

# УЧАСТИЕ ДЕТЕЙ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

*Кучмаева Оксана Викторовна*, доктор экономических наук, профессор кафедры социально-демографического развития МГУ им. М.В. Ломоносова, Главный научный сотрудник ИСПИ ФНИСЦ РАН. E-mail: kuchmaeva@yandex.ru

**Аннотация.** Статья посвящена оценке масштабов и перспектив участия детей в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы и основана на данных опроса, проведенного в 2016 г. Анализ результатов опроса позволил дать оценку включенности детей в принятие решений, выявить отношение специалистов к развитию данного процесса и оценить перспективы. Сделаны выводы о необходимости формирования методического обеспечения участия детей в процессе принятия решений и системы показателей эффективности этого процесса.

**Ключевые слова:** участие детей, мониторинг участия детей, интересы детей, показатели участия детей, положение детей.

## CHILDREN'S PARTICIPATION IN DECISION-MAKING: RESULTS AND PROSPECTS OF SOCIAL POLICY IN RUSSIA

*Oksana V. Kuchmaeva*, DSc (Economics), professor of socio-demographic development of Lomonosov Moscow State University, senior researcher of ISPR FCTAS RAS. E-mail: kuchmaeva@yandex.ru

**Abstract.** The Article is devoted to the assessment of the scale and prospects of children's participation in the decision-making process affecting their interests and is based on the data of a survey conducted in 2016. The Analysis of the survey results allowed to assess the involvement of children in decision-making, to identify the relationship of specialists to the development of this process and to assess prospects. The conclusions about the need for the formation of methodological support of children's participation in the decision-making process and the system of indicators of efficiency of this process.

**Keywords:** children's participation, monitoring of children's participation, children's interests, indicators of children's participation, children's situation.

*Цитирование:* Кучмаева О.В. Участие детей в принятии решений: результаты и перспективы социальной политики в России // Наука. Культура. Общество. – 2020. 2. С. 18-25

### **Введение**

Право ребенка быть услышанным является одним из главных принципов Конвенции о правах ребенка (1989), ратифицированной СССР в 1990 г. Статья 12 Конвенции провозглашает, что государства, яв-

ляющиеся участниками Конвенции, обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка. В процессе реализации данного права возник

термин «участие детей в принятии решений, затрагивающих их интересы». Значимость развития процесса участия детей в процессе принятий решений велика и для каждого ребенка, и общества в целом: делясь своими знаниями и творческими возможностями, дети получают помощь в развитии своих умений и навыков, учатся находить разумные решения на основе демократических принципов. Опыт социального развития на международном и на местном уровнях продемонстрировал, что право участвовать в принятии решений, влияющих на жизнь человека, неразрывно связано с повышением социального и экономического благосостояния общества [1, с. 3].

Целью данной статьи является анализ масштабов и перспектив включенности детей в процесс принятия решений, отношение к данному процессу российского общества.

В России в рамках Национальной стратегии действий в интересах детей, реализуемой в 2012–2017 гг. впервые вопрос участия детей был поставлен для решения на таком высоком и прогрессивном уровне. К сожалению, в последствии, в ходе реализации мер стратегии «Десятилетие детства», не был продолжен поиск эффективных механизмов участия детей.

Мониторинг реализации Национальной стратегии показал, что в стране сформировался набор типовых практик в развитии участия детей в регионах. Однако большинство этих практик относятся к первому этапу развития участия детей в принятии решений, когда дети часто становятся пассивными участниками различных мероприятий (например, проведение анкетирования). Современные эффективные практики основываются на доступе к праву участия

каждого ребенка, на сотрудничестве с ребенком и поощрении инициатив самого ребенка.

### *Методы и источники данных*

Выводы исследования построены на основе данных мониторинга Национальной стратегии, ряда выборочных обследований, в том числе проводимых Росстатом в режиме мониторинга. По заказу Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в 2016 году был проведен опрос специалистов, реализующих проекты в сфере детства, посвященный развитию процесса участия детей в принятии решений. Анализ результатов опроса позволил на основе количественных показателей дать оценку включенности детей в процесс принятия решений.

В опросе приняли участие 302 респондента, в том числе 91% женщин и 9% мужчин. Средний возраст опрошенных – 43 года. Среди респондентов представлены лица различных возрастных групп, 83% опрошенных специалистов в возрасте от 30 до 59 лет. Мнения респондентов отражают представления о процессах участия детей специалистов, работающих в различных сферах. Представленность в выборке различных групп респондентов (с точки зрения их возраста, сферы деятельности, места жительства), несмотря на достаточно небольшой ее объем, позволяет получить достаточно объективный срез мнений специалистов, работающих в сфере социальной политики, о развитии процесса участия детей в России.

