



soros.kg

Фонд «Сорос-Кыргызстан»



ОФ «Лига защитников
прав ребенка»

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВА РЕБЕНКА НА СЕМЕЙНОЕ ОКРУЖЕНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Отчет по результатам исследования 2009-2010 гг.

БИШКЕК-2010

УДК 351/354
ББК Б7.91
С 54

Отчет издан при финансовой поддержке Фонда «Сорос–Кыргызстан»

Авторский коллектив: **Н. Джакубова, Н. Турдубекова, Е. Гаврилова, Н. Ташпаева, А. Кокулова**

С 54 Соблюдение права ребенка на семейное окружение в Кыргызской Республике: Отчет по результатам исследования 2009-2010 гг. – Б.: Line-print, 2010. – 60 с.

ISBN 978-9967-11-299-5

Отчет составлен по результатам исследования с целью выяснения соблюдения права детей группы риска, социальных и биологических сирот на социальное обслуживание и его соответствие государственным стандартам по социальной поддержке, проведенного ОФ «Лига защитников прав ребенка» в 2009-2010 гг.

Издание предназначено для государственных органов, органов местного самоуправления, международных организаций, организаций неправительственного сектора, специалистов, работающих в сфере защиты прав и интересов детей, а также для всех тех, кто заинтересован в изменении ситуации с соблюдением и реализации права ребенка на семейное окружение в Кыргызской Республике.

С 1207000000-10

УДК 351/354

ББК 67.91

ISBN 978-9967-11-299-5

© Лига защитников прав ребенка, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	5
2. Выводы	9
3. Рекомендации.	11
4. Система защиты детей в Кыргызской Республике	13
5. Обзор законодательства Кыргызской Республики в области реализации права ребенка на семейное окружение.	18
6. Причины помещения детей в резиденциальные учреждения	22
7. Устройство детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения	29
8. Правовое регулирование деятельности резиденциальных учреждений в Кыргызской Республике	34
9. Влияние резиденциальных учреждений на развитие ребенка.	42
10. Проблемы постинтернатного устройства выпускников резиденциальных учреждений	44
11. Результаты исследования	46
12. Альтернативные подходы к устройству детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения	56

Список сокращений

ГАСО КР	Государственное агентство социального обеспечения Кыргызской Республики
ДЗД	Департамент по защите детей
КДД	Комиссия по делам детей
КР	Кыргызская Республика
ЛСОВ	Люди с ограниченными возможностями
МСУ	Местное самоуправление
Нацстатком	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
НПО	Неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПСД	Отдел поддержки семьи и детей
СДД	Семейный детский дом
СРЦ	Семейный ресурсный центр
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования

1. ВВЕДЕНИЕ

Кыргызстан входит в число постсоветских государств, переживающих переходный период. Социально-экономические изменения затронули все слои населения, но в большей степени отразились на семьях и детях, так как в связи с переходом на новые экономические отношения были отменены многие социальные гарантии, рассчитанные, на данную категорию граждан. Если принять во внимание, что дети до 18-ти лет составляют 42% всего населения страны, то можно оценить масштаб последствий становления рыночной экономики для Кыргызстана, когда наиболее незащищенные слои населения лишились многих социальных гарантий. В первую очередь, это гарантии трудоустройства, общедоступности к бесплатному среднему образованию и здравоохранению, досугу и отдыху детей.

Кроме того, экономический кризис 2009-2010 гг. привел к обострению проблемы бедности в республике. По данным отчета Центра социально-экономических исследований CASE (2003 г.) в Кыргызстане наиболее уязвимыми с точки зрения бедности группами населения являются сельские жители, внутренние мигранты и многодетные семьи, семьи, имеющие инвалидов, безработные, где, как правило, уровень образования ниже, а главой семьи является женщина. Бедность – это не только низкий уровень доходов, но и отсутствие доступа к достижениям цивилизации, в частности, к образованию и медицине, к необходимой информации, к основным коммунальным услугам, например, к чистой воде, созданию нормальных санитарно-гигиенических условий.

Наиболее опасно влияние бедности на детей, на их физическое и умственное развитие, формирование познавательных способностей, на здоровье детей в целом. По данным мониторингов содержания детей в детских учреждениях резиденциального (интернатного) типа, проведенным Секретариатом Государственной программы «Новое поколение», основная причина помещения детей в резиденциальные учреждения – бедность и малообеспеченность родителей¹.

Нестабильность социально-экономической обстановки, безработица, вынужденная миграция, снижение общего уровня обеспеченности семей, а также ослабление их инфраструктуры привели к росту социального сиротства, которое напрямую связано с ухудшением условий жизни семьи. Однако в ответ на имеющиеся вызовы времени государственная поддержка, несмотря на наличие законодательных основ, практически отсутствует.

С целью изучения соблюдения права ребенка на семейное окружение ОФ «Лига защитников прав ребенка» был проведен мониторинг резиденциальных учреждений в Чуйской и Иссык-Кульской областях республики.

Цели исследования:

- 1) содействие в совершенствовании организационно-правовых основ для эффективного использования государственных и других средств с целью обес-

¹ Материалы мониторингов Государственной программы «Новое поколение», 2003-2006 гг.

печения гарантированных государством прав детей, лишенных родительского попечения, в соответствии со ст. 11 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 28 июля 2008 года № 177;

- 2) продвижение политики деинституционализации в части направления государственных средств, расходуемых на централизованные детские специализированные учреждения (детские дома, школы-интернаты), органам местного самоуправления для развития социальных услуг в рамках соблюдения права ребенка на семейное окружение.

Задачи исследования:

- 1) анализ существующего положения дел по размещению бюджетных средств на реализацию прав и гарантий детей, входящих в группу риска, по социальному обеспечению;
- 2) анализ аргументов в пользу перемещения государственных средств на социальное обслуживание детей, входящих в группу риска, по месту жительства ребенка;
- 3) увеличение прозрачности бюджета в целом и гражданского участия в бюджетном процессе как необходимым условием для эффективного использования бюджетных средств;
- 4) сбор документальной информации с целью применения в качестве инструмента для лоббирования системных изменений;
- 5) выработка практических рекомендаций по изменению государственной политики в сфере содержания и ухода за детьми, разработка альтернативных форм предоставления социальных услуг на местах;
- 6) информирование заинтересованных сторон: Правительства КР, Жогорку Кенеша КР, НПО, бизнес-структур, общественности о проблемах с соблюдением прав ребенка в резиденциальных детских учреждениях;
- 7) пресечение необоснованного направления детей, лишенных родительского попечения, в резиденциальные детские учреждения, создание условий для совершенствования альтернативных форм их обустройства и предоставления социальных услуг на местах;
- 8) улучшение положения детей, входящих в группу риска;
- 9) оптимизация бюджетного процесса;
- 10) эффективное использование финансовых средств;
- 11) предупреждение коррупционных проявлений в сфере обеспечения и защиты прав детей, входящих в группу риска.

Методология исследования:

- анализ действующего законодательства Кыргызской Республики по вопросам гарантий, предоставляемым детям, входящим в группу риска, социальных услуг;
- анализ условий пребывания детей в 4-х детских домах и интернатах республики, прямых расходов на детей (вещевое обеспечение, питание, медикаменты, учебные принадлежности) и других сопутствующих расходов (содержание персонала, расходы на содержание зданий и обеспечение основной деятельности, капитальный ремонт основных фондов и капитальные вложения);

- мониторинг работы органов местного самоуправления, облрайгосадминистраций, территориальных органов Министерства образования и науки КР и Министерства труда и социального развития КР по социальному обеспечению детей, входящих в группу риска, включающий в себя анализ расходных статей бюджета по данным направлениям и работу, проводимую указанными органами исполнительной власти;
- анализ причин институционализации детей в Кыргызской Республике.

Мониторинг финансирования детских учреждений с целью определения уровня соответствия прав детей-сирот на социальное обслуживание государственным стандартам по социальной поддержке проводился на основании Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213 и в рамках соглашения, заключенного ОФ «Лига защитников прав ребенка» с Департаментом по защите детей при Министерстве труда, занятости и миграции КР и Жогорку Кенешем КР.

В состав исследовательской группы вошли юрист, финансист, социальный работник, врач-педиатр, представитель Департамента по защите детей при Министерстве труда, занятости и миграции КР.

В ходе исследования были проведены интервью с представителями отделов по поддержке семьи и детей (ОПСД), директорами детских домов и интернатов для детей-сирот, врачами детских домов и интернатов, представителями семей, входящих в группы риска, представителями альтернативных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения.

Общественный Фонд «Лига защитников прав ребенка» выражает благодарность Департаменту по защите детей при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, институту Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, Министерству образования и науки Кыргызской Республики, Государственному агентству социального обеспечения при Министерстве социальной защиты и развития Кыргызской Республики за оказанное содействие в проведении данного исследования.

Выражаем благодарность: Айбеку Осмонову, Айзат Кокуловой, Асель Айнудиновой, Ахмедбеку Ермекову, Геннадию Жалкубаеву, Елене Гавриловой, Назгуль Турдубековой и Ольге Галушко за участие в данном исследовании.

Особую благодарность выражаем Нуржамал Джакубовой и Назгуль Ташпаевой за проведение экспертной работы.

Благодарим Фонд «Сорос–Кыргызстан» за оказанную финансовую поддержку в проведении данного исследования.

2. ВЫВОДЫ

Одной из причин помещения детей в резиденциальные учреждения является отсутствие социальных услуг на местном уровне, т. к. фактически местные органы власти имеют утвержденную вышестоящим бюджетом смету расходов, за рамки которой выйти не могут. Существующая система не позволяет реализовать принцип формирования бюджета «снизу вверх», что, в свою очередь, тормозит возможность организации и развития предоставления социальных услуг на местах. Главной проблемой отсутствия социальных услуг на местном уровне является декларативный характер децентрализации власти.

Таким образом, помещение детей в резиденциальные учреждения происходит на фоне отсутствия помощи семьям через предоставление социальных услуг, не создана система профилактики предотвращения помещения детей в резиденциальные учреждения.

Фактически, государство выделяет денежные средства не на содержание детей, а на содержание резиденциальных учреждений.

Чрезвычайно низкий размер пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей, подводит к единственно доступному варианту решения проблем – помещения детей в резиденциальное учреждение.

Действующая система финансирования интернатных учреждений и достаточно легкий способ помещения детей в резиденциальные учреждения способствуют росту числа подопечных в этих учреждениях и росту числа самих учреждений.

Действующее Положение о детском доме дает возможность, с одной стороны, безответственным родителям перекладывать заботы по содержанию и воспитанию детей на государство, с другой стороны, руководителям учреждения – пополнять число воспитанников, за счет которых они содержатся как структура.

В республике отсутствуют центры по профилактике разлучений детей и родителей: консультационные, правовые, телефоны «горячей линии», центры дневного пребывания и т. п. Требуется организация консультационных услуг, службы поддержки семьи, адресная помощь семьям, находящимся в кризисной ситуации.

Государством не обеспечивается право ребенка на получение материальной помощи в виде социальных выплат, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Меры по социальной поддержке уязвимых групп детей разрабатываются без учета их потребностей.

В связи с межведомственной несогласованностью действий и отсутствием поддержки ОМСУ отсутствует сеть учреждений по предоставлению социальных услуг поддержки семей, находящихся в кризисной ситуации. Система защиты детей в настоящее время является раздробленной, так как существует несколько государственных структур на центральном и местном уровнях, ответственных за защиту детей.

Ввиду несовершенства системы государственного обеспечения в Кыргызской Республике, для многих родителей, находящихся в трудной жизненной ситуации, помещение ребенка в детский дом является единственным выходом.

Нежелание руководителей органов образования привлекать детей к обучению в школе, приводит к тому, что дети помещаются в резиденциальные учреждения только по причине удаленности школ от места проживания семей.

Помещение детей в дом ребенка происходит, минуя органы опеки и попечительства, прямо из медицинских учреждений или из семьи. В редких случаях принимаются решения на уровне ОПСД и КДД, в результате чего дальнейшая судьба ребенка не отслеживается.

Имеет место неоправданное помещение здоровых детей во вспомогательные учебные заведения, отсутствует система оценки нужд детей и практика пересмотра дел детей для перевода их в учебные заведения, нет единых принципов ведения случаев семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, не соблюдаются единые правила поступления детей в резиденциальные учреждения.

Помещение детей в резиденциальное учреждение не представляет для родителей серьезных затруднений, вместе с тем, в случае поступления ребенка в такое учреждение, возможность реинтеграции ребенка в семью остается очень низкой.

К тому же, до сих пор законодательно не определен порядок ведения случаев в отношении ребенка и семьи, находящихся в сложной жизненной ситуации.

Доступ к услугам здравоохранения является проблемой для малообеспеченных слоев населения.

На районном и центральном уровнях идет дублирование функций государственных органов в области социальной защиты.

Несогласованность действий различных ведомств, отсутствие координации государственных органов приводит к тому, что дети поступают в резиденциальные учреждения, находящиеся в ведении Министерства образования и науки КР, а пособия выдаются Государственным агентством социального обеспечения.

ОПСД на местах в настоящее время выполняют только контрольно-надзорные функции, а также роль секретариата КДД.

Фактически функции опеки и попечительства детей, лишенных родительской опеки, выявление семей групп риска, поддержка таких семей и детей выполняют сотрудники ОМСУ и районного управления соцзащиты.

Качество предоставляемых услуг детям, находящимся в частных учреждениях, во многих случаях никем не контролируется.

ОПСД имеет двойное подчинение (РГА и ДЗД), что приводит к недопониманию специалистами выполняемых ими функций.

Основным направлением деятельности вновь созданного Министерства социальной защиты и развития КР должно стать стратегическое планирование и развитие социальных услуг.

На сегодняшний день возможность реализации права ребенка жить в семье не соответствует политике государства, которое лишь декларирует это право.

Дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, и малообеспеченные граждане страны, имеющие детей, не рассматриваются как потенциал для развития государства.

В Кыргызской Республике отсутствуют альтернативные формы устройства детей, являющиеся наиболее прогрессивными и эффективными для содержания детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения.

Такой вид устройства детей как усыновление, на сегодняшний день не является приоритетным при выборе формы жизнеустройства ребенка, оставшегося без родительского попечения.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ

- Разработать национальную программу и план действий по деинституционализации детских резиденциальных учреждений.
- Детские дома и интернаты, находящиеся в ведении Министерства образования и науки Кыргызской Республики, должны быть переданы в систему социальной защиты, где услуги по реинтеграции детей в семью должны стать основным приоритетом деятельности.
- Внедрить систему оказания социальных услуг, адресное распределение социальных пособий и льгот семьям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.
- Повысить размер пособий до прожиточного минимума малообеспеченным семьям, имеющим детей.
- Государственные финансовые средства, выделяемые для содержания резиденциальных учреждений, гораздо эффективнее было бы направлять на поддержку и сопровождение нуждающейся семей и детей, оказавшихся в кризисной ситуации.
- Разработать подзаконные акты, регулирующие создание системы альтернативных услуг.
- Усилить контроль на уровне местных органов власти за направлением детей в резиденциальные учреждения: внедрить систему «контроля на входе в учреждения».
- Критерием деятельности КДД и ОПСД должно стать снижение числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поступающих в резиденциальные учреждения.
- Развить услуги по поддержке семьи в соответствии с их нуждами.
- Внедрить методику выявления и оценки семей, входящих в группу риска.
- Создать систему отслеживания и ведения семей и детей, входящих в группу риска.
- Принять меры к повышению материального уровня работников социальных служб.
- Предусмотреть систематическое повышение квалификации специалистов в сфере защиты детей, переподготовку сотрудников резиденциальных учреждений.
- Система защиты детей должна быть интегрирована в систему социальной защиты.
- Предусмотреть в структуре Правительства Кыргызской Республики Министерство социальной защиты и развития. Необходимо создать уполномоченный государственный орган, обеспечивающий разработку государственной социальной политики и мер социальной защиты, ориентированных на поддержку семей и детей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации.
- В целях профилактики помещения детей в резиденциальные детские учреждения предусмотреть создание социальных служб по поддержке семьи и детей на местном уровне.

