Организация Объединенных Наций CRC/C/KGZ/3-4

Конвенция о правах ребенка

Distr.: General
6 June 2012

Original: Russian

Комитет по правам ребенка

Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 44 Конвенции

Третий и четвертый периодические доклады государств-участников, подлежавшие представлению в 2010 году* **

Кыргызстан

[16 августа 2010 года]

* В соответствии с информацией, препровожденной государствам-участникам в отношении обработки их докладов, настоящий документ до его передачи в службы письменного перевода Организации Объединенных Наций официально не редактировался.

** С приложениями можно ознакомиться в архиве секретариата.

Просьба отправить на вторичную переработку

Объединенный третий и четвертый доклад Кыргызской Республики, представляемый в соответствии со статьей 44 Конвенции о правах ребенка, подлежащий представлению в 2010 году

Содержание

		Пункты	*Стр.*
	Сокращения		5
I.	Введение	1−14	7
II.	Общие меры по осуществлению (статьи 4, 42 и пункт 6 статьи 44 Конвенции о правах ребенка)	15−30	8
	A. Совершенствование законодательства	15−19	8
	B. Координация политики и мероприятий по защите детей	20−24	13
	C. Информирование по вопросам Конвенции и по замечаниям Комитета	25	15
	D. Выделение бюджетных и иных ресурсов	26−30	16
III.	Определение понятия "ребенок" (статья 1 Конвенции о правах ребенка)	31−33	20
IV.	Общие принципы (статьи 2, 3, 6 и 12 Конвенции о правах ребенка)	34−42	21
	A. Недискриминация	34−36	21
	B. Наилучшие интересы ребенка (статья 3)	37−38	24
	C. Право на жизнь, выживание и развитие (статья 6)	39−40	25
	D. Уважение взглядов детей (статья 12)	41−42	26
V.	Гражданские права и свободы (статьи 7, 8, 13−17 и 37 Конвенции о правах ребенка)	43−50	27
	A. Имя и гражданство	43−44	27
	B. Свобода выражения своего мнения (статья 13)	45	29
	C. Свобода мысли, совести и религии (статья 14)	462	29
	D. Свобода ассоциаций и мирных собраний (статья 15)	47	30
	E. Доступ к соответствующей информации (статья 17)	48	30
	F. Право не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания (статья 37 a)	49−50	30
VI.	Семейное окружение и альтернативный уход (статьи 5, 9−11,пункты 1 и 2 статьи 18, статьи 19−21, 25, пункт 4 статьи 27 и статья 39Конвенции о правах ребенка)	51−81	31
	A. Право родителей руководить ребенком (статья 5)	51	31
	B. Ответственность родителей (статья 18, пункты 1 и 2)	52−55	32
	C. Разлучение с родителями (статья 9)	56−6	34
	D. Воссоединение семьи (статья 10)	62	40
	E. Восстановление содержания ребенка (пункт 4 статьи 27)	63	40
	F. Дети, лишенные своего семейного окружения (статья 20)	64−67	40
	G. Усыновление (статья 21)	68−71	41

	H. Злоупотребление и отсутствие заботы (статья 19), включая вопросы физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции (статья 39)	72−74	45
	I. Периодическая оценка условий, связанных с попечением (статья 25)	75−81	47
VII.	Базовое медицинское обслуживание и социальное обеспечение (статья 6; пункт 3 статьи 18, статьи 23, 24, 26; пункты 1−3 статьи 27 Конвенции о правах ребенка)	82−111	49
	A. Выживание и развитие детей (пункт 2 статьи 6)	82−84	49
	B. Дети – инвалиды (статья 23)	85−92	52
	C. Охрана здоровья и медицинское обслуживание (статья 24)	93−110	60
	D. Социальное обеспечение служб и учреждений по уходу за детьми (статья 26 и пункт 3 статьи 18)	111	73
VIII.	Образование, досуг и культурная деятельность (статьи 28, 29, 31 Конвенциио правах ребенка)	112−144	75
A.	Образование, включая профессиональную подготовку и ориентацию (статья 28)	112−135	75
B.	Обеспечение прекращения практики, при которой родителям предлагается вносить "добровольную плату" и другие неофициальные взносы за образование детей	136	91
C.	Принятие мер для создания более благоприятных условий в школах (например, улучшение систем отопления и энергоснабжения, а также создания более дружелюбной и менее враждебной атмосферы) с целью решения проблемы высокого уровня отсева	137−143	91
D.	Разработка специальных программ образования, учитывающих потребности работающих детей, уличных детей, мигрантов без официального вида на жительство и детей, лишенных свободы	144	95
IX.	Специальные меры защиты. Дети−беженцы (статья 22 Конвенции о правах ребенка)	145−171	97
A.	Дети, находящиеся в чрезвычайных ситуациях	146	97
B.	Дети, находящиеся в конфликте с законом	147−155	98
C.	Дети, подвергающиеся эксплуатации, включая вопросы физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции	156−161	107
D.	Дети, живущие или работающие на улице	162−171	114

Сокращения

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ГАСО	Государственное агентство социального обеспечения при Правительстве Кыргызской Республики
ГСИН	Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики
ДЗД	Департамент защиты детей при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики
ЕЕП	Единое ежемесячное пособие
ЕС	Европейский Союз
ЖК	Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики
ЗАГС	Отделы записи актов гражданского состояния
ИАУ ГШ МВД	Информационно-аналитическое управление главного штаба Министерства внутренних дел Кыргызской Республики
КДД	Комиссия по делам детей
КОР	Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года
КПР	Конвенция по правам ребенка
КР	Кыргызская Республика
КЦ	Кризисный центр
МВД	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МЗ	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МТЗМ	Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики
НПО	Неправительственные организации
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
НССБ	Национальная стратегия сокращения бедности
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДВ	Образование для всех
ОМС	Общественное медицинское страхование

ОО	Общественное объединение
ОПСД	Отдел по поддержке семьи и детей
ОФ	Общественный фонд
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СМИ	Средства массовой информации
СРС	Среднесрочная стратегия развития страны до 2011 года
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УИК	Уголовно–исполнительный кодекс Кыргызской Республики
УК	Уголовный кодекс Кыргызской Республики
УПК	Уголовно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИФЕМ	Женский фонд Организации Объединенных Наций

I. Введение

1. Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию о правах ребенка 12 января 1994 года, а также Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, и Факультативного протокола, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

2. 23 сентября 2004 года Комитет по правам ребенка (далее - Комитет) рассмотрел второй периодический доклад Кыргызстана о выполнении норм Конвенции о правах ребенка (CRC/C/KGZ/2) и 1 октября 2004 года принял по нему свои заключительные рекомендации. Кыргызстан получил заключительные замечания по итогам рассмотрения первоначального доклада страны о выполнении норм Факультативных протоколов (CRC/C/15/Add.127).