### *Подходы к анализу и оценке участия детей*

Формирование концептуальной основы развития процесса участия

детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, адаптация и распространение механизмов и технологий участия в России происходило на протяжении последнего десятилетия [2, 3, 4]. Использовался зарубежный опыт формирования школьных советов [5], детских парламентов, участия детей на различных стадиях реализации проектов [6], привлечения детей к подготовке докладов о реализации Конвенции о правах ребенка [7]. Интерес для российской практики представляет то, как право детей на участие включено в систему социальных стандартов и нормативов деятельности детских учреждений [8]. Зарубежные методики нашли отражение в мероприятиях общественных организаций по распространению участия детей в деятельности образовательных организаций и муниципалитетов [9, 10]. Динамично меняющаяся социальная ситуация позволяет рассматривать принципы участия детей в сфере цифровой педагогики и образования [11, с. 145–155].

Имеющийся опыт оценки результативности деятельности в сфере расширения процесса участия во многом опирается на локальные исследовательские проекты [12, с. 70–79; 13, с. С. 507–520; 14]. Имеется опыт исследований, проведенных в странах ОЭСР по оценке детского благополучия с использованием показателей, опирающихся на оценки подростков; в США ежегодно обновляемый сводный индекс благополучия детей используется более 30 лет. Правительство Великобритании для оценки благополучия детей использует 25 различных индикаторов [10]. Схожий обзор ситуации был подготовлен в 90-е годы в Ирландии, сами дети участвовали в

отборе показателей, использованных в анализе [15].

В практике масштабных выборочных исследований в России в ряде случаев используются оценки детьми различных проблем. Например, в рамках Комплексного обследования условий жизни населения, проводимого Росстатом с 2011 г. в режиме мониторинга [16], среди инструментария использовался опросник для несовершеннолетних в возрасте старше 15 лет. На основании опроса детей в рамках данного обследования можно получить, в частности, оценку их состояния здоровья.

Результаты нашего исследования, проведенного в 2013 году при поддержке РГНФ (грант 13-06-18021), позволили оценить возможность участия детей в принятии решений в ходе обучения в школе.

### ***Оценка целесообразности развития процесса участия детей***

Примерами участия детей в регионах России, по мнению респондентов, выступают, прежде всего: выбор дополнительного образования, внеклассных тем для занятий, ВУЗа и направления подготовки, изучения предметов в школе по углубленной программе, выбор профессии; волонтерская деятельность; детский парламент; в судебном процессе учитывается мнение ребенка, достигшего возраста 10 лет; выход с предложениями к руководителям органов местного самоуправления по улучшению положения детей; детские советы при уполномоченных по правам ребенка; дни самоуправления в школах; конкурс «Моя законотворческая инициатива»; опросы мнения детей; учет мнения детей при разработке положения о детской форме; участие

в детских общественных организациях; участие в образовательном процессе (обратная связь от детей, что эффективно, что нет); школьные службы примирения.

Участники опроса, в частности, отмечали, что сотрудники детских домов «стали более активны в том, чтобы давать детям: выбирать в бытовых вопросах; решать, хотят ли они в конкретную семью». Достаточно часто респонденты в качестве примера реализации ребенком права на участие в процессе принятия решений, приводили семью и взаимоотношения с родителями (включая лишение родителей родительских прав).

При ответе на вопрос: «Как Вы полагаете, нужно ли развивать участие детей в решении вопросов, затрагивающих их интересы, в настоящее время в России?» 50% респондентов сообщили, что развивать разные формы участия детей в нашем обществе необходимо для реализации прав детей. Около 40% участников обследования считают, что это очень важно делать в любой стране для реализации прав детей и демократического развития. Оставшиеся 10% либо сочли, что развитие участия детей не является первостепенной задачей в современной России, либо указали, что вообще не считают это целесообразным, либо затруднились ответить.

Причины нецелесообразности развития участия детей (ответы респондентов на вопрос: «Если Вы считаете, что дальнейшее развитие участия детей в нашей стране нецелесообразно, уточните, пожалуйста, почему?») в порядке убывания частоты ответов выглядят следующим образом: «развитие процесса требует увеличение штатов, персонала, владеющего новыми технологиями вов-

лечения детей в процесс принятия решений в школе, в муниципалитетах, в управленческих структурах; сначала надо создать кадровый потенциал, а потом заниматься участием детей» – 5,3%; «мы можем отнять у ребенка детство, надо уделять больше времени учебе, развитию, а также отдыху и играм» – 4,9%, «дети в принципе не способны в силу возраста участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы» – 3,3%; «у нас достаточно детских организаций и есть школьное самоуправление; зачем еще что-то придумывать» – 2,9%; «это манипуляция детьми, использование детей взрослыми в своих интересах» – 2,9%; «ни мои бабушки-дедушки, ни мои родители, ни я не участвовали в детстве в такой деятельности; и я считаю это правильным» – 2,0%. 77,5% респондентов не отвечали на данный вопрос, полагая, видимо, что развитие процесса участия детей в России необходимо. Среди вариантов ответа, обосновывающих нецелесообразность развития процесса участия детей, лидирует достаточно прагматический подход – «развитие процесса требует увеличение штатов...», т.е. по сути нежелание брать на себя лишнюю нагрузку.

