

**Детский фонд Организации
Объединенных Наций**

Исполнительный совет

Вторая очередная сессия 2006 года

6–8 сентября 2006 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Резюме среднесрочных обзоров и основных оценок
страновых программ****Центральная и Восточная Европа и Содружество
Независимых Государств***Резюме*

Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения 1995/8 Исполнительного совета (E/ICEF/1995/9/Rev.1), в котором секретариату было предложено представить Совету резюме по итогам среднесрочных обзоров (ССО) и основных оценок страновых программ, указав, среди прочего, достигнутые результаты, извлеченные уроки и необходимость внесения каких-либо коррективов в ту или иную страновую программу. Совет должен прокомментировать эти доклады и, в случае необходимости, дать секретариату руководящие указания. В настоящем докладе излагаются выводы, сделанные по итогам шести оценок и трех исследований, проведенных в 2004, 2005 и 2006 годах по основным вопросам, которые затрагивают положение детей в регионе Центральной и Восточной Европы и Содружестве Независимых Государств (ЦВЕ/СНГ). В 2005 году среднесрочные обзоры в этом регионе не проводились.

* E/ICEF/2006/18.



Введение

1. Во всем регионе ЦВЕ/СНГ наблюдается экономический рост, и с 2000 года большинство стран переживают период устойчивого экономического подъема. Перспективы стремительного роста ведут к изменению условий, в которых растут дети. Однако у этого экономического подъема есть неутешительная сторона, которая заключается в том, что выгоды, получаемые детьми, незначительны. Последние данные указывают на то, что реформы, как представляется, обходят их стороной.

2. Уровень нищеты среди детей снижается, но более медленными темпами, нежели среди других возрастных групп. В 2005 году в этом регионе дети составляли в процентном отношении самую большую долю лиц, живущих в условиях нищеты, в любой возрастной группе. В результате возникновения новых факторов отчужденности и уменьшения доступа к всеобщему медицинскому обслуживанию и образованию и с учетом высокого уровня неравенства вести борьбу с детской нищетой становится сложнее. Вполне вероятно, что снижение рождаемости свидетельствует о том, что молодые люди теряют веру в будущее и опасаются, что, если они захотят иметь детей, то не получат необходимой государственной поддержки.

3. Сейчас правительства стран региона в состоянии инвестировать поступления от экономического роста в развитие детей. Ощущается нехватка информации о социальных последствиях рыночных реформ и о том, «что работает» в плане устранения тех сложных факторов, которые ведут к социальной отчужденности. Немногие директивные меры предусматривают систематическое ведение борьбы с детской нищетой и социальным отчуждением, что частично объясняется понятной осторожностью правительств в отношении увеличения государственных расходов без предварительной проверки на практике эффективности мер, принимаемых ради блага детей.

4. За последние два года ЮНИСЕФ совместно с национальными и международными учреждениями осуществил инвестиции в проведение ряда тематических и секторальных оценок с целью углубить понимание того, «что работает» в плане директивных мер и полезного опыта в области борьбы с нищетой, и пересмотреть свою роль в странах этого региона. В результате анализа воздействия социально-экономических изменений на благополучие детей для проведения текущих реформ в социальном секторе и столь необходимых изменений в государственных административных органах поддержки детей были выделены следующие основные направления деятельности: предоставление пособий на содержание детей; развитие детей в раннем возрасте; обеспечение качественного образования; и защита детей.

5. В настоящем докладе кратко излагаются выводы, сделанные по итогам трех исследований и шести оценок, которые оказались полезны для извлечения уроков и акцентирования внимания на тех аспектах обеспечения благополучия детей, которые анализировались в недостаточной степени. К ним относятся: а) два исследования по вопросу о детской нищете в Румынии и Российской Федерации, связанные с целью 1 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, и первоочередной задачей 5 среднесрочного стратегического плана (СССП) ЮНИСЕФ; б) две оценки — формативная межстрановая тематическая оценка инициатив в области семейной педагогики и оценка про-

екта в области семейного просвещения в Узбекистане, связанные с целью 4 и первоочередной задачей 1 ССП; с) две оценки — региональная тематическая оценка программ в области глобального просвещения в Центральной Азии и аналитический обзор методов «активного обучения» в Сербии и Черногории, связанные с целью 3 и первоочередной задачей 2 ССП; d) две смежных оценки проекта в области поддержки семьи и патронатного воспитания и проекта по предупреждению практики отказа от ребенка и деинституционализации попечения детей в Грузии; и е) институциональная оценка степени реагирования организаций, предоставляющих услуги, на случаи насилия в отношении детей в бывшей югославской Республике Македония, которая имеет отношение к Декларации тысячелетия и первоочередной задаче 4 ССП.

6. В докладе приводятся также результаты, достигнутые в течение первого года осуществления стратегии в отношении региональных оценок, принятой в 2005 году. Кроме того, в докладе содержится информация о региональных планах и дальнейших мерах, необходимых для укрепления функции проведения оценок и обучения в ЦВЕ/СНГ.

Основные исследования и оценки страновых программ

А. Исследования по вопросам детской нищеты и социальной отчужденности

7. **Обоснование.** В проведенном в 2005 году Всемирным банком исследовании «Рост, бедность и неравенство: Восточная Европы и бывший Советский Союз» особо отмечается отсутствие прогресса в отношении обуславливающих нищету факторов, не связанных с доходами, подчеркивается особая уязвимость детей и делается вывод, что эти вопросы в недостаточной степени осознаны и изучены.

8. Результаты оценки первого этапа осуществления стратегий борьбы с нищетой в регионе показывают, что дети в этих планах занимают почти незаметное место. Правительства все чаще проявляют интерес к проведению более широкого анализа проблемы детской нищеты в ходе следующего этапа осуществления стратегий борьбы с нищетой и национальных планов развития.

9. Непосредственное влияние на продолжающееся обсуждение и принятие решений в отношении реформ, затрагивающих положение детей, призвана оказать серия исследований, разработанных национальными партнерами совместно с местными группами исследователей стратегических вопросов и учитывающих проблемы и политические условия в конкретных странах. Ниже рассматриваются результаты двух таких исследований: одно из них посвящено проблеме детской нищеты в Российской Федерации, а другое — пониманию динамики возникновения рисков, связанных с нищетой и процессом развития, для положения детей в Румынии.

10. **Резюме идеи и методологии.** В Российской Федерации исследование проводилось Независимым институтом социальной политики, Москва. Это исследование, в котором использовались данные национального обследования домашних хозяйств вместе со сведениями, полученными от административных

органов, позволило проследить динамику развития и изменяющийся демографический профиль проблемы нищеты. В настоящее время в Российской Федерации накоплен и продолжает расти массив аналитических данных о тенденциях, касающихся нищеты, но очень редко проводится оценка масштабов нищеты, сказывающейся на положении детей, или сколь-нибудь глубокое изучение последствий применяемых директивных мер. В этой связи основное внимание в исследовании было уделено анализу роли и эффективности политики правительства в области борьбы с нищетой в семьях, имеющих детей.

11. В Румынии в основу исследования был положен более широкий подход, который предусматривал использование в первую очередь данных, полученных в результате обследования семейных бюджетов, проводимого в Румынии Национальным институтом статистики с 1995 года, что дает возможность делать сопоставления во времени. Большая выборка, охватывающая 36 000 домашних хозяйств, позволяет провести углубленный анализ с помощью показателей социальной стратификации. В качестве дополнительного источника использовались данные административных органов, главным образом для оценки показателей в сфере образования и здравоохранения.