3. За период с октября 2004 года в стране проделана значительная работа по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики по усилению национальных мероприятий, направленных на реализацию Конвенции и замечаний Комитета по правам ребенка ко 2 национальному отчету.

4. В соответствии со статьей 44 Конвенции по правам ребенка Кыргызская Республика представляет для рассмотрения Комитетом третий и четвертый доклады о мерах, принятых Кыргызстаном для осуществления положений Конвенции.

5. Настоящий Доклад включает в себя информацию за период с 2002 года по 2009 год. Он подготовлен под руководством Департамента по защите детей при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики при активном участии государственных структур, неправительственных и международных организаций. Техническую поддержку по подготовке данного отчета оказал ЮНИСЕФ.

6. В соответствии с требованиями Комитета в Доклад включена дополнительная информация по осуществлению факультативных протоколов к Конвенции о правах ребенка, касающихся участия детей в вооруженных конфликтах, торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

7. Настоящий документ подготовлен с учетом Заключительных замечаний Комитета по правам ребенка ООН на второй периодический доклад Кыргызстана по выполнению норм Конвенции о правах ребенка и на первоначальные доклады Кыргызстана по выполнению норм факультативных протоколов.

8. В докладе использованы сведения, полученные от министерств и ведомств Кыргызской Республики, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с положением детей и обеспечением их прав, а также общественных, неправительственных и международных организаций, работающих с детьми. В докладе представлена информация о мерах по выполнению обязательств, принятых Кыргызстаном в соответствии с данной Конвенцией за отчетный период, о достигнутом прогрессе, имеющихся трудностях и намечаемых планах по ее дальнейшей реализации.

9. Базовая информация для настоящего доклада была предоставлена Омбудсменом Кыргызской Республики, Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики, Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики, Верховным судом Кыргызской Республики, Государственной службой нацио-

нальной безопасности Кыргызской Республики, Министерством юстиции Кыргызской Республики, Министерством внутренних дел Кыргызской Республики, Министерством обороны Кыргызской Республики, Министерством финансов Кыргызской Республики, Министерством экономического регулирования Кыргызской Республики, Министерством труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, Министерством здравоохранения Кыргызской Республики, Министерством образования и науки Кыргызской Республики, Государственным агентством социального обеспечения при Правительстве Кыргызской Республики, Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики, Государственным агентством культуры при Правительстве Кыргызской Республики.

10. Доклад подготовлен в соответствии с Компиляцией Руководящих принципов в отношении формы и содержания докладов, представляемых государствами-участниками международных договоров по правам человека, а также дополнительными требованиями по данной Конвенции.

11. В докладе анализируются основные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, принятые за отчетный период в процессе выполнения положений КПР и факультативных протоколов к нему.

12. В раздел "Приложения" включены некоторые статистические данные, тексты законодательных и иных нормативных правовых актов, другая информация, имеющая отношение к предмету доклада.

13. При поддержке ЮНИСЕФ проведено широкое обсуждение Доклада во всех регионах страны с участием государственных организаций, органов местного самоуправления, гражданского общества и международных организаций. С этой целью проведено 6 заседаний "круглого стола", в которых приняли участие 172 человека. Высказанные предложения и замечания участников были включены в окончательную версию отчета.

14. При подготовке Доклада были получены и изучены рекомендации Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору Кыргызстана Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН (Женева, 3-14 мая 2010 года).

II. Общие меры по осуществлению (статьи 4, 42 и пункт 6 статьи 44 Конвенции о правах ребенка)

A. Совершенствование законодательства

15. В соответствии с рекомендациями Комитета (CRC/C/15/Add.127, пункт 38) в Кыргызской Республике внесены изменения в законодательство и приняты иные нормативные акты, регулирующие вопросы детей. Значительным шагом по реализации норм Конвенции о правах ребенка и рекомендаций Комитета (248, 249, 250) в национальном законодательстве стало принятие 7 августа 2006 года Кодекса КР о детях (далее - Кодекс). В результате все положения Конвенции о правах ребенка (далее - Конвенция) и обоих Факультативных протоколов к КПР были имплементированы в национальное законодательство без каких - либо оговорок и исключений. Кодекс устанавливает основные гарантии прав, свобод и законных интересов детей, предусмотренных Конституцией КР, Конвенцией о правах ребенка и международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, вступившими в установленном порядке в законную силу. Принятие Кодекса о детях обязывает Правительство КР (далее -

Правительство) пересмотреть существующие механизмы работы с детьми и услуги, предоставляемые детям. Впервые Кодексом вводится необходимость установления базовых норм качества в сфере услуг для детей, играющих важную роль в защите и благосостоянии ребенка. Одним из положений Кодекса является создание структуры по вопросам детей в аппарате Омбудсмена, которая обеспечит правовую защиту детей. Кодексом также предусмотрено создание на уровне Правительства органа, отвечающего за реализацию положений Кодекса. Целями Кодекса являются защита гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, законных интересов и свобод детей. Задачами Кодекса являются регулирование прав и интересов детей, установление принципов и мер защиты детей, обеспечивающих реализацию их прав; формирование гарантированных государством прав ребенка; функционирование соответствующих органов и организаций по защите прав и законных интересов ребенка; определение компетенции государственных и муниципальных органов в области охраны и защиты прав детей и порядок их взаимодействия. Кодекс основывается на следующих принципах:

- признание первоочередности прав и интересов ребенка с их закреплением в законодательстве
- недопустимость дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей, законных представителей или каких-либо иных обстоятельств
- обеспечение первоочередной защитой и заботой детей в целях обеспечения их наилучшего благополучия
- уважение и обеспечение прав и свобод ребенка как равноправного члена общества
- обеспечение права ребенка выражать свое мнение с обязательным его учетом при принятии решений, касающихся ребенка
- обеспечение защиты ребенка от всех форм физического, морального насилия, оскорбления или злоупотребления, а также отсутствия заботы или небрежного обращения и применения к нему всех форм эксплуатации
- уважение прав и обязанностей родителей и лиц, их заменяющих, несущих ответственность за воспитание ребенка в соответствии с его развивающимися способностями
- государственная поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защиты их прав и интересов, подготовки их к полноценной жизни в обществе
- повышение осведомленности и чувствительности родителей, их представителей и общества к правам и особым нуждам детей
- децентрализация услуг по защите ребенка, обеспечение партнерства между государственными и негосударственными учреждениями в сфере защиты прав и интересов детей
- ответственность должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также граждан за нарушение прав, свобод и законных интересов ребенка и за причинение ему вреда