Респонденты, голосовавшие за важность развития участия детей, обсуждали препятствия, которые сегодня мешают вовлечению детей в процессы участия. 11% считали, что препятствий в настоящее время в России нет. Основные барьеры на пути развития участия детей – отсутствие информации о положительных примерах участия, методик развития участия, уровень квалификации лиц, работающих с детьми, по этому вопросу, общественное мнение. Прозвучали и отдельные мнения по во-

просу препятствий развития участия детей: «Мне кажется, что сложность заключается в неготовности взрослых опираться на свой чувственный опыт. Они не готовы слушать детей. В массовой практике люди сами не готовы слышать свои желания, а детские тем более», «Нет понимания важности участия детей».

При большом проценте согласившихся с важностью развития участия детей (около 90%) 20% респондентов так и не смогли в начале опроса определить на конкретных примерах, что такое участие детей. Среди ответивших на этот вопрос большинство называли школьное самоуправление и его виды, волонтерство, детские советы при уполномоченных, молодежные организации и прочее. А также «пассивные» формы участия – анкетирования и опросы. Многие отождествляли участие с семейным устройством детей и выбором вуза, дополнительного образования, других форм образования, профессии. Были и «ошибки»: СМИ, службы по защите прав детей, отдых и летние лагеря.

### ***Состояние и перспективы развития процесса участия детей***

На практике инициативы участия детей в принятии решений часто принимают либо элитарные формы: «функционирует детский, молодежный парламент» (31%), «действует детская общественная палата» (10%), «дети, молодежь приглашаются на заседания местного парламента (12%)». Либо формы массового разового участия: «периодически проводятся молодежные форумы, слеты» (60%); «существует комитет/совет по делам детей и молодежи, который организует встречи с детьми...» (47%). Элитарный формат или

массовый разовый формат относятся к самым малоэффективным формам участия детей в принятии решений с точки зрения прав детей. В результате их реализации большинство детей так и не вовлекается на долгосрочной основе в процесс принятия решений. 12% респондентов затруднились ответить о местных инициативах.

На вопрос о том, были ли реализованы администрацией населенного пункта проекты, непосредственно связанные с инициативами, выдвинутыми детьми и молодежью в течение последних трех лет, 84,8% респондентов (работающих с детьми!) либо ответили отрицательно, либо затруднились ответить. Среди упомянутых инициатив волонтерские акции (социального и экологического характера), акции по поддержке здорового образа жизни, фестивали на разные темы.

Обращает на себя внимание, что хотя лишь 10,7% опрошенных дали однозначный ответ, что в их регионе реализуются проекты по инициативе детей, конкретные примеры привели 30,3% респондентов.

По мнению участников опроса, среди форм участия детей в решении вопросов, затрагивающих их интересы, наибольшего развития достигли: система школьного самоуправления (34,0% опрошенных), волонтерская деятельность детей (23,4%), функционирование детских уполномоченных служб по защите прав ребенка (18,9%), детские конференции, слеты, тематические смены (18,4%) и школьные СМИ (16,0%). Парадоксально, но крайне редко происходит участие детей в формировании городского пространства (0,4%). Функционирование районных советов детского самоуправления, детских обществен-

ных советов в их регионах отметили только 1,6% респондентов, наличие каких-либо механизмов обратной связи – 3,7%, проектную деятельность детей – 6,1%.

Респонденты полагают, что приоритетного развития требуют такие формы участия детей, как школьные службы примирения (22,5%), участие детей в формировании городского пространства (18,4%), развитие различных форм обратной связи: «красная кнопка», интернет-технологии, локальные сети с помощью которых дети могут изложить свое мнение (16,8%), проведение встреч с сотрудниками муниципалитетов и органов местного самоуправления (14,3%), опросы, мониторинг мнения детей (13,1%). Около 10% полагают необходимым обратить первоочередное внимание на более широкое использование дискуссионных клубов и площадок (9,8%) для выявления и учета мнений детей, развитие школьного самоуправления (9,0%) и участие детей в работе местных СМИ (9,0%).

### **Выводы**

Результаты опроса продемонстрировали разнообразную картину мнений специалистов по поводу сущности процесса участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Подавляющее большинство участников опроса говорит о необходимости развития процесса участия детей. Однако большая часть специалистов имеет поверхностное представление о процессе участия детей, возможных технологиях деятельности по привлечению детей к участию в процессе принятий решений, методиках оценки результативности деятельности в данном направлении.