- Подписать межгосударственные соглашения о взаимной помощи и взаимным обязательствам по вопросам усыновления.
- Приоритизировать правоприминительную практику национального усыновления перед международным усыновлением.
- Ратифицировать Гаакскую конвенцию о международном усыновлении.
- Разработать законодательные меры оказания социальной поддержки лицам, оформившим опеку над несовершеннолетними детьми, лишенными родительского попечения.
- Принять меры по развитию альтернативных форм воспитания детей: приемная семья, фостерная семья, патронат.
- Ввести в судебную систему институт семейных судов. Проблемы семейного насилия, усыновления, опеки, помещения в резиденциальные учреждения, должна решать судебная власть.
- Совершенствовать систему защиты детей на местном уровне.
- Необходимо усилить роль местного самоуправления по выявлению и оказанию первичной помощи нуждающимся семьям.
- Необходимо законодательно и финансово закрепить статус социального работника.
- Уделить особое внимание вопросам компетенции и статуса Уполномоченного по правам ребенка в аппарате Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

4. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Согласно ст. 6 Кодекса Кыргызской Республики о детях¹ (далее – Кодекс о детях) целями государственной политики в области защиты прав и интересов детей являются:

- гарантия и защита прав и законных интересов детей, предусмотренных Конституцией КР, Конвенцией о правах ребенка и иными законодательными актами Кыргызской Республики и международными договорами, вступившими в установленном порядке в законную силу;
- формирование сознательного отношения граждан к рождению здоровых, желанных детей путем воспитания у родителей ответственности за их рождение;
- внедрение и распространение приемлемого гендерного развития, сохраняющего положительные национальные традиции, обеспечивающего равенство прав, свобод и соблюдение интересов детей;
- совершенствование нормативно-правовой базы, обеспечивающей предпосылки и условия по охране прав и интересов детей;
- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданской ответственности, а также развитию личности ребенка в интересах общества.

В Кодексе КР о детях предусмотрено, что государственная политика в области защиты прав и интересов детей является приоритетным направлением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Реализация прав детей в области образования, здравоохранения, труда и социальной защиты, миграции и занятости осуществляется, в соответствии с данным Кодексом, соответствующими государственными структурами.

Уполномоченными органами по защите прав и законных интересов детей являются: Министерство образования и науки КР, Министерство здравоохранения КР, государственный орган в области защиты прав и интересов детей в области труда и социальной защиты населения, Департамент по защите детей при Министерстве труда, занятости и миграции КР. Кроме того, в республике действует институт Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

Министерство образования и науки КР традиционно занимается вопросами доступа к образованию и качества образования. Данному министерству подведомственны 25 детских учреждений интернатного типа. Согласно Кодексу о детях уполномоченный государственный орган в области образования обеспечивает защиту прав и интересов детей в учреждениях образования. Закон КР «Об образовании» от 30 апреля 2003 года № 92 относит к учреждениям образования организации, предоставляющие образовательные услуги. Но, несмотря на это, в ведении Министерства образования и науки КР находятся детские дома, школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальные школы для детей с ограниченными возможностями здоровья, то есть учреждения, которые кроме образовательных услуг, осуществляют функции ухода и содержания.

¹ Принят Жогорку Кенешем КР 9 июня 2006 года.

Система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя социальные выплаты и социальные пособия, а также льготы для отдельных групп населения и социальные услуги, предоставляемые уязвимым категориям населения. В 2005 году общее число получателей государственных пособий превысило 11% населения страны. Согласно информации Национального, статистического комитета, на 2006 год число детей-инвалидов до 18-ти лет составляло – 19 931, детей, получающих пособие по потере кормильца – 10 540, из них круглых сирот – 243. Число детей, получающих единое ежемесячное пособие, составляло: до 1,5 лет – 45 365 детей, от 1,5 до 18-ти лет – 412 144 детей. Размер различных видов пособий составляет:

- единое ежемесячное пособие для детей до 18-ти лет из малообеспеченных семей – 121,7 сомов (151,2 тыс. семей);
- социальное пособие – 504,4 сомов (58 984 тыс. чел.);
- пособие для инвалидов с детства – 715,4 сомов;
- пособие для детей-инвалидов до 18-ти лет – 763,2 сомов;
- пособие по случаю потери кормильца – 445,0 сомов;

В ведомство Государственного агентства социального обеспечения входят 2 детских психоневрологических интерната.

Согласно Программе государственных гарантий по социальному статусу к перечню категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной медико-санитарной помощи на амбулаторном уровне и в стационарах, отнесены:

- инвалиды с детства;
- дети-инвалиды в возрасте до 18-ти лет;
- дети в возрасте до 5-ти лет (4 года 11 месяцев 29 дней);
- дети-сироты, проживающие в государственных детских домах, семейных детских домах (приемных семьях), интернатах для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей;
- дети в возрасте до 16-ти лет из многодетных семей, имеющих 4-х и более несовершеннолетних детей (при предъявлении справки органов социальной защиты или социального работника айыл окмоту)¹.

При этом к категориям граждан, имеющим право на возмещение до 75 % от утвержденной средней стоимости, имеют право дети с 5-ти лет и до достижения ими возраста 16-ти лет (учащиеся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18-ти лет); на амбулаторном уровне на возмещение 50 % от стоимости медицинских услуг имеют право дети с 5-ти лет и до достижения ими возраста 16-ти лет (учащиеся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18-ти лет).

Однако недофинансирование сектора медицинского обслуживания приводит к тому, что доступ к услугам здравоохранения становится проблемой для малообеспеченных слоев населения, семей, имеющих инвалидов, детей-сирот, так как на практике им самим приходится оплачивать услуги здравоохранения.

¹ Программа государственных гарантий, предоставляемых бесплатно и на льготных условиях, утверждена постановлением Правительства КР от 29 апреля 2008 года № 92.

Защита прав детей, находящихся в кризисной жизненной ситуации, осуществляется учреждениями вновь созданной системы специализированных органов в области защиты прав и законных интересов детей:

- специально уполномоченный орган при Министерстве труда, занятости и миграции КР в области защиты прав и законных интересов детей (на республиканском уровне) – Департамент по защите детей (далее – ДЗД);
- комиссии по делам детей (на районном уровне) (далее – КДД);
- отдел по поддержке семьи и детей (на районном уровне) (далее – ОПСД).

В задачи ДЗД входит:

- реализация государственной политики в области охраны прав, свобод и законных интересов детей;
- разработка государственных минимальных услуг по социальной защите детей, мониторинг их соблюдения и разъяснение их содержания;
- осуществление аккредитации организаций, работающих в области оказания услуг детям, и контроль за их деятельностью;
- утверждение плана годовой работы ОПСД;
- повышение осведомленности общественности о правах детей, а также положений Конвенции ООН по правам ребенка;
- рассмотрение жалоб и заявлений на решения КДД, поданных, в том числе, и детьми.

Однако отметим, что вновь созданное ведомство во многом в своих функциональных обязанностях дублирует деятельность Агентства по социальному обеспечению. В частности, в вопросах:

- ответственности за поддержку детей, находящихся в кризисных жизненных ситуациях, детей, относящихся к группе риска;
- разработки и реализации государственной политики в данной области;
- разработки минимальных стандартов социальных услуг;
- развития социальных услуг;
- создания базы данных и системы мониторинга детей, относящихся к группе риска;
- осуществления координации и контроля над деятельностью учреждений социального обслуживания населения.

Статьей 14 Кодекса о детях определены основные задачи ДЗД. В основном эти задачи отражены в Положении Министерства труда, занятости и миграции КР, за исключением «разработки государственных минимальных услуг по социальной защите детей, мониторинга их соблюдения и разъяснения их содержания». В положении Министерства труда, занятости и миграции КР отражено, что министерство «осуществляет контроль за соблюдением государственных минимальных социальных стандартов, направленных на благополучие детей с учетом региональных особенностей», а в Положении о ДЗД не включены задачи по разработке государственных минимальных услуг по социальной защите детей.

Однако между данными органами существует различие в целевых группах. Так, в задачи и функции ДЗД включена поддержка и защита прав и интересов ребенка. При этом ребенок рассматривается вне взаимосвязи с семьей, тогда как его благополучие зависит непосредственно от благополучия семьи. В то же время, Министерство труда и социального развития КР является государственным органом, который разрабатывает и реализует политику в области поддержки семьи и детей, находящихся в кризисных жизненных ситуациях, относящихся к группе риска.

В функции ДЗД входит контроль за деятельностью организаций, работающих в области оказания услуг детям, который на практике осуществлять очень сложно, так как законодательно не определены процедуры по его осуществлению к тому же многие организации, предоставляющие услуги детям, являются частными и финансово независимыми.

Еще одним противоречием в Положении о ДЗД является его взаимодействие с ОПСД. Согласно Кодексу о детях за ДЗД закреплено утверждение плана годовой работы ОПСД, который не является структурным подразделением ДЗД. Учитывая, что ОПСД находятся в ведении районных государственных администраций, т. е. органов административно-территориальных единиц, а не в функциональном подчинении ДЗД, следовательно, ДЗД не имеет соответствующих структур на уровне регионов. Это противоречие мешает качественному функционированию системы защиты детей. В результате, ДЗД может только предоставить ОПСД методические рекомендации по разработке плана работы с семьями и детьми, относящимся к группе риска.

ОПСД, согласно ст. 17 Кодекса о детях, не является самостоятельным юридическим лицом, не принимает решения, не имеет своей структуры на уровне сельских советов, а из-за недостаточного количества сотрудников и отсутствия транспорта практически не в состоянии выполнять возлагаемые на него нормативными правовыми актами функциональные обязанности.

На уровне местных органов самоуправления, айыл окмоту – вопросы семьи и детей рассматриваются одним сотрудником – ведущим специалистом по социальной защите, который методически закреплен за районными управлениями социальной защиты, но отчеты о деятельности предоставляет ОПСД. Таким образом, на местном уровне вопросы поддержки семьи и детей решаются одним специалистом, который, рассматривая один и тот же социальный случай, работает с двумя районными структурами: органом социальной защиты и ОПСД. В результате, на районном и центральном уровнях происходит дублирование функций государственных органов в решении этих проблем. С созданием ДЗД, нечетким определением и пониманием его задач, функций и полномочий, система защиты детей, находящихся в кризисной жизненной ситуации, стала еще более фрагментированной.

Существующие нормативные правовые акты, регулирующие права и законные интересы детей, недостаточно четко распределяют и разграничивают ответственность различных государственных органов, как по горизонтали, так и по вертикали. Следует отметить, что на сегодняшний день состояние Кодекса о детях не соответствует существующей структуре государственных органов. Кроме того, в Кодексе отсутствует государственный орган, занимающийся профилактикой беспризорности и безнадзорности среди несовершеннолетних.

Таким образом, можно утверждать, что система защиты детей в Кыргызской Республике отличается излишней фрагментарностью, так как в силу своих полномочий вопросами семьи и детей занимаются различные ведомства.

Таблица 1

**Основные функции государственных органов, занимающихся
вопросами детей**

Министерство образования и науки КР	Министерство труда, занятости и миграции КР	Министерство внутренних дел КР	Государственное агентство социального обеспечения при Правительстве КР	Национальное агентство КР по делам местного самоуправления	Социальный фонд
Дошкольное, основное общее, среднее образование, профессиональное образование, резиденциальные учреждения	Реализация политики, направленной на защиту прав и интересов детей	Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, содержание несовершеннолетних, совершивших правонарушение	Назначение и выплата пособий по малообеспеченности, пособий по утере кормильца, предоставление социальных услуг в стационарных учреждениях	Организация и проведение мероприятий по работе с детьми	Пенсии по утере кормильца

5. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ОБЛАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА РЕБЕНКА НА СЕМЕЙНОЕ ОКРУЖЕНИЕ

Основополагающим нормативным правовым актом государственной защиты прав и законных интересов детей в Кыргызской Республике является Конвенция о правах ребенка, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года и ратифицированная Кыргызской Республикой в 1994 году.

Конвенция о правах ребенка устанавливает, что для полного и гармоничного развития личности ребенка ему необходимо расти в семейном окружении. Право жить и воспитываться в семье относится к числу основополагающих прав ребенка, и приоритетное обеспечение этого права является обязательным для Кыргызской Республики, как для страны-участницы Конвенции.

Право ребенка жить и воспитываться в семье закреплено также в ст. 59 Семейного кодекса Кыргызской Республики¹ (далее – Семейный кодекс), которая гласит, что «каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, знать обоих своих родителей и право на их заботу, на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда разлучение с одним или обоими родителями необходимо в интересах ребенка. Ребенок имеет права на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения, право ребенка на воспитание в семье обеспечивается отделом по поддержке семьи и детей».

Конвенцией о правах ребенка установлено право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Основная ответственность за обеспечение необходимого уровня жизни ребенка возлагается на его родителей, но при этом на государство возлагается обязанность создать необходимые условия для реализации родителями этой обязанности в рамках максимально имеющихся у государства ресурсов, и во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделять наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Комитет ООН по правам ребенка в своих Заключительных рекомендациях Правительству КР с озабоченностью отметил, что многие дети, помещенные в детские учреждения, имеют родителей, но при этом лишены семейного окружения.

В Кыргызской Республике, к сожалению, как показали результаты данного исследования, основным решением в отношении детей, родители которых либо не могут, либо по различным причинам не хотят заботиться о своих детях, является институционализация. Общепринятым показателем институционализации является число детей, находящихся в детских учреждениях интернатного типа. Согласно данным, предоставленным ЮНИСЕФ, общее

¹ Принят Жогорку Кенешем КР 30 августа 2003 года № 201.

количество детей, находящихся в резиденциальных учреждениях, возросло с 17 230 в 2004 году до 20 750 в 2007 году и составило 0,4% от численности населения или около 0,8% от численности детей, проживающих в Кыргызской Республике. За период с 2000 года число детей в детских домах и интернатах возросло в 1,8 раза. При этом около 90% детей, находящихся в учреждениях интернатного типа, имеют одного или обоих родителей. Причинами помещения ребенка в резиденциальное учреждение является не только социальное или биологическое сиротство, лишение родителей свободы, злоупотребление алкоголем или наркотическая зависимость родителей, уклонение их от воспитания детей, отказ матери при рождении от ребенка, но и тяжелое материальное положение родителей. Многие родители «отдают» детей в детские дома на время, на период своего пребывания на заработках в России или Казахстане. Так, по данным мониторингов содержания детей в детских резиденциальных учреждениях, проведенных Секретариатом программы «Новое поколение», основной причиной помещения детей в резиденциальное учреждение является низкий доход семьи.

Ввиду несовершенства системы государственного обеспечения для многих родителей помещение ребенка в детский дом является единственным выходом.

Но детский дом необходимо рассматривать как временное место пребывания ребенка. Здесь мало кто заинтересован в его развитии, нет установленных стандартов услуг, критериев оценки результатов работы с каждым ребенком.

Только в 2008 году, впервые за 15 лет независимости Кыргызстана, была проведена комплексная проверка 28 детских домов, школ-интернатов всех типов. По результатам проверки было установлено, что с каждым годом число подобных учреждений растет. Если в 2000 году их было 9, то в 2008 году эта цифра возросла в 2 раза, а число воспитанников – в 1,5 раза. Таким образом, можно сделать вывод о том, что фактически реализация права ребенка на семейное окружение не соответствует политике государства, которое декларирует, что каждый ребенок должен жить в семье. Сложившуюся ситуацию не удастся изменить, пока не будут развиваться социальные услуги на местах (консультации психологов, социальных педагогов) и создаваться условия для поддержки семьи и детей.

Статьей 16 Конституции КР установлено, что «государство обеспечивает содержание, воспитание, обучение детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения».

Право на социальное обеспечение закреплено и ст. 21 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 28 июля 2008 года № 177, где предусмотрено, что «дети, находящиеся в кризисной жизненной ситуации, имеют право на социальную помощь в виде:

- проживания в специализированных организациях социального обслуживания и получения бесплатных социальных услуг;
- содействия социальных служб в поиске опекунов, приемных родителей и фостерных семей;
- получения образования и профессии;
- получения материальной помощи;
- содействия в организации оздоровления и летнего отдыха;
- юридической помощи;
- консультирования, индивидуальной профилактической работы».

Однако, как показывают результаты исследования, фактически государство предоставляет лишь возможность этим детям проживать в специализированных организациях социального обслуживания и получить основное общее образование.