- обеспечение стабильности и непрерывности опеки, воспитания и образования ребенка с учетом этнического, религиозного и культурного происхождения ребенка при предоставлении мер по его защите
- охрана и защита прав и свобод ребенка со стороны государства, общества, семьи
- обязанность родителей и лиц, их заменяющих, обеспечить надлежащее развитие ребенка, уделяя при этом особое внимание на наилучшее обеспечение интересов ребенка

В соответствии с рекомендациями Комитета (248, 249, 250) Кодексом также приняты руководящие положения, регулирующие вопросы воспитания детей в приемных семьях и усыновления (статья 29), защиты уличных детей (статья 28), обеспечения соблюдения трудового законодательства в отношении детского труда (статья 40), защиты детей от сексуальной эксплуатации (статья 25), охраны репродуктивного здоровья (статья 38) и отправления правосудия по делам детей (статья 48). После принятия Кодекса внесены изменения и дополнения в Семейный кодекс Кыргызской Республики по вопросам усыновления (статья 172) и иные нормативные правовые акты. Раскрытие содержания данных законодательных актов представлено в соответствующих разделах данного отчета.

16. Кодексом определено понятие "ювенальная юстиция". Это система мероприятий в отношении детей от 14 до 18 лет, находящихся в конфликте с законом, включающая в себя вопросы отправления правосудия и социальной реабилитации (статья 47). Данные мероприятия регулируются соответствующим уголовным и уголовно-процессуальным законодательством КР. Ювенальная юстиция в КР основывается на следующих принципах:

- исключительного порядка применения мер, ограничивающих права и свободы детей, находящихся в конфликте с законом
- развития у детей чувства собственного достоинства и значимости
- реинтеграции ребенка в общество
- учета потребностей ребенка в реализации его конструктивной роли в жизни общества.

Признавая нормы международного права, а именно нормы Конвенции, в Кыргызстане избрание меры пресечения в виде заключения под стражу, а также наказание в виде лишения свободы должны применяться к детям только в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого периода времени, соответствующего наказанию. Создание механизмов реализации норм в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, в соответствии с Кодексом, возложено на членов рабочей группы, образованной распоряжением Президента КР от 19 сентября 2006 года № 313. Рабочей группой подготовлены проекты законов о ювенальной юстиции, о внесении изменений и дополнений в Кодекс, УК, УПК и УИК. В 2008 году законопроекты прошли международную экспертизу на предмет их соответствия международным стандартам: Конвенции о правах ребенка, Руководящим принципам ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), Правилам ООН, касающимся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, Минимальным стандартным правилам ООН, касающимся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), Гаванским правилам. Рабочей группой предложено создание Национального Координационного совета по ювенальной юстиции (далее - НКС). НКС будет содействовать

развитию сотрудничества между судами, государственными органами, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и учреждениями системы исполнения наказаний, системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, общественными организациями по вопросам внедрения и развития в КР ювенальной юстиции, совершенствования судопроизводства с участием несовершеннолетних, развития восстановительного правосудия, формирования на территории КР модели пробации – непрерывного социального сопровождения несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом. Основные задачи Совета:

- осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом
- взаимодействие с общественными объединениями, религиозными организациями и другими заинтересованными органами по вопросам предупреждения правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних
- осуществление мер по координации деятельности судов, правоохранительных органов, организаций и учреждений системы исполнения наказаний и профилактики безнадзорности, а также других заинтересованных организаций и объединений по вопросам внедрения ювенальной юстиции; снижение уровня повторных преступлений несовершеннолетними
- повышение потенциала судей, специализирующихся на рассмотрении дел с участием несовершеннолетних, правоохранительных органов, государственных и муниципальных структур, а также других организаций, занимающихся работой с детьми и подростками группы риска
- внедрение пробации в муниципальную систему при работе с молодежью группы риска. На начальном этапе планируется создание НКС под руководством Верховного суда Кыргызской Республики.

При поддержке ЮНИСЕФ подготовлено учебно-методическое пособие по ювенальной юстиции для специализации знаний в этой области судий, сотрудников МВД, прокуратуры, адвокатуры. На базе этого пособия в 2009 году проведены тренинги для тренеров на базе Учебного центра судей, Центра повышении квалификации прокуроров, Академии МВД, Юридической академии, Учебного центра адвокатов. В 2010 году обученные тренеры разработали индивидуальные учебные программы и внедрили курс по ювенальной юстиции для своих слушателей на постоянной основе. Так при Академии МВД КР создан ресурсный центр по ювенальной юстиции. Основы этого предмета внедрены в программу обучения курсантов Академии.

17. В соответствии с рекомендациями Комитета (255) Кодексом о детях расширены полномочия Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, включая полномочия получать и рассматривать индивидуальные жалобы детей. Независимый национальный правозащитный орган – Акыйкатчы (Омбудсмен) КР[1], согласно законодательству, самостоятельно проводит расследования случаев нарушения прав граждан и вправе требовать от должностных лиц государственных и муниципальных органов принятия мер по их обеспечению. Ежегодно Омбудсмен представляет в Парламент доклад, в котором он официально сообщает об имевших место случаях нарушения прав и свобод гражданина в стране.

[1] Закон Кыргызской Республики "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики" от 31 июля 2002 года, № 136.

Переданные Омбудсменом широкой огласке факты способствуют критическому анализу действующего законодательства, активизируют процесс его гармонизации в соответствии с нормами международного права. На основании статьи 12 Кодекса Омбудсмен уполномочен выполнять задачи по защите прав и свобод детей, осуществляет контроль за соблюдением должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления прав и законных интересов детей, работает на предупреждение нарушений прав и свобод детей, а также любых форм дискриминации в отношении детей; оказывает содействие в восстановлении прав и свобод детей и их правовой информированности. Кроме того, в соответствии с нормами Кодекса, к полномочиям Омбудсмена относятся:

- рассмотрение заявлений и жалоб о нарушениях прав детей и сообщение заявителю (заявителям) о результатах проверки заявлений и жалоб, поданных как детьми, так и иными лицами
- информирование должностных лиц уполномоченных государственных органов, в том числе прокурора, о фактах нарушения прав и законных интересов детей с требованием их немедленного рассмотрения
- посещение в любое время мест содержания задержанных детей, мест предварительного заключения детей, соответствующих учреждений, в которых дети отбывают наказание, учреждений принудительного лечения и перевоспитания детей, а также получение информации об условиях их содержания и проверка документации, удостоверяющей законность их пребывания в указанных учреждениях
- присутствие на заседаниях судов всех инстанций при условии согласия подзащитного лица и с учетом требований процессуального законодательства
- обращение в суд с заявлением о защите прав и свобод ребенка (детей), который (которые) по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может (не могут) представлять свои интересы, а также принятие участия лично или через своего представителя в судебном процессе в случаях и в порядке, установленных законом
- направление в соответствующие органы актов реагирования для принятия ими соответствующих мер в случае выявления нарушенных прав и свобод детей
- проверка состояния соблюдения установленных прав и свобод детей соответствующими государственными органами, в том числе осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

18. Распоряжением Правительства от 19 октября 2009 года № 613-р в целях урегулирования вопросов, связанных с защитой детства, приоритизации детского благополучия и снижения детской бедности утвержден Межведомственный план действий по реформированию системы защиты детей и развитию социальных услуг населению в КР на 2009-2011 годы (далее - Межведомственный план). Правительством поручено всем министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, иным органам исполнительной власти, местным государственным администрациям и органам местного самоуправления КР при формировании проектов республиканского и местных бюджетов на 2010-2011 годы предусмотреть необходимые бюджетные средства на реализацию мероприятий Межведомственного плана и обеспечить своевременное их финансирование.

