

*Марасулова Н.А.*

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В СУВЕРЕННОМ КЫРГЫЗСТАНЕ

*Marasulova N.A.*

### DEVELOPMENT OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF CHILDREN SOCIAL PROTECTION IN INDEPENDENT KYRGYZSTAN

УДК: 342.7: 347.63

*В статье рассматриваются проблемы становления и развития государственной системы социальной защиты детства в Кыргызстане в условиях переходного периода.*

*In the article is considered the problems of setting up and development of state system of children social protection in Kyrgyzstan in the terms of transformation period.*

В Кыргызстане за период независимости и суверенитета сделано немало в становлении и развитии государственной молодежной и детской политики, совершенствовании нормативно-законодательной базы по социально-правовой защите государством семьи и детства. Принятие Конвенции ООН о правах ребенка (1989 год) и ратификация ее Кыргызской Республикой (1994 год) послужили серьезной предпосылкой обеспечения государством защиты прав и интересов детей. Впервые ребенок стал рассматриваться не только как объект, требующий социальной защиты, но и как субъект права, которому необходимо обеспечение всего спектра прав человека. В октябре 1999 года был принят Закон Кыргызской Республики «Об охране и защите прав несовершеннолетних», отражающий основные положения Конвенции ООН о правах ребенка.

В декабре 2005 года в республике прошел первый Общенациональный форум «Положение детей в Кыргызстане: реальность и перспективы», а в январе 2006 года был издан Указ Президента Кыргызской Республики «О неотложных мерах по улучшению положения детей в Кыргызской Республике», которые способствовали объединению действий государственных администраций, местных сообществ, общественных и неправительственных организаций в вопросах улучшения положения детей и их семей в республике.

В 2006 году из стран Центральной Азии Кыргызстан при поддержке ЮНИСЕФ первым принял Кодекс Кыргызской Республики о детях, который закрепляет права детей; устанавливает принципы и механизмы, позволяющие защитить детей; определяет обязанности государственных органов и организаций, работающих в сфере детства. 30 августа 2007 года Президент Кыргызской Республики К. Бакиев подписал Указ «О защите и поддержке детей», в котором инициировались безотлагательные меры на 2007-2008 гг. по защите прав детей, вопросам детской беспризорности, использования наихудших форм детского труда,

детской преступности. Для выработки механизмов реализации действующего законодательства в сфере социально-правовой защиты детства, Правительством Кыргызской Республики были приняты целевые программы: Государственная программа по реализации прав детей Кыргызстана «Новое поколение» на период до 2010 года и Государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике на 2007-2011 годы.

Одним из основных направлений государственной детской политики является выработка и дальнейшее совершенствование институционального механизма улучшения положения детей в Кыргызстане. Так, в течение исследуемого периода были реализованы конкретные меры по формированию институциональной системы по защите детства, в частности в 2007 году был создан Департамент по защите детей в составе Государственного агентства по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве Кыргызской Республики. Данная структура является специальным уполномоченным органом при Правительстве Кыргызской Республики по защите прав и интересов детей и центральным государственным органом, реализующим задачи Кодекса о детях. В то же время эффективная реализация всех полномочий Департамента оказалась проблематичной. Это было обусловлено недостаточно высоким статусом данного органа в структуре центральной государственной власти и необходимых рычагов воздействия на местные уровни власти. В 2008 году была проведена работа по созданию соответствующих структур в сфере защиты прав и интересов детей в структурах государственных администраций районов и исполнительно-распорядительных органах местного значения (мэрии городов областного значения). Всего было создано 57 Отделов по поддержке семьи и детей, 57 комиссий по делам детей, для обеспечения их функционирования из республиканского бюджета было выделено 7,0 млн. сомов.

Несмотря на достигнутые результаты в становлении и развитии государственной политики по социальной защите и обеспечению прав детей в Кыргызстане, к сожалению, приходится констатировать, что одной из острейших социальных

проблем нашего общества остается проблема социальной защиты детей, находившихся в трудной жизненной ситуации. Как известно, доперестроечная система прямой поддержки семьи была значительным достижением в республиках бывшего Советского Союза, что признавалось и на Западе. Многие ее элементы – денежные пособия, отпуска по беременности и родам, система дошкольного воспитания – способствовали сохранению здоровья матери и ребенка, также развитию ребенка. В переходной период эта система подверглась значительной эрозии. Сокращение ассигнований было в какой-то мере неизбежным, учитывая падение производства и государственных доходов и необходимость обеспечения макроэкономической стабилизации.