Государством не обеспечивается право ребенка на получение материальной помощи в виде социальных выплат, которая предусмотрена Законом КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 25 апреля 2008 года № 70.

Проведенное исследование показало, что государство мало интересуется, что институционализация детей вредна для их здоровья, формирования и становления как личности. В развитых странах стремятся оказывать поддержку семьям, для того чтобы родители хотели и могли заботиться о своих детях. В особых случаях используют такую меру, как передача ребенка на воспитание приемным родителям, помещение же в резиденциальные учреждения используется крайне редко.

Государство затрачивает немалые ресурсы на содержание резиденциальных учреждений, вместе с тем наибольшая часть этих средств идет на поддержание инфраструктуры, а не непосредственно на содержание ребенка. Так, на содержание одного воспитанника детского дома государство выделяет 7113 сомов в месяц. На самом же деле, после выплаты всех административных расходов, коммунальных услуг, заработной платы сотрудникам на ребенка приходится всего около 210 сомов. Таким образом, государство выделяет денежные средства не на содержание детей, а на содержание детского дома.

Деинституционализация является новым направлением для Кыргызской Республики. Однако отметим, что определенные попытки уже имели место после принятия «Положения о семейных детских домах» (1998 г.), Семейного кодекса Кыргызской Республики (2003 г.), содержащего главу «Приемная семья», Государственной программы «Новое поколение» (2006 г.). Но меры, предпринимаемые государством, являются недостаточными, более того, сама система государственного регулирования проблем детства в Кыргызской Республике работает не в пользу развития альтернативных форм устройства детей как наиболее прогрессивных и эффективных способов содержания детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения.

В настоящее время решения о судьбе детей, оставшихся без родительского попечения, принимаются, согласно положениям Гражданского кодекса Кыргызской Республики (далее – ГК КР), Кодекса о детях, Семейного кодекса, ОПСД и КДД при местных государственных администрациях или органах местного самоуправления. Исследования показали, что необходимо изменить сам процесс работы ОПСД с ребенком: сделать его непрерывным, ввести систему служб по работе с кровными и принимающими семьями, необходимо постепенное превращение детских домов и интернатов в центры социальных услуг семейного типа.

Государственное регулирование финансирования социального обеспечения во многом позволит решить реализацию права детей жить и воспитываться в семье.

Как показал анализ национального законодательства в области государственного регулирования вопросов устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, в нем все еще имеются значительные пробелы, так:

- законодательство и социальная политика государства не направлены на стимулирование деинституционализации детей;
- практика размещения детей, лишенных родительского попечения, имеет значительный уклон в сторону институционализации;
- отсутствует государственная социальная поддержка семьи;
- не развиты такие альтернативные формы деинституционализации как приемная семья, фостерная семья, патронат;
- общественность слабо информирована о проблемах детей, лишенных родительского попечения. В результате, детей, находящихся в резиденциальных учреждениях, общество воспринимает негативно, их принято считать детьми с плохой наследственностью, трудным поведением, расстройствами психического развития.

6. ПРИЧИНЫ ПОМЕЩЕНИЯ ДЕТЕЙ В РЕЗИДЕНЦИАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

За последние годы снизился доступ детей к дошкольным учреждениям. Если в 1992 году в республике было 1400 дошкольных учреждений, в 2000 году – 400, то в 2005 году – 503 дошкольных учреждения, и охват детей дошкольным образованием в 2005 году составил 12,5% от общего числа детей дошкольного возраста. Основное количество дошкольных учреждений находится в городах. При этом официальная оплата за содержание ребенка в детском саду составляет 800 сомов в месяц на одного ребенка, но самом деле она выше в несколько раз, что делает данную услугу недоступной для малообеспеченных семей. Низкий охват детей младшего возраста дошкольными учреждениями приводит к тому, что они не подготовлены к школе, что, в свою очередь, снижает уровень образования. Не охваченные предшкольной подготовкой дети не усваивают программу начальной школы и могут попасть в ту группу детей, которые направляются для диагностики в психолого-медико-педагогические консультации и впоследствии могут быть направлены во вспомогательные учреждения.

Организация в каждой школе предшкольной подготовки дошкольников, издание и обеспечение родителей педагогической литературой, а также организация детских учреждений различных форм и собственности на уровне айыл окмоту во многом помогло бы снять напряжение с доступом детей к дошкольным учреждениям.

Декларируемое государством бесплатное и общедоступное школьное образование в Кыргызстане, на самом деле носит скрытый характер платного в виде «добровольных взносов в фонд школы». Отсутствие адекватной государственной поддержки образовательных учреждений приводит к тому, что школы вынуждены заниматься сборами дополнительной оплаты со стороны семьи для ремонта школы, обязывать родителей делать взносы в фонд класса и т. д. Кроме того, проблемой для малообеспеченных семей является приобретение школьной формы и школьных принадлежностей. Все это усугубляет проблему доступа к образованию детей из малообеспеченных семей. Единственным выходом из сложившейся ситуации становится помещение детей в резиденциальные учреждения, где они находятся на полном государственном обеспечении.

Возрождение групп продленного дня в школах республики, адресная помощь малоимущим семьям могли бы снизить число направлений детей в резиденциальные учреждения.

Отсутствие элементарного анализа доступа детей к образованию в каждом районе, нежелание руководителей органов образования заниматься вопросами привлечения детей к образованию приводит к тому, что дети помещаются в резиденциальные учреждения только по причине удаленности школ от места проживания семей. Примером может служить Панфиловская школа-интернат, где находятся дети, которые по причине удаленности не могут каждый день добираться до школы, поэтому родители вынуждены отдавать их в резиденциальное учреждение.

Организация подвоза детей к школе, система оплаты труда учителя, зависящая от количества детей (подушевое финансирование), послужат тому, чтобы руководители органов образования были заинтересованы в оставлении детей в общеобразовательных школах.

Результаты мониторингов, проведенных в пилотных резиденциальных учреждениях, подтверждают, что основной причиной помещения в них детей является бедность, отсутствие доступа к образованию. Такая ситуация сложилась в ряде интернатов, когда дети принимаются в государственное учреждение для детей-сирот на полное государственное обеспечение на основе справок о малообеспеченности из айыл окмоту. Вместо оказания помощи семье, местные органы власти просто отправляют детей в интернаты. Фактически происходит перебрасывание проблем семей и детей из местного бюджета в республиканский. Это, в свою очередь, порождает иждивенческие настроения не только у родителей, но и у глав айыл окмоту¹. Нельзя отрицать, что в сознании многих людей сложился стереотип, что лучшая форма защиты детей, оставшихся без попечения родителей, и детей из малообеспеченных семей – это содержание их в резиденциальных учреждениях. Безусловно, эту традицию диктовала прежняя система и политика государства, внедрявшая в сознание общества миф о преимуществах общественного воспитания по сравнению с семейным.

Широкая кампания, направленная на укрепление семейных ценностей, национальных традиций, адресная помощь семье и ребенку, реализация принципа «деньги ходят за ребенком» во многом способствовали бы сокращению числа детей в резиденциальных учреждениях.

Рост в республике числа разводов, когда каждый шестой брак распадается², также приводит к помещению детей в резиденциальные учреждения. Анализ причин помещения детей в такие учреждения, проведенный на базе Мырзакинской школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, показал, что 33% детей помещены туда по причине развода или второго брака родителей, когда дети оказываются не нужными второй семье. Кроме того, анализ, представленный в рамках проекта Европейской Комиссии «Снижение воздействия бедности через укрепление семьи» (2006-2009 г.), показал, что:

- только 44 ребенка (12%) из 362 воспитанников трех детских учреждений Ошской, Джалал-Абадской и Чуйской областей действительно лишены родителей и имеют неоспоримые причины находиться в резиденциальных учреждениях;
- большинство (318 детей, 88%) либо имеют дееспособных родителей (218 детей, 60%), либо утратили родительское попечение по социальным причинам (100 детей, 28%), а значит, их семьи, скорее всего, могли бы быть сохранены в результате ранней социальной профилактики;
- из 318 детей, имеющих родителей 110 (35%), никогда не встречаются со своими родителями, а 102 (32%) контактируют очень редко (один раз в несколько месяцев);

¹ Джакубова Н. И. Развитие социальных услуг для детей, лишенных родительского попечения в Кыргызстане». – Вестник филиала РГСУ в г. Ош. – М., 2006.

² Социальные тенденции в Кыргызской Республике. Вып. 4. – Национальный статистический комитет КР, 2008.

- в личных делах детей в 53 случаях (15%) отсутствует информация о родителях;
- в личных делах детей в 43 (12%) случаях отсутствует решение КДД о направлении ребенка в резиденциальное учреждение, что является нарушением Кодекса о детях (п. 4 ст. 16, п. 7 ст. 24, ст. 27) и вызывает сомнения в правомерности и обоснованности направления этих детей в резиденциальные учреждения.

Следует отметить тот факт, что, отправляя детей-сирот в учреждения на полное государственное обеспечение, опекуны или родители продолжают получать гарантированные социальные пособия по малообеспеченности или пенсии по утере кормильца. Здесь мы видим серьезную причину в разобщенности действий различных ведомств, отсутствии координации. В этих случаях дети поступают в учреждения образования, а пособия выдаются из Фонда социальной защиты.

Выход из данной ситуации видится в разработке и осуществлении широко-масштабной программы по пропаганде семейных и национальных традиций. С другой стороны, необходимо создание различных центров, занимающихся профилактикой разлучений детей и семей: консультационных, правовых, телефонов «горячей линии», дневных центров и т. п.

Отмечен рост иждивенческих настроений со стороны родителей и опекунов, а также нежелание сотрудников резиденциальных учреждений что-либо менять в системе учреждения, так как от количества детей напрямую зависит финансирование самого учреждения, проблема выживания работающих в нем педагогов, сохранение учреждения как структуры. Известны случаи, когда руководители резиденциальных учреждений собирали на улицах занимающихся попрошайничеством, бродяжничеством детей для того чтобы заполнить свое учреждение, в частности, во вспомогательную школу-интернат(!) и интернат для детей-сирот.

Дети попадают в резиденциальные учреждения не только из семей, но также и с улицы. По различным оценкам, в настоящее время в республике насчитывается свыше 10 тысяч безнадзорных детей, более 23 тысяч работающих детей и около 20 тысяч детей, не посещающих школу. Одним из путей решения данной проблемы могло бы стать создание центров дневного пребывания, различного рода кризисных и реабилитационных центров, способствующих реинтеграции и воссоединению детей и родителей. Но прежде всего, необходима работа по профилактике разлучения ребенка и семьи, для чего требуются консультационные услуги, адресная помощь семье, создание служб поддержки семьи. Как видим, одной из причин помещения детей в резиденциальные учреждения является отсутствие такого рода социальных услуг на местном уровне.

6.1. Услуги на местном уровне для семей и детей

Практика показывает, что для удовлетворения потребностей уязвимых слоев населения, в число которых входят дети, лишенные родительского попечения, и дети из малообеспеченных семей, недостаточно гарантированных государством услуг в виде пенсий и пособий, необходим целый спектр социальных услуг, предоставляемых на местном уровне.

Услуги семье и ребенку, оказываемые местными сообществами, в мировой практике называются *услугами по поддержке семьи и ребенка*, и могут выхо-

доть за пределы сферы деятельности государственных структур и бюджета официальных социальных служб. Как правило, это:

- дневное пребывание (неформальное образование, трудовая терапия, развитие бытовых навыков и получение квалификации, организация досуга и т. п., в зависимости от возраста и характера детей, входящих в целевую группу);
- психосоциальная помощь (детям и родителям, опекунам, приемным родителям, ЛСОВ и их родственникам) посредством консультаций, реабилитаций;
- правовая помощь (представление интересов, помощь в самостоятельном представлении интересов, посредничество в целях социальной интеграции и т. п.).

Законодательство КР определяет право органов местного самоуправления в области социального обслуживания на установление дополнительных льгот за счет средств местного бюджета. Частью 3 ст. 95 Конституции КР определено: «Местные кенешы в соответствии с законом вводят местные налоги и сборы, а также в случае и порядке, предусмотренных законом, устанавливают льготы по ним».

Так, за счет местного бюджета пользуются льготами инвалиды по зрению и слуху, в зимнее время пользуются льготами ЛСОВ на проезд в общественном транспорте, а также предоставлена возможность по льготам за абонентскую оплату услуг связи, зубопротезирование, компенсация на покупку медикаментов (действующие не во всех районах республики). Изыскивая возможности для оказания помощи уязвимым категориям населения, местные власти привлекают бизнес-структуры, действующие на данной территории. К примеру, по распоряжениям районных государственных администраций за бизнес-структурами или крупными предприятиями закрепляются дети-сироты, ЛСОВ, малообеспеченные семьи.

В ходе интервью с депутатами местных кенешей было выяснено, что вопрос о поддержке детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, ЛСОВ на сессиях рассматривается лишь при обсуждении оказания гуманитарной помощи из фонда председателя кенеша или при утверждении местного бюджета. Но чаще всего, это расходы на разовые мероприятия. Исходя из личных побуждений, депутаты местных кенешей могут оказывать материальную помощь представителям уязвимых категорий населения, проживающим на их избирательных участках.



Дневной центр «Арча»

Местные органы власти выделяют для детских дневных центров определенные средства, исходя из возможностей бюджета. На эти средства приобретается оборудование, организуются благотворительные марафоны.

К примеру, дневной центр «Арча» Джеты-Огузского района Иссык-Кульской области, финансируется из средств местного бюджета.

Однако по всей республике можно насчитать всего

несколько центров и домов семейного типа, финансируемых из местного бюджета.

В ходе интервью с государственными и муниципальными служащими были названы причины отсутствия социальных учреждений для уязвимых категорий населения, и главной причиной, по их мнению, является дефицит местного бюджета. Рассмотрим подробнее, из чего складывается бюджет местных органов власти.

В ходе исследования, было выяснено, что бюджет местных органов самоуправления формируется из категориальных и выравнивающих грантов, отчислений от общегосударственных доходов, а также за счет местных налогов. В соответствии с Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78 и Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215 в доходы местных бюджетов, по утвержденным Жогорку Кенешем КР нормативам, поступают также отчисления от общегосударственных налогов и сборов, которые вместе с собственными доходами образуют доходную часть местного бюджета.

При утверждении местного бюджета, согласованный с местными кенешами первоначальный проект представляется в Министерство финансов КР, которое определяет уточненные нормативы отчислений от общегосударственных налогов и размеры грантов, направляемых в местные бюджеты. Однако Министерство финансов КР уже доводит до МСУ свои нормативы на той стадии, когда проект республиканского бюджета еще не рассмотрен и не утвержден Жогорку Кенешем КР, хотя в процессе обсуждения бюджета могут вноситься различные изменения и поправки в показатели представленного проекта бюджета, в том числе и в размеры нормативов отчислений и суммы грантов¹. Фактически местные органы власти имеют утвержденную вышестоящим бюджетом смету расходов, за которую выйти не могут.

Кроме того, в связи с тем, что в республике некоторые районы в целом и большое количество айыльных округов не в состоянии покрыть минимальный уровень своих расходов своими доходами, в их пользу приходится перераспределять часть доходов других районов или айыльных округов. Перераспределение доходов происходит посредством механизма передаваемых средств².

Таким образом, местные органы власти имеют ряд ограничений в распределении своих доходов на нужды своего региона, и смета расходов позволяет покрыть лишь минимальный уровень их потребностей. Существующая система не позволяет реализовать формирование бюджета «снизу вверх», что, в свою очередь, тормозит процесс организации и развития социальных услуг на местах. К примеру, анализ расходов на социальные услуги, предоставляемые за счет бюджетных средств, показал, что доля местных бюджетов на статьи, связанные с социальной защитой, в 2008 г. составила всего 9, 28% (против 90,72% республиканского бюджета). Следует отметить, что эти расходы включают не только финансирование социальных услуг, но и социальные выплаты населению.

¹ *Ермеков А. К.* Обзор законодательной базы Кыргызской Республики по вопросам бюджетирования в рамках проекта ЕК «Снижение воздействия бедности через укрепление семьи», 2009 г.

