процессы тестирования, подавляющее большинство из которых проходят обычно при поддержке и содействии организаций гражданского общества.

b) В какой мере механизмы достигают свои намеченные задачи и цели эффективности

Не были обнаружены учетные данные, указывающие на процессы мониторинга эффективности оцениваемых механизмов: не ясно, достигают ли полученные результаты запланированных результатов(целей). Согласно ПП270/2014, территориальный орган опеки ведет учет всех уведомлений. Для этого на местном уровне было определено, по меньшей мере, два сценария: 1) учет уведомлений и их линейный мониторинг до их подтверждения или опровержения, и 2) учет только подтвержденных уведомлений с их последующим линейным мониторингом.

В сферах образования, внутренних дел, здравоохранения имеются собственные системы мониторинга уведомлений, как по горизонтали, так и по вертикали. Данные по этим сферам периодически публикуются (отдельно или в составе отчетов) на веб-страницах профильных министерств.

На местном уровне не были обнаружены документы о местной политике, осваивающие результаты применения ни ПП270/2014, ни ПП1182/2010, хотя по отраслям (здравоохранение и образование, сфера внутренних дел) статистические данные, создаваемые согласно ПП270/2014, используются, по меньшей мере, при установлении приоритетов непрерывной подготовки персонала (ИС2; ИС6).

³³ ГИП и МОКИ предоставили консультантам все эти приказы.

с) В какой мере механизмы способствуют, за счет достижения целей, поддержке уязвимых детей и их родителей/ухаживающих за ними лиц, в улучшении или своего положении и преодолении своих проблем

Главный вывод состоит в том, что ни ПП 270/2014, ни ПП 1182/2010 не применяются во всех случаях. Анализ дел некоторых детей, находящихся на улице, указывает на полное отсутствие учетных данных, подтверждающих, например, применение ПП 270/ 2014. Вместе с тем, некоторые участники считают, что именно этот Механизм «полностью применим» в случае детей, находящихся на улице (ИС2). В процессе оценки не было выяснено, по какой причине дети, находящиеся на улице, не рассматриваются в свете процедур, предусмотренных в ПП 270/2014: эта проблема связана с административной бюрократией или с отсутствием возможностей.

Помимо детей, находящихся на улице, как минимум еще две группы детей, выявленные в ходе интервью в качестве «забытых» или вообще не учитываемых в оцениваемых Механизмах, представляют собой детей, чьи родители отказываются выполнять свои родительские обязанности по выращиванию и уходу. Это дети, которые бросают школу и дети, которым родители ограничивают доступ к медицинской помощи (ИС15; ИС9).

д) В какой мере внедрение механизмов отвечало внешним изменившимся условиям и незапланированным последствиям (как положительным, так и отрицательным), важным для запланированных результатов

Согласно Базовым срокам, оценка была четко сосредоточена на том, как внедрялись механизмы в периоде пандемии SARS-CoV-2. В процессе документирования, респондентов попросили высказаться о стратегиях, используемых при исполнении служебных обязанностей в контексте меняющейся среды, и были ли они успешными.

Таким образом, было установлено, что каждая система вела мониторинг своих детей по собственной сфере (образование – тех, кто не подключались к урокам онлайн; социальные работники навещали на дому/или связывались по телефону с теми семьями, за которыми наблюдали до пандемии; медсестры и семейные врачи вели мониторинг по телефону детей младше 1 года). Каждая система выработала свои собственные модели, некоторые из них даже опередили директивы профильного министерства. Например, в

одной из административно-территориальных единиц был найден по сфере образования циркуляр, изданный Управлением образования для всех учебных заведений, которым предстояло проводить уроки онлайн, в котором еще раз указывалось на обязанность педагогических кадров наблюдать за любыми признаками насилия и докладывать о них надлежащим образом (ИС9), даже раньше министерского циркуляра.

По сфере здравоохранения был найден другой пример, который быстро стали применять семейные врачи для мониторинга на дому детей младше одного года: консультации по телефону/онлайн, которые обязательно сопровождаются фотографиями или короткими фильмами о детях, которых обязательно следовало раздеть для «осмотра» (ИС5). Следует отметить, что не были найдены четкие директивы или инструкции по безопасной обработке этих персональных данных/изображений. В то же время, в ходе обучающих мероприятий, организованных в данном периоде при помощи Всемирной организации здравоохранения, семейным врачам была дана рекомендация вести мониторинг семей, находящихся в ситуации риска. Способ мониторинга был оставлен на усмотрение врачей, а единственной дополнительной рекомендацией в таких случаях были проактивные контакты по телефону.

По сфере защиты ребенка были отмечены случаи, когда родители, получившие положительный тест на SARS-CoV-2, были госпитализированы, а дети были оставлены дома под удаленным наблюдением местного социального работника (ИС1; ИС8). В таких случаях социальные работники обеспечивали связь по телефону с детьми и с соседями, не навещая их на дому, «потому что они тоже, как и все, были на карантине» (ИС1). Также по сфере защиты ребенка было установлено, что во время чрезвычайного положения некоторые социальные службы вообще прекратили свою работу, а альтернативные услуги по уходу, например институционального типа, новые дети не получали из-за карантина.

Чаще всего на местном уровне во время чрезвычайного положения основная деятельность в социальной сфере сводилась к предоставлению помощи семьям, находившимся в ситуации риска, и в меньшей степени – к их мониторингу.

е) В какой мере механизмы способствуют осуществлению прав детей в системе защиты ребенка

В сущности, оцениваемые Механизмы призваны защищать права всех детей, главным образом, самых уязвимых. В то же время, по утверждению некоторых респондентов, ни один из двух внедренных сегодня механизмов (ПП 1182/2010 и ПП 270/2014) не обеспечивает охват всех детей: например, не все уведомления о насилии над детьми регистрируются, тем самым нарушается право на защиту; или не во всех случаях ухода из школы применяется межотраслевое сотрудничество, тем самым дело остается нерешенным, а право ребенка на образование ограничено. Также был выявлен, по меньшей мере, один случай ограничения доступа к качественным услугам здравоохранения ребенка младше 5 лет, ведение которого не является предметом ни механизма, предусмотренного в ПП 1182/2010, ни механизма, предусмотренного в ПП 270/2014 (ИС15).