Выводы, извлеченные уроки и рекомендации

12. В исследовании, проведенном в Российской Федерации, подчеркивается, что в настоящее время дети являются той возрастной группой, у которой риск оказаться в нищете самый высокий, и что в сравнении с другими группами в нынешний период экономического роста их положение продолжает ухудшаться. Семьи, имеющие детей, как было установлено, рискуют оказаться в нищете в большей степени, чем все другие группы, при этом они составляют 37 процентов всех домашних хозяйств и 50–60 процентов общей численности бедного населения. Они составляют также значительную долю тех, кто живет в условиях крайней нищеты. Особенно важным фактором при определении шансов того или иного домашнего хозяйства оказаться в числе бедных является региональное неравенство. Наименьший уровень нищеты отмечен в крупных урбанизированных районах Москвы и Санкт-Петербурга (хотя в подобных условиях исключительно высокому риску подвергаются такие группы, как родители-одиночки), а наиболее высокий уровень — в таких наименее развитых республиках, как Ингушетия, Калмыкия и Дагестан.

13. В Российской Федерации нищета все чаще характеризуется неденежными аспектами бедственного положения дел с обеспечением жильем, услугами здравоохранения и образованием, что имеет особо важное значение для детей. Зависимость от плохих жилищных условий прослеживается довольно слабо, поскольку ряд бедных семей оказался в состоянии поддерживать приличные условия жизни. Вместе с тем предоставление доступа к услугам здравоохранения и образованию носит все более поляризованный характер. Для детей в возрасте до пяти лет существуют определенные институциональные препятствия, мешающие доступу к медицинским услугам, однако плата за выдаваемые по рецепту лекарства и гонорары за услуги, предоставляемые в неофициальном порядке, ведут к созданию неравных возможностей, в связи с чем процентная доля доходов бедных домашних хозяйств, идущая на оплату медицинских услуг, в период 1993–2001 годов продолжала расти.

14. В рамках исследования были выделены две группы, которым особенно угрожает опасность оказаться в нищете — это «традиционно» бедные семьи, т.е. семьи с большим количеством детей и родителями-одиночками, и «новые» бедные семьи, т.е. семьи с одним либо двумя детьми, которые пострадали в результате структурных изменений, обусловленных экономикой переходного периода, и молодые семьи с одним ребенком, которые зачастую подвергаются большому риску оказаться в нищете.

15. Основными факторами, обуславливающими и регулирующими степень нищеты среди детей, оказались политика в сфере занятости и размер заработной платы. Кроме того, согласно выводам этого исследования, нынешняя система надбавок на детей не оказывает влияния на уровень такой нищеты. В течение периода реформ 2000–2004 годов роль государственной помощи семьям, в частности в виде предоставления семейных льгот и пособий по беременности и родам, снизилась. Хотя другие пособия, такие, как пенсии, были сохранены, надбавки на детей в сравнении с их предыдущей реальной стоимостью сократились в десять раз. На момент проведения обследования семьи, имеющие большее число детей-иждивенцев и подвергающиеся более высокому риску оказаться в нищете, как оказалось, были практически лишены государственной поддержки: 80 процентов родителей-одиночек с детьми и свыше 60 процентов семей с большим числом детей не были охвачены системой социальных пособий.

16. В 2005 году финансовые и директивные полномочия в отношении этих пособий были переданы регионам. Существует опасение, что передача регионам ответственности за социальные программы, включая надбавки на детей, подорвет способность государства оказывать поддержку семьям с низкими доходами. Неравенство регионов в плане возможностей финансирования социальных услуг может привести к тому, что регионы, находящиеся в неблагоприятном положении, не будут располагать ресурсами для финансирования таких мероприятий в надлежащем объеме.

17. В Румынии исследование изменяющейся структуры нищеты среди детей позволило выявить сложный характер новых структур нищеты, влияющих на положение детей, которые во многом были обусловлены перестройкой экономики в связи с предстоящим присоединением к Европейскому союзу. Предыдущие исследования посвящались детям, находившимся в чрезвычайных обстоятельствах, включая детей, проживавших в различных детских домах, и детей, уходивших из-под государственной опеки. Это исследование позволяет обратить внимание на многогранные аспекты детской нищеты и проанализировать, каким образом маргинализируется положение детей в обществе, помимо нищеты, обусловленной уровнем доходов. Результаты исследования, полученные в результате изучения данных национального обследования домашних хозяйств, в совокупности с данными административных органов и итогами обзоров качественного анализа (особенно положения детей, живущих в условиях крайней нищеты), позволили проследить резкое ухудшение бедственного положения семей на протяжении двух периодов в 90-е годы, при этом в 2000 году был отмечен максимальный показатель, который впоследствии снизился в два раза и к 2004 году составил 18,8 процента. В течение нынешнего характеризующегося подъемом периода масштабы неравенства продолжают увеличиваться и уровень нищеты для некоторых групп населения остается высоким,

причем у детей показатели почти на 40 процентов выше, чем у населения в целом.

18. В ходе исследования было установлено, что рост неравенства в переходный период не компенсируется системой социальной защиты. В нем описывается новый вид нищеты, весьма отличный от традиционных форм, с которыми дети сталкиваются на раннем этапе жизни из-за неудовлетворительного функционирования систем социальной защиты, а также та поляризация, которая сопровождает стремительную миграцию населения сельских районов в города и обострение неравенства в самих городах. В нем отмечается, что на фоне положения в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) социальные издержки по-прежнему составляют в государственном бюджете незначительную долю. Поддержка, которую государство оказывает детям, по-прежнему является недостаточной. Хотя социальные пособия по-прежнему выплачиваются всем группам населения, их реальная стоимость значительно уменьшилась. Вместе с тем было отмечено также, что государственные надбавки на детей, составляющие самую большую статью государственных расходов, выплачиваются свыше 4 миллионам детей и что без них уровень детской нищеты был бы в полтора раза выше.

19. Еще один поразительный результат этого исследования связан с географическими особенностями распространения детской нищеты в Румынии. Дети из сельских районов, несомненно, больше всех подвергаются риску оказаться в нищете и одновременно лишиться доступа к образованию и услугам здравоохранения. Обращается внимание и на отличительные черты крайней нищеты в городских районах. Согласно сделанным выводам, правительство относится к этим неблагополучным районам совсем не так, как к сельским районам, и не уделяет им столь пристального внимания.

20. **Использование результатов исследований.** В Российской Федерации участники «круглого стола» вместе с представителями национальных и региональных органов власти проанализировали степень влияния этого исследования на принятие директивных мер. Сделанные выводы были использованы Министерством здравоохранения и социального развития в качестве материалов для подготовки ежегодного послания Президента Федеральному Собранию, с которым он выступил в мае 2006 года. Это исследование внесет также свой вклад в рассмотрение законопроекта, призванного укрепить государственную поддержку семьи. И в Румынии, где проблема нищеты среди детей не подвергалась так часто всестороннему анализу, результаты исследования используются в качестве основы для дискуссий по вопросу о реформировании системы поддержки семьи, проводимых ответственными министерствами и общественностью.

В. Формативная межстрановая тематическая оценка инициатив в области семейной педагогики

21. **Обоснование.** Исторически в регионе ЦВЕ/СНГ при выполнении своих обязанностей по уходу за детьми семья в значительной степени полагается на поддержку государства. После произошедших за более чем десятилетний период изменений в сфере услуг по уходу за детьми родителям все чаще приходится самостоятельно нести ответственность за воспитание своих детей. Ре-

зультаты исследования подтверждают, что в дополнение к экономическим трудностям многие семьи не обладают соответствующими возможностями, особенно знаниями и навыками, для того чтобы окружить детей заботой и создать им здоровые и безопасные условия в наиболее уязвимый и важный для формирования личности период их развития — первые шесть лет жизни.

22. В последние несколько лет правительства при поддержке ЮНИСЕФ и неправительственных организаций (НПО) выступили с рядом инициатив, касающихся программ по семейной педагогике. Однако они не имеют достаточного финансирования, не систематизированы и носят скорее секторальный, нежели комплексный характер. Функционирует несколько систем хорошо продуманной национальной поддержки программ по семейной педагогике, которые могут удовлетворить все потребности детей в ранний период развития.