² Анализ государственных расходов на социальную защиту и образование в Кыргызской Республике. – Центр социально-экономических исследований. – Бишкек, 2004.

В ст. 15 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 28 декабря 2001 года № 5 вопросами местного значения считаются организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставления населению социальных и культурных услуг.

Таким образом, основной проблемой, влекущей отсутствие услуг на местном уровне, является декларативный характер децентрализации власти. В законодательстве местные органы власти заявлены как организаторы услуг населению, но им не переданы соответствующие бюджетные средства для создания на местах этих социальных услуг, нет программ для их реализации. Программные документы Правительства КР лишь декларируют действующее законодательство, передачу функций организации и предоставления социальных услуг местным органам власти. В частности, в Национальной стратегии «Децентрализация национального управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» говорится: «Согласно принципу subsidiarity, местные власти ближе к населению и лучше понимают, какие услуги наиболее востребованы и как они должны быть оказаны местному населению... Органы местного самоуправления занимаются непосредственно оказанием услуг населению местных сообществ». Однако по сей день это намерение остается лишь стратегической перспективой.

Спрос на услуги по поддержке семьи увеличивается с каждым годом, но существующие услуги для детей и семей определяются чаще всего предложением, а не спросом. Другими словами, людей направляют на тот вид услуг, который имеется, а не тот, который соответствует их запросам. При таком подходе для детей, лишенных родительского попечения, единственной услугой становится резиденциальное учреждение.

Услуги по поддержке семьи и ребенка содействовали бы расширению участия и повышению ответственности местного сообщества в профилактике разлучения и направления детей в резиденциальные учреждения, но, с другой стороны, они могут быть реализованы только в условиях фактической децентрализации. Поэтому в настоящее время местные органы власти не могут своими силами предоставлять качественные социальные услуги, отвечающие потребностям детей и семей.

6.2. Услуги неправительственных организаций

Неправительственные организации (далее – НПО) выступают от имени гражданского общества и представляют разные интересы граждан, своей деятельностью содействуют решению наиболее острых социальных проблем. Одни из них являются правозащитными организациями, осуществляют контрольные функции, обладают опытом проведения мониторингов, лоббирования и установления связей. Другие являются поставщиками услуг, специализирующимися на осуществлении программ, выработке методики и оценки. Деятельность НПО также нуждается в дальнейшем наращивании потенциала и признании необходимости своей деятельности в регионе.

НПО предоставляют такие услуги населению, которыми оно не обеспечено в должной мере. В результате своей деятельности НПО выявляют те группы населения, которые остались вне сферы охвата государственной системой, тем самым, повышая осведомленность населения и государственных структур о проблемах уязвимых слоев и путях их решения.

Привлечение НПО в качестве поставщиков услуг позволило бы расширить участие и ответственность местных сообществ и, с другой стороны, служило бы диверсификации услуг. Однако такое сотрудничество предполагает наличие договорных отношений.

В рамках проводимого исследования предполагалось выяснить, имеется ли такого рода сотрудничество между государственными структурами и НПО и как осуществляется поддержка НПО. Результаты исследования показали, что НПО, работающие с детьми и семьями, поддерживаются госструктурами в ходе реализации различных акций или проведения мероприятий. Если это детские центры, то их поддерживают местные органы власти в меру своих возможностей. Но в целом, следует отметить, что и государственные структуры, и НПО осуществляют свою основную деятельность независимо друг от друга. Нет практики реализации совместных социальных проектов, привлечения НПО к выполнению социального заказа по предоставлению услуг, т. е. покупки услуг у НПО на местном уровне, или привлечения их в качестве экспертов. Договоры по сотрудничеству не составляются, а совместная деятельность возможна, как уже было сказано, лишь во время акций или разовых мероприятий. Тоже самое можно сказать и о бизнес-структурах.

Такая ситуация складывается во всех регионах республики. В результате, в Кыргызстане потенциал НПО используется государством не в полной мере.

Социальный заказ на услуги НПО в ходе конкурса социальных проектов, проводимого Министерством труда, занятости и миграции КР, имеет ограничения в количестве привлекаемых НПО. Безусловно, для расширения партнерских отношений между НПО и государством необходим ряд условий: наличие доверия и понимание своих задач, нормативное регулирование, финансирование госзаказа, определенные процедуры закупок услуг у НПО государством, установление стандартов качества услуг, рост потенциала независимых поставщиков услуг. Этот процесс только начинает набирать силу и все еще требует решения многих важных вопросов.

Мировая практика показывает, что оказание услуг на местном уровне, покупка у НПО социальных услуг, могут стать важными мерами в профилактике помещения детей в резиденциальные учреждения. Ведь известно, что профилактика стоит дешевле, чем содержание резиденциальных учреждений, реинтеграция детей в семьи из этих учреждений. Потому правильно организованный процесс реинтеграции ребенка и воссоединение его с семьей – весьма трудоемкая и комплексная деятельность всех структур, включающая в себя работу как с ребенком, так и с семьей.

Таким образом, можно говорить о том, что отсутствие поддержки семей в кризисной ситуации, социальных услуг на местном уровне, альтернативных форм устройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, также являются причинами помещения детей в резиденциальные учреждения. В результате, «доступ в учреждения легкий и быстрый, а возможность реинтеграции и воссоединения – низкая»¹. Таким образом, помещение детей в резиденциальные учреждения происходит на фоне отсутствия помощи семьям через социальные услуги и профилактики предотвращения попадания детей в эти учреждения.

¹ Маланчук И. Оценка системы защиты детей в Кыргызской Республике. – Аналитическое исследование. – Бишкек, 2009.

7. УСТРОЙСТВО ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ЛИШЕННЫХ РОДИТЕЛЬСКОГО ПОПЕЧЕНИЯ

Согласно Конституции КР, забота о детях, их воспитание – естественное право и гражданская обязанность родителей. Государство обеспечивает содержание, воспитание, обучение детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения.

Согласно ст. 128 Семейного кодекса дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на воспитание в семью (на усыновление), под опеку (попечительство) или приемную семью, а при отсутствии такой возможности – в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов. При определении дальнейшей судьбы ребенка предпочтение отдается семейным формам устройства, а также должны учитываться этническое происхождение ребенка, его принадлежность к определенной религии и культуре, родной язык, возможность обеспечения преемственности в воспитании и образовании.

Как заявлено во многих нормативных документах, касающихся детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, семейное устройство является приоритетным, однако на практике этого не происходит. Как правило, дети направляются в детский дом или интернат.

Такой вид устройства детей как **усыновление**, на сегодняшний день не является приоритетным при выборе жизнеустройства ребенка, находящегося в детском доме или интернате. Исключение составляют Беловодский детский дом, действующий как Центр приемного воспитания, и Токмокский дом ребенка, участвовавшие в проекте ЮНИСЕФ по деинституционализации (2003 г.). Во всех остальных учреждениях за последние годы имеются лишь единичные случаи усыновления детей¹. При усыновлении ребенок обладает всеми правами кровного ребенка: правом наследования, правом на фамилию, алиментные отношения и т. д. Более того, усыновленные дети обретают постоянное жизнеустройство и, соответственно, все вытекающие из этого преимущества, такие как забота о дальнейшем образовании, постоянная поддержка семьи после 18-ти лет и т. д.

Однако, при всех своих преимуществах, усыновление имеет и ряд недостатков, как психологических, так и социальных: усыновленные дети утрачивают личные неимущественные и имущественные права и освобождаются от обязанностей по отношению к своим родителям (своим родственникам) (Семейный кодекс, п. 2 ст. 143). Кроме того, желание сохранения тайны усыновления приводит к постоянному страху для усыновивших родителей, что она может быть раскрыта, в результате, родители порой вынуждены менять место жительства. У родителей-усыновителей может возникать страх, что у ребенка неблагоприятный генофонд. У самого же ребенка могут возникать проблемы идентичности, если он не похож на усыновителей. При этом, если тайна усыновления рано или поздно раскрывается, то у ребенка возникают проблемы в виде непослушания, девиантного и аддиктивного поведений. Ребенок начинает идеализировать

¹ Данные мониторингов Государственной программы «Новое поколение» по защите прав и законных интересов детей в Кыргызской Республике, 2006 г.

кровных родителей или, наоборот, ненавидит их. Видит причину в том, что его бросили кровные родители, в себе, отсюда – низкая самооценка, депривация. Существует также фактор организационного характера, который представляет собой невозможность вмешательства государственных органов в процесс воспитания усыновленного ребенка. Известны факты насилия над усыновленным ребенком. Происходит это в силу отсутствия подготовки усыновителей, системы сопровождения таких семей.

Опекунство также является одной из семейных форм устройства детей, лишенных родительского попечения. Опекуну передаются все права и обязанности по защите прав ребенка, но при этом за ребенком сохраняются имущественные и жилищные права, а в дальнейшем не возникают алиментные отношения между опекаемым и опекуном. Опекун занимается воспитанием ребенка, защитой его личных и имущественных прав и интересов. Опекунство может быть родственной и неродственной. При родственной опеке ребенок не «выпадает» из родной семьи, сохраняя свою этническую, родовую и семейную, социальную идентификацию, которая является более долгосрочной, чем неродственная опека (до 18-ти лет). При данной форме устройства детей органы опеки могут осуществлять контроль над действиями опекуна. Дети также обеспечиваются материальной поддержкой в виде опекунского пособия. Однако следует отметить, что и эта форма устройства детей в нашей стране является недостаточно развитой: чаще всего она носит неформальный характер, когда родственники не оформляют официально опекунство, в этом случае размер пособия для опекунов составляет 200 сомов. Недостатком также является и то, что органы опеки осуществляют контроль один раз в полгода, причем эта мера носит скорее формальный характер и, как правило, не выявляет проблем и реальных потребностей ребенка.

Проводя анализ положения детей в интернатах, мы столкнулись с таким фактом, что, оформляя опекунство над детьми, опекуны затем «сдают» детей в интернаты, не забывая при этом, оставлять себе пенсии и пособия, назначенные детям. При опросе 56 воспитанников, находящихся в различных интернатах республики, на вопрос об их родителях и опекунах, 72% детей указали на наличие родителей, на наличие опекунов указали 9,3% и только 18,7% опрошенных воспитанников указали на отсутствие родителей. В соответствии с нормами ст. 153 Семейного кодекса при назначении ребенку опекуна (попечителя) учитываются нравственные и иные личные качества опекуна (попечителя), способность его к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), отношения между опекуном (попечителем) и ребенком, отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя), а также, если это возможно, желание самого ребенка.

Если опекуны (попечители) помещают ребенка в интернатное учреждение, то можно сделать вывод о том, что опекун не соответствует требованиям, предъявляемым к нему действующим законодательством. Это еще раз подтверждает тот факт, что органы опеки и попечительства не проводят всесторонней оценки семьи опекуна.

Семейные детские дома (далее – СДД) являются государственными учреждениями, условия в которых должны быть приближены к семейным. СДД финансируются из местного бюджета и создаются на основе договоров с местными органами власти между родителями-воспитателями и органами опеки. В СДД помещаются дети-сироты и дети, лишенные родительского попечения. При такой форме устройства ребенка составляется договор с органом опеки и

попечительства о передаче ребенка в приемную семью. Все права и обязанности по защите прав и законных интересов ребенка передаются приемному родителю. В СДД могут находиться от 5-ти и более детей.

Однако устройство детей в СДД не получило в республике широкого распространения по ряду причин. В Кыргызстане существует только 15 приемных семей, где воспитываются более 200 детей, в то время как более 5 тысяч детей находятся в резиденциальных учреждениях¹. Однако следует уточнить, что речь идет о приемных семьях в СДД и домах семейного типа, в которых обеспечивается семейное окружение, а само содержание обходится в два раза дешевле по сравнению с большими типовыми учреждениями. Если, к примеру, содержание ребенка в детском доме или интернате обходится государству достаточно дорого и большая часть средств уходит на основные фонды, то в СДД основные средства направляются только на питание детей и зарплату родителям-воспитателям.

Тем не менее, как уже было сказано, эта форма устройства детей-сирот, несмотря на все положительные моменты, не получила широкого распространения в республике. Основными причинами стали недостаточное финансирование из местного бюджета, а также слабая мотивация и отсутствие навыков у родителей-воспитателей по работе с таким количеством проблемных детей. Недостатками такого вида устройства детей, лишенных родительского попечения, является большое количество детей, когда вместе с кровными в семье может находиться до 15 детей. Такая форма устройства ограничивает реализацию индивидуального подхода и полного удовлетворения нужд каждого ребенка. Контроль со стороны органов опеки производится, как указывалось, один раз в полгода, и носит весьма формальный характер. Помощь может предоставляться только по запросу. В результате, есть риск насилия и нарушения прав ребенка в семье приемных родителей-воспитателей². На практике при такой форме устройства детей отсутствует профессиональное сопровождение семьи.

Несмотря на нормы, закрепленные в действующем законодательстве (Семейный кодекс и Кодекс о детях), такие формы устройства детей как приемная и фостерная семьи на сегодняшний день в Кыргызстане отсутствуют. В рамках реализации проекта «Спасите детей» (Дания) был осуществлен опыт создания приемной семьи, но он не получил распространения в силу отсутствия подзаконных актов. Таким образом, такой вид замещающей заботы о детях не может развиваться по причине отсутствия вторичного законодательства.

Согласно нормам республиканского законодательства могут быть предусмотрены иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Так, в республике существуют государственные центры временного пребывания, реабилитации и адаптации детей, кроме того, имеются приюты и центры для детей, оставшихся без попечения родителей, действующие на частной основе в рамках благотворительной деятельности. В республике также действуют детские деревни («Киндердорф»). Идея была заимствована у австрийского педагога Германа Гмайера, который соединил одинокую женщину и одинокого ребенка – «две половинки, разделенные судьбой». Женщина-воспитательница становится матерью для детей, оставшихся без родителей. Но, несмотря на то, что детские деревни поддерживались на самом высоком уровне, особенно

¹ Данные Департамента по защите детей, 2009 г.

² *Алимбаева Б.* и др. Социальная работа с биологическими и замещающими семьями: От теории к практике. – Бишкек, 2007.

финансово, в Кыргызстане большого распространения они не получили, из-за отсутствия средств на широкое создание подобных типов учреждений. К тому же сама идея одиноких женщин-воспитательниц, где нет места отцам, в условиях традиционного общества, каким является основное население республики, не стала популярной¹.

Несмотря на заявленное право ребенка жить и воспитываться в семье, дети-сироты и дети, лишенные родительского попечения, чаще всего направляются в учреждения государственной опеки. Однако помещение детей в резиденциальные учреждения является крайней мерой. Органы опеки и попечительства при устройстве такого ребенка обязаны в первую очередь обеспечить семейное окружение детям, лишенными родительского попечения: определение на усыновление (удочерение), передачу под опеку и попечительство, а также в приемные семьи. И только при отсутствии такой возможности, ребенок может быть помещен в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей.

Тем не менее, за последние годы в республике увеличилось число резиденциальных учреждений и количество детей, проживающих в этих учреждениях, – от 17 230 в 2004 году до 20 750 в 2007 году. В то же время, как уже указывалось, около 90% детей, находящихся в резиденциальных учреждениях, имеют родителей. Единое ежемесячное пособие для детей до 18-ти лет составляет 121,7 сомов, пособие для детей, находящихся под опекой, – 200 сомов, на содержание же одного ребенка в школе-интернате государство тратит 4007 сомов в месяц.

Резиденциальные учреждения в Кыргызстане находятся в подчинении:

- Министерства образования и науки КР;
- Министерства здравоохранения КР;
- Министерства труда и социального развития КР.
- Государственного агентства социального обеспечения при Правительстве КР

В подчинении Министерства образования и науки КР находится большая часть резиденциальных учреждений страны – 25:

- 5 детских домов;
- 4 школы-интерната для детей-сирот и для детей, оставшихся без попечения родителей;
- 16 вспомогательных и специализированных школ-интернатов для детей со специальными нуждами в обучении (умственно отсталых, с проблемами слуха, зрения, речи).

По данным Министерства образования и науки КР в них находится 3 776 детей, из них:

- девочек – 1617;
- мальчиков – 2159.

В специальных учреждениях находятся 2521 детей, из них:

- девочек – 1084;
- мальчиков – 1437.