В процессе анализа этих примеров было установлено, что часто дети из семей с хорошим финансовым положением (ИС11), но ставшие жертвами разных форм насилия, не всегда считаются находящимися в ситуации риска, даже если по отношению к ним имеет место, к примеру, пренебрежение родительскими обязанностями.

Дополнительно было рассмотрено и право на собственное мнение детей - бенефициаров оцениваемых механизмов. Хотя Комитет ООН по правам ребенка отмечает в Замечании общего порядка № 12 (2009)³⁴ обязанность государства гарантировать право ребенка на свободное выражение мнения, из всех трех оцененных механизмов только механизм, предусмотренный в ПП 270/2014, оставляет на усмотрение органов власти спрашивать мнение ребенка только на этапе пересмотра индивидуального плана. Остальные механизмы не содержат ни одного положения по данному вопросу. Более того, как видно, отсутствуют процедуры подачи жалоб, обеспечивающие всем детям, особенно самым уязвимым, доступ к их рассмотрению в рамках оцененных механизмов.

f) Эффективность управления мероприятиями в рамках оцениваемых механизмов (административные ресурсы и ограничения времени); Механизмы мониторинга и оценки, используемые участниками для обеспечения того, чтобы их деятельность способствовала достижению в установленные сроки целей, предусмотренных оцениваемыми Механизмами

³⁴ Комитет ООН по правам ребенка (CRC), Замечание общего порядка № 12 (2009): Право ребенка быть заслушанным, 20 июля 2009 г., CRC/ C/GC/12. Доступно на: <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>

Местные участники (находящиеся на передовой линии) критиковали по любому поводу «множество механизмов, инструкций, форм и т.д., которые они должны» применять в процессе перенаправления дел, потому что они «отнимают у них слишком много времени». Как участники I уровня, так и II уровня, планируют и посвящают свое время выполнению мероприятий, отраженных в планах деятельности: например, по заполнению полугодовых или годовых статистических отчетов, но и не мероприятиям, отнесенным к их обязанностям. В то же время, были установлены примеры, когда должностные инструкции четко предусматривают обязанности, указанные в оцениваемых Механизмах.

Согласно обязанностям, предусмотренным Законом 140/2013, местный орган опеки обеспечивает прием и регистрацию уведомлений о нарушении прав ребенка, принимает меры в случае выявления детей, находящихся в ситуации риска, и координирует рассмотрение уведомлений о нарушении прав ребенка (подп. а), б) части 1 ст.6), а территориальный орган опеки принимает, регистрирует и передает согласно компетенции уведомления о нарушении прав ребенка и, в пределах своих полномочий, оказывает поддержку местным органам опеки в процессе выявления, оценки и оказания помощи детям, находящимся в ситуации риска, и детям, разлученным с родителями, и участвует в данном процессе в случае необходимости (подп. а), б) части 1 ст.7).

Таким образом, согласно Пояснительной записке МЗТСЗ о внедрении ПП 270/2014, в 2019 году органами опеки было зарегистрировано 4435 запросов по своей инициативе и 3292 уведомления о подозрении на насилие (1263 случая), пренебрежение (6257 случаев), эксплуатацию (254 случая) и торговли (15 случаев) в отношении детей, в том числе 515 и 317, соответственно, в отношении детей в возрасте до 2 лет (Таблица 5). Уведомления в 2019 году были направлены в 646 случаях сферой образования, в 2113 случаях - сферой общественного порядка и в 533 случаях – медико-санитарной сферой. В результате оценок, проведенных органом опеки, подтвердились 2833 уведомления (86%) и 4253 запросов по собственной инициативе (96%).

В процессе изучения документов для данного Доклада были обнаружены, по меньшей мере, три попытки мониторинга (ФГ; ИС16), предпринятые начиная с 2017 года, относительно внедрения механизма, предусмотренного в ПП 270/2014. Первая попытка

такого рода была предпринята Постоянным секретариатом Национального совета по защите прав ребенка в 2017 году в отношении данных за 2016 год. Хотя информация и не была опубликована, она дает большой объем данных с географической разбивкой (по районам, населенным пунктам/муниципиям), по отраслям (социальная, образование, общественный порядок, здравоохранение), а также данные о подозрениях и о подтвержденных случаях по каждому виду насилия, злоупотребления, эксплуатации и торговли. Следующие два годовых мероприятия по мониторингу (2018 и 2019 годы) были проведены МЗТСЗ.

Одновременно в процессе сбора данных для этого Доклада, главным образом, на местном уровне, часто указывалось на разные форматы инструментов годового мониторинга ПП 270/2014, а также периоды с отсутствием отчетности (ИС14; ИС2; ИС6).

Таким образом, мониторинг внедрения ПП 270/2014 все еще остается вызовом для системы защиты ребенка. Хотя можно найти учетные данные, как по каждой отдельной сфере, так и на уровне органа опеки, все же пока отсутствует единая система отраслевого и межотраслевого мониторинга внедрения ПП 270/2014, и в результате имеющиеся данные (учетные данные) различаются и трудно поддаются анализу³⁵.

g) Обеспечение партнерств и адекватной координации с другими заинтересованными сторонами, работающими в сфере защиты ребенка, для достижения синергии и исключения накладок в процессе внедрения оцениваемых механизмов

Координация внутри отрасли (здравоохранение, социальная сфера, общественный порядок, здравоохранение) осуществляется обычно по применяемым к отрасли стандартам/ приемам. Межотраслевая координация проводится, в том числе, в рамках целого ряда межпрофильных комиссий/групп, членами которых являются одни и те же участники, а задачи соответствующих формирований расплывчатые или одинаковые.