23. Формативная оценка является частью постоянных усилий, направленных на то, чтобы расширять массив знаний об эффективной работе с детьми в раннем возрасте, в большей степени учитывать имеющуюся информацию и культурные аспекты при разработке национальных и местных программ и содействовать правительству в его стремлении шире внедрять инициативы в области семейной педагогики.

24. Оценка программ по семейной педагогике на различных этапах их осуществления и развертывания была проведена в четырех странах (Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия и Казахстан). В Беларуси программа осуществляется под руководством Министерства образования и носит всеобщий характер. В Казахстане Министерством здравоохранения разрабатываются планы широкого внедрения этой программы на основе опыта, полученного в одной из областей. В Боснии и Герцеговине предпринимаются усилия по расширению экспериментальных услуг в области семейной педагогики для семей, относящихся к группе высокого риска. Грузия накопила некоторый опыт в проведении занятий по семейной педагогике на базе медицинских центров, однако попытки разработать и осуществить систематизированные планы обеспечения национального охвата были сорваны из-за возникновения более приоритетных задач, обусловленных трудным экономическим положением.

25. **Резюме идеи и методологии.** Помимо аналитического обзора докладов, документов и материалов по семейной педагогике, подготовленных в каждой из четырех стран, в основу формативной оценки были положены результаты наблюдений за осуществлением программ по семейной педагогике на местах, а также структурированные собеседования с правительственными чиновниками, инструкторами по вопросам семейной педагогики и родителями. В каждой стране были разработаны концептуальные рамки и методы ведения дискуссий и наблюдений для использования в ходе выездов на места и проведения собеседований.

26. Исследование состояло из трех основных частей: а) общая оценка четырех программ по семейной педагогике и их материалов; б) анализ программ по семейной педагогике в каждой стране; и в) составление перечня стандартов для программ по семейной педагогике, осуществляемых совместно и с помощью государственных структур с целью добиться, чтобы всем детям, и особенно уязвимым детям, уделялось первоочередное внимание.

Выводы, извлеченные уроки и рекомендации

27. Результаты формативной оценки показали, что в большинстве программ по семейной педагогике основное внимание уделяется периоду беременности и детям в возрасте до трех лет. Разъяснительная работа, организованная в виде посещений на дому (представителями государственных органов здравоохранения), проводилась в Беларуси, Боснии и Герцеговине (в ограниченных объемах) и Казахстане. Проведение мероприятий по семейной педагогике сопровождалось распространением целого ряда буклетов, листовок, пособий, календарей, плакатов, телевизионных программ и других материалов средств массовой информации. Согласно сделанным выводам, во всех странах материалы по вопросам здравоохранения и питания в значительной степени перекликались с национальными потребностями. Тем не менее, за исключением Беларуси, количество материалов по вопросам детского развития, как правило, было ограниченным.

28. Каждая программа включала в себя небольшой компонент, предусматривающий проведение оценки и контроля с использованием лишь нескольких переменных величин. Данные о расходах оказались неудовлетворительными. Лишь в Беларуси программы осуществлялись в широких масштабах. Общий вывод заключается в том, что при дополнительной проработке концепции и национальной поддержке аналогичным образом могут осуществляться и другие программы.

29. Лишь в двух программах результаты выстроены в последовательном порядке, а в большинстве программ необходимо добиваться большей точности в отношении постановки целей и определения параметров результативности. В этой связи в исследовании рекомендуется тщательно продумывать последовательность результатов в рамках каждой программы. Все соответствующие государственные сектора — здравоохранение, образование, защита — должны принимать более деятельное участие в разработке всеобъемлющих систем семейной педагогике, и в каждой из стран необходимо опираться на сильные стороны ее секторов. В рамках осуществления всеобъемлющих программ по семейной педагогике уязвимым группам детей и семей необходимо предлагать как универсальные, так и целевые услуги.

30. По результатам оценки было установлено, что, как правило, помимо базовых исследований, обзора материалов и некоторых видов разъяснительной работы, родители не принимали участие в разработке, осуществлении или оценке программ. Их следует шире вовлекать в процесс разработки программ, их осуществления, подготовки материалов, оценки, контроля и переработки. С этой целью материалы для родителей должны составляться на родных для них языках и в них следует использовать наглядные пособия, отражающие культурные реалии. Для достижения целей психосоциального стимулирования и детского развития необходимы дополнительные материалы по вопросам культуры, основанные на результатах научных исследований и передовом опыте. Странам необходимо стремиться к налаживанию партнерских отношений с НПО, университетами, институтами и другими учреждениями, занимающимися просветительской работой среди родителей, либо проявляющими к ней потенциальный интерес.

31. **Использование результатов оценки.** В рамках данного анализа инициатив в области семейной педагогике в четырех странах перечисляются критерии

и требования, необходимые для повышения качества программ и их реализуемости. Эти стандарты не только полезны для совершенствования и расширения программ по семейной педагогике в странах, охваченных исследованиями, но и имеют важное значение для других стран региона. В рамках формативной оценки эти стандарты описываются с высокой степенью технической детализации, и им отводится важная роль в углублении всеобщего понимания инициатив в области семейной педагогики.

32. Выводы и рекомендации, сделанные по итогам исследования, будут представлены в июле 2006 года в ходе проведения Глобальных консультаций по вопросам семейной педагогики, где международные эксперты и представители правительств, Межамериканского банка развития, Всемирного банка, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Фонда Сороса и Фонда Бернарда ван Лера будут обсуждать методы определения эффективности программ с точки зрения их результатов.

С. Оценка проекта в области семейного просвещения в Узбекистане

33. **Обоснование.** В Узбекистане, наиболее густонаселенной республике Центральной Азии, проживают 25,5 миллиона человек, 12 процентов из которых составляют дети в возрасте до пяти лет. Как и во многих других странах региона, социально-экономические преобразования переходного периода привели к ухудшению дошкольного образования, главным образом из-за неспособности правительства нанимать высококвалифицированный персонал, привлекая его в сферу образования размером окладов. Несмотря на поддержку семейного просвещения со стороны государства, в его основе нередко лежат традиционные стереотипы, которые позволяют получить информацию, но не расширяют возможности родителей и лиц, осуществляющих уход.

34. Хотя в государственном секторе решения принимаются в основном органами управления на самом высоком уровне, значительными полномочиями в деле организации социальной поддержки семьи наделена махалля («соседская община»), наименьшая единица административного деления. Она предоставляет уникальные возможности для мобилизации общественных усилий в целях оказания общинам поддержки, с тем чтобы они сами отвечали за свое собственное благополучие и требовали улучшения социального обслуживания.

35. Осуществление проекта в области семейного просвещения (ПСП) было начато в мае 2003 года правительством Узбекистана при технической поддержке ЮНИСЕФ в качестве модели практического применения концепции комплексного развития детей в раннем возрасте. На момент проведения оценки вместо первоначальных 13 махаллей в Фергане, Ташкенте и Республике Каракалпакстан проект охватывал уже 57 махаллей, или 15 процентов от общего их числа в этих трех регионах. Цель проведения оценки в этот важный период заключалась в том, чтобы проанализировать достигнутые результаты и извлечь уроки, которые будут положены в основу принимаемых правительством решений в отношении возможностей широкого внедрения этого подхода.