На практике инициативы участия детей в принятии решений часто принимают либо элитарные формы (детский, молодежный парламент, детская общественная палата), либо формы массового разового участия: (форумы, слеты).

Среди препятствий на пути развития процесса участия детей респонденты выделяют отсутствие информации о положительных примерах участия, методик развития участия, недостаточный уровень квалификации лиц, работающих с детьми, в данной области и сложившееся общественное мнение. Сложившаяся структура мнений и знаний специалистов наглядно демонстрируют, что для развития процесса участия детей требуется серьезное методическое обеспечение деятельности и обучение по вопросу развития участия детей и подростков в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Для оценки эффективности процесса участия детей необходимо наличие системы качественных и количественных показателей. Массив данных для оценки должен включать не только официальную статистику, но и результаты выборочных опросов населения, мнений специалистов и детей. Показатели должны собираться по следующим направлениям: наличие механизмов регулирования участия детей, контроль за соблюдением прав детей на участие в принятии решений, показатели участия детей в жизни общества, муниципалитета и образовательного учреждения; показатели работы детских организаций; финансовые показатели детских бюджетов и мероприятий, проведенных с участием детей и для детей.

Необходимым условием объективного мониторинга выступает

сопоставление мнения различных целевых групп, получение качественных характеристик и оценок. Информация, полученная на основе качественных методов сбора информации (интервью, фокус группы) с работниками муниципалитетов, школьной администрацией, учителями и воспитателями интернатов, уполномоченных по правам ребенка и детей позволят уточнить показате-

тели, полученные количественными методами исследования.

Современная трактовка понятия права участия детей расширяется. Право каждого ребенка быть заслушанным должно осуществляться в самых разных обстоятельствах, в разном окружении и на разных уровнях, в которые попадают дети по мере своего взросления, развития и познания окружающего мира.

### *Библиографический список*

1. RBM и участие детей: Руководство CIDA по работе с программами с участием детей. Канадское Агентство Международного Развития (CIDA), 2003. Доступно по ссылке: <http://www.rfdeti.ru/files/cida.pdf> (дата обращения 10.07.2019)
2. Калабихина И.Е., Ионцева С.В, Козлов В.А. Анализ моделей участия детей в процессах принятия решений по вопросам, затрагивающим интересы ребенка (на примере российских городов, присоединившихся к инициативе ЮНИСЕФ «Города, доброжелательные к детям»). М.: ЮНИСЕФ, 2010.
3. Коблик Е.Г. Механизмы участия детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в защите своих прав (проект «Голос ребенка»). М.: Генезис, 2010.
4. Фэйнштэйн К., О'Кейн К.. Участие детей: Методические материалы. Мурманск: Фабрика рекламы, 2011.
5. Davies L., Kirkpatrick G.. Children's Rights Alliance for England, London, Euridem Project, 2000/
6. Hart, Jason, Newman, etc. Understanding and Evaluating Children's Participation in Development, Plan Ltd and Plan International UK, London, 2004.
7. Miller, Jenn. Children as Change Agents: A review of child participation in periodic reporting on the Convention on the Rights of the Child, World Vision, Ontario, 2008.
8. Children's Homes. National Minimum Standards. Department of Education, London, 2011.
9. Children as active citizens. A policy and programme guide. Inter Agency Working Group on Children's Participation (IAWGCP), 2008.
10. Putting Children at the Centre: a practical guide to children's participation. Save the Children, 2010.
11. Jenna K. Gillett-Swan, Jonathon Sargeant . Voice Inclusive Practice, Digital Literacy and Children's Participatory Rights, Children and Society, Volume32, Issue2, March 2018.
12. Васильева Н.В., Кочнев С.В. Участие детей в принятии решений, затрагивающих их интересы: опыт измерения. Научные ведомости Белгородского государственного университета, 2013, № 2 (145).
13. Калабихина И.Е., Кучмаева О.В. Проблемы и перспективы мониторинга участия детей в реализации «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» // Журнал исследований социальной политики, 2016, 14 (4). с. 507–520
14. Русакова М.М., Одинокова В.А., Захарова Ю.П. Благополучие и соблюдение прав детей-сирот: руководство по проведению опроса детей и отчет о пилотном исследовании. Санкт-Петербург, РОО СПСБН «Стеллит», 2015.

15. Проблема детской бедности в перспективе. Обзор благополучия детей в богатых странах. Доклад Исследовательского центра «Инноченти», Выпуск 7. Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», Флоренция, 2007.

16. Данные Комплексного наблюдения условий жизни населения, 2014 г. Доступно по ссылке: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/KOUZ14/survey0/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ14/survey0/index.html) (дата обращения 10.07.2019)