В процессе оценки были найдены примеры взаимодействия между тремя указанными межотраслевыми механизмами, а также вызовы. Исходя из установленных

³⁵ Toartă, V., Simboteanu, D., CNPAC 2019. Notă analitică privind cooperarea intersectorială în domeniul identificării, evaluării, referirii, asistenței și monitorizării copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului pentru anii 2017-2018.

реальных условий, было преимущественно рассмотрено взаимодействие между Механизмом, предусмотренным в ПП 1182/2010, и Механизмом, предусмотренным в ПП 270/2014, с учетом того, что Механизм, предусмотренный в ПП 143/2018, еще не внедрен, а также очень малоизвестен.

Перенаправление некоторых случаев/дел для принятия мер по вмешательству или помощи между отраслями (здравоохранение, социальное обеспечение, образование, общественный порядок) – обычное мероприятие, хотя применяется не всегда (ИС1; ИС5; ИС14). В то же время, если какой-либо случай попадает в поле зрения местного социального работника, тогда он наверняка будет принят во внимание для любого типа вмешательства, независимо от того, кто сообщил о случае, и в чем заключается проблема (ИС14; ИС18; ИС5). Вместе с тем, как видно, есть случаи, выявляемые через Механизм, предусмотренный в ПП 1182/2010, о котором территориальный орган опеки узнает только в периоде составления Годового отчета по данному механизму (ИС14; ИС16; ИС19).

Профиль взаимодействия оцениваемых механизмов было сложно определить. Вместе с тем, в некоторых районах оценщикам были представлены примеры межотраслевого вмешательства, когда несколько систем через разные механизмы вмешались для решения одного и того же дела. Хотя такие примеры сами по себе ценны и могут служить многообещающей практикой, они требуют отдельной оценки.

В целом была отмечена и сложность определения того, что означает взаимодействие сотрудничество между оцениваемыми Механизмами или на уровне оцениваемых механизмов.

h) Затраты на единицу/каждого ребенка по разным мероприятиям, проводимым в рамках оцениваемых механизмов; Уровень эффективности затрат оцениваемых механизмов

Хотя все три оцениваемых механизма содержат точные процессы и обязанности (некоторые даже новые) для ряда специалистов, согласно пояснительным (общедоступным) запискам к проектам ПП об утверждении данных механизмов был сделан вывод, что их внедрение не требует дополнительных затрат из государственного бюджета.

Как респонденты уровня менеджеров, так и специалисты на местах отметили, что «никогда не слышали, чтобы у данных механизмов были бюджеты», но что «было бы хорошо, потому что иногда, например, только чтобы собрать многопрофильную группу или провести оценку в населенном пункте, необходимо иметь средство передвижения» (ИС10; ИС14). Дополнительно, как минимум один специалист указал, что беседа заставила его «задуматься о стоимости труда людей (специалистов), задействованных в этих процессах (механизмах)», и о необходимости хотя бы «обеспечить внесение всех обязанностей и полномочий каждого специалиста в Должностные инструкции». Все это для того, чтобы, с одной стороны, обеспечить обязательность выполнения функций конкретным специалистом, а с другой – чтобы оценить рабочее время, которое данному специалисту необходимо посвятить выполнению этих обязанностей.

С теоретической точки зрения, эффективность определяется как соотношение полученных результатов (товаров, услуг) и ресурсов, использованных на их производство (время специалистов, пособия). Хотя был запрошен (у всех районов) ряд статистических данных о результатах внедрения оцениваемых механизмов, они либо не были предоставлены, либо были предоставлены отрывочно (например, статистические данные по ПП 270/2014 по сфере образования или статистические данные по ПП 1182/2010 по социальной сфере). Таким образом, попытки измерить эффективность механизмов, по меньшей мере, на уровне административно-территориальной единицы не увенчались успехом. Дополнительно отмечается, что в ходе собеседований, проведенных с разными специалистами, многие из них не были в состоянии хотя бы четко разграничить свои обязанности по тому или иному механизму, а также оценить необходимое время на их выполнение.

Главным вызовом при оценке эффективности и действенности на уровне каждой административно-территориальной единицы остается наличие организованного процесса сбора данных по каждому отдельному механизму, а также их аккуратность.

Глава IV. Выводы и рекомендации

В процессе сбора данных всех респондентов попросили дать оценку межотраслевому сотрудничеству в целом или по определенному механизму, а также предложить свои возможные изменения в оцениваемые Механизмы. Таким образом, эти выводы и рекомендации во многом являются совместным продуктом участников оценки.

- 1) Механизмы межотраслевого сотрудничества, рассмотренные в ходе данной оценки, внедряются частично или не внедряются совсем:
 - a. ПП 143/2018 не внедряется, и поэтому невозможно дать оценку его эффективности; Все три карты (наблюдения, оценки и планирования) по выполнению процедур межотраслевого сотрудничества по первичному предупреждению рисков относительно благополучия ребенка еще не утверждены так, как указано в ПП (совместным приказом МЗТСЗ и МОКИ);
 - b. ПП 1182/2010 охватывает сегмент крайне уязвимых бенефициаров (дети в возрасте до 5 лет и женщины репродуктивного возраста (15 – 49 лет), находящиеся в ситуации риска), который рассматривает с точки зрения предупреждения насилия, пренебрежения и защиты детей, однако нет координации или синхронизации с процедурами, предусмотренными в ПП 270/2010, касающимися всех детей;
 - c. ПП 270/2014, хотя и лучше всего известно и чаще всего применяется, считается всесторонним с точки зрения рассмотрения проблем защиты ребенка, все же не обеспечивает защиту всем детям, находящимся в ситуации риска (например, дети, находящиеся на улице, дети, которые бросают школу и др.), жертвам или потенциальным жертвам насилия, а ответственные работники местного уровня еще сталкиваются с трудностями при его внедрении; На момент разработки данного Доклада еще не утверждены, как указано в ПП, Руководство по практическому применению механизма межотраслевого сотрудничества и Методология психологической оценки и составления Отчета о психологической оценке детей-жертв;
- 2) Результаты оцениваемых здесь Механизмов межотраслевого сотрудничества не осваиваются в полном объеме ни на местном, ни на национальном уровне;