36. **Резюме идеи и методологии.** Оценка осуществлялась во всех трех охваченных ПСП регионах путем проведения обследований с отобранными пред-

ставителями основных заинтересованных сторон, включая добровольцев, членов семей, инструкторов, партнеров, доноров, НПО, правительственных чиновников и сотрудников ЮНИСЕФ. Сбор данных и информации осуществлялся в трехстороннем формате на фоне проведения дискуссий в рамках 13 целевых групп и непосредственного наблюдения за осуществлением учебных программ, организации общинных мероприятий и посещения детских садов, принадлежащих государству, махаллям и семьям, а также справочно-информационных центров и пунктов во всех трех регионах. Подготовлено качественное руководство по проведению оценки, в котором рассматриваются ключевые проблемные области, связанные с затратами, процессами и результатами. Выводы по итогам оценки делались с учетом целей проекта и количественных данных, полученных на уровне районов.

Выводы, извлеченные уроки и рекомендации

37. Согласно результатам исследования, в регионе ЦВЕ/СНГ ПСП имеет уникальные черты, поскольку его цель состоит не только в расширении местных знаний, но и в разработке учитывающих культурные особенности мероприятий по уходу за детьми в раннем возрасте. ПСП служит примером того, как при наличии индивидуальных и организационных навыков семья и община могут реагировать на потребности детей в раннем возрасте. Наиболее заметными осязаемыми результатами проекта стали успешная демистификация медицинских знаний и уделение образовательным и психосоциальным потребностям детей первоочередного внимания в рамках общины. Это было достигнуто благодаря тому, что ПСП был обращен не только к матерям, но и в целом к семье и общине. В условиях Узбекистана, где дети воспитываются в больших расширенных семьях, это оказалось весьма уместным. Вовлечение всех членов семьи позволило ПСП затронуть систему основополагающих семейных взаимоотношений и норм. В нем учитывалась роль таких традиционных «хранителей очага», как тещи и свекрови, и предусматривалось участие мужчин (отцов и дедов) в воспитании детей, привлечение матерей к процессу принятия решений и стимулирование матерей и детей к использованию имеющихся услуг в сфере здравоохранения и образования. Что касается медицинского обслуживания, то в рамках ПСП лицам, осуществляющим уход, и тем, кто принимает решения, разъяснялось, что матерям и детям необходимо пользоваться услугами, предоставляемыми в медицинских пунктах и поликлиниках. Быстрому одобрению и росту популярности проекта способствовало также привлечение в качестве инструкторов добровольцев из общин.

38. В результате осуществления этой инициативы многие семьи в Каракалпакстане направили в правительственные органы письма с просьбой о предоставлении мест в детских садах. Полученная в ходе оценки информация свидетельствует о том, что в семьях и общинах сложилось четкое понимание концепции комплексного подхода к развитию детей в раннем возрасте, используемого в ПСП. Добровольцы и семьи сообщают об изменениях в поведении, обусловленных всеми медицинскими, познавательными и психосоциальными аспектами проекта.

39. В ходе оценки были проанализированы также цели и задачи проекта в контексте глобальных и национальных приоритетов и был сделан вывод о том, что проект действительно согласуется с национальными приоритетами. Однако показатели охвата ПСП, которые в экспериментальных махаллях были удовле-

творительными (54 процента семей), в целом оказались весьма низкими (6 процентов). Согласно сделанным выводам, проект отличался недостаточной результативностью, имел слабые компоненты контроля и оценки, включая нехватку надежных базовых данных, и нуждался в повышении степени устойчивости за счет подключения других программ.

40. В этой связи, согласно содержащимся в оценке рекомендациям, руководителям программ со стороны как правительства, так и ЮНИСЕФ необходимо разработать устойчивую стратегию удовлетворения потребностей детей в возрасте до трех лет и в возрасте от трех до шести лет в области здравоохранения и образования. Эта стратегия, несомненно, должна быть включена в имеющиеся и предлагаемые программы правительства и должна предусматривать объединение процесса обучения методике ПСП с соответствующими текущими процессами профессиональной подготовки, с тем чтобы добиться максимального охвата при снижении издержек. Для того чтобы предложить, как это можно сделать на практике, в рамках оценки были изложены текущие инициативы других крупных организаций, занимающихся этими же вопросами. В ней рекомендуются конкретные шаги, направленные на то, чтобы ускорить широкое внедрение ПСП посредством его включения в инициативы таких партнеров, как Азиатский банк развития, Всемирный банк и ВОЗ.

41. **Использование результатов оценки.** В ПСП, осуществляемом в Узбекистане, применяется один из наиболее оригинальных подходов в регионе, так как он основан на тесном взаимодействии с членами общин и на их участии. Результаты данной оценки были использованы в качестве важных материалов при подготовке Конгресса по ПСП, на котором представители основных заинтересованных сторон в этой области, в том числе партнеры в правительстве, рассматривали вопросы, связанные с расширением масштабов, упрощением процедур и повышением эффективности. В результате проведения оценки были получены столь необходимые данные, позволяющие углубить понимание ЮНИСЕФ и его партнерами возможностей для согласования своих действий и методов удовлетворения потребностей детей младшего возраста в Узбекистане.

Оценка проекта в области активного обучения в Сербии и Черногории¹

42. **Обоснование.** В недавнем прошлом начальное образование в Сербии и Черногории базировалось главным образом на традиционном обучении в школе, при этом в качестве метода преподавания использовались преимущественно лекционные занятия, а ученики вели себя в основном пассивно. Учебная программа была перегруженной и определялась объемом информации, а собственно преподавание было сосредоточено на том, чтобы преподнести фактические знания так, как это предусмотрено различными школьными предметами. До-

¹ В письме от 3 июня 2006 года Постоянный представитель Республики Сербия при Организации Объединенных Наций информировал Генерального секретаря о том, что по итогам референдума, состоявшегося 21 мая 2006 года, Скупщина Черногории приняла декларацию независимости и что членство бывшего Государственного сообщества Сербии и Черногории в Организации Объединенных Наций будет продолжено Республикой Сербия. Впоследствии, 28 июня 2006 года, Республика Черногория была принята в члены Организации Объединенных Наций. Оценка, результаты которой обсуждаются в настоящем докладе, была проведена в 2004 году и поэтому охватывает территорию бывшего Государственного сообщества Сербии и Черногории.

полнительные знания и навыки, необходимые для жизни и работы в условиях современного мира, а также для выработки пожизненного подхода к процессу познания, в рамках школьной системы для детей в основном были недоступны. Появлению новых идей и достижению прогресса в области преподавания помешал также десятилетний период, характеризовавшийся недостаточными инвестициями в сферу образования, возникновением конфликта и последовавшими за ним экономическими санкциями и изоляцией. В результате этого дети страдают от плохой успеваемости и низкой мотивации и все чаще бросают школу. Учащиеся начальной школы усваивают менее 50 процентов базовых знаний, необходимых для продолжения их образования.

43. Сознвая эту проблему, Министерство образования и Институт психологии Белградского университета предприняли деятельные усилия по осуществлению проекта в области активного обучения в сотрудничестве с ЮНИСЕФ. Долгосрочная цель этого проекта заключается в совершенствовании методов преподавания и обучения в начальных школах путем пропаганды методов, ориентированных на участие учеников. Методология активного обучения ставит своей целью повысить качество и важность образования, получаемого всеми детьми в обстановке, ориентируемой на познавательный процесс, вовлечение детей и создание для них благоприятных условий.

44. **Резюме идеи и методологии.** Цели этой оценки заключались в следующем: а) проанализировать концепцию, ход осуществления и эффективность проекта в области активного обучения, в первую очередь в отношении преподавателей как главных действующих лиц, отвечающих за проведение реформы в сфере образования; б) оценить потенциал проекта в плане содействия осуществлению национальной стратегии в области обеспечения качественного образования для всех; в) рекомендовать кратко-, средне- и долгосрочные меры для использования стратегий, предусмотренных проектом, в системе образования основными заинтересованными государственными учреждениями; и d) продемонстрировать эффективные результаты, которые могли бы получить поддержку на национальном и международном уровнях в отношении подготовки преподавателей, реализации проектов, проведения оценки и финансирования.