19. Несмотря на то, что в стране проделана большая работа по совершенствованию законодательства в соответствии с Конвенцией, тем не менее, механизмы реализации принятых нормативных актов еще не совершенны. Так, завершена разработка проектов нормативных правовых актов по ювенальной юстиции, их международная экспертиза и лоббирование, однако, они не были рассмотрены и приняты Парламентом. По мнению специалистов, это связано с необходимостью проведения значительных процессуальных изменений и институциональных реформ в органах, входящих в систему защиты детей (включая правоохранительные органы), что потребует значительных финансовых затрат. Отсутствие специальных нормативных актов по регламентации структуры, функций и стандартов органов ювенальной юстиции, как части общей системы защиты детей, ограничивает ее создание и функционирование. Кроме того, и сама система защиты детей в Кыргызстане находится на этапе становления. Периодические ее реорганизации, попытки найти ее место в рамках разных министерств или ведомств, ограниченные полномочия, отсутствие инфраструктуры на местном уровне, а также крайне ограниченное финансирование и кадровые ресурсы не позволили добиться значимых результатов в вопросах защиты детей. Следует также указать и на короткий период, прошедший от момента принятия Кодекса и создания специализированной службы по защите детей.

B. Координация политики и мероприятий по защите детей

20. В соответствии с рекомендациями Комитета (252) Кодексом о детях создан механизм и инфраструктура для координации политики и деятельности в области прав ребенка, осуществляемых государственными органами исполнительной власти, неправительственными и международными организациями. В соответствии с Кодексом создан Департамент по защите детей (далее - ДЗД) в составе Государственного агентства по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве. Данная структура являлась специальным уполномоченным органом по защите прав и интересов детей, реализующим задачи Кодекса в части предоставления услуг. На уровне Правительства ДЗД координировался Сектором по защите детства (создан в 2008 году), который был структурным подразделением отдела образования, культуры и спорта Аппарата Правительства. В соответствии с Указом Президента КР от 26 октября 2009 года ДЗД передан в ведение МТЗМ как орган, реализующий политику, а функции определения политики и разработки нормативных правовых актов вышеуказанного Сектора переданы отделу координации по делам молодежи, защите детей и гендерным вопросам МТЗМ. По состоянию на 1 апреля 2010 года, структура государственных органов по защите детей представлена следующими организациями (подразделениями):

a) На национальном уровне общую координацию вопросов по защите прав детей осуществляет МТЗМ. Основным государственным органом, реализующим политику в сфере защиты детей является ДЗД при МТЗМ.

b) Ряд министерств и ведомств обеспечивают разработку государственной и ведомственной политики в рамках своей компетенции, а также исполнение своими структурными подразделениями основных положений Кодекса в соответствии с функциями данных организаций на республиканском и региональном уровне (областном, городском, районном, сельском): МОиН, МЗ, МВД, ГАСО, Агентство по профтехобразованию при МТЗМ, а также другие организации.

c) На уровне областей ответственность за социальные вопросы, включая защиту детей, несут заместители глав государственных администраций. На уровне районов и органов местного самоуправления (в городах республиканского и областного значения) координацию и реализацию Конвенции осуществляют государственные администрации районов и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления/мэрии городов. В аппаратах этих органов функционируют отделы по поддержке семьи и детей, а также при данных органах образованы комиссии по делам детей.

На уровне аильного округа в структуре айыл окмоту работает ведущий специалист по социальной защите.

21. В соответствии с Кодексом (статья 17) постановлением Правительства от 10 июня 2008 года № 285 для защиты прав и интересов детей в 2008 году на местном уровне в государственных администрациях районов и мэрий городов созданы ОПСД. Они осуществляют развитие системы услуг, а также координацию деятельности государственных учреждений и организаций, занимающихся вопросами семьи и ребенка на районном/городском уровне. ОПСД являются структурными подразделениями государственных администраций и подчиняются акиму/мэру. Таким образом, ответственность за положение детей и оказание соответствующих услуг возложена на местные органы власти. Все решения, предлагаемые ОПСД согласовываются с КДД и принимаются постановлением госадминистрации. Это позволяет обеспечить коллегиальное решение по каждому конкретному случаю, касающемуся ребенка. Вместе с тем, указанные структуры испытывают потребность в системном обучении кадров.

22. Вопросы координации в области прав ребенка входят в полномочия Комиссии по делам детей (статья 13 Кодекса). В соответствии с постановлением Правительства от 10 июня 2008 года № 285 КДД созданы:

- при исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления (мэрии, городской управе) - в соответствующих городах, не имеющих районного деления
- при исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления, имеющих районное деление.

Комиссии по делам детей осуществляют свою деятельность периодически и на общественных началах. Председателем Комиссии является, соответственно, заместитель главы государственной администрации района или вице-мэр города. Работа Комиссии организуется секретариатом, работающим на постоянной основе. Положение и состав Комиссии, а также состав ее секретариата утверждаются соответствующим исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления или местной государственной администрацией, при которых создана указанная Комиссия. В их составе работают представители местных организаций ведомственных структур, работающих в сфере обеспечения прав и интересов детей, в том числе:

- представитель органа внутренних дел
- представитель органа образования и науки
- представитель органа здравоохранения
- представитель органа по социальной защите
- представитель государственной администрации района или исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления

- четыре представителя гражданского общества.

Представители гражданского общества включаются в состав Комиссии с учетом их профессионального опыта работы в сфере охраны детства, по рекомендации не менее двух организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны детства.