- 3) Системы мониторинга и оценки Механизмов межотраслевого сотрудничества на местном и национальном уровне еще слабо развиты; Некоторые сферы, как например, образование или правопорядок ведут мониторинг собственных показателей, а данные периодически публикуют;
- 4) Специалисты разных уровней употребляют такие словосочетания, как «сотрудничество/межотраслевое/межведомственное/многоотраслевое/многостороннее сотрудничество», но немногие из них способны объяснить их смысл на практике – на уровне конкретной деятельности;
- 5) Оцениваемые Механизмы накладываются на разных этапах процедур, главным образом, в случае одного и того же бенефициара; Специалистов с передовой линии (местного уровня) обычно касаются все механизмы, не делая различий между ними;
- 6) Существующие программы обучения оцениваемым Механизмам во многом основаны на поддержке, оказываемой организациями гражданского общества, и лишь частично покрывают потребности. Особенно ценится опыт обучения, у которого, точно так же, как и у оцениваемых Механизмов, есть многопрофильная и межотраслевая перспектива, а также визиты по обмену опытом, и те, в которых инструкторами выступают коллеги-практики;
- 7) Ожидания со стороны сфер образования, здравоохранения, правопорядка от деятельности местного социального работника велики и не всегда соразмерны с его обязанностями; Прием на работу специалиста по защите ребенка на местном уровне ожидается всеми участниками механизмов межотраслевого сотрудничества, хотя, нет ясности относительно его функций в соотношении с обязанностями местного социального работника;
- 8) У специалистов местного уровня большие ожидания по поводу внедрения Закона 299/2018; Предусмотренный в законе межотраслевой Механизм сотрудничества отсутствует, хотя он действует с 01.01.2020 г.;
- 9) Оцениваемые Механизмы обладают определенной степенью гибкости и считаются всесторонними, и все же в чрезвычайных условиях (например, в положении, вызванном пандемией SARS-CoV-2) они не применяются или применяются частично;

10) Отсутствуют процедуры подачи жалоб, доступные и удобные детям в рамках Механизмов межотраслевого сотрудничества; Самым уязвимым детям ограничивается право на мнение;

11) Механизмы межотраслевого сотрудничества не определены с точки зрения затрат, хотя возлагают на ряд специалистов процессы и обязанности (некоторые даже новые).

Учитывая все вышеуказанные выводы, основные рекомендации заключаются в следующем:

- 1) Концептуальный пересмотр Механизмов, призванных предупреждать и вмешиваться в случаи насилия и злоупотребления, для предупреждения возможного дублирования по отраслям, а также между отраслями; Четкое разграничение пределов вмешательства по каждому отдельному механизму по каждому участнику, имеющему обязанности в рамках данных механизмов;
- 2) Срочная разработка и утверждение всех необходимых документов для нормального функционирования оцениваемых механизмов, в том числе руководств, справочников, методологий и т.д., предусмотренных в ПП 270/2014 в ПП 143/2018; Незамедлительная разработка и утверждение Механизма межотраслевого сотрудничества, предусмотренного в Законе 299/2018;
- 3) Строгий мониторинг органами центрального публичного управления и соблюдение предельных сроков, назначенных в ПП и законах, обеспечивая тем самым полное и эффективное выполнение их целей;
- 4) Внедрение единых межотраслевых механизмов мониторинга выполнения ПП 1182/2010, ПП 270/2014, ПП 143/2018 и периодическое опубликование данных, для возможности их использования при разработке межотраслевых программ по защите ребенка на местном и национальном уровне;
- 5) Периодическая оценка последствий выполнения ПП 1182/2010, ПП 270/2014, ПП 143/2018 и их пересмотр при каждой необходимости для предотвращения возможных упущений, в основном, связанных с самыми уязвимыми группами, а также дублирования;
- 6) Разработка профильными министерствами программ обучения, в том числе непрерывного и на рабочем месте, для всех участников механизмов межотраслевого сотрудничества, предусматривающих единый подход по всей стране по каждому

адресному механизму; Обеспечение охвата услугами обучения всех районов в равной степени;

- 7) Прием на работу в каждую примэрию специалиста по защите ребенка с четким разграничением его полномочий по отношению к полномочиям местного социального работника;
- 8) Разработка планов действий в непредвиденных ситуациях и методических указаний/руководств по внедрению механизмов межотраслевого сотрудничества в кризисных ситуациях;
- 9) Введение и проактивное продвижение процедур подачи жалоб на всех уровнях и обеспечение доступа к ним всем детям, главным образом, самым уязвимым;
- 10) Обеспечение органами центрального публичного управления расчетов затрат на внедрение любого нормативного документа или документа о политиках; Соответствующая оценка и планирование затрат на внедрение оцениваемых здесь межотраслевых Механизмов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Таблица 1. Ежегодное колебание количества детей, находящихся в ситуации риска

	2017	2018		2019	
На начало года (всего на учете), в том числе	7471	7996		10318	
0-2 года	н/п	398		904	
с ограниченными возможностями	н/п		136		222
Взятых на учет в отчетном году (новые случаи), в том числе	3743	7480		8005	
0-2 года	н/п	888		876	
с ограниченными возможностями	н/п		199		219
Снятых с учета в отчетном году, в том числе	3631	5131		7370	
0-2 года	н/п	309		752	
с ограниченными возможностями	н/п		116		203
На конец отчетного года (всего на учете), в том числе	7583	10345		10953	
0-2 года	н/п	977		1028	
с ограниченными возможностями	н/п		219		238

Источник: Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты. Ежегодные статистические отчеты CER103 за 2017, 2018, 2019³⁶ годы.