45. Оценка основывалась на применении как количественных, так и качественных методологий и предусматривала проведение аналитического обзора, использование открытых и структурированных вопросников и проведение собеседований, дискуссий в рамках целевых групп, выездов на места и конкретных исследований. Для заполнения вопросников была использована национальная выборка, охватившая 1500 преподавателей, инструкторов и инспекторов. Для оказания помощи в составлении вопросников и в последующем подтверждении данных, собранных через вопросники, в отобранных школах были проведены предметные исследования.

Выводы, извлеченные уроки и рекомендации

46. Результаты оценки показали, что программа оказала позитивное воздействие на одну из коренных причин сбоев в системе — культурное и институциональное неприятие изменений главными ответственными органами в системе образования, включая ключевые фигуры в инспекционных и консультационных службах. Это было достигнуто благодаря тому, что правительство применило подход, ориентированный на создание мощного потенциала: в рамках

проекта прошли полноценную подготовку 20 000 работников сферы образования, в том числе 56 процентов всех учителей начальных школ в Республике Черногория и 15 процентов — в Республике Сербия. С учетом преподавателей, которые прошли первую часть подготовки в области активного обучения, в рамках этой инициативы обучением было охвачено в общей сложности 30 процентов всех учителей в стране.

47. Результаты оценки показали, что методика активного обучения в различной степени применялась в двух из трех занятий. Как следствие, учащиеся стали использовать более творческий подход, работать коллективно, задавать вопросы и проявлять критическое мышление, а также было отмечено улучшение взаимоотношений между учащимися и преподавателями и школьной обстановки в целом.

48. Возможно, наиболее важным и актуальным уроком, извлеченным из осуществления этого проекта, стало то, что в нем была задействована разветвленная структура системы образования. Успех системного подхода, позволившего добиться тесной взаимосвязи, эффективности и устойчивости, заключался в налаживании партнерских отношений с работниками сферы образования и государственными чиновниками на местах и в стратегическом позиционировании этой инициативы на местном, национальном и международном уровнях. Это стало очевидным недавно, когда правительство, действуя через обширную сеть заинтересованных преподавателей, смогло использовать официальное одобрение методики активного обучения не только для продолжения этого проекта, но и для его расширения через систему образцовых школ и путем разработки новых модулей в поддержку получения образования самыми неблагополучными категориями населения, несмотря на определенные структурные изменения в Министерстве образования Республики Сербия.

49. **Использование результатов оценки.** Представленный проект доклада о результатах оценки был обсужден с представителями правительства и всех основных заинтересованных сторон в сфере образования, что позволило добиться высокой степени ответственности за претворение в жизнь его выводов, о чем свидетельствуют нынешние масштабы осуществления подробных рекомендаций, содержащихся в докладе об оценке.

50. Согласно полученным по итогам оценки результатам и рекомендациям, проект позволил внести в процесс реформирования системы образования важный вклад, который состоит в следующем: а) профессиональная подготовка по вопросам реформы учебной программы в обеих республиках охватывает элементы, предусмотренные пакетом учебных материалов по методике активного обучения; б) положения, регулирующие повышение квалификации и инспектирование педагогической работы, теперь включают в себя важные элементы активного обучения; и с) в Республике Сербия пакет учебных материалов по методике активного обучения аккредитован и рекомендован Министерством образования.

51. Согласно выводам, сделанным по итогам финансового анализа этого проекта, величина расходов на одного бенефициара (47 долл. США) выгодно отличается от аналогичных проектов, осуществляемых в стране. Тем не менее сметная стоимость внедрения этого проекта в широких масштабах — примерно 2 млн. долл. США — вызывает трудности. В Республике Сербия процесс повышения квалификации учителей носит децентрализованный характер, что

ведет к возникновению финансовых трудностей у находящихся в бедственном положении муниципалитетов, где живут менее обеспеченные дети. В связи с этим были пересмотрены стратегия и роль страновой программы, с тем чтобы оказать правительству помощь в преодолении этих трудностей. В 2006 году ЮНИСЕФ начал содействовать тому, чтобы муниципалитеты уделяли вопросам образования первоочередное внимание в местных планах действий и муниципальных бюджетах в целях расширения доступа к образованию для самых неблагополучных категорий населения. Кроме того, также на основе рекомендаций, сделанных по итогам оценки, Министерству была оказана поддержка в разработке системы оценки уровня знаний и успеваемости учащихся для определения того, насколько полезна для детей инициатива по внедрению методики активного обучения. Министерство уже предусматривает внедрение этой системы на экспериментальной основе в 2006–2007 школьном учебном году с целью включить ее в реформу системы образования.

Региональная тематическая оценка проекта в области глобального просвещения в странах Центральной Азии

52. **Обоснование.** В пяти республиках Центральной Азии дети переживают аналогичные последствия стремительных социально-экономических изменений, произошедших в первые десять лет переходного периода: высокие показатели отсева из школ; ухудшение качества подготовки и ослабление мотивации учителей; и снижение качества образования из-за низких объемов государственных расходов на цели этого сектора. ЮНИСЕФ под эгидой Центрально-Азиатского форума по вопросам образования оказал правительствам четырех стран Центральной Азии — Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана — поддержку в осуществлении проекта в области глобального просвещения в рамках стратегического партнерства между министерствами образования этих четырех стран, Плимутским университетом (Соединенное Королевство) и рядом НПО.

53. Цель проекта в области глобального просвещения заключается в том, чтобы повысить качество и значимость базового образования в Центральной Азии посредством включения в учебные программы таких вопросов, как демократические права и обязанности граждан, здравоохранение, культурное многообразие, права ребенка, мир, права человека и социальная справедливость. Он предусматривает также обновление процесса познания и обучения путем использования интерактивных методологий, ориентированных на широкое участие, на занятиях в школе, во внешкольных процессах обучения и при подготовке учителей. В основе всего подхода лежат две цели — овладение учащимися знаниями об активной и ответственной гражданской позиции и расширение возможностей преподавателей, с тем чтобы они на практике могли оказывать содействие и проявлять гибкость и вдумчивость.

54. Формативная оценка этого проекта (охватывающая 106 школ с 3490 учащимися) была проведена спустя четыре года после начала его экспериментального осуществления на середине первоначального этапа. Ее цель заключалась в том, чтобы проанализировать нынешнюю роль этого проекта в системе образования в четырех странах и возможность его широкого внедрения и предоставить рекомендации относительно его дальнейшей направленности и его места в текущих реформах правительств этих стран в сфере образования.

55. **Резюме идеи и методологии.** В основу оценки были положены принципы участия и сотрудничества, обобщенный местный и международный опыт и научные знания, обогащенные результатами практической работы на местах и в ходе осуществления проекта. В ходе ее проведения использовались четыре оценочных критерия Комитета содействия развитию ОЭСР: актуальность, эффективность, действенность и устойчивость.

56. Положенная в основу оценки идея предполагала применение методологии «случай-контроль» в отношении 22 школ, используемых в качестве контрольной группы. Директорами школ и их помощниками, преподавателями, учащимися и родителями были заполнены в общей сложности 5087 вопросников. Собеседования были проведены с 71 важным источником информации, включая представителей министерств образования и крупных партнеров по процессу развития, в ходе дискуссий, проводившихся в рамках 37 целевых групп. Для подтверждения интерпретации содержащихся в вопросниках данных посещались также занятия в школе.

Выводы, извлеченные уроки и рекомендации

57. Результаты оценки свидетельствуют о том, что этот проект способствует отражению аспектов прав человека в сфере образования. Проект носит актуальный характер и согласуется с приоритетами национальных и международных партнеров в сфере образования в странах Центральной Азии.