23. В вопросах разработки и исполнения национальной политики по реализации Конвенции принимают участие неправительственные организации. Это правозащитные НПО: Сеть по продвижению прав детей, Молодежная правозащитная группа, "Дети в опасности", "Центр Права", Центр защиты детей, Юридическая клиника "Адилет"; сервисные НПО: Альянс по репродуктивному здоровью, Национальное общество красного полумесяца, НПО "Улгу", "Белый журавль", "Здоровое поколение" и другие.

24. Замечания Комитета по второму периодическому докладу Кыргызской Республики (пункт 252), касающиеся системы координации, а также ограниченности ресурсов на эти цели, имеющихся у Программы "Новое поколение", не были в полном объеме реализованы в стране. Это, вероятно, также препятствовало принятию скоординированных действий в интересах детей на межведомственном уровне. Создание при поддержке ЮНИСЕФ координирующего органа - Сектора по вопросам семьи и детей в Аппарате Правительства и Межведомственной комиссии по выполнению Программы "Новое поколение" на период до 2010 года позволило разработать и принять Кодекс, образовать по результатам пилотов ОПСД и КДД на местном уровне, начать работу по созданию альтернативных форм устройства детей, находящихся в кризисной ситуации, по результатам пилота разработать и принять Закон о государственном социальном заказе, организовать ежеквартальное рассмотрение на заседаниях коллегий министерств и местных органов власти ход его выполнения. В настоящее время в связи с реформой в структуре государственного правления функции указанного Сектора переданы МТЗМ. Принимая во внимание, что 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, МТЗМ ведет работу по совершенствованию системы госуправления в сфере защиты детей. Это позволит более четко координировать деятельность всех вовлеченных в защиту детей государственных структур и неправительственных и международных организаций.

C. Информирование по вопросам Конвенции и по замечаниям Комитета

25. Информирование как взрослых, так и детей о принципах и положениях Конвенции, подробно описано во втором периодическом докладе Кыргызской Республики по реализации Конвенции (пункт 21) и продолжалось в отчетный период. Второй периодический доклад Кыргызской Республики и замечания Комитета по нему, а также информация о принятых мерах и плане действий, в соответствии с пунктом 6 статьи 44 КПД, доступны для всех исполнителей, представляющих как государственные, так и общественные организации, а также доноров. Эта информация размещена в СМИ и на сайте Департамента по защите детей на государственном, официальном языках. Настоящий доклад построен на основе замечаний Комитета по предыдущему отчету.

D. Выделение бюджетных и иных ресурсов

26. По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, в 2008 году уровень бедности составил 36,8% в сельской и 22,6% в городской местности. При этом уровень крайней бедности за 2006-2008 годы сократился почти на 30% и составил в 2008 году 6,1%[2]. По оценкам Объединенной стратегии помощи стране (JCSS), которая представляет собой объединенную стратегию пяти партнеров (Азиатского банка развития, Швейцарского бюро по сотрудничеству, Британского департамента международного развития, группы Всемирного банка и агентств Организации Объединенных Наций), в 2007 году 43% населения Кыргызстана находилось за чертой бедности, а 11% - жили в крайней бедности. При этом около половины сельских жителей живет в бедности, в то время как среди городского населения, бедные составляют примерно 30%. Бедность населения в регионах, особенно в сельской местности, обусловлена отсутствием инфраструктуры и рабочих мест. Взятый на рыночную экономику курс привел к отмиранию некоторых социальных гарантий, таких как широкомасштабное трудоустройство, общедоступность бесплатного образования и здравоохранения. Экономический кризис оказал негативное воздействие на основные социальные слои населения, таким образом, большинство семей с детьми оказались за чертой бедности. Сложившаяся ситуация в стране снизила доступ детей из малообеспеченных семей к услугам образования и здравоохранения, а также к социальным услугам. Объем номинального финансирования ключевых социальных направлений развития составил за 2008 год (в процентах от ВВП):

- социальная защита – 2,8%
- здравоохранение – 2,0%
- образование – 6,1%.

Социально-экономическая ситуация в Кыргызстане в большой степени отражается и на системе защиты детей. Государственное финансирование программ по защите детей складывается из финансирования Государственной программы "Новое поколение"[3], а также финансирования организаций образования и других государственных структур, оказывающих помощь и поддержку детям в системе исполнения наказания, социальной защиты, здравоохранения, внутренних дел и др. Средства на эти цели выделяются из государственного (республиканского и местного) бюджета, и специальных средств, которые включают средства доноров, пожертвования, гуманитарную помощь и взносы родителей. По сообщению Министерства финансов КР, на реализацию Государственной программы "Новое поколение" из республиканского бюджета за период 2005-2009 годы были выделены средства в сумме 14038,0 тыс. сомов, из них:

- 2005 год – 4 523,5 тыс. сомов
- 2006 год – 183,7 тыс. сомов
- 2007 год – 4 201,6 тыс. сомов
- 2008 год – 568,2 тыс. сомов
- 2009 год – 4 561,0 тыс. сомов.

[2] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. 2005-2008 годы. Сборник гендерно-разделенной статистики. НСК, Бишкек, 2009, с. 11, 109.

[3] Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14.08.2001 года, № 431.

27. Что касается финансирования образования[4], то за 2001-2008 годы существенно выросли расходы государственного бюджета на поддержку и развитие образовательной системы с 2 847,6 млн. сомов в бюджете 2001 года до 11 116,2 млн. сомов - в 2008 году. При этом расходы на образование составляют четвертую часть расходов государственного бюджета, а их доля в ВВП выросла за указанный период в 1,5 раза и составила в 2008 году 6% ВВП. Основная часть расходов - 5 376,1 млн. сомов или 58,2% направляется на финансирование общеобразовательных школ. В расходах местных бюджетов финансирование общеобразовательных школ составляет 5 336,1 млн. сомов или 81,7%. При этом расходы местных бюджетов на образование составляют 6 761,8 млн. сомов, из них бюджетные средства – 6 529,6 млн. При этом за счет грантов республиканского бюджета полностью покрываются расходы местных бюджетов на заработную плату учителей. Вследствие изменения подхода к финансированию организаций образования, составление бюджета образования осуществляется на программной основе, исходя из приоритетов среднесрочного периода. Также, проводится эксперимент по подушевому финансированию образовательных организаций. Для обеспечения доступности и качества образования, обеспечения своевременного и полного финансирования из республиканского бюджета сохраняется финансирование детских домов и специнтернатов, а из средств Фонда образования осуществляется поддержка учащихся из малообеспеченных семей. В соответствии с Указом Президента КР "Об организации питания учащихся 1-4 классов в общеобразовательных школах Кыргызской Республики" от 12.07.2006 года № 372 и с постановлением Правительства от 18.09.2006 года № 673 об утверждении Положения "Об организации питания учащихся в общеобразовательных школах Кыргызской Республики" с 1 сентября 2006 года во всех государственных и муниципальных школах организовано бесплатное питание учащихся 1-4 классов из расчета 5 сомов в день на ученика (с 2008 года – 7 сомов; в городе Бишкек – 14 сомов). С целью решения проблемы дефицита педагогических кадров и закрепления молодых специалистов в сельской местности из республиканского бюджета финансируется Программа "Депозит молодого учителя". Согласно программе, ежемесячно на депозитный счет молодого специалиста поступает 3 000 сомов и накопившуюся сумму он получает по истечении трех лет работы в школе. Одновременно выдаются образовательные гранты на оплату высшего педагогического образования, которые составляют 46% от общего числа образовательных грантов. Начиная с 2006 года, из Централизованного фонда сокращения бедности дополнительными объемами выделяются средства на проведение текущего ремонта общеобразовательных школ, их компьютеризацию, издание школьных учебников, приобретение школьного оборудования. Наряду с бюджетными средствами на проведение реформ в секторе образования страна получает поддержку международных финансовых институтов. Так, в 2001-2008 годах реализуются проекты Азиатского банка развития: "Предоставление и финансирование социальных услуг", "Развитие сектора образования", "Повышение доступа к базовому образованию для детей с особыми потребностями", "Профессионально-техническое образование и подготовка рабочих кадров"; Всемирного банка: "Сельское образование" "Образование для всех". В целом за 2001-2008 годы в рамках указанных проектов профинансировано 1 918,9 млн. сомов, из них внешнее софинансирование составило 1 844,4 млн.