Необходимо также отметить, что в переходной период в Кыргызстане произошли серьезные сбои в системе основных государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и социальное обеспечение, оказывающих поддержку детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (фактически всем детям). Именно поэтому в современной ситуации основной целью становится стабилизация и активизация государственной политики в отношении повышения качества жизни детей, обеспечения полного соблюдения их прав и интересов. Наше государство, несмотря на трудности переходного периода, старается создать систему социальной защиты детства, сущность которой состоит в том, чтобы с помощью организационных, правовых, финансово-экономических, социально-психологических и педагогических средств, форм и методов осуществлять поддержку и помощь ребенку с целью удовлетворения его потребностей и интересов.

Кыргызская Республика, обеспечивая практическое осуществление социальной политики в отношении детей, в условиях бюджетного дефицита перво-степенное внимание уделяет вопросам поддержки тех категорий детей и семей, которые находятся в особо трудных жизненных условиях, социально не защищены и требуют особого государственного и общественного внимания. Это, прежде всего, дополнительная социальная поддержка малообеспеченных семей с детьми, введение льгот для отдельных категорий детей и семей с детьми, развитие системы социального обслуживания семьи и детей, профилактика безнадзорности и правонарушений детей и подростков, организация летнего отдыха социально не защищенных детей, нуждающихся в особом внимании государства (детей из многодетных и малообеспеченных семей, детей-сирот, детей-инвалидов, детей безработных), занятость подростков.

В 1990-е годы была проведена реформа социальной защиты, особенно в плане усиления ее адресной направленности (на помощь не только по категориям населения, а с учетом действительной нуждаемости человека, семьи, группы лиц, для чего

в последние годы органами социальной защиты и местного самоуправления проведена социальная паспортизация семей). Как следствие проведенной работы в апреле 1998 года постановлением Правительства Кыргызской Республики утверждено “Положение о гарантированном минимальном уровне потребления”. В мае 1998 года вступил в силу Закон “О государственных пособиях в Кыргызской Республике”. Данным Законом было предусмотрено два основных вида государственных пособий: социальные пособия и единые ежемесячные пособия. Социальные пособия выплачиваются круглым сиротам (лишенным обоих родителей), детям-инвалидам, детям, больным ДЦП и ВИЧ-инфицированным детям. Средний размер месячного социального пособия на ребенка-инвалида на конец 2006 года составил немногим более 500 сомов. Однако размер социального пособия составляет лишь 23,5 процента от минимального потребительского бюджета на одного ребенка (2135,4 сома за месяц в 2006 году). Кроме этих видов социальных выплат, система социальной защиты в республике включает в себя льготы для отдельных категорий детей и социальные услуги для детей с ограниченными возможностями. В частности, семьям, имеющим детей-инвалидов и детям-сиротам, предоставляются определенные льготы при оплате коммунальных услуг. Так, семье, имеющей ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет с первой группой инвалидности, определены льготы по оплате за коммунальные услуги – 40 % за потребление газа, 25 % - за горячую воду, 25 % - за электричество [1].

Несмотря на принимаемые меры в сфере социальной защиты детства, в вопросах улучшения положения детей в Кыргызстане остаются нерешенными ряд проблем. Почти 90,0% детей сельской местности не имеют доступа к дошкольным учреждениям, что не позволяет большому количеству женщин быть вовлеченным в производство и общественную деятельность. В республике наблюдаются признаки того, что все большее число детей не посещают школу из-за прогулов, работы и семейных проблем. Для постсоветского периода также характерно резкое увеличение числа детей, вовлекаемых в трудовую и коммерческую деятельность, причем далеко не всегда в необходимых и разумных пределах. По различным оценкам, в настоящее время в республике насчитывается свыше 10,0 тысяч безнадзорных детей, более 23,0 тысяч работающих детей и 20,0 тысяч детей, не посещающих школу. Эти цифры весьма условны, так как официальной статистики по данным показателям практически нет.

Одной из наиболее серьезных социальных проблем современного кыргызского общества является проблема детской безнадзорности и беспризорности, главной причиной которой остаются: семейное

неблагополучие; продолжающийся рост числа родителей, не исполняющих должным образом свои обязанности по содержанию и воспитанию детей; жестокое обращение и семейное насилие. Так, за 2006 год было проведено 1067 рейдовых мероприятий, в ходе которых задержано 6791 подростков за различные правонарушения, из них за попрошайничество и бродяжничество в Центры адаптации и реабилитации несовершеннолетних (ЦАРН) ОВД были доставлены и содержались 1957 детей [2].