Таблица 2. Дети, находящиеся в ситуации риска (новые случаи)

	2017	2018		2019	
Всего	3743	7480		8005	
<i>Из них,</i>					
- Дети, подвергающиеся насилию	714	1057		987	
0-2 года	н/п	68		60	
с ограниченными возможностями	н/п		24		5
- Пренебрежение детьми	2241	5569		6243	
0-2 года	н/п	763		776	
с ограниченными возможностями	н/п		161		177
- Дети бродяжничают, попрошайничают, занимаются проституцией	69	99		92	
0-2 года	н/п	1		0	
с ограниченными возможностями	н/п		2		2
- Дети лишены ухода и надзора со стороны родителей вследствие отсутствия таковых по месту проживания по неизвестным причинам	197	242		210	
0-2 года	н/п	21		11	
с ограниченными возможностями	н/п		3		10
- Оба родителя (единственный родитель) умерли	223	243		224	
0-2 года	н/п	2		6	
с ограниченными возможностями	н/п		2		10
- Дети живут на улице, убежали или были изгнаны из дома	33	42		16	
0-2 года	н/п	0		1	
с ограниченными возможностями	н/п		3		0
- Оба родителя (единственный родитель) отказались от выполнения своих обязанностей по выращиванию и уходу за ребенком	216	185		137	
0-2 года	н/п	26		12	
с ограниченными возможностями	н/п		4		14
- Дети брошены родителями	33	31		51	
0-2 года	н/п	7		10	
с ограниченными возможностями	н/п		0		0
- В отношении родителей (единственного родителя) ребенка установлена мера судебной охраны (временная охрана, попечительство или опека)	17	12		20	

³⁶ Доступно на <https://msmps.gov.md/informatie-de-interes-public/rapoarte/rapoarte-anuale/>

0-2 года	н/п		0			0	
с ограниченными возможностями	н/п			0			1
- Дети-жертвы преступлений, в том числе торговли/эксплуатации	н/п	н/п			25/6/3		
0-2 года	н/п		н/п			0/0/0	
с ограниченными возможностями	н/п			н/п			0/0/0

Источник: Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты. Ежегодные статистические отчеты CER103 за 2017, 2018, 2019 годы³⁷

Таблица 3. Причины ежегодного снятия с учета детей, находящихся в ситуации риска

	2017	2018		2019	
Всего	3631	5131		7370	
в том числе					
1. Оставлены в семье/решенное дело	2351	3070		5184	
2. Разлучены в семье и помещены в социальную службу	492	620		523	
3. Достигли совершеннолетия	319	495		377	
4. Прочее	469	946		1286	
в том числе					
0-2 года	н/п		309		752
с ограниченными возможностями	н/п			116	203
Из них,					
- Дети, подверженные насилию	721	740		1166	
0-2 года	н/п		32		94
с ограниченными возможностями	н/п			3	11
- Пренебрежение детьми	2087	3310		5386	
0-2 года	н/п		212		635
с ограниченными возможностями	н/п			110	163
- Дети бродяжничают, попрошайничают, занимаются проституцией	121	82		106	
0-2 года	н/п		0		0
с ограниченными возможностями	н/п			0	9
- Дети лишены ухода и надзора со стороны родителей вследствие отсутствия таковых по месту проживания по неизвестным причинам	112	274		230	
0-2 года	н/п		17		9
с ограниченными возможностями	н/п			0	0
- Оба родителя (единственный родитель) умерли	209	350		242	
0-2 года	н/п		10		3
с ограниченными возможностями	н/п			1	4
- Дети живут на улице, убежали или были изгнаны из дома	45	31		27	
0-2 года	н/п		0		1
с ограниченными возможностями	н/п			0	6
- Оба родителя (единственный родитель) отказались от выполнения своих обязанностей по выращиванию и уходу за ребенком	299	270		158	
0-2 года	н/п		29		6
с ограниченными возможностями				1	10
- Дети брошены родителями	26	50		37	
0-2 года	н/п		9		4
с ограниченными возможностями	н/п			0	0
- В отношении родителей (единственного родителя) ребенка установлена мера судебной охраны (временная охрана, попечительство или опека)	11	24		9	
0-2 года	н/п		0		0
с ограниченными возможностями	н/п			1	0
- Дети-жертвы преступлений, в том числе торговли/эксплуатации	н/п	н/п			9/7/0

³⁷ Доступно на <https://msmps.gov.md/informatie-de-interes-public/rapoarte/rapoarte-anuale/>

0-2 года	н/п		н/п			0/0/0	
с ограниченными возможностями	н/п		н/п				0/0/0

Источник: Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты. Ежегодные статистические отчеты CER103 за 2017, 2018, 2019³⁸ годы.

Таблица 4. Дети, разлученные с родителями (новые случаи)

Всего	2017			2018			2019		
в том числе									
0-2 года		626			1409			1184	
Из них, по причинам									
(1) Оба (единственный) родителя находятся за границей, в том числе	11215			18095			13897		
0-2 года		474			1294			1010	
(2) Дети, которым присвоен статус временно оставшихся без попечения родителей, в том числе	481			518			599		
0-2 года		44		60	763			82	
с ограниченными возможностями			н/п			н/п			7
(3) Дети, которым присвоен статус оставшихся без попечения родителей, в том числе	690			771			551		
0-2 года		52			48			48	
с ограниченными возможностями			н/п			н/п			5
Из них, по причинам									
(3.1) родители умерли				292			370		155
(3.2) родители лишены родительских прав				381			382		380
(3.3) дети брошены родителями				7			3		5
(3.4) прочее				10			16		11
(4) Дети, отобранные у родителей в связи с непосредственной угрозой их жизни или здоровью	363			384			356		
0-2 года		81			65			63	
с ограниченными возможностями			н/п			6			5

Источник: Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты. Ежегодные статистические отчеты CER103 за 2017, 2018, 2019³⁹ годы.