28. Учреждения ООН (ЮНФПА, ПРООН, ЮНЕСКО, ВОЗ) обеспечивают финансовую и техническую поддержку по повышению репродуктивного здоро-

[4] Информация Министерства финансов Кыргызской Республики от 30.11. 2009 года, № 13-2-1/9724.

вья матери и ребенка; изменению регистрации живорожденности в соответствии с критериями ВОЗ (ЮНФПА, ВОЗ); развитию программ в области ВИЧ-инфекции (ЮНФПА, ПРООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, Всемирный банк, ЮСАИД, ГФСТМ); по поддержке детей беженцев (УВКБ ООН, ЮНФПА); по вопросам искоренения наихудших форм детского труда (МОТ); по обеспечению защиты и продвижения прав детей (ОБСЕ); по вопросам санитарии (ДФИД). Международные НПО оказывают поддержку детям, находящимся в тяжелой жизненной ситуации ("Save the children, Denmark", ("Save the children, Great Britain", "Every Child, Great Britain". Страна получает помощь в развитии образования от Правительства Российской Федерации, Фонда Ага-Хана, а также гуманитарную помощь для усиления питания и условий содержания от международных организаций и национальных бизнес - структур. В соответствии со своим мандатом, ЮНИСЕФ является ключевой организацией, занимающейся вопросами защиты детей.

29. Основой для взаимодействия между Правительством Кыргызской Республики и ЮНИСЕФ служит Соглашение о сотрудничестве, подписанное сторонами 26 октября 1994 года. В настоящее время в стране действует уже третья пятилетняя страновая программа сотрудничества с ЮНИСЕФ, ориентированная на 2005-2010 годы. Основной задачей Представительства ЮНИСЕФ в Кыргызстане является реализация прав детей в соответствии с Конвенцией, а также поддержка Правительства по формированию системы благоприятных условий для существенного улучшения жизни каждого ребенка. Одним из ключевых направлений деятельности ЮНИСЕФ является техническая поддержка по созданию сектора по вопросам семьи и детей в Аппарате Правительства, пилотных проектов, по результатам которых совершенствуется законодательство и государственная политика в этой области. Важную роль ЮНИСЕФ сыграл в разработке Кодекса, становлении ювенальной юстиции, создании инфраструктуры по защите детей на местном уровне. Вторая и третья Программы сотрудничества между Правительством и ЮНИСЕФ на период с 2000 года по 2004 год и с 2005 года по 2010 год направлены на обеспечение здоровья матери и ребенка, доступа к качественному образованию, на защиту детей и повышение благосостояния молодежи, реализацию прав каждого ребенка и достижение Целей развития тысячелетия, включая обеспечение доступа малоимущих и находящихся в уязвимом положении женщин и детей к ресурсам и качественным социальным услугам. На реализацию этих программ было выделено 10 млн. 576 тыс. и 8 млн. 562 тыс. долларов США соответственно. Ожидается финансирование третьей Программы в размере до 11 млн. долларов. В ходе реализации третьей программы с 2005 года по 2009 год проведены следующие мероприятия, в частности:

- оказана техническая поддержка Правительству КР в разработке Государственной программы реформирования здравоохранения "Манас Таалими на 2006-2010 годы". При помощи ЮНИСЕФ были разработаны разделы "Охрана материнства и детства" и "Репродуктивное здоровье"
- проведено общенациональное мультииндикаторное кластерное исследование III (MISC III)
- оказана помощь в закупке витамина А, а также проведена витаминизация детей от 6 месяцев до 5 лет
- половина всех родильных домов, родильных отделений и поликлиник в республике сертифицирована как "Больницы и поликлиники доброжелательного отношения к ребенку"

- продолжается работа по универсальной йодизации соли. В настоящее время более 76% населения Кыргызстана употребляют соль, которая обогащена в соответствии с международными требованиями
- открыты три ресурсных центра по развитию детей в раннем возрасте и разработана специальная литература на кыргызском языке для детей дошкольного возраста и их родителей
- проводится совместно с Правительством КР и НПО пилотирование альтернативных форм устройства детей, на базе пяти из двенадцати республиканских детских домов
- регулярно организовываются тренинги для преподавателей и администрации школ, а также представителей местных властей и гражданского общества
- осуществляется информационная кампания под девизом "Каждый ребенок имеет право жить в семье"
- при финансовой поддержке ЮНИСЕФ Министерство здравоохранения Кыргызской Республики в партнерстве с проектом Швейцарского Красного Креста проводит в Таласской области мероприятия по информированию населения в целях изменения привычек питания беременных и кормящих женщин и детей до 2-х лет
- совместно с Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики оказана техническая и финансовая помощь малообеспеченным семьям
- оказана финансовая помощь Министерству здравоохранения КР по совершенствованию механизма регистрации новорожденных детей. Обучен персонал Министерства здравоохранения КР
- совместно с Фондом Ага-Хана, АБР, и Национальным телевидением разработан проект "Волшебное путешествие". Более 250 сюжетов транслируется по национальному телевидению во всех регионах республики. Время трансляции 60 минут в неделю
- проведен ряд исследований, в том числе по информированию детей и молодежи в области ВИЧ, а также по семейному насилию над детьми
- осуществляется поддержка детей, живущих с ВИЧ, а также поддержка мер по предупреждению передачи ВИЧ от инфицированной матери ребенку.