В детских домах и школах-интернатах для детей-сирот находятся 1255 детей, из них:

¹ Джакубова Н. И. Развитие социальных услуг для детей, лишенных родительского попечения в Кыргызстане. – Вестник филиала РГСУ в г. Ош. – М., 2006.

- девочек – 533;
- мальчиков – 722¹.

В подчинении Министерства здравоохранения КР находятся 3 дома ребенка – резиденциальные учреждения для детей от рождения до 4-х лет, два учреждения для детей от рождения до 3-х лет и одно учреждение для детей с проблемами умственного и физического развития от рождения до 4-5-ти лет². Всего в этих учреждениях находятся 240 детей.

В подчинении Государственного агентства социального обеспечения при Правительстве КР находятся 2 дома-интерната социального обеспечения для детей с нарушениями интеллекта в возрасте от 4-х до 18-ти лет.

В ведении местных властей также имеются резиденциальные учреждения, которые подчиняются местной административной власти.

Большинство резиденциальных учреждений финансируется из государственного бюджета – 35, и 9 из местного бюджета.

В республике действуют частные детские дома, осуществляющие свою деятельность на средства доноров или спонсоров. Следует отметить, что деятельность частных детских домов не регулируется нормами законодательства, и в этом отношении их деятельность непромерна.

¹ По данным Министерства образования и науки КР на 20 августа 2010 года.

² По данным Министерства здравоохранения КР на 20 августа 2010 года.

8. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕЗИДЕНЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Формы устройства ребенка вне семьи и учреждения предусмотрены в следующих нормативных правовых актах:

- Положение о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам, утверждено постановлением Правительства КР от 22 февраля 2006 года № 121;
- Положение о семейных детских домах (приемных семьях), утверждено постановлением Правительства КР от 30 марта 1998 года № 150;
- Положение о государственном детском доме системы Министерства образования, науки и культуры Кыргызской Республики, утверждено приказом Министерства образования, науки и культуры КР от 3 апреля 1998 года № 168/1;
- Типовое положение о доме ребенка, утверждено приказом Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259;
- Положение о специальной общеобразовательной школе-интернате для слабослышащих и позднооглохших детей, утверждено приказом Министерства образования, науки и культуры КР от 10 марта 1998 года № 107/1;
- Типовое положение о специальных образовательных учреждениях для детей и подростков с недостатками в умственном и физическом развитии, утверждено постановлением Правительства КР от 21 декабря 1995 года № 555,
- Временное положение о Беловодском детском доме – Центре приемных семей (по организации семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей), утверждено постановлением Правительства КР от 22 марта 2005 года № 142;
- Приказ Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259 «Об организации лечебно-профилактической работы и медико-социальных услуг в домах ребенка»;
- Общее положение о семейных ресурсных центрах (СРЦ), утверждено приказом Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259.

8.1. Помещение детей в дом ребенка

В соответствии Типовым положением о доме ребенка, утвержденным приказом Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259:

- в доме ребенка общего типа воспитываются относительно здоровые дети от рождения до 4-х лет;
- в специализированные дома ребенка помещаются дети с дефектами умственного и физического развития от рождения до 4-5-ти лет;

- прием детей производится в соответствии с инструкцией о порядке приема детей в дом ребенка.

В дом ребенка принимаются дети из родильных домов (здоровые новорожденные со дня выписки, больные – через месяц после рождения из отделений патологии новорожденных), детских стационаров, карантинно-распределителей и семей. Содержатся дети в доме ребенка до 4-летнего возраста. В специализированные дома ребенка принимаются дети с дефектами умственного, физического, психического развития, а также с тяжелыми нарушениями слуха и речи.

В дом ребенка принимаются:

- дети-сироты;
- дети одиноких матерей (отцов); подкинутые и оставленные родителями дети; дети родителей, лишенных родительских прав или в случае вынесения судебными органами решения об отобрании у них ребенка;
- дети, чьи родители признаны в установленном порядке недееспособными;
- дети, родители которых признаны в судебном порядке безвестно отсутствующими;
- дети, находящиеся в стационаре и закончившие обследование или лечение, но не взятые (без уважительной причины) в 3-дневный срок родителями или лицами, их заменяющими;
- дети одного или двух родителей, не имеющих возможности их воспитывать (по состоянию здоровья, в связи с длительным отъездом, неблагоприятными социально-бытовыми условиями, отбыванием срока наказания, нахождением под стражей в период следствия);
- дети с дефектами умственного и физического развития, независимо от наличия обоих родителей, нуждающиеся в постоянном индивидуальном уходе из-за невозможности самообслуживания;
- дети, от которых родители официально отказываются (дети родителей, дающих согласие на усыновление).

При оформлении детей в дом ребенка требуется представить следующие документы:

- заявление одного или двух родителей или лиц, их заменяющих, о временном устройстве ребенка в дом ребенка;
- направление соответствующего органа (учреждения) здравоохранения (Министерства здравоохранения КР, Территориального управления Фонда обязательного медицинского страхования г. Бишкек);
- свидетельство о рождении ребенка;
- выписку из истории новорожденного, истории развития ребенка или медицинской карты стационарного больного, с указанием сведений об отсутствии у ребенка инфекционных заболеваний;
- справку с места работы родителей (родителя), с указанием размера заработной платы;
- справку с места учебы родителей или лиц, их заменяющих, в случае временного помещения ребенка в дом ребенка;
- одинокие матери, кроме того, предъявляют в дом ребенка личную книжку на получение пособия, в которой делается отметка о приеме ребенка, с одно-временным сообщением (в течение 5-ти дней) в отдел социального обеспечения по месту жительства о помещении ребенка в дом ребенка;

- документы, подтверждающие отсутствие родителей или невозможность воспитания ими своих детей (свидетельство о смерти, решение суда о лишении родительских прав или отобрании ребенка, приговор суда, согласие родителей на усыновление, отказ от родительских прав, справка об отъезде, болезни родителей и др.).

Оставленные (брошенные) дети принимаются в дом ребенка по акту, составленному в органах милиции, с последующим оформлением направления в органах (учреждениях) здравоохранения в 3-дневный срок, или в доме ребенка в присутствии работника милиции. Брошенным детям в доме ребенка определяется примерный возраст, устанавливается дата рождения, присваивается фамилия, имя, отчество и в 3-дневный срок, на основании вышеуказанного акта о приеме, осуществляется регистрация ребенка в органах ЗАГСа.

В случае оставления ребенка родителями в стационаре, администрацией учреждения составляется соответствующий акт, заверяемый печатью. Оставленные дети, находящиеся в больничных учреждениях, по окончании лечения в 3-дневный срок переводятся в дом ребенка. Дом ребенка обязан также в 3-дневный срок принять ребенка с последующим оформлением направления в органах (учреждениях) здравоохранения.

Возвращение детей родителям или лицам, их заменяющим, осуществляется в срок, указанный в соглашении. Продление срока пребывания ребенка в доме ребенка производится по официальному распоряжению органов (учреждений) здравоохранения (Министерства здравоохранения КР, Территориального управления Фонда обязательного медицинского страхования г. Бишкек) на основании нового соглашения.

В целях защиты прав и интересов детей, в случае необоснованного отказа родителей или лиц забрать ребенка из дома ребенка, по истечении указанного в соглашении срока, дом ребенка имеет право предъявить в суд иск о лишении родительских прав или опекуна.

Перевод детей по достижении 4-летнего возраста осуществляется: в детские дома общего типа, в детские дома системы образования, при нарушении интеллекта – в дома-интернаты социального обеспечения. Перевод осуществляется в соответствии с заключением медико-педагогической консультации. Сведения о детях, подлежащих переводу, сообщаются органам образования и социального обеспечения за 6 месяцев до срока перевода. При переводе ребенка в детский дом соответственно передается юридическая и медицинская документация – история развития ребенка или история болезни, включая решение государственной администрации города (района), а также сведения о родителях и близких родственниках.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что помещение детей в дом ребенка происходит, минуя органы опеки и попечительства, прямо из медицинских учреждений или из семьи. В редких случаях принимаются решения на уровне ОПСД и КДД, поэтому местные органы лишены возможности отслеживать судьбу ребенка.

8.2. Помещение ребенка в детский дом

В Кыргызской Республике действуют следующие типы государственных интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- дошкольный детский дом;
- детский дом смешанного типа (для детей дошкольного и школьного возраста или только школьного возраста);
- школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (массовая и вспомогательная);
- детский дом семейного типа.

Согласно Положению о государственном детском доме системы Министерства образования, науки и культуры КР (в редакции от 3 апреля 1998 года № 168/1) детский дом является государственным воспитательным учреждением. Содержание, воспитание и обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на полном государственном обеспечении.

Направление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственные детские дома осуществляется Министерством образования, науки и культуры КР и органами государственного управления образованием областей и города Бишкек по месту нахождения детского дома на основании решения государственных администраций, органов местного самоуправления по месту жительства несовершеннолетнего.

В детские дома принимаются дети в возрасте от 3-х до 17-ти лет. Дети и подростки с отклонениями в умственном или физическом развитии определяются в специальные образовательные учреждения в установленном порядке.

Прием детей из домов ребенка системы здравоохранения в детские дома производится по достижении ими 3-х лет в течение года. Из дошкольных детских домов в школьные перевод воспитанников осуществляется с 1 июня по 30 августа текущего года.

Для направления ребенка в детский дом необходимы следующие документы:

- решение местной государственной администрации, органа местного самоуправления с обоснованиями о необходимости определения ребенка в детский дом;
- свидетельство о рождении (подлинник), а при отсутствии свидетельства представляется заключение медицинской экспертизы, удостоверяющее возраст ребенка;
- справки со сведениями о родителях или лицах, их заменяющих (копии свидетельства о смерти родителей, приговора или решения суда, справки о продолжительности болезни или розыске родителей, другие документы, подтверждающие отсутствие родителей или невозможность воспитания ими своих детей);
- медицинские документы о состоянии здоровья ребенка (формы № 26, 63);
- документы об образовании для детей школьного возраста;
- акт обследования условий жизни и воспитания ребенка;
- справка о месте жительства братьев, сестер и других близких родственников;
- описание имущества, оставшегося после родителей, с указанием места его нахождения и мер по его сохранности, а также лиц, отвечающих за его сохранность;
- документы о закреплении за ребенком жилой площади, оставшейся после родителей;

- пенсионная книга на детей, получающих пенсию; копия решения суда о взыскании алиментов в пользу ребенка; сберегательная книжка.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся в родственных отношениях, направляются в одно учреждение, за исключением случаев, когда по медицинским показаниям или другим уважительным причинам воспитание и содержание их должно осуществляться раздельно.

Практика показывает, что при переводе детей из одного ведомства в другое, как например, из дома ребенка, находящегося в ведении Министерства здравоохранения КР, в детский дом, находящийся в ведении Министерства образования и науки КР, не соблюдается преемственность: не передаются документы по ведению случая с ребенком, отсутствуют сведения о жилищных и имущественных правах, алиментах или накопительных средствах детей.

Согласно Положению о государственном детском доме в детские дома принимаются:

- дети-сироты;
- дети, отобранные у родителей по решению суда;
- дети, оставшиеся без попечения родителей, родители которых осуждены, лишены родительских прав, находятся в розыске, на длительном лечении, местонахождение их не определено, признаны недееспособными;
- дети одиноких матерей или имеющие одного отца, пожелавших воспитывать ребенка в детском доме.

Последнее положение является нарушением права ребенка жить и воспитываться в семье и снимает ответственность с родителей по содержанию и воспитанию детей. Кроме того, такая ситуация не соответствует законодательным актам в отношении права ребенка жить в семье. Семейное законодательство допускает разлучение ребенка с семьей только в случае ограничения или лишения судом родительских прав. В соответствии со ст. 74 Семейного кодекса родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они:

- уклоняются от выполнения обязанностей родителей, в том числе при злом уклонении от уплаты алиментов;
- отказываются без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома (отделения) либо из иного лечебного учреждения, воспитательного учреждения, учреждения социальной защиты населения или из других аналогичных учреждений;
- злоупотребляют своими родительскими правами;
- жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность;
- являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией;
- совершили умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга;
- допускают бродяжничество своих несовершеннолетних детей.

Суд может, с учетом интересов ребенка, принять решение об отобрании ребенка у родителей (одного из них) без лишения их родительских прав (ограничение родительских прав). Ограничение родительских прав допускается, если оставление ребенка с родителями опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и др.). Ограничение родительских прав допускается также в случаях, если оставление ребенка с родителями (од-

ним из них) вследствие их поведения является опасным для ребенка, но не установлены достаточные основания для лишения родителей (одного из них) родительских прав (ст. 78 Семейного кодекса).

Следует отметить, что ограничение или лишение родительских прав не освобождает родителей от обязанности содержать своего ребенка.

8.3. Помещение ребенка в учреждение интернатного типа

В соответствии с Типовым положением о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденным постановлением Правительства КР от 21 декабря 1995 года № 556, обучение, воспитание и содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в интернатных образовательных учреждениях осуществляется на основе полного государственного обеспечения.

В государственные интернатные образовательные учреждения для детей-сирот принимаются дети в возрасте от 3-х до 17-ти лет.

Направление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственные образовательные учреждения осуществляется Министерством образования и науки КР и органами Государственного управления образования областей и городов Бишкек и Ош по месту нахождения интернатного учреждения, на основании решения органов местного самоуправления, государственных администраций по месту жительства несовершеннолетнего (в редакции постановления Правительства КР от 17 августа 2004 года № 622).

Для направления ребенка в детский дом или школу-интернат для детей-сирот представляются следующие документы:

- решение местного органа самоуправления, госадминистрации с обоснованиями о необходимости определения ребенка в образовательное интернатное учреждение для детей-сирот на полное государственное обеспечение;
- свидетельство о рождении, а при отсутствии свидетельства представляется заключение медицинской экспертизы, удостоверяющее возраст ребенка;
- справки со сведениями о родителях или лицах, их заменяющих (копии свидетельства о смерти родителей, приговора или решения суда, справки о продолжительности болезни или розыске родителей, другие документы, подтверждающие отсутствие родителей или невозможность воспитания ими своих детей);
- медицинские документы о состоянии здоровья ребенка (формы № 26, 63);
- документы об образовании – для детей школьного возраста;
- акт обследования условий жизни и воспитания ребенка;
- справка о месте жительства братьев, сестер и других близких родственников;
- описание имущества, оставшегося после родителей, с указанием места его нахождения и мер по его сохранности, а также лиц, отвечающих за его сохранность;
- документы о закреплении жилой площади за ребенком – при ее наличии;
- пенсионная книга на детей, получающих пенсию; копия решения суда о взыскании алиментов в пользу ребенка; сберегательная книжка.

Приему в течение года в детские дома и школы интернаты для детей-сирот подлежат:

- дети-сироты;
- дети, отобранные у родителей по решению суда;
- дети, оставшиеся без попечения родителей, родители которых осуждены, лишены родительских прав в установленном законом порядке, находятся на длительном лечении, признаны недееспособными, находятся в розыске, местонахождение их не определено и др.

В образовательные резиденциальные учреждения для детей-сирот определяются также дети матерей-одиночек или имеющие только одного родителя отца, а также временно могут приниматься дети из многодетных малообеспеченных семей в целях социальной поддержки этих семей по решению органов местного самоуправления и местной госадминистрации. Как уже отмечалось, это дает возможность родителям оставлять детей в учреждениях, ссылаясь на временные жизненные трудности, а местным органам власти – перекладывать ответственность родителей за содержание детей на республиканский бюджет, отправляя на полное государственное обеспечение. Разлучение ребенка с семьей, согласно международному и национальному законодательству, допускается в исключительных случаях, когда оно происходит в интересах ребенка. «Когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка. Такое определение может оказаться необходимым в том или ином конкретном случае, например, когда родители жестоко обращаются с ребенком или не заботятся о нем или когда родители проживают раздельно и необходимо принять решение относительно места проживания ребенка»¹.

Во всех уставах резиденциальных учреждений указано, что они являются учреждениями для детей-сирот, но фактически круглые сироты составляют от 12-20% от числа всех детей, находящихся в них.