58. Что касается эффективности проекта, то сопоставление между ним и школами контрольной группы показывает, что методика глобального просвещения предоставила возможности профессионального роста примерно 700 преподавателям на индивидуальном уровне, но не способствовала устранению некоторых причин системных сбоев в сфере образования. Сюда относятся отсутствие благоприятных условий для серьезного планирования реформ, сопротивление бюрократии и требования учебной программы, которые не содействуют использованию новейшей методики преподавания. Еще одним установочным фактором, который необходимо учитывать, является строгое соблюдение многими учителями и завучами школ жестких методов обучения, использовавшихся в прошлом.

59. Результаты оценки показали, что, хотя проект в области глобального просвещения осуществлялся в ограниченном количестве школ, он способствовал расширению понимания и внедрению практики использования в этих четырех странах методологий, ориентированных на широкий охват и учет интересов ребенка. Тем не менее этот проект должен был стать более эффективным дополнением усилий, предпринимаемых другими субъектами системы образования. Результаты оценки позволили также установить, что итоги экспериментального этапа могут стать полезным материалом для проведения общесекторальной педагогической реформы при поддержке всех партнеров по процессу развития. После четырех лет осуществления экспериментального этапа необходимо добиваться, чтобы основные итоги этого экспериментального проекта в области глобального просвещения на школьном уровне получили отражение в рамках более крупной стратегической реформы и чтобы объем дорогостоящей международной технической помощи был значительно сокращен. Ежегодно проводимый центральноазиатскими странами Форум по вопросам образования предоставляет возможность обсудить с другими партнерами, включая банки

развития, механизмы отражения в национальных системах образования вопросов, связанных с глобальным просвещением.

60. **Использование результатов оценки.** Проект в области глобального просвещения может внести свой вклад в ведущиеся дебаты по вопросу о политике в отношении реформы системы образования в Центральной Азии. Например, в Кыргызстане, как представляется, процесс аккредитации методики глобального просвещения близится к завершению, поскольку Академия образования уже заявила о своей поддержке процесса аккредитации. В Таджикистане также существуют возможности для того, чтобы этот проект сыграл свою роль в обсуждении стратегических вопросов, хотя этот процесс неоднократно прерывался в результате административных изменений в Министерстве образования.

61. Сделанные по результатам оценки выводы были подтверждены и распространены на международной конференции в Кыргызстане, в которой приняли участие 60 правительственных чиновников и представителей партнеров по процессу развития и сторон, заинтересованных в проекте в области глобального просвещения, из четырех центральноазиатских стран. Впоследствии основные заинтересованные участники использовали содержащиеся в этой оценке рекомендации для подготовки конкретных планов действий по отдельным странам.

Институциональная оценка степени реагирования организаций, предоставляющих услуги, на случаи насилия в отношении детей в бывшей югославской Республике Македония

62. **Обоснование.** В Декларации тысячелетия к странам обращен призыв обеспечить защиту уязвимых, особенно детей, от всех видов насилия, жестокого обращения и эксплуатации — право, закрепленное в Конвенции о правах ребенка. В настоящее время большинство стран региона занимаются реформированием систем защиты детей при поддержке ЮНИСЕФ и в сотрудничестве с основными заинтересованными партнерами, включая Европейский союз и Всемирный банк, и крупными НПО. Вместе с тем признается, что одним из главных недостатков и проблем в системе защиты детей является слабость мер, предпринимаемых организациями, которые предоставляют услуги, для выявления случаев насилия в отношении детей, информирования о них и реагирования на них.

63. Насилие в отношении детей в значительной степени относится к числу скрытых проблем. Согласно сведениям, содержащимся в базе данных «Транс-МОНЕЕ», в регионе ЦВЕ/СНГ 3 из 100 детей в возрасте до пяти лет умирают от причин, связанных с насилием и отравлением. Эти данные представляют лишь наиболее экстремальные случаи насилия, или вершину айсберга, и весьма вероятно, что насилие в отношении детей распространено гораздо более широко. В отсутствие систем, позволяющих выявить случаи насилия, многие из них не фиксируются и дети подвергаются насилию без возможности получить какую-либо помощь или поддержку. Как полагают, распространение насилия связано также и с другими проблемами в области защиты детей. Большая вероятность подвергнуться насилию у тех детей, которые бросили школу, убежали из дома и стали работать или попрошайничать на улицах либо оказались жертвами торговли. Неспособность систем выявлять ранние признаки на-

силы и реагировать на них лишает детей защиты и оставляет их в стороне от процесса развития.

64. В контексте проведения исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей странам в регионе ЦВЕ/СНГ оказывается поддержка в сборе точных данных о ситуации в связи с насилием в отношении детей и о его видах и в повышении качества услуг и профессиональной квалификации в деле защиты детей от насилия. Внедряются также необходимые стандарты в отношении защиты и возвращения к нормальной жизни детей, которые становятся жертвами насилия. Эта институциональная оценка была направлена на то, чтобы получить информацию, необходимую для внесения изменений в директивные меры и реформирования национальных систем защиты детей в регионе, с тем чтобы правительства могли обеспечить более эффективную защиту детей от различных видов насилия.

65. **Резюме идеи и методологии.** Исследование, проведенное в бывшей югославской Республике Македония, преследовало следующие цели: а) оценить потенциал системы защиты детей в плане выявления случаев насилия в отношении детей и реагирования на них; и б) опробовать методологию сбора базовых данных для определения прогресса в повышении степени реагирования систем защиты детей, которую впоследствии планируется широко внедрять в других странах.

66. Исследование предполагало проведение институциональной оценки официальных документов и собеседований с различными поставщиками услуг на местном уровне, охватив в целом 278 учреждений. Оценке были подвергнуты все службы защиты детей (интернаты, следственные изоляторы, исправительные учреждения и приемники-распределители для детей, преступивших закон), центры общественно-полезной работы и медицинские учреждения. Обследование школ, в том числе дошкольных учреждений, и полицейских участков проводилось на основе определения соответственно 20-процентной и 50-процентной случайной стратифицированной выборки. Данные собирались с помощью инструментов количественных и качественных исследований.

67. **Выводы по результатам исследования.** Результаты исследования показали, что общая система социальных услуг и услуг по защите детей не регистрирует случаи насилия в отношении детей и не реагирует на них. За предыдущий 12-месячный период выборкой поставщиков услуг было зафиксировано в общей сложности 1403 случая насилия. О наибольшем количестве случаев (404) сообщили центры общественно-полезной работы, за которыми следуют специализированные службы защиты детей и полицейские участки. На долю школ приходится лишь примерно 10 процентов всех сообщений, а медицинских центров — менее 4 процентов от общего числа сообщений. За тот же период времени Управление Уполномоченного по правам детей информировало лишь о 10 случаях (менее одного 1 процента).

68. Примерно 44 процента всех учреждений заявили о том, что они официально не регистрируют случаи насилия, а из учреждений, которые их регистрируют, 58 процентов сообщили о том, что они действуют самостоятельно, т.е. не руководствуются какими-либо официальными постановлениями или документами. Наиболее слабыми в плане использования официальных критериев, регулирующих соответствующие действия в отношении случаев насилия, являются учреждения системы образования и здравоохранения, причем лишь

четверть образовательных учреждений и менее трети медицинских учреждений руководствуются в своих действиях официальными документами. В полицейских участках и государственных центрах общественно-полезной работы регулирование налажено лучше, причем 90 процентов таких учреждений сообщают о том, что в своих действиях они руководствуются такими официальными документами, как Уголовный кодекс, Закон о социальной защите и внутренние подзаконные акты Министерства внутренних дел в отношении оказания услуг.

69. Примерно 60 процентов учреждений не знают о конкретных механизмах (например, о руководящих принципах или протоколах), которыми регулируется направление дел о насилии в отношении детей в соответствующие органы, или о мерах, принимаемых в порядке реагирования на сообщения о случаях насилия. Лишь 11 процентов всех учреждений знают о том, какие меры реагирования были приняты в связи с тем или иным случаем насилия в отношении детей.