³⁸ Доступно на <https://msmps.gov.md/informatie-de-interes-public/rapoarte/rapoarte-anuale/>

³⁹ Доступно на <https://msmps.gov.md/informatie-de-interes-public/rapoarte/rapoarte-anuale/>

Таблица 5. Данные о выполнении ПП270/2014 в 2019 году

Профиль		Уведомления	Запросы по собственной инициативе
		в том числе от - образовательных учреждений 646 - органов общественного порядка 2113 - медико-санитарных учреждений 533	
Местность проживания	Городская	1843	1443
	Сельская	1453	2822
Половой признак	Девочек	1454	2226
	Мальчиков	1840	2039
Возрастные группы	0-2 года	317	515
	3-6 лет	699	1087
	7-17 лет	2278	2663
Всего, в том числе по причине		3292	4435
	Насилия, включая	1263	
	физическое		792
	сексуальное		56
	психологическое		368
	моральное		15
	экономическое		32
	Пренебрежения	6251	
	Трудовой эксплуатации	254	
	Жертвы торговли	2	
Предполагаемые жертвы торговли	13		
Всего подтверждено, в том числе		2833	4253

Источник: Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты. Данные предоставлены по запросу.

Таблица 6. Случаи подозрения на насилие, сообщенные работниками сферы образования

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Физическое насилие	3026	6413	5498	5498	4666	4387	4529
Эмоциональное насилие	1940	3854	2837	2523	2417	2514	2562
Пренебрежение	1164	2786	2373	2478	2502	2251	2669
Трудовая эксплуатация	281	411	176	231	120	108	105
Сексуальное насилие	61	56	49	52	41	57	43

Источник: Министерство образования, культуры и исследований. Статистические отчеты о предупреждении насилия⁴⁰

Таблица 7. Система образования: Ведение дел о подозрении на насилие

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Дела, рассмотренные в учебном заведении	9451	12523	9352	9129	8149	7758	8220
Перенаправленные дела	595	1002	1586	1656	1755	1559	1688

Источник: Министерство образования, культуры и исследований. Статистические отчеты о предупреждении насилия⁴¹

⁴⁰ Доступно на <https://mecc.gov.md/ro/content/prevenirea-si-combaterea-violentei>

⁴¹ Доступно на <https://mecc.gov.md/ro/content/prevenirea-si-combaterea-violentei>

Картографирование участников

	Участники (ведомства и специалисты)	ПП 1182/2010	ПП 270/2014	ПП 143/2018
1	Специалист по защите прав ребенка из состава примэрии / Местный социальный работник/Менеджер случая	П. 24	П. 8, 25, 26, 28, 30, 33, 37	
2	Директор/руководитель учреждений интернатного типа		П. 39,44, 61, 62, 63	
3	Ассистент семейного врача государственного медико-санитарного учреждения	П. 23		П. 4, 9, 10, 11, 12
4	Семейный врач	П. 21, 22		П. 13, 14
5	Главный специалист по медицинской помощи матери и ребенку/ Заместитель директора по медицинской помощи матери и ребенку территориальной медицинской ассоциации / Заместитель директора по медицинской части муниципальной больницы	П. 18		
6	Директор универсального государственного медико-санитарного учреждения, оказывающего первую помощь			П. 8
7	Руководитель медико-санитарных учреждений		П. 39, 42, 52, 53, 56, 58	
8	Работник медико-санитарных учреждений		П. 6, 34, 35, 51	
9	Классный руководитель учебного заведения/ воспитатель группы дошкольного образовательного учреждения			П. 4, 9, 10, 11, 12
10	Работник учебного заведения		П. 6, 34, 35, 59, 60	
11	Методист дошкольного учреждения			П. 13, 14
12	Координатор учебного заведения по вопросам злоупотребления, пренебрежения, эксплуатации и торговли		П. 6, 34, 35, 64	П. 13, 14
13	Заместитель директора учебного заведения			П. 13, 14
14	Директор/ менеджер учебных заведений		П. 39, 44, 61, 62, 63	П. 8, 13, 14
15	Сотрудники полиции		П. 6, 18, 21, 34, 35, 45, 46, 49, 50	
16	Руководитель правоохранительных органов		П. 39	
17	Территориальная структура по социальному обеспечению	П. 20		
18	Центр здоровья/центр семейных врачей/ территориальная медицинская ассоциация/Консультационный отдел районной/муниципальной больницы	П. 18		
19	Медико-санитарные учреждения		П. 2, 3, 41	
20	Учреждения дошкольного, начального, общего художественного и спортивного, среднего специального образования, интернатные учреждения любого типа		П. 2, 3, 43	
21	Медицинское учреждение вторичного и третичного уровня (республиканские, районные/муниципальные больницы, в том числе родильные дома)	П. 19		
22	Районный/муниципальный/местный совет по защите прав ребенка	П. 17		
23	Районный/муниципальный/местный совет	П. 15, 16		
24	Территориальный орган опеки		П. 2, 3, 40	
25	Местный орган опеки		П. 2, 3, 7, 11, 14-18, 20, 22, 27, 36, 40	
26	Органы местного публичного управления		П. 2, 3	
27	Национальная комиссия по населению и развитию	П. 14		
28	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	П. 11, 12, 13	П. 2, 4	
29	Министерство внутренних дел		П. 2, 4	
30	Министерство образования, культуры и исследований		П. 2, 4	

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ

1.1. Введение

Методология обращается к условиям Конкурса, опубликованного офисом Народного адвоката по правам ребенка <http://ombudsman.md/news/invitatie-nvitatie-de-participare-la-concursul/?fbclid=IwAR0skwrncпCc31xTCiNSUT5zN1cXkiWDIQ2ND-icnd17ppwByRDWw3cyE64>, который поставил перед собой цель провести независимую оценку эффективности и действенности механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка, в том числе:

- механизма межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому (ПП № 1182 от 22.12.2010 г.⁴²);
- механизма межотраслевого сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли (ПП № 270/2014⁴³);
- межотраслевого взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка (ПП № 143/2018⁴⁴).

Инициатива соответствует обязательствам, принятым Офисом Народного адвоката в Планах действий на 2020 год и Соглашении, заключенном им с UNICEF.