8.4. Помещение детей со специальными нуждами

В соответствии с Типовым положением о специальных образовательных учреждениях для детей и подростков с недостатками в умственном или физическом развитии, утвержденном постановлением Правительства КР от 21 декабря 1995 года № 555, обучение, воспитание и коррекция детей и подростков с недостатками умственного или физического развития осуществляются в специальных образовательных учреждениях, содержащихся за счет государства.

Специальные образовательные учреждения открываются, реорганизуются и закрываются в установленном порядке Правительством КР по представлению областных государственных администраций и городскими органами местного самоуправления городов Бишкек и Ош по согласованию с Министерством образования и науки КР.

Каждый тип специального образовательного учреждения руководствуется в своей деятельности индивидуальным положением, утвержденным Министерством образования и науки КР по согласованию с Министерством здравоохранения КР.

¹ Усаров М. Право ребенка жить и воспитываться в семье. Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2008 г. – Б., 2009.

Контингент учащихся специальных образовательных учреждений для детей с недостатками развития устанавливается Правительством КР, областными, государственными администрациями, органами местного самоуправления городов Бишкек и Ош, с обязательным соблюдением санитарно-гигиенических норм. Специальные образовательные учреждения существуют для:

- детей с нарушениями слуха, зрения, речи – до 280 учащихся;
- детей с интеллектуальным недоразвитием, задержкой темпа психического развития – до 240 учащихся;
- детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, а также для умственно отсталых детей-сирот – до 160 учащихся.

Прием учащихся в специальные образовательные учреждения для детей с недостатками умственного и физического развития осуществляется по путевкам Министерства образования и науки КР и органов государственного управления образованием на местах, в ведении которых находится данное учебное заведение, на основании заключений психолого-медико-педагогических консультаций, с учетом мнения родителей или лиц, их заменяющих.

Направление детей и подростков в специальные образовательные учреждения проводится в строгом соответствии с инструкцией о приеме детей в данный тип специальной школы-интерната (школы), утвержденной Министерством образования и науки КР по согласованию с Министерством здравоохранения КР.

Перевод учащихся в массовую школу (по мере коррекции дефектов развития) или перевод в другие типы специальных общеобразовательных учреждений (при уточнении и изменении диагноза) решается советом школы в течение первого (в отдельных случаях второго) года пребывания в данном учебном заведении на основании заключения психолого-медико-педагогической консультации.

Перевод учащихся из одного отделения в другое внутри школы осуществляется на основании решения педагогического совета специального общеобразовательного учреждения.

Воспитанники специальных общеобразовательных школ-интернатов содержатся частично или полностью на государственном обеспечении, им предоставляется бесплатно питание, частично одежда, обувь, мягкий, жесткий инвентарь, осуществляется лечение.

В Кыргызстане дети поступают в резиденциальные учреждения на основании положения министерства, в подчинении которого данное учреждение находится. Порядок поступления детей в резиденциальные учреждения зависит от возраста и проблем ребенка. Если ребенок маленький, он поступает в учреждения, находящиеся в ведении Министерства здравоохранения КР, дети постарше поступают в учреждения, находящиеся в ведении Министерства образования и науки КР, или Государственного агентства социального обеспечения, в зависимости от состояния здоровья.

Основными проблемами в данных учреждениях являются неоправданное помещение здоровых детей во вспомогательные школы, отсутствие оценки нужд детей и практики пересмотра дел детей для перевода их в общеобразовательные школы. В то же время, в республике нет единых принципов ведения случаев, не соблюдаются единые правила поступления детей в резиденциальные учреждения¹.

¹ *Маланчук И.* Оценка системы защиты детей в Кыргызстане. Аналитическое исследование. – Бишкек, 2009.

9. ВЛИЯНИЕ РЕЗИДЕНЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА РАЗВИТИЕ РЕБЕНКА

Исследования, проведенные учеными в области психологии, медицины и педагогики, доказали разрушительное влияние резиденциальных учреждений на психику и здоровье находящихся в них детей. Изучение результатов исследований таких зарубежных ученых как Дж. Боулби, М. Айнсворт, Р. Шпица, Й. Лангмейер, З. Матейчик и др., привело к тому, что в большинстве европейских государств давно отказались от такой формы устройства детей, лишенных родительского попечения, как резиденциальные учреждения.

Для развития маленького ребенка важны, в первую очередь, наличие тесных и стойких эмоциональных связей со взрослыми, осуществляющими о нем заботу, во-вторых, социальная стимуляция, которая может предоставляться только в условиях семьи. Без социального взаимодействия неиспользованные нейронные связи слабеют и отмирают без образования на их месте новых синапсов¹. Основной функцией нервной системы является регулирование физиологических процессов в соответствии с меняющимися условиями внешней и внутренней среды (для младенца его мать является окружающей средой). Усложнение форм поведения тесно связано с усложнением структуры и функций нервной системы.

Дети из домов ребенка, как правило, не умеют играть, испытывают страх перед новыми людьми, проявляют пассивность в общении, плохо говорят, что неблагоприятно отражается на их развитии.

Условия ограниченного пространства самого учреждения и отсутствие личного пространства у ребенка, эмоционально-доверительных отношений со взрослыми, привязанности, приводят к возникновению депривационных состояний у детей, снижающих развитие ребенка во всех сферах. У детей, проживающих в резиденциальных учреждениях достаточно долгое время, наблюдается задержка в развитии, нарушения в формировании эмоционально-волевых сфер. Общее развитие детей, воспитывающихся в резиденциальных учреждениях, существенно отличается своеобразием психических функций: личностной, поведенческой, познавательной, эмоционально-мотивационной сфер, коммуникативных навыков и умений. У ребенка, живущего в резиденциальном учреждении, развиваются принципиально иные механизмы, при помощи которых он приспосабливается к жизни в условиях учреждения. Негативный опыт отсутствия близких отношений, который ребенок получает в детском доме или доме ребенка, отрицательно сказывается на его последующей жизни. Воспитанники резиденциальных учреждений оказываются менее подготовленными к самостоятельной жизни. Являясь незрелыми, они легко поддаются влиянию и, попадая в криминогенную среду, часто с легкостью идут на противоправные действия.

Медицинское обследование детей, проведенное на базе Мырзакинской школы-интерната (Узгенский район Ошской области) при содействии Междуна-

¹ Синапсы – специализированная зона контакта между отростками нервных клеток и другими клетками, обеспечивающая передачу информационного сигнала.

родной организации «ЭвриЧайлд» (Великобритания), выявило ряд негативных факторов.

Врачами Ошской областной объединенной клинической больницы, Центра семейной медицины, Объединения «Стоматология» было осмотрено 180 детей. В результате медицинского осмотра было выявлено, что каждый десятый страдает заболеваниями органов слуха. Врачом офтальмологом было выявлено 14 детей, имеющих врожденную патологию заболеваний органов зрения. Врачом урологом было выявлено 7 воспитанников с урогенитальной патологией, некоторые из них нуждаются в срочном лечении. У 92% детей выявлены заболевания десен и зубов. Врачом гинекологом были осмотрены 43 девочки-подростка, которым была необходима медицинская помощь. У 91,8% воспитанников интерната были выявлены эндокринные заболевания, невропатологом выявлено 38 детей, требующих углубленного медосмотра и консультации офтальмолога, оториноларинголога, проведения рентгенографии черепа. 40 воспитанникам были поставлены диагнозы и они взяты на учет невропатолога (ангиоспазм сосудов головного мозга, неврит лицевого нерва, энурез, хронический церебральный арахноидит, хроническая люмбалгия, последствия полиомиелита). Врачом психиатром выявлены нарушения у 36 воспитанников, которые нуждаются в лечении в условиях стационара, у всех этих подростков отмечена задержка психического развития, синдром утраты, поведенческие расстройства, умственная отсталость, судорожный синдром, фобии. При общем осмотре выявлено, что практически у всех подростков имеются поведенческие расстройства¹.

Следует отметить, что проблемы физического и психического здоровья у воспитанников резиденциальных учреждений коренятся не в самой сути общественного воспитания, а в отсутствии условий в учреждениях, при которых сирота мог бы установить эмоционально насыщенные и устойчивые отношения с субъектом привязанности².

Как видим, негативное влияние резиденциальных учреждений на все сферы развития ребенка заставляет взрослых принимать неотложные меры для обеспечения его права жить и воспитываться в благоприятной семейной обстановке.

¹ Справка Ошской областной объединенной клинической больницы, 2006 г.

² Боулби Дж. Привязанность. – М.: Гардарики, 2003. – С. 477.

10. ПРОБЛЕМЫ ПОСТИНТЕРНАТНОГО УСТРОЙСТВА ВЫПУСКНИКОВ РЕЗИДЕНЦИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Особенности воспитанников резиденциальных учреждений создают определенные трудности для успешной последующей социализации их в обществе. Кроме того, процесс адаптации и социализации выпускников осложняется рядом объективных факторов. Прежде всего, в учреждениях не проводится целенаправленная подготовка детей к самостоятельному и независимому проживанию вне учреждения, отсутствие мастерских приводит к тому, что дети не обладают хозяйственно-бытовыми навыками, а отсутствие программы по приобретению жизненных навыков – к тому, что дети оказываются неподготовленными к реальной жизни.

Государство, направляя большие средства на содержание резиденциальных учреждений, вкладывая финансовые средства в воспитанников учреждения, тем не менее, перестает интересоваться судьбой детей после их выпуска из учреждения и не востребует их потенциал для экономики и развития страны. В настоящее время в Кыргызстане нет системы отслеживания дальнейшего жизнеустройства воспитанников резиденциальных учреждений, отсутствует программа подготовки выпускников к самостоятельной жизни, государственной поддержки по закреплению на рабочих местах бывших воспитанников, выпускникам не предоставляется жилье и отсутствуют социальные программы по их поддержке. По сути, дети уходят в никуда...

Согласно п. 16. Типового положения о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при выпуске воспитанники должны в обязательном порядке получить:

- свидетельство о рождении, а достигшие 16-ти лет – паспорт;
- справку о пребывании в государственном учреждении;
- справки о состоянии здоровья (медицинские формы № 26, 63);
- документы об образовании (для детей школьного возраста);
- сведения о родителях или близких родственниках;
- документы, подтверждающие право ребенка на имущество, денежные средства, жилую площадь, пенсионную, сберегательную книжки, исполнительный лист по взысканию алиментов и другие документы;
- документы, подтверждающие получение воспитанником при выпуске материального пособия.

В ходе проведенного исследования было выявлено, что при выпуске из учреждения дети получают только личные документы и документы об образовании. Документы, подтверждающие право ребенка на имущество, денежные средства, жилую площадь, пенсионная, сберегательная книжки, исполнительный лист по взысканию алиментов и другие документы руководителями учреждений воспитанникам не выдаются. Кроме того, не все выпускники получают единовременное денежное пособие при выпуске.

Практика направления выпускников резиденциальных учреждений в систему профессионального обучения обусловлена прежде всего соображения-

ми обеспечения детей проживанием и питанием. Предоставление общежития, питания детей, стипендия, возможность получения профессии и дальнейшего трудоустройства делают привлекательными профилями для определения туда выпускников резиденциальных учреждений руководителями этих учреждений. При этом при устройстве выпускников резиденциальных учреждений чаще всего не учитывается мнение самих выпускников о выборе профиля образования.

Низкий уровень образования в учреждениях, отсутствие информации о государственном гранте, отсутствие жилья и материальной поддержки делают недоступным получение детьми высшего образования.

В ходе проведения исследования нами были проведены беседы с сотрудниками детских учреждений резиденциального типа и сотрудниками профессиональных лицеев, куда направляются воспитанники после выпуска. Сотрудники резиденциальных учреждений отметили, что основными проблемами, возникающими у воспитанников в связи с отсутствием сведений о родителях после выпуска, являются следующие:

- отсутствие жилья;
- проблемы с трудоустройством;
- отсутствие социального обеспечения, материальной поддержки;
- невозможность получения высшего образования из-за отсутствия средств для оплаты за контракт;
- получение паспорта;
- отсутствие навыков, позволяющих решать свои насущные жизненные проблемы.

Сотрудники профессиональных лицеев считают, что выпускники резиденциальных учреждений:

- слабо подготовлены к самостоятельной жизни;
- обучаясь в профессиональном лицее, дети-выпускники резиденциальных учреждений испытывают материальные проблемы, одежда и обувь не всегда соответствуют погодным условиям.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что условия проживания и методы воспитания в детских домах и интернатах на полном государственном обеспечении, к сожалению, не обеспечивают адаптацию выпускников этих учреждений в обществе.

Выпускники нуждаются в психологической, правовой, материальной поддержке. Большую проблему для выпускников составляет и проблема жилья, а также закрепление на рабочем месте.

В этой связи следует отметить, что вопросы дальнейшей самостоятельной жизни выпускников резиденциальных учреждений требуют решения с учетом всей системы предоставления услуг в республике.

11. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования являлось – выяснить на примере нескольких учреждений резиденциального типа, насколько эффективно их содержание, в финансовом плане и насколько эффективнее социальные услуги, направленные в семью, – дешевле и перспективнее в плане человеческих ресурсов. В большей степени это обусловлено тем, что расходы по содержанию детей в учреждениях резиденциального типа в значительной степени превосходят реальные нужды семьи и детей.

Расходы на социальное обеспечение в республике составляют 12,7% в структуре государственного бюджета. Эти средства включают в себя все расходы государства на социальное обеспечение, в том числе и финансирование детских социальных учреждений. На диаграмме 1 отражена структура государственного бюджета по различным отраслям:

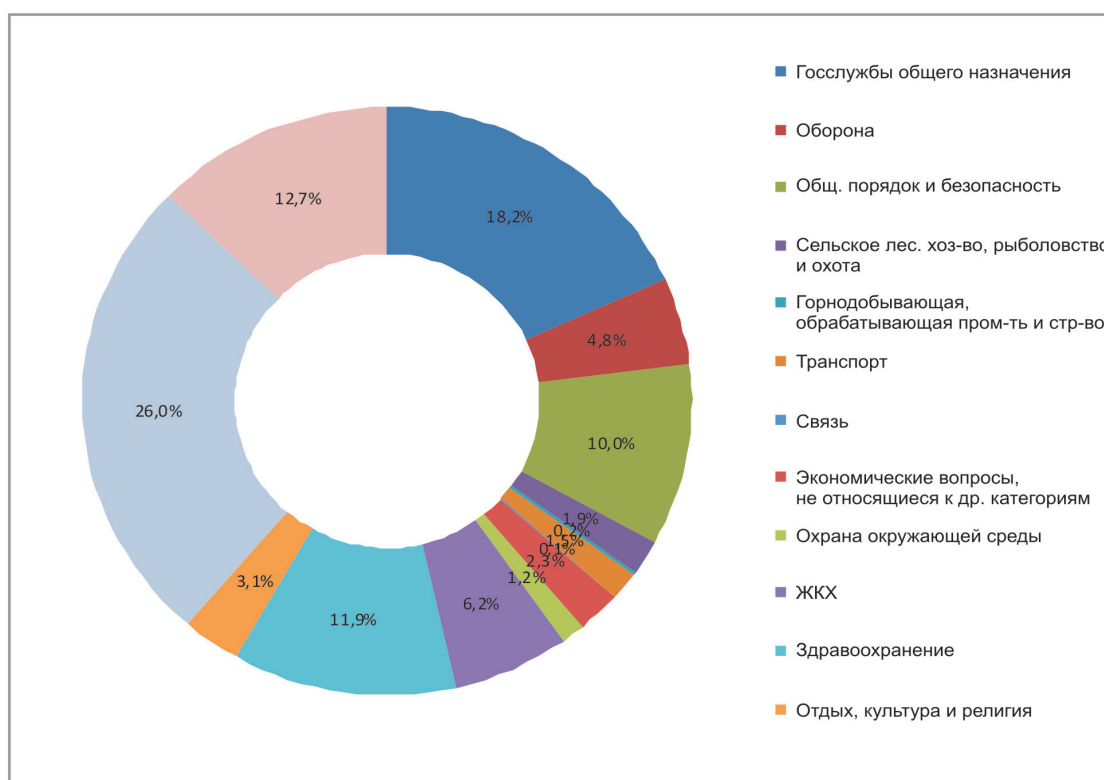


Диаграмма 1. Объем средств государственного бюджета по различным отраслям (2008 г.)