30. Финансирование программ по защите прав ребенка остается недостаточным. Особенно страдает финансирование мероприятий, направленных на детей с особыми нуждами (дети сироты, из неблагополучных семей, уличные и работающие дети). Финансирование носит проектный, а не программный характер. В условиях ограниченного финансирования и значительного числа проблем, действия государства и других партнеров фрагментированы, неустойчивы, направлены на отдельные мероприятия, а не на комплексное поэтапное решение вопросов защиты детей, начиная с первоочередных нужд наиболее уязвимых детей. Для решения данных проблем страна нуждается в поддержке.

III. Определение понятия "ребенок" (статья 1 Конвенции о правах ребенка)

31. Кыргызская Республика относится к странам с преобладанием молодого населения. Это обусловлено высоким уровнем рождаемости и фертильности населения. Согласно информации Национального статистического комитета Кыргызской Республики, на 1 января 2009 года население Кыргызстана составило 5 миллионов 276 тысяч человек, и увеличилось с 2004 года на 3,7%. Количество детей в возрасте до 18 лет составляло 1 938 524 чел. или 38,1% от численности населения страны, а количество трудоспособного населения – 52,7%. В 2008 году родилось 127,3 тысячи детей (24,1 случая на 1 000 человек), умерло 37,7 тысячи граждан (7,1 факта на 1 000 человек). Естественный прирост, таким образом, составил 89,6 тыс. человек – 17 фактов на 1 000 граждан.[5] С 2005 года отмечается устойчивый рост рождаемости у женщин в возрасте 15-17 лет: с 4,5 детей на 1 000 женщин этого возраста в 2005 году до 4,7 детей – в 2008 году. Наиболее высокий показатель отмечается в Чуйской области (9,4 детей на 1 000 женщин этого возраста, что в два раза выше республиканского показателя). Это связано с межобластной миграцией и массовым притоком мало организованной сельской молодежи, отсутствием адекватных услуг здравоохранения для подростков и молодежи, а также отсутствием системы сексуального образования. Коэффициент рождаемости женщин в возрасте 18-19 лет также увеличился с 58,5 в 2005 году до 68,8 промилле – в 2008 году. 30,3% детей родилось вне официального брака в 2008 году. Из них 60% детей были зарегистрированы по совместному заявлению родителей[6,7].

32. Определение понятия "ребенок" в Кыргызской Республике впервые дано в Семейном кодексе Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года, где ребенком признается лицо, не достигшее восемнадцати лет (совершеннолетия). В соответствии с рекомендациями Комитета (265) Кодексом о детях уточнено определение понятия "ребенок": ребенок (дети) - это физическое(ие) лицо(а), не достигшее(ие) восемнадцатилетнего возраста. Определение "несовершеннолетний" или лицо, не достигшие 18-летнего возраста, дано в ГК, УК, Кодексе КР об административной ответственности. В связи с принятием Кодекса внесены изменения в иные нормативные правовые акты КР. Например, изменены сроки выплаты социальных пособий на детей-инвалидов, детей, живущих с ВИЧ. Если ранее такие пособия предусматривались для детей до 16 лет, то с 2008 года – для детей до 18 лет8.

33. Несмотря на принятие понятия "ребенок" Кодексом КР о детях, в стране не ведется дезагрегированная статистика по детям разных возрастов. Так, официальные статистические данные включают все возрастные группы населения. Однако статистический учет и издаваемые НСК документы предусматривают следующее возрастное деление: 0-4.; 5-9; 10-14; 15-19 лет. То есть по публикуемым статистическим данным дети не выделяются отдельной строкой, не

[5] Женщины и мужчины в Кыргызской Республике. 2005-2008. Сборник гендерно - разделенной статистики. Бишкек, 2009, с. 40-42.

[6] Т.е. эти дети родились в так называемом гражданском браке (т.е. когда родители проживают совместно, ведут совместное хозяйство, но официально не оформляют отношения), включая и браки, заключенные по религиозным традициям.

[7] Женщины и мужчины в Кыргызской Республике. 2005-2008. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек, 2009, с. 50-51.

[8] Закон Кыргызской Республики "О государственных пособиях в Кыргызской Республике".

указывается численность детей до 18 лет, а также не представляется возможным ее рассчитать, поскольку верхняя градация данных, включающая детей, охватывает возрастную группу 15-19 лет. При этом, как правило, описываемые показатели по детям (например, заболеваемость) продолжают учитывать население в целом и детей только до 14 лет. В соответствии со Вторым периодическим докладом Кыргызской Республики по Конвенции о правах ребенка (2002 год, пункты 5, 6, 7) Конституцией и иными нормативными правовыми актами КР гарантируется равенство всех граждан страны независимо от возраста и пола. Таким образом, на законодательном уровне в стране исключаются какие-либо различия между мальчиками и девочками. Тем не менее, на бытовом уровне такие различия существуют[9]. По сообщению Генеральной прокуратуры КР, имеет место дискриминация в отношении девочек, особенно в сельских районах, которая обусловлена возобновлением таких тенденций, как похищение и принудительные браки. Официально за период 2003-2008 годов установлено 27 фактов, по которым возбуждены уголовные дела. По-видимому, таких фактов больше, но они замалчиваются как детьми, так и их родителями. Зафиксированы 2 случая отсева из школ в связи с вынужденным вступлением в брак (пункт 294) в Джети-Огузском районе Иссык-Кульской области. Так, ученица 10 класса СШ им. Тынаева М., 1988 г.р., не окончив школу в 2003/04 учебном году, вышла замуж. В СШ с. Чон-Жаргылчак в 2007-2008 учебном году ученица 10 класса Т., 1989 г.р., не окончив школу, вышла замуж.

IV. Общие принципы (статьи 2, 3, 6 и 12 Конвенции о правах ребенка)

A. Недискриминация

34. В КР обеспечены правовые основы по недискриминации, наилучшему обеспечению интересов ребенка (статьи 2, 3); права на жизнь, выживание и развитие (статья 6); уважения взглядов ребенка (статья 12) в равной степени касающиеся мальчиков и девочек. Согласно Конституции КР, основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. Свободы и права человека являются действующими. Они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом. В КР все люди равны перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению свобод и прав по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным обстоятельствам личного или общественного характера. Конституцией и иными нормативными правовыми актами предусмотрен приоритет интересов и соблюдения прав ребенка в вопросах собственности, наследования, получения бесплатного образования, доступа к медицинскому обслуживанию и др. Рядом специальных нормативных правовых актов обеспечены права детей находящихся в сложной ситуации (дети - беженцы, дети - инвалиды, дети, оставшиеся без попечения родителей). Законом КР "Об образовании" (от 30 апреля 2003 года № 92) закреплено конституционное право детей на образование независимо от социального и имущест-

[9] Робин Н. Хаар Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. Национальное исследование. ЮНИСЕФ, 2009. Предварительная версия отчета. С. 137.