Оценка призвана способствовать улучшению положения в области прав ребенка в Республике Молдова.

1.2. Конкретные цели оценки:

- a) анализ нормативной и концептуальной базы механизмов межотраслевого сотрудничества в сфере защиты ребенка с национальной и международной точки зрения;
- b) анализ взаимодействия механизмов межотраслевого сотрудничества на разных этапах процедуры;
- c) установление фактически задействованных участников (ведомства и специалисты) и их ролей в механизмах межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка (медицинские работники, социальные работники, примары, педагогические кадры, сотрудники полиции и т.д.): вызовы, решения и т.д.;

⁴² Правительство Республики Молдова, ПП № 1182 от 22.12.2010 г. об утверждении Положения о механизме межотраслевого сотрудничества в медико-социальной области в целях предупреждения и снижения уровня материнской, детской смертности и смертности среди детей в возрасте до 5 лет на дому. Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103311&lang=ro#

⁴³ Правительство Республики Молдова, ПП № 270 от 08.04.2014 г. об утверждении Инструкций по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей - жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли. Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=18619&lang=ro

⁴⁴ Правительство Республики Молдова, ПП № 143 от 12.02.2018 г. об утверждении Инструкции о механизме межведомственного взаимодействия для первичного предупреждения рисков относительно благополучия ребенка. Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102076&lang=ro

d) анализ того, в какой мере ресурсы оцениваемых механизмов (средства, экспертиза, время и т.д.) превращаются в результаты, а их цели достигаются, с учетом их относительной важности.

Особое внимание следует уделять отражению процедур обращения с жалобами детей в рамках оцениваемых механизмов.

Процесс будет учитывать Конвенцию ООН по правам ребенка⁴⁵, с повышенным вниманием к степени соблюдения⁴⁶ права на здравоохранение (ст.24), права на жизнь (ст.6), права на образование (ст. 28), права на медицинскую помощь (ст. 24), права на семью (ст. 9, 18), права на мнение (ст. 12), права на защиту (ст. 40), права на защиту от злоупотреблений и насилия (ст.19), права на физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию детей – жертв насилия (ст.39). Дополнительно будет принята во внимание Конвенция СоЕ по защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений⁴⁷ (Лансароте, 25.10.2007 г.), а также Конвенция о правах лиц с ограниченными возможностями⁴⁸.

Учитывая все ограничения такой оценки, процесс будет направлен и на возможный поиск положительной практики межотраслевого сотрудничества в сфере защиты ребенка.

1.3.Оценочные вопросы:

Эффективность механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка: в какой мере механизмы достигают своих намеченных целей в том виде, в котором они обозначены в документах о деятельности

ОВ1: Каково видение, миссия и цели рассматриваемых механизмов? А их показатели эффективности?

ОВ2: В какой мере механизмы достигают своих намеченных задач и целей эффективности?

ОВ3: В какой мере механизмы способствуют, за счет достижения целей, поддержке уязвимых детей (в том числе, но не ограничиваясь ими, молдавских детей, выявленных в условиях риска за пределами Республики Молдова, иностранных детей, выявленных в условиях риска в Республике Молдова, детей без сопровождения, детей, находящихся в условиях улицы, детей приднестровского региона Республики Молдова и т.д.), и их родителей/ухаживающих за ними лиц в улучшении ими своего положения и преодолении вызовов?

ОВ4: В какой мере и как внедрение механизмов соответствовало изменившимся внешним условиям и незапланированным последствиям (как положительным, так и

⁴⁵ Генеральная ассамблея ООН, Конвенция по правам ребенка. Резолюция Генеральной ассамблеи 44/25 от 20.11.1989 г. Доступно на: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (английский текст) и на

<https://www.unicef.org/moldova/media/1401/file/Conventia-cu-privire-la-drepturile-copilului.pdf> (румынский текст)

⁴⁶ Комитет ООН по правам ребенка, 29.09.2017 г. Заключительные рекомендации по сводному четвертому и пятому периодическим докладом Республики Молдова. Доступно (на английском, румынском и русском языках) на <https://www.unicef.org/moldova/rapoarte/observa%C5%A3ii-finale-cu-privire-la-raportul-periodic-combinat-al-patrulea-%C5%9Fi-al-cincilea>

⁴⁷ Совет Европы, Конвенция по защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений, Лансароте, 25.10.2007 г. Доступно на: <https://rm.coe.int/conventia-lanzarote-brosura-ro/16809508ee>

⁴⁸ Генеральная ассамблея ООН, Резолюция A/RES/61/106 от 24.01.2007 г., Конвенция о правах лиц с ограниченными возможностями. Доступно на: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117839&lang=ro

отрицательным), важным для запланированных результатов? Какие используются стратегии для учета меняющейся среды? Каковы эти стратегии успеха?

ОВ:5: В какой мере механизмы способствуют осуществлению прав детей в рамках системы защиты ребенка?

Эффективность механизмов межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка: насколько задействованные органы используют свои ресурсы (средства, имущество, экспертизу и т.д.) для получения запланированных результатов путем внедрения оцениваемых механизмов.

ОВ6: Насколько эффективно управляются мероприятия, проводимые в рамках оцениваемых механизмов, с учетом имеющихся ресурсов и ограничений времени? Какие механизмы мониторинга и оценки используют авторы для обеспечения того, чтобы их деятельность способствовала достижению в установленные сроки целей, предусмотренных оцениваемыми Механизмами?

ОВ7: В какой мере менеджмент компетентных органов обеспечил партнерства и адекватное согласование с другими заинтересованными сторонами, работающими в области защиты ребенка, для достижения синергии и исключения накладок в процессе внедрения оцениваемых механизмов?

ОВ8: Каковы затраты на единицу/каждого ребенка по разным мероприятиям, проводимым в рамках оцениваемых механизмов?

ОВ9: Каков уровень эффективности затрат оцениваемых механизмов?