При проведении исследования было обследовано несколько учреждений резиденциального типа и проанализированы расходы на содержание детей в сравнении с расходами семейного детского дома, дома семейного типа и опекунской семьи. Результаты анализа представлены ниже.

11.1. Военно-Антоновский детский дом для детей-сирот (Чуйская область)

Среднегодовое количество детей составляет 114 человек. Объемы финансирования ежегодно увеличиваются: в 2008 году – на 54,1%, по сравнению с предыдущим годом, в 2009 году – на 2%. При этом, в 2009 году уменьшились расходы на питание, в 2009 году они составляли 52,62 сома в день на ребенка при утвержденном нормативе 65 сомов. Расходы на медикаменты изменяются из года в год. Так, в 2009 году при утвержденном нормативе 6,8 сомов в сутки на одного ребенка они составили 2,45 сома. Таким образом, на содержание одного ребенка приходилось 5259,4 сома в месяц.

Таблица 1

Бюджет Военно-Антоновского детского дома для детей-сирот

№ п/п	Статьи расходов	2007 г. (сомов)	В %	2008 г. (сомов)	В %	2009 г. (сомов)	В %
1	Фонд оплаты труда персонала	2 287,4	48,4%	3 245,0	46,0%	3 515,3	48,9%
2	Коммунальные расходы	914,6	19,3%	455,8	6,5%	398,0	5,5%
3	Расходы на медикаменты	212,4	4,5%	90,8	1,3%	134,0	1,9%
4	Расходы на питание	1 170,4	24,7%	3 072,5	43,6%	2 704,7	37,6%
5	Прочие расходы	144,6	3,1%	185,9	2,6%	442,9	6,2%
6	Итого текущие расходы	4 729,4	100,0%	7 050,0	100,0%	7 194,9	100,0%
7	Капитальные вложения	100,0	–	–	–	–	–
8	Всего расходов	4 829,4		7 050,0		7 194,9	

11.2. Панфиловская школа-интернат для детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения (Чуйская область)

В школе-интернате обучается 201 ребенок, из них 140 воспитанников интерната, а 61 – свободно посещающие. Бюджет учреждения увеличился в 2008 году по сравнению с предыдущим годом на 39%, в 2009 году – на 7,7%. Расходы на питание соответствуют утвержденным нормативам. Расходы на медикаменты в 2 раза ниже утвержденных нормативов. Таким образом, на содержание одного ребенка приходится 6782 сома в месяц.

Таблица 2

**Бюджет Панфиловской школы-интерната для детей-сирот и детей,
лишенных родительского попечения.**

№ п/п	Статьи расходов	2007 г. (сомов)	В %	2008 г. (сомов)	В%	2009 г. (сомов)	В%
1	Фонд оплаты труда персонала	2 449,8	37,6%	3 193,5	30,2%	3 245,3	29,5%
2	Коммунальные расходы	266,3	4,1%	304,5	2,9%	372,7	3,4%
3	Расходы на медикаменты	82,5	1,3%	90,0	0,9%	157,5	1,4%
4	Расходы на питание	1 642,9	25,2%	3 512,5	33,2%	3 558,8	32,4%
5	Прочие расходы	2 077,9	31,9%	3 478,2	32,9%	3 659,6	33,3%
6	Итого текущие расходы	6 519,4	100,0%	10 578,7	100,0%	10 993,9	100,0%
7	Капитальные вложения	50,0	–	–	–	400,0	–
8	Всего расходов	6 569,4		10 578,7		11 393,9	

11.3. Ак-Суйский детский дом (Иссык-Кульская область)

Среднегодовое количество детей составило 120 человек. Бюджет учреждения увеличился в 2008 году в 1,7 раза по сравнению с предыдущим годом, в 2009 году – на 9,2%. Расходы на питание при утвержденном нормативе 65 сомов на одного ребенка составили в 2009 году 61,32 сома. Расходы на медикаменты при нормативе 6,8 сома составили 2,71 сома на ребенка. Таким образом, на содержание одного ребенка приходится 4632,1 сома в месяц.

Таблица 3

Бюджет Ак-Суйского детского дома для детей-сирот

№ п/п	Статьи расходов	2007 г. (сомов)	В %	2008 г. (сомов)	В %	2009 г. (сомов)	В %
1	Фонд оплаты труда персонала	1 553,9	43,5%	2 534,2	42,8%	2 605,7	39,4%
2	Коммунальные расходы	622,3	17,4%	563,5	9,5%	887,7	13,4%
3	Расходы на медикаменты	60,0	1,7%	60,0	1,0%	111,0	1,7%
4	Расходы на питание	1 076,0	30,1%	2 563,9	43,4%	2 557,2	38,6%
5	Прочие расходы	258,4	7,2%	192,7	3,3%	454,8	6,9%
6	Итого текущие расходы	3 570,6	100,0%	5 914,3	100,0%	6 616,4	100,0%
7	Капитальные вложения	50,0	–	193,6	–	53,9	–
8	Всего расходов	3 620,6		6 107,9		6 670,3	

Средний уровень расходов в пересчете на одного ребенка во всех учреждениях разный. Так, в Ак-Суйском детском доме для детей-сирот он составляет 4632,1 сома, в Военно-Антоновском детском доме – 5259,4 сомов, в Панфиловской школе-интернате для детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, – 6782 сома. Такая разница в цифрах может быть связана с различной инфраструктурой учреждений, разным уровнем квалификации кадров, наличием надбавок, укомплектованностью и другими факторами.

Важным является исчисление прямых расходов на одного ребенка, однако в указанные цифры входят расходы по основным средствам бюджета учреждения, таким как содержание штата, зданий и сооружений самого интерната. В результате, фактические расходы на одного ребенка могут быть очень незначительными и не всегда отражать его нужды и потребности.

Диаграмма 2 иллюстрирует расходы по трем обследованным резиденциальным учреждениям из расчета на одного ребенка в месяц. Как видим, с учетом всех составляющих по смете бюджета учреждений, общие расходы на одного ребенка составляют от 4,500 до 6000 сомов.

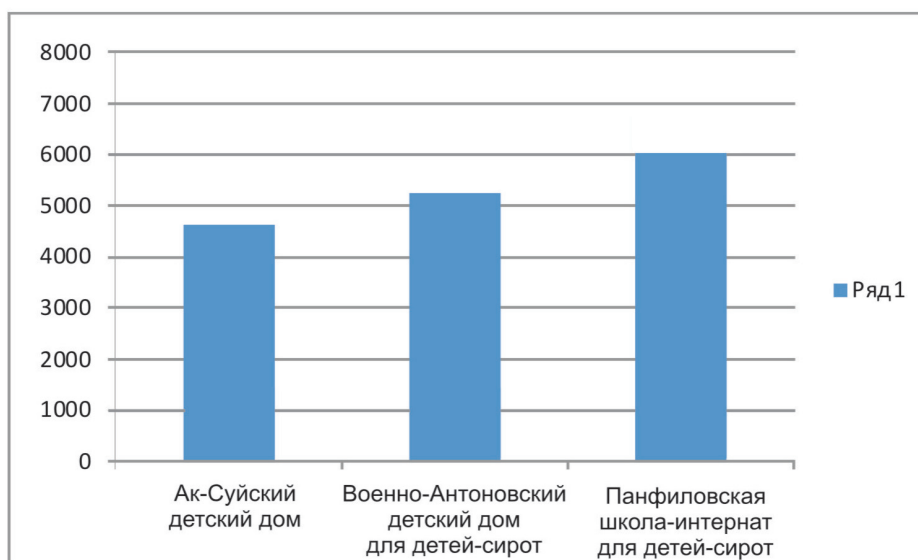


Диаграмма 2. Сумма средств на одного ребенка в месяц по трем учреждениям

В задачи исследовательской группы входило выяснить сумму расходов на одного ребенка по статьям «Питание» и «Медикаменты». На первую статью тратятся основные средства, на вторую – незначительные. Как показывает сравнительный анализ, в каждом учреждении расходы разнятся в зависимости от количества детей, укомплектованности кадрами, а также, видимо, это обусловлено личностными качествами руководителей учреждений. Однако, если брать данные статьи расходов как основные для удовлетворения потребностей ребенка, то увидим, что данные расходы занимают лишь 40% от всех расходов на учреждение. Остальные 60% расходов идут на содержание зданий и зарплату сотрудникам.

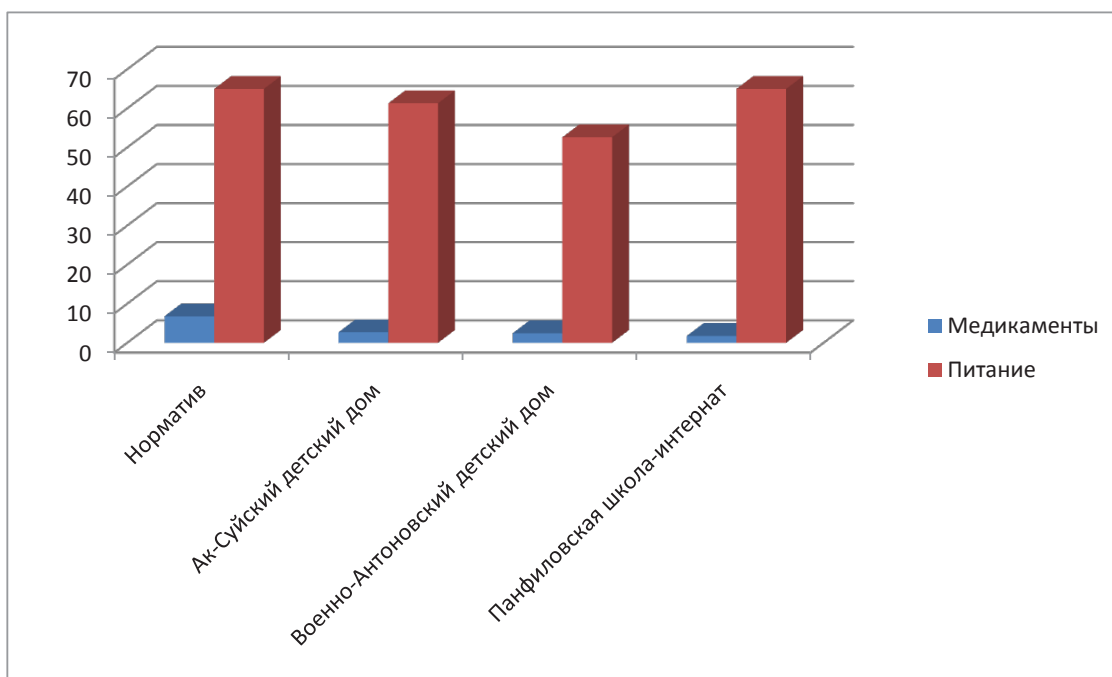


Диаграмма 3. Сумма средств на одного ребенка в сутки на питание и медикаменты

Для сравнения бюджетных расходов этих учреждений мы взяли также учреждение, которое относится к другому ведомству – Государственному агентству социального обеспечения – Беловодский психоневрологический дом-интернат. В системе Госагентства функционируют два детских психоневрологических дома-интерната, в которых на полном государственном обеспечении содержатся дети с ограниченными возможностями здоровья.

Постановлением Правительства КР «Об утверждении государственных минимальных социальных стандартов содержания подопечных домов-интернатов и стационара Центра медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики» от 30 декабря 2007 года № 640 утверждены следующие стандарты:

- нормативы площади для проживающих подопечных, социальная норма площади жилища на одного человека;
- нормы и сроки пользования одеждой, обувью и мягким инвентарем для проживающих в домах-интернатах детей, страдающих психоневрологическими заболеваниями;
- нормы обеспечения мягкой мебелью и твердым инвентарем;
- физиологические продуктовые нормы для лечебно-профилактических учреждений;
- нормы расходов на продукты питания;
- нормы обеспечения лекарственными препаратами.



Диаграмма 4. Структура государственного бюджета Беловодского психоневрологического дома-интерната (2008 г.)

Как видно из диаграммы 4, основные расходы Беловодского психоневрологического дома-интерната составляют фонд оплаты труда и питания воспитанников, коммунальные услуги. Расходы на медикаменты и прочие занимают не столь значительную часть. Хотелось бы обратить внимание на то, что, несмотря на большой удельный вес расходов по зарплате сотрудников в общей смете расходов, это не означает достаточную их квалификацию и предоставление других услуг кроме ухода за воспитанниками. Тем не менее, оплата труда недостаточна, с учетом специфики детей.

Для проживающих в домах-интернатах детей, имеющих психоневрологические заболевания, норма расходов на продукты питания в сутки на одного ребенка составляет 65,0 сомов или 1976 сомов в месяц¹.

В домах-интернатах для детей, имеющих психоневрологические заболевания, норма обеспечения лекарственными средствами на 1 человека в день составляет 6,80 сомов или 206,7 сомов в месяц.

Ниже приведены расчеты по расходам на содержание одного ребенка в домах-интернатах для детей, имеющих психоневрологические заболевания.

¹ Справка Государственного агентства по социальному обеспечению, 2010 г.

Таблица 4

**Расчеты по социальному обслуживанию
(по нормам детского дома-интерната)**

	Сумма (сомов)	Койко-дни	Затраты на одного ребенка в день (сомов)	Затраты на одного ребенка в месяц (сомов)
Начисленная заработная плата за год для 200 сотрудников	3 782 800	92 828	41	1239

Из таблицы 4 видно, что расходы на одного ребенка согласно штатной численности составляют в день 41 сом, в месяц 1239 сомов. В штатную численность входит весь персонал дома-интерната, включая с руководство и младший обслуживающий персонал.

Таблица 5

Расчеты по расходам на 1 ребенка (по нормам детского дома)

	Сумма (сомов)	Койко-дни	Затраты на одного ребенка в день (сомов)	Затраты на одного ребенка в месяц (сомов)
Расходы за год	8 354 000	92 828	90	2736

Из таблицы 5 видно, что затраты на одного ребенка в день составляют 90 сомов, в месяц 2736 сомов, согласно смете расходов дома-интерната на год. Годовой бюджет дома-интерната включает в себя: расходы по оплате за коммунальные услуги, приобретение предметов первой необходимости, прочие расходы, фонд оплаты труда, транспортные расходы и т. д.

Таблица 6

**Расчеты по выплате заработной платы сотрудникам
резиденциальных учреждений**

Должность	Кол-во шт. ед.	Должност- ной оклад (сомов)	Заработная плата за 30 дней (сомов)	Число подо- печных
Санитарка-няня	4	1532	6128	5
Палатная санитарка	1	1532	1532	
Прачка	1	1791	1791	
Повар	1	1532	1532	
Кухработница	1	1283	1283	
Итого			12266	
На одного человека			2453	

Как видно из таблицы 6, в доме-интернате за детьми ухаживают сотрудники определенных категорий, которые их купают, одевают, готовят пищу, воспитывают и т. д. Согласно действующим нормативам в обслуживании 5-ти детей задействовано 8 сотрудников учреждения с общей суммой расходов на оплату труда 12 266 сомов в месяц. Средняя оплата труда за обслуживание одного ребенка составляет 2453 сома в месяц.

Таблица 7

Расчеты по оплате за вредные условия труда

Должность	Кол-во шт. ед.	Должностной оклад (сомов)	Заработная плата за 30 дней (сомов)	Число подопечных
Санитарка-няня	4	2298	9192	5
Палатная санитарка	1	2298	2298	
Прачка	1	2687	2687	
Повар	1	1532	1532	
Кухработница	1	1283	1283	
Итого			16992	
На одного человека			3398	

В таблице 7 указаны суммы с учетом оплаты за тяжелые (вредные) условия труда, в домах-интернатах для детей, имеющих психоневрологические заболевания, где необходим дополнительный уход за детьми, не способными самостоятельно себя обслуживать. В данном случае, средняя оплата труда за обслуживание одного ребенка составляет 3398 сомов в месяц.

Таблица 8

Расчеты по общим расходам на содержание одного ребенка

	Сумма (сомов)	Койко-дни	Затраты на одного ребенка в день (сомов)	Затраты на одного ребенка в месяц (сомов)
Расходы в год (без медикаментов и питания)	7 183 800	92 828	77	2353

В таблице 8 приводятся расходы без учета расходов на питание и медикаменты, что в итоге в месяц на одного ребенка составляет 2353 сома.