Однако проблема беспризорных не может быть решена кампаниями по их «отлову» на городских улицах, в опоре на милицию. Представляется, что усилия государственных органов, и прежде всего его социальных служб должны быть нацелены на формирование и внедрение новых форм социальной работы семьями и детьми «группы риска». В этом плане следует отметить позитивную тенденцию по созданию в республике ряда государственных и неправительственных учреждений (центров, приютов), представляемых разнообразными социальными услугами семьям и детям, находившимся в трудной жизненной ситуации. В 2003 году в Бишкеке был открыт Центр реабилитации беспризорных детей, рассчитанный на 70 детей в возрасте от 4 до 16 лет. Следует особо отметить деятельность таких приютов и центров для реабилитации юных правонарушителей, помощи уличным детям, как Центр защиты детей, Центр «Ак-Жол», центры реабилитации и адаптации несовершеннолетних в городах Каракол и Ош, неправительственный фонд «Кармель» и др. Известен также опыт Центра семьи и детей «Росток», который был организован в 2005 году и входит в структуру Управления социальной защиты Сокулукского района. Центр семьи и детей «Росток» предназначен для комплексного обслуживания на территории Сокулукского района семей и детей группы риска, нуждающихся в социальной поддержке, путем оказания своевременной и квалифицированной социальной помощи и услуг различных видов. Все сотрудники Центра прошли обучение в рамках Кыргызско-Шведского проекта «Обучение. Развитие социальной работы с детьми «группы риска» в Кыргызской Республике», финансируемой Шведским управлением международного развития и сотрудничества (SIDA). За период 2005-2006 год, специалисты Центра посетили 486 семей, изучили 161 семью, в которых 189 детей. Выявили семьи и детей «группы риска», то есть такие, где родители злоупотребляют алкоголем, занимаются наркоманией, где нет соответствующих условий для нормального воспитания детей, и взято на учет 102 ребенка [3].

Эти учреждения были созданы усилиями социальных служб республики совместно с

медицинскими, образовательными учреждениями, правоохранительными органами, органами исполнительной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и неправительственными организациями (в том числе Ассоциацией социальных работников), при материальной, организационной, методической поддержке зарубежных партнеров, доноров, благотворительных фондов (таких, как Всемирный банк, Азиатский банк развития, Российско-Европейский фонд, фонд «Ноухау», Фонд «Сорос-Кыргызстан», «Каунтерпарт Консорциум», Международный корпус милосердия, Германское общество технического сотрудничества, ЮСАИД (США), организаций по спасению детей Дании и Великобритании, ряда религиозных зарубежных конфессий, посольств Германии, Нидерландов, Японии, миссий ПРООН и ЮНИСЕФ в Кыргызстане и других) [4].

Таким образом, можно констатировать, что сегодня в Кыргызской Республике на всех уровнях исполнительной и законодательной власти имеются органы, занимающиеся проблемами улучшения положения семьи, женщин и детей. В целом государственная система социальной защиты детей и ее нормативно-правовая база в основном сформирована и продолжается ее дальнейшее совершенствование. Появились в системе формирующегося в Кыргызстане гражданского общества десятки НПО, фондов, общественных объединений благотворительного и социального профиля, направленные на работу с социально уязвимыми детьми. Идет разработка и реализация совместно с зарубежными донорами конкретных проектов в этом направлении.

Вместе с тем, необходимо также указать, что серьезным препятствием для успешной реализации государственной политики по социально-правовой защите детей является: раздробленная система защиты прав и интересов детей, отсутствие механизмов межведомственной координации; отсутствие четкого разграничения ответственности государственных органов, уполномоченных защищать интересы детей; а также малое количество специалистов по проблемам детства и др.

#### Литература:

1. Социальные тенденции в Кыргызской Республике. – Б., 2008. – Вып.3. – С. 100.
2. Организационно-правовые основы защиты детей и забота о детях в Кыргызской Республике. Материалы респуб. конфер. (Бишкек, январь, 2007 год). – Б., 2007. – С.24.
3. Теория и практика социальной работы с социально уязвимыми детьми и семьями. – Б., 2006. – С. 138.
4. Проблемы развития социальной работы с детьми группы риска и их решение в Швеции и Кыргызстане. – Б., 2004. – С. 92.

Рецензент: д.и.н., профессор Ибраимов И.И.