Прочее

ОВ10: Каким образом и отражаются ли в национальной и местной нормативной базе международные стандарты в соответствующей области?

ОВ11: Какие участники (ведомства и специалисты) фактически задействованы и каковы их роли в механизмах межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка (медицинские, социальные работники, примары, педагогические кадры, сотрудники полиции и т.д.).

1.4.Методология

Оценка будет предусматривать процесс сбора количественных и качественных данных, имеющихся по каждому отдельному механизму на национальном и местном уровне. В целях уточнения практической применимости оцениваемых механизмов, будет проанализирован опыт муниципий Кишинева и Бэлць, а также 6 районов, в том числе как минимум двух, расположенных в правобережье Днестра и оказывающих поддержку детям и семьям левобережья Днестра.

Данные будут собраны путем: 1) изучения документов в кабинете, 2) онлайн-опроса, 3) углубленных собеседований, 5) предметных исследований.

Изучение документов в кабинете

Сбор вторичных данных из официальных документов (Отчеты, статистические данные и т.д.), общие научные работы, опубликованные статьи и т.д., а также из специальных исследований, включая предыдущие оценки.

Онлайн-опросы/анкетирование

Будут применяться как минимум 160 онлайн-анкет в целях сбора подробной и конкретной информации от определенной группы лиц (специалисты)/учреждения (государственные и частные).

Собеседования

Будет удаленно организовано как минимум 20 углубленных собеседований (с вице-председателями районов, ответственными за социальную сферу; с ответственными лицами по финансам на уровне районных/муниципальных органов власти; со специалистами по защите ребенка Управлений/отделов социального обеспечения и защиты семьи; с практиками, задействованными во внедрении положений как минимум двух из трех оцениваемых механизмов и т.д.), для получения подробных данных о внедрении оцениваемых механизмов на местном уровне.

Предметные исследования

Рассмотрение нескольких конкретных случаев или ситуаций, через которые будет выяснена информация о механизмах межотраслевого сотрудничества в области защиты прав ребенка в целом или их элементах на местном уровне. Решение о том, какие предметные исследования будут отобраны, будет принято в конце этапа сбора данных.

1.5. Этапы внедрения

Выполнение целей оценки будет происходить в *3 последовательных этапа*: 1) подготовительный этап; 2) этап сбора данных; 3) этап анализа.

Подготовительный этап

В ходе этого этапа будут проанализированы все важные нормативные акты, обзоры, проведенные ранее исследования, имеющиеся статистические данные, а также сопутствующие документы (при наличии таковых). Собранная информация послужит для: разработки инструментов по сбору данных; доработки списка намеченных субъектов для собеседований, обсуждений и т.д. Также на этом этапе будет определена важность и других механизмов межотраслевого сотрудничества (напр. национальной системы перенаправления жертв и потенциальных жертв торговли).

Продукты, предоставленные по завершении данного этапа (1 апреля 2020 г.):

- Подробный рабочий план с оценочной хронологией
- Методология и инструменты
- Структура Тематического оценочного доклада
- Первичный список литературы.

Этап сбора данных

В ходе этого этапа будут собраны все данные согласно методологии и с применением установленных инструментов. Необходимо полное участие Офиса омбудсмена в процессе сбора данных: рассылка официальных писем; координация собеседований (при необходимости), ФГ и т.д.

Продукты, предоставленные по завершении данного этапа (20 апреля 2020 г.):

- Список опрошенных лиц и копии собеседований, обсуждений в ФГ;

- Предварительная версия Тематического оценочного доклада.

Этап анализа

Вся собранная информация будет проанализирована и сведена в Тематический отчет. Для согласования выводов/наблюдений будут использоваться результаты копий собеседований и групповых обсуждений и т.д. Проект тематического доклада вместе с выводами и рекомендациями пройдет консультации с командой Офиса омбудсмена, при необходимости, с UNICEF, и в итоге доработан. Также документ пройдет консультации с органами публичного управления, предоставившими первичную информацию. На основе полученных после консультаций рекомендаций и предложений оценочный доклад будет завершен.

Продукты, предоставленные по завершении данного этапа (18 мая 2020 г.):

- Итоговый оценочный тематический доклад с заключениями, выводами и рекомендациями;
- Краткое представление Доклада в формате PowerPoint или другом, по решению оценщиков.

***Примечание:** Предельные сроки будут предусмотрены, исходя из развития обстановки по SARS-CoV-2 по стране. С учетом этого вызова, из методологии были исключены методы сбора данных, обязательно предполагающие межчеловеческий контакт.*

Собеседования

	<i>Дата</i>	<i>Количество лиц</i>	<i>Сфера</i>	<i>Код собеседования</i>
1.	11.06.2020	1	ОМПУ	ИС1
2.	11.06.2020	1	ОЦПУ	ИС2
3.	12.06.2020	1	Здравоохранение	ИС3
4.	12.06.2020	1	Образование	ИС4
5.	15.06.2020	1	Здравоохранение	ИС5
6.	15.06.2020	2	ОЦПУ	ИС6
7.	15.06.2020	1	ОМПУ	ИС7
8.	16.06.2020	1	Социальная	ИС8
9.	17.06.2020	1	Образование	ИС9
10.	17.06.2020	2	Социальная	ИС10
11.	18.06.2020	1	Образование	ИС11
12.	19.06.2020	1	Социальная	ИС12
13.	19.06.2020	1	Образование	ИС13
14.	19.06.2020	1	Социальная	ИС14
15.	13.07.2020	8	Фокус-группа гражданское общество	ФГ
16.	26.06.2020	1	Социальная	ИС15
17.	07.08.2020	1	ОЦПУ	ИС16
18.	17.08.2020	1	Здравоохранение	ИС17
19.	19.08.2020	1	ОМПУ	ИС18
20.	25.08.2020	2	ОЦПУ	ИС19
21.	26.08.2020	1	Полиция	ИС20
22.	26.08.2020	1	Полиция	ИС21
23.	26.08.2020	1	ОГО	ИС22