В таблицах 9 и 10 расчеты произведены без учета расходов на медикаменты и питание.

Таблица 9

	Сумма (сомов)	Койко-дни	Затраты на одного ребенка в день (сомов)	Затраты на одного ребенка в месяц (сомов)
Расходы в год (без медикаментов)	8 105 800	92 828	87	2655

Таблица 10

	Сумма (сомов)	Койко-дни	Затраты на одного ребенка в день (сомов)	Затраты на одного ребенка в месяц (сомов)
Расходы в год (без питания)	5 931 500	92 828	64	1942

В настоящее время численность подопечных в Беловодском и Джалал-Абадском детских психоневрологических домах-интернатах составляет 368 детей, среднегодовая сумма, требуемая на содержание домов-интернатов, составляет 28, 2 млн. сомов. Содержание каждого ребенка в месяц обходится государству в 6386 сомов, при этом дети полностью лишены общения с близкими родственниками.

В ходе исследования были также проанализированы основные бюджетные составляющие семейного детского дома Аламудунского района Чуйской области и дома семейного типа Джалал-Абадской области.

11.4. Семейный детский дом Аламудунского района (Чуйская область)

В семье воспитывается 6 детей. Бюджет семейного детского дома на 2010 г. составляет 438,200 сомов. Сюда входит оплата двум родителям-воспитателям, питание детей, коммунальные расходы, текущий ремонт, приобретение предметов первой необходимости, угля, прочие расходов. Следует отметить, что Аламудунский район является одним из самодостаточных в Чуйской области, а само село, в котором проживает данная семья, – одно из самых богатых, поэтому СДД получает вовремя все, что заложено в бюджете. На одного ребенка в месяц приходится 6086,1 сомов. Причем данные расходы являются прямыми, так как дети проживают в семье, сами планируют свои расходы и принимают участие в текущем ремонте дома, и остаются членами своей семьи на всю жизнь.

Таблица 11

Расходы семейного детского дома Аламудунского района

Статьи расходов	2008 г. (сомов)
Фонд оплаты труда	145 200
Отчисления в Соцфонд	25 700
Коммунальные расходы	25 000
Приобретение угля	20 000
Текущий ремонт	75 300
Расходы на питание	117 000
Приобретение предметов первой необходимости	20 000
Прочие расходы	30 000
Всего расходов	438 2000

11.5. Дом семейного типа (г. Джалал-Абад)

Детский дом семейного типа в городе Джалал-Абад рассчитан на шестерых детей. Его бюджет на 2010 год составил 417 500 сомов, содержание одного ребенка составляет в среднем 7000 сомов. Однако к этой сумме следует отнестись с осторожностью, так как в бюджете отсутствуют следующие расходы:

- мелкий ремонт – например, разбитые окна, засоренные канализационные системы;
- затраты на досуг детей, например, экскурсии; приобретение спортивного инвентаря;
- замена бытового оборудования: кухонные плиты, холодильник и др.;
- ремонт зданий (капитальный ремонт);
- не рассчитаны затраты на финансирование в случае непредвиденных обстоятельств.

Текущие нормы по содержанию одного ребенка в день составляют 50 сомов. Скорее всего, этого слишком мало для небольшой группы, чтобы извлечь пользу от экономии при покупках¹. Как видим, на содержание одного детского учреждения резиденциального типа государством тратится от 6 до 10 млн. сомов ежегодно, при этом прямые расходы на ребенка составляют незначительную сумму, все остальное тратится на зарплату и содержание зданий. Такое положение является непозволительно затратным для бюджета республики, которая и без того испытывает серьезные финансовые трудности. Тем не менее, признанная во всем мире неэффективность услуг по помещению детей в резиденциальные учреждения как для детей и семей, так и для государства, когда большие средства республиканского бюджета направляются на содержание учреждений, остается на сегодняшний день в Кыргызстане основной формой защиты детей, оставшихся без попечения родителей.

Одной из причин целесообразности ликвидации детских резиденциальных учреждений является финансовая сторона вопроса. Доказано, что интернатское воспитание – малоэффективная форма детского устройства с качественной точки зрения, в то же время требующая больших затрат для своего функционирования, если сравнить ее с системой превентивных мер, семейной поддержки и замещающих семей. Согласно данным NAPCA, общая стоимость содержания ребенка в фостерной семье в два раза ниже, чем в детском учреждении². Социальным службам для оказания помощи семьям в кризисных ситуациях и помещения детей в приемные семьи обычно необходимо только краткосрочное финансовое вложение. Хотя специалисты по уходу за ребенком по месту жительства требуются всегда, в действительности же необходимы только небольшому числу детей. Поэтому содержание ряда объединенных социальных служб, предоставляющих разнообразные услуги детям и семьям, скорее всего, будет гораздо выгоднее, чем предоставление этих услуг в системе резиденциального воспитания.

Эти и другие выводы, сделанные в ходе исследования, убедили большинство работающих с детьми специалистов в том, что к государственной опеке следует прибегать только в крайнем случае, если ситуация не может быть разрешена другим путем, предпочтительнее через превентивное вмешательство, а если это неосуществимо или не приносит должного результата, то через замещающую семью.

¹ Лартер Д. Анализ стоимости социальных услуг детям. Проект ЕК «Снижение воздействия бедности через укрепление семьи». – Бишкек, 2009 г.

² Доступно на сайте: www.copii.ro

12. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К УСТРОЙСТВУ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ЛИШЕННЫХ РОДИТЕЛЬСКОГО ПОПЕЧЕНИЯ

Данное исследование выходит за рамки мониторинга предоставления и расхода бюджетных средств резиденциальными детскими учреждениями с целью выяснения уровня соответствия социального обслуживания детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения общепринятым нормам. Для сравнения исследовательская группа рассматривала и имеющийся в международной и отечественной практике опыт предоставления альтернативных форм устройства детей.

Как уже упоминалось, помещение детей в резиденциальное учреждение называют **институционализацией**. Под институционализацией понимаются все ситуации, возникающие в процессе воспитания ребенка в условиях учреждения, где осуществляются групповые, а не семейные формы ухода. В том случае за ним присматривает большое количество взрослых, работающих по расписанию и выполняющих определенные обязанности, включая регулярный ночной уход. Это не только интернатное устройство детей, а также все ситуации, возникающие в процессе воспитания детей в условиях учреждения, где осуществляются групповые формы ухода. Институционализация неизбежно влечет за собой отсутствие индивидуального подхода к ребенку, привязанности у него к значимому взрослому, свободного индивидуального пространства и др. Принято считать, что последствия институционализации проявляются в группах более 12 человек.

Начиная с XX в. **деинституционализация** является наиболее устойчивой тенденцией в организации заботы о детях. После знаменитого исследования Дж. Боулби, выявившего депривацию развития детей в условиях резиденциального учреждения, эта тенденция стала определяющей вплоть до полного отказа от таких учреждений. Параллельно проводилась политика децентрализации управления жизнеустройством детей в направлении передачи полномочий местным органам власти и сообществам, где проживали дети.

Деинституционализация включает в себя:

- создание условий для проживания и воспитания детей вне резидентальных учреждений;
- вывод детей из учреждений резиденциального типа;
- передачу детей на воспитание в семьи и развитие альтернативных семейных форм воспитания;
- перепрофилирование детских домов в службы сопровождения;
- создание условий для проживания, воспитания и образования детей, которые не могут быть переданы в семьи (малокомплектные, приближенные к семейным);
- заботу о ребенке с учетом его индивидуальных потребностей;
- перераспределение бюджета учреждения: высвобожденные средства направляются на повышение размеров пособий малообеспеченным семьям, имеющим детей, и создание служб сопровождения замещающих семей,

обеспечение дополнительных услуг детям и семьям (при организации альтернативных форм семейного устройства затраты не должны превышать общий бюджет, чтобы местные органы власти могли гарантировать устойчивость альтернативных служб сопровождения).

Анализ опыта Румынии позволяет выделить основные этапы деинституционализации¹:

- полная оценка потребностей округа (социально-экономическое положение, потребности социально уязвимых групп населения), его общественного потенциала, существующих форм заботы о детях, предоставляемых государственными и негосударственными организациями;
- определение пилотного учреждения для перепрофилирования;
- консультации с сотрудниками учреждения, чтобы предупредить их сопротивление закрытию учреждения;
- анализ численности воспитанников и прогноз численности вновь поступающих в учреждение детей для оценки действий, необходимых для его закрытия;
- планирование финансирования затрат на новые формы заботы; сопоставление их с текущим бюджетом.

Разработка программы деинституционализации включает:

- поиск дополнительных источников финансирования;
- определение партнеров и формирование организационного комитета/группы для планирования и реализации программы;
- подбор команды управления программой;
- комплексную оценку индивидуальных потребностей ребенка и уровня его развития;
- проектирование реальной шкалы времени, основанной на сложности программы, численности вовлеченных в нее детей и их потребностях;
- разработку обоснованного плана действий;
- одобрение программы местными органами власти;
- повышение осведомленности местного населения о программе деинституционализации с целью ее общественного признания;
- определение функций контроля и оценки разработанной программы.

Результаты, ожидаемые от деинституционализации:

- снижение численности детей в учреждениях резиденциального типа;
- снижение числа резиденциальных учреждений и закрытие тех, которые по разным причинам не могут быть преобразованы в учреждения семейного типа;
- рост числа детей, вовлеченных в альтернативные формы заботы по сравнению с численностью детей в резиденциальных учреждениях;
- увеличение разнообразия альтернативных форм устройства детей;
- сокращение периода пребывания детей в резиденциальном учреждении;
- повышение профессионализма участников программы;
- ужесточение контроля за распределением и использованием средств, выделяемых для финансирования программы;
- обеспечение баланса между затраченными средствами и качеством альтернативной заботы;

¹ *Мулхеир Дж.* Хороший путеводитель по ликвидации сиротских учреждений в Румынии. – 2004.

- наличие гибкой государственной системы наблюдения за деятельностью по защите прав детей.

Поскольку деинституционализация предполагает передачу детей в семьи, необходимо определить юридический статус принимающих семей. Семьи временного помещения ребенка называются замещающими или принимающими. Приемные семьи родителей бывают следующих типов:

1. Непрофессиональная семья:

- **семья-усыновители**, где родители наделяются теми же юридическими правами и ответственностью, что и родные отец и мать;
- **опекунская семья**, когда опекуны наделяются родительскими правами на определенное время (до совершеннолетия) и получают на ребенка пособие от государства, но не могут распоряжаться имуществом ребенка, не вступают в алиментные отношения. Может быть родственной или неродственной.

2. Профессиональная семья:

- **приемная семья**, где один или оба родителя наделяются полномочиями опекунов до совершеннолетия ребенка, однако не вступают с ним в алиментные отношения и получают пособие на содержание ребенка и зарплату за его воспитание. Приемная семья является своеобразной моделью семейного детского дома, только детей в семье меньше (1-3 ребенка) и ниже уровень материального обеспечения;
- **патронатная семья**, в которой опекуном остается детский дом, а один из родителей наделяется статусом патронатного воспитателя, являясь сотрудником учреждения на время устройства ребенка в семью и разделяя ответственность за воспитание вместе с учреждением. Патронатный родитель получает зарплату за воспитание и пособие на содержание ребенка в резиденциальном учреждении;
- **фостерная семья** (от англ. *foster* – воспитывать чужих детей). Главной задачей такой семьи является обеспечение временного приюта для ребенка, в силу каких-то обстоятельств оставшегося без семьи. Это не только дети, оставшиеся без родителей, но и дети из неблагополучных семей, которые изъяты из семьи сотрудниками социальных служб. Пребывание ребенка в такой семье может быть как краткосрочным, так и долгосрочным.

Возвращение приемного ребенка в кровную семью предполагает устранение тех причин, при которых ребенок был изъят из семьи: лечение родителей, реабилитация родителей и т. д.

Основная цель фостерной семьи – поддержание контактов с биологической семьей и возвращение ребенка в семью. Важным фактором является то, что фостерный попечитель осознает значимость своего вовлечения в воспитание ребенка, но в то же время осознает и значимость для ребенка его биологической семьи. Функция фостерного попечителя, как члена команды, состоит в содействии воссоединению ребенка с его биологическими родителями¹.

Процессы деинституционализации во всех странах повлекли за собой сокращение числа детей в резиденциальных учреждениях, реформирование этих учреждений, так:

- в Западной Европе и США широко развито фостерное воспитание, фактически нет детских домов;

¹ Учебное руководство по фостерной заботе в Кыргызской Республике. – Бишкек: ЮНИСЕФ, 2006.

- в Польше были проданы здания детских домов, проведена переподготовка сотрудников резиденциальных учреждений, созданы дома семейного типа, фостерные семьи;
- в Словакии осуществлена перестройка помещений по типу квартир и домов семейного типа, фостерных семей;
- в Молдове в настоящее время происходит реорганизация учреждений интернатного типа в центры дневного пребывания детей;
- в Российской Федерации развивается как приемное воспитание, так и патронатное;
- в Украине действующая система защиты детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, позволяет успешно функционировать 130 семейным детским домам и 115 приемным родителям.
- в Грузии закрыты резиденциальные учреждения в связи с передачей детей на усыновление.

В Кыргызстане также имеется опыт создания альтернативных служб для детей, лишенных родительского попечения. Так, при домах ребенка (г. Ош, г. Бишкек) в рамках проекта, финансируемого организацией «Save the Children» (Великобритания), созданы Ресурсные центры для оказания услуг по поддержке семьи, которые включают:

- консультативно-психологическую помощь для матерей, оказавшихся в ситуации риска, по предупреждению оставления детей (данная услуга оказывается специалистами детского дома в родильных домах и детских больницах, а также непосредственно в детском доме);
- дневной центр для детей, которые были реинтегрированы в семью, а также для предупреждения институционализации ребенка.

Итак, можно говорить о том, что дома ребенка, находящиеся в подчинении Министерства здравоохранения КР, начали трансформироваться и развивать альтернативные услуги для детей и семьи.

При Беловодском детском доме с был создан Центр приемных семей, а также оказываются услуги по реинтеграции детей, действует детский садик с круглосуточным содержанием ребенка и с его возвращением в семью только по выходным. Последняя форма устройства детей незначительно отличается от резиденциального учреждения, в то же время хотя бы в субботу и воскресенье ребенок может находиться со своей семьей, а в течение недели матери имеют возможность работать.

Важно отметить, что модели, рекомендуемые в ходе этих проектов, были закреплены следующими нормативными правовыми актами:

- Временное положение о Беловодском детском доме – Центре приемных семей (по организации семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей), утверждено постановлением Правительства КР от 22 марта 2005 года № 142;
- Приказ Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259 «Об организации лечебно-профилактической работы и медико-социальных услуг в домах ребенка»;
- Общее положение о семейных ресурсных центрах (СРЦ), утверждено приказом Министерства здравоохранения КР от 1 июня 2004 года № 259.

Таким образом, можно говорить о том, что в Кыргызской Республике деинституционализация осуществляется в рамках отдельных проектов, но эта идея

еще не стала национальной. Следует понимать, что деинституционализация – только начало создания и развития современных, эффективных форм поддержки семьи и детей, эта деятельность не направлена только на закрытие резиденциальных учреждений, необходимо создание комплексной программы по поддержке семьи и детей. Так, например, преобразование детского дома в центр семейного устройства предполагает не только создание команды внутри учреждения, нового распределения обязанностей, но и развитие межведомственного сотрудничества, сетевого взаимодействия, нормативного обеспечения этой деятельности, создание комплексной государственной программы¹.

¹ Джакубова Н. И. и др. Поддержка семьи и детей в кризисной ситуации: Руководство к тренингам. – Б.: Maxima, 2009.

Соблюдение права ребенка на семейное окружение в Кыргызской Республике

*Отчет по результатам исследования
2009–2010 гг.*

Редактор *Л. Челнокова*

Подписано в печать 10.12. 2010 г. Формат 60x84¹/₈
Объем 15,5 физ. п. л., 14,41 усл. п. л.
Бумага офсетная. Гарнитура «Arial»
Тираж 200 экз.

Выпущено в ОсОО «Line-print»