70. Результаты обследования позволяют заключить, что существуют значительные пробелы в официальных критериях, регулирующих вопросы регистрации и рассмотрения случаев насилия в отношении детей и принятия мер в связи с такими случаями. Кроме того, отсутствуют механизмы сотрудничества между учреждениями, занимающимися детьми, которые становятся жертвами насилия, или механизмы контроля и оценки качества услуг, предлагаемых пострадавшим детям и их семьям.

71. Эти результаты подтверждают, что защита жертв насилия и меры наказания лиц, совершивших акты насилия, регулируются в законодательном порядке, но ничего не говорят о систематизированном выявлении, регистрации и рассмотрении случаев насилия в отношении детей. Установлено также, что государственные обязательства по защите детей от всех видов насилия не получают надлежащего отражения в правовых нормах и не обеспечиваются официальными постановлениями или указаниями в отношении критериев выявления, регистрации и рассмотрения случаев насилия.

72. **Использование результатов исследования.** В конце 2006 года Министерство труда и социальной политики организует три региональных практикума для специалистов из сектора социальных услуг, для того чтобы ознакомиться с их мнениями и рекомендациями в отношении дальнейших действий. Ожидается, что предложения в основном будут касаться внесения в законы поправок, которые позволят более четко определить функции и обязанности различных секторов (особенно в сфере здравоохранения, образования, социального вспомоществования и юстиции); выработки руководящих принципов, положений, протоколов и стандартов для различных поставщиков услуг; и определения необходимых квалификационных требований к соответствующим специалистам.

73. В экспериментальном порядке эта методология опробуется и широко внедряется и в других странах региона, с тем чтобы оказать содействие правительствам в совершенствовании их национальной политики и систем в области защиты детей.

Оценка проекта в области поддержки семьи и патронатного воспитания и проекта по предупреждению практики отказа от ребенка и деинституционализации попечения детей в Грузии

74. **Обоснование.** Институционализация попечения детей продолжает оставаться важной стратегией, используемой государством для облегчения бедственного положения семей. Даже несмотря на стремительные темпы экономического роста в регионе, количество детей, которые отделены от своих биологических семей, продолжает увеличиваться. Стратегии борьбы с нищетой пока не принесли необходимых результатов в плане поддержки семей и детей из группы риска.

75. Хотя для того, чтобы это оказало воздействие на деинституционализацию попечения детей, предстоит еще многое сделать, в текущих реформах системы ухода за детьми, упор, как представляется, делается на проработку вариантов семейного ухода в качестве альтернативы институционализации, поскольку в сравнении с числом детей, находящихся в детских учреждениях, доля детей, охваченных альтернативным уходом, постоянно увеличивается.

76. ЮНИСЕФ оказывает правительствам поддержку в проведении деинституционализации посредством использования различных стратегий с конца 90-х годов. Для того чтобы оценить достигнутый прогресс и собрать информацию, которая будет полезной для стран, занимающихся реформированием своих систем защиты детей, был проведен обзор той поддержки, которую оказывает ЮНИСЕФ в реформировании системы ухода за детьми. Цель оценки заключалась в том, чтобы проанализировать, каким образом поддерживаемые ЮНИСЕФ подходы к предупреждению институционализации попечения детей, в частности создание альтернатив и механизмов принятия решений, влияют на системные преобразования и реформу политики в целом.

77. **Идея и методология.** В качестве целевой выборки были взяты два проекта в Грузии, осуществление которых характерно для поддержки, оказываемой ЮНИСЕФ в проведении деинституционализации: предупреждение практики отказа от ребенка и деинституционализация попечения детей (ПИАД); и поддержка семьи и патронатное воспитание. Оба проекта преследуют дополняющие друг друга цели, а именно предупредить передачу детей из группы риска на содержание в интернатах и обеспечить деинституционализацию попечения детей, которые уже находятся там, и совместно решают эти задачи следующим образом: а) устраняют причины, лежащие в основе отказа от ребенка; и б) открывают альтернативные возможности для семейного ухода и создают службы поддержки семей.

78. Осуществление проекта в области поддержки семьи и патронатного воспитания, охватывающего пять регионов страны, было начато Министерством образования и науки в 2001 году. В проекте предусмотрены такие компоненты, как трудоустройство и профессиональная подготовка в Грузии первой группы социальных работников, развитие услуг в области патронатного воспитания и усыновления/удочерения, оказание денежной помощи уязвимым семьям и приемным родителям, предоставление материальной помощи и консультирование.

79. Осуществление проекта ПИАД было начато в 2002 году Министерством социальной защиты, труда и здравоохранения и Министерством образования и науки в целях развития услуг в области поддержки семьи и патронатного вос-

питания, но с уделением особого внимания детям в возрасте до трех лет. Проект предусматривал наем и подготовку социальных работников, предоставление комплексного пакета услуг (в том числе мест для проживания матери и ребенка), трудоустройство и поддержку предпринимательской деятельности, оказание материальной помощи, консультирование и посредничество, организацию патронатного воспитания и использование механизмов усыновления/удочерения и восстановления семей.

80. Для проведения оценки использовались как качественные, так и количественные методы сбора данных. Полевой инструментарий включал в себя аналитический обзор документов; проведение 34 полуструктурированных собеседований с ключевыми источниками информации в регионах Тбилиси, Батуми и Кутаиси; создание пяти целевых групп с участием социальных работников в тех же регионах; и распространение вопросника среди включенных в выборку матерей, которые пользовались профилактическими услугами, предоставлявшимися в рамках осуществления проекта в Тбилиси.

Выводы, сделанные по итогам оценки, и извлеченные уроки

81. Результаты оценки подтвердили, что очевидная цель этих двух проектов не заключалась в значительном сокращении на национальном уровне числа детей, находящихся на государственном попечении, и свидетельствуют о том, что оба проекта — в области поддержки семьи и патронатного воспитания и ПИАД — дали возможность ознакомиться с достойными образцами для разработки иной системы принятия решений. Это касается, в частности, примеров того, как следует поступать в трудных случаях, связанных с уходом за детьми, чтобы это было в наилучших интересах ребенка, предоставляя ребенку и его/ее семье разнообразные виды услуг вместо помещения в интернат. Это предполагает предоставление им информации о различных консультациях, курсах обучения выполнению родительских функций, детских учреждениях и семейных пособиях. Для того чтобы практически осуществить эту модель, необходимо было подготовить в Грузии первую группу социальных работников, а также разработать продуманные методы разбора конкретных случаев и стандарты в отношении предоставления услуг по уходу за детьми, которые ложатся в основу национальной реформы систем социальной защиты. Кроме того, в рамках проекта в области поддержки семьи и патронатного воспитания впервые были созданы региональные междисциплинарные группы по вопросам принятия решений, в состав которых вошли детские психологи, преподаватели, медицинские работники и эксперты, представлявшие систему правосудия и комиссии по делам несовершеннолетних. Это обнадеживающий механизм транспарентного принятия решений, основанный на принципе удовлетворения наилучших интересов ребенка. В рамках проекта ПИАД в качестве новейшего метода был использован «пакет услуг», предполагающий эффективное удовлетворение сложных потребностей детей и их семей.

82. Эти проекты способствовали созданию комплексной системы предоставления высококачественных услуг как альтернативы интернатному попечению. Главным фактором, обусловившим включение услуг в области поддержки семьи и патронатного воспитания в государственную систему, стала способность организации «ЭвриЧайлд», основного партнера по проекту, выполнять просьбы Министерства образования и науки и ее готовность продолжать развивать возможности государственного сектора. Тем не менее, что касается ПИАД, то,

как оказалось, в данный момент правительство пока не может позволить себе кредитование всеобъемлющего пакета услуг. Как было отмечено, правительство согласно с рекомендациями, сделанными по итогам проекта, но из-за ограниченных возможностей Министерства социальной защиты, труда и здравоохранения и отсутствия целенаправленной политики в области занятости в Грузии считает, что компонент пакета, касающийся услуг по трудоустройству, носит чрезмерно амбициозный характер.

83. Согласно сделанным выводам, в ходе осуществления проектов был достигнут значительный прогресс в налаживании партнерских отношений с основными заинтересованными сторонами, включая Европейский союз, особенно в рамках содействия правительству в создании Межведомственной комиссии по вопросам благополучия детей и деинституционализации их попечения и разработке стандартов для предоставления альтернативных услуг по уходу за детьми.

84. Вместе с тем в отношении реформы различных секторов, отвечающих за предоставление услуг по уходу за детьми, по-прежнему существует ряд трудностей. Ведется работа по определению институциональных функций и сферы ответственности за предоставление различного вида услуг. До сих пор нет четкого понимания того, какие услуги будут считаться «предусмотренными законом» (т.е. входят в сферу ответственности правительства) и какие необходимо предоставлять на условиях внешнего подряда. Тем временем первоочередные потребности семьи и детей из групп риска, например, в отношении детских учреждений или услуг для детей-инвалидов, остаются неудовлетворенными. Поспешное закрытие каких-либо заведений до того, как будут предоставлены альтернативные услуги, может негативным образом сказаться на благополучии детей. Созданию эффективной системы принятия решений по конкретным делам мешает слабое межведомственное сотрудничество с правительством, в особенности недостаточное участие Министерства социальной защиты, труда и здравоохранения. Кроме того, процессу институционализации способствует действующая система государственного финансирования интернатов и отсутствие у персонала альтернативных возможностей трудоустройства.

85. **Использование выводов, полученных по результатам оценки.** С 2004 года правительство Грузии занимается ускоренным осуществлением программы реформирования системы ухода за детьми. Министерство образования взяло на себя всю ответственность за проведение реформы, и в этой связи для руководства этим процессом была создана техническая рабочая группа. Участие в технических рабочих группах принимают все НПО, занимающиеся оказанием социальных услуг, и международные партнеры, включая Программу обеспечения продовольственной безопасности Европейского союза, ЮНИСЕФ и Всемирный банк. Принимаются меры по широкому внедрению некоторых элементов полезного опыта. Выводы, сделанные по результатам оценки, помогают также определить стратегическую нишу ЮНИСЕФ в процессе реформ не только в Грузии, но и в региональных масштабах.

Стратегия проведения региональных оценок

86. В апреле 2005 года Региональная группа по вопросам управления (РГУ) одобрила стратегию проведения региональных оценок, призванную повысить качество информации, получаемой по их итогам. Была разработана региональ-

ная система гарантий качества, с тем чтобы содействовать страновым отделениям ЮНИСЕФ: а) в улучшении планирования их деятельности по контролю и оценке в целом в рамках осуществления их ежегодных комплексных планов контроля и оценки (КПКО); и b) в обеспечении хорошего качества оценок, проводимых при поддержке ЮНИСЕФ.

87. Ряд ощутимых результатов уже виден. Улучшилось качество подготовки многолетних и ежегодных КПКО. Более тщательно ведется отбор основных оценок и исследований, которых становится меньше, и улучшена привязка получаемой информации к важнейшим этапам принятия решений в том, что касается процессов государственных реформ и страновых программ. Аналогичная картина наблюдается в отношении постановки задач, решаемых той или иной оценкой, где отмечаются значительные улучшения, и в связи с этим предполагается, что заключительные доклады, которые будут составлены на основе этой серии оценок, будут также отличаться более высоким качеством, нежели доклады, подвергнутые обзору в ходе проведения в 2003 году метаоценки.

88. На основе анализа потребностей в области контроля и оценки, проведенного в конце 2005 года, была разработана также региональная стратегия создания потенциала в области контроля и оценки. Универсальный пакет учебных материалов ЮНИСЕФ по контролю и оценке был переведен на русский язык для распространения и использования партнерами и заинтересованными национальными учреждениями. В Российской Федерации были разработаны и опробованы учебная программа и материалы для недельного курса обучения методам контроля и оценки, а с координаторами по вопросам контроля и оценки ведется обмен стратегической информацией о новых методологиях и возможностях внешнего обучения. Кроме того, в целях облегчения доступа страновых отделений к качественным услугам внешних специалистов по оценке был составлен каталог по вопросам региональной оценки. Этот каталог, в который включены опытные специалисты и институциональные консультанты, позволяет страновым отделениям вести поиск консультантов с учетом их профессионального опыта по направлениям деятельности, охваченным СССП, и опыту работы в той или иной стране региона.

89. В настоящее время существует достаточное понимание того, что роль функции оценки в регионе должна быть ориентирована в сторону систематического повышения способности правительств увязывать уроки, извлеченные из проведения оценок проектов, с национальными программами и политикой. В 2006 году в рамках региональной стратегии Региональное отделение продолжало налаживать отношения с некоторыми основными заинтересованными сторонами на международном, региональном и национальном уровнях. На протяжении всего года оказывалась поддержка Международной сети оценки программ (ИПЕН), и сейчас ЮНИСЕФ является членом Совета попечителей ИПЕН. Региональное отделение во взаимодействии с Евразийским фондом, Международной ассоциацией по оценке развития (ИДЕАС), Международной организацией сотрудничества в области оценки, Международной программой обучения методам оценки развития, Программой развития Организации Объединенных Наций и Всемирным банком оказало содействие в проведении Международных консультаций по вопросам стратегии создания потенциала в области оценки в СНГ. Отделение смогло также внести свой вклад в организацию первого регионального практикума ИДЕАС по проведенным странами оценкам

и системам в Праге и проводимой два раза в год конференции Европейского общества по оценке в Лондоне.

90. В целях оказания правительствам содействия в предпринимаемых ими усилиях по разработке национальных систем контроля и оценки для своих собственных приоритетов в области развития некоторые страновые отделения в настоящее время участвуют в работе своих страновых групп Организации Объединенных Наций для разработки систем контроля на основе базы данных «ДевИнфо». Правительствам также предоставлялась техническая и финансовая помощь в партнерстве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, с тем чтобы провести третий раунд обследования по многим показателям с применением гнездовой выборки (ОПГВ) в 12 странах и включить модули ОПГВ в демографические и медико-санитарные обследования, проводимые в трех странах. В ходе этих обследований домашних хозяйств собираются данные, дезагрегированные по признаку пола, возраста, региона, проживания в городах или сельской местности и дохода, что позволяет получить необходимые сведения для разработки политики.

91. РГУ постановила проводить обзор хода осуществления региональных оценочных исследований на ежегодной основе. Следующий обзор будет проведен в октябре 2006 года на совещании РГУ, где, как ожидается, будет сформирован прочный консенсус в поддержку серьезных усилий по дальнейшему укреплению и профессионализации квалификационных требований, предъявляемых к оценке, в рамках осуществления ряда более крупных и более проработанных в стратегическом отношении страновых программ в каждом субрегионе. Эта усиленная функция позволит региону и ряду страновых отделений провести тематические оценки в важнейших программных областях, которые позволят определить, какие изменения в системах государственного управления и социального обслуживания могут быть эффективно осуществлены в целях увеличения благ для детей из маргинальных групп населения, которым труднее всего получить доступ к основным комплексам услуг и программам социальной помощи и возможность воспользоваться ими. Это будет иметь особо важное значение в связи с подготовкой к проведению 10 среднесрочных обзоров, намеченных в регионе на конец 2007 года, которые этот регион намерен использовать для того, чтобы лучше сориентировать страновые программы на поддержку усилий, предпринимаемых правительствами в рамках проведения реформ, и на оказание им важного содействия.