венного положения, национальности, вероисповедания, гарантируется бесплатное основное среднее и профессиональное обучение и на конкурсной основе бесплатное образование в вузах. Принятие Кодекса способствовало усилению и систематизации правовых норм по защите прав и наилучшему обеспечению интересов детей. В соответствии с Конвенцией Кодекс (статья 3) закрепил основные принципы реализации прав детей, включая недопустимость дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей, законных представителей или каких-либо иных обстоятельств. В соответствии со статьей 12 Кодекса определены задачи и полномочия Омбудсмена в области защиты прав и свобод детей, а также предупреждение любых форм дискриминации в процессе реализации детьми своих прав и свобод. В соответствии с Кодексом ОПСД совместно с КДД при государственных администрациях районов и мэрий городов обеспечивают реализацию прав ребенка в случае необходимости его защиты в семье. Они проводят всестороннюю оценку соблюдения прав ребенка и оценку его семьи, составляют план мероприятий по предоставлению заботы ребенку, рассматривают возможности назначения ребенку опекунства, размещения в фостерную[10] или приемную семью либо усыновление. КДД координируют деятельность ОПСД и коллегиально принимают решения о судьбе ребенка (см. пункт I b) настоящего доклада). КДД в своей деятельности при вынесении решения по судьбе детей руководствуется следующими принципами:

- признание первоочередности прав и интересов ребенка
- недопустимость дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей, законных представителей или каких-либо иных обстоятельств
- уважение и обеспечение прав и свобод ребенка как равноправного члена общества
- обеспечение защиты ребенка от всех форм физического, морального насилия, оскорбления или злоупотребления, а также от отсутствия заботы или небрежного обращения и применения к нему всех форм эксплуатации
- уважение прав и обязанностей родителей и лиц, их заменяющих
- поддержка семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защита их прав и интересов, подготовка их к полноценной жизни в обществе
- повышение осведомленности и чувствительности родителей, их представителей и общества к правам и особым нуждам детей.

35. Национальной стратегией охраны репродуктивного здоровья населения КР до 2015 года[11] предусмотрен ряд мер, направленных на обеспечение репродуктивных прав девочек и женщин, включая меры по предупреждению сексу-

[10] Фостерная семья - семья, которая в установленном порядке осуществляет опеку или попечительство ребенка до достижения им совершеннолетнего возраста.

[11] Национальная стратегия охраны репродуктивного здоровья населения Кыргызской Республики до 2015 года утверждена Указом Президента КР от 15 июля 2006 года, № 387.

ального насилия, связанного с принуждением к браку (по договоренности родителей или в форме кражи невесты), которые грубо нарушают права молодых людей на выбор супруга/супруги и на вступление в брак по свободному и полному согласию. Проводятся мероприятия в рамках ежегодной Всемирной кампании против насилия "Остановим насилие. Ради здоровья женщины, ради здоровья мира". Они включают "круглые столы", лекции, дискуссии, научно-практические конференции в школах, средних и высших учебных заведениях, среди населения по вопросам искоренения насилия в отношении женщин, включая кражу невест, насилие в семье, борьбу с торговлей женщинами и другое. Издано распоряжение Правительства от 1 октября 2003 года № 595-р "Об одобрении Национального отчета Кыргызской Республики по реализации принципов и целей Международной конференции по народонаселению и развитию". Согласно неофициальным исследованиям, значительная часть браков в сельской местности была заключена вследствие дискриминационных традиций и обычаев, таких как кража невест или многоженство. Правительство Кыргызской Республики признало наличие таких фактов. Хотя принуждение женщины к вступлению в брачные отношения признано уголовно-наказуемым деянием, тем не менее, общество относится к краже невест достаточно либерально и редко кто из потерпевших обращается в суд (см. пункт II настоящего доклада). При поддержке международных организаций (ПРООН, ЮНИФЕМ) государственными и неправительственными организациями проводится разъяснительная работа в школах и среди населения страны по недопустимости дискриминации девочек и женщин, включая ранние браки и принуждение к замужеству. В 2009-2010 годах этот вопрос обсуждался на заседаниях Правительства и Парламента. В том числе, планируется законодательно закрепить запрет на регистрацию брака в религиозных организациях при отсутствии официальной регистрации брака.

36. Рекомендации Комитета (267-268) находятся на стадии исполнения. Проведенная значительная работа была направлена на совершенствование нормативной базы и механизмов реализации положений Конвенции о недискриминации всех детей вне зависимости от пола, социального происхождения, состояния здоровья, национальной, религиозной принадлежности, наличия гражданства. В стране отсутствуют законодательные препятствия по обеспечению прав ребенка, созданы органы, обеспечивающие права детей (институт Омбудсмена, ОПСД, КДД), страна получает помощь международных организаций. Тем не менее, существующие социально-экономические трудности страны не позволяют обеспечить всю полноту закрепленных законодательством прав ребенка на практике. Это касается вопросов принуждения к браку (см. пункт II настоящего доклада), ограничения доступа к образованию, медицинским услугам и социальной поддержке определенных категорий детей, особенно наиболее бедных и уязвимых, а также жителей села[12],[13]; сохраняющихся фактов насилия и пренебрежения нуждами детей в семье[14] и детских специальных организациях[15]. При этом, дети не обращаются в государственные организации либо предпочитают

[12] Экспресс-оценка положения детей, живущих на улице в городах Ош и Карасуу. EveryChild, Бишкек, 2008, с. 26-27.

[13] Робин Н. Хаар Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. Национальное исследование. ЮНИСЕФ, 2009. Предварительная версия отчета, с. 43-48, 71.

[14] Там же, с. 10.

[15] Судьбы, о которых молчат стены. ЮНИСЕФ, 2004, с. 79-80.

жизнь на улице[16]. Бытовой и, нередко, традиционный характер большинства нарушений (домашнее насилие и пренебрежение нуждами детей, похищение невест), определяет значительную терпимость населения к существующим фактам дискриминации. Сказывается также неумение, как взрослых, так и детей, отстаивать свои права, в том числе через суд. Бедность, низкий уровень образования, зависимость от общественного мнения, собственный опыт создают стереотипы поведения, которые требуют долгого времени и значительных усилий по их преодолению. Кыргызстан нуждается в дальнейшей финансовой помощи и технической поддержке по реализации этих норм на практике.

B. Наилучшие интересы ребенка (статья 3)

37. В соответствии с Рекомендациями Комитета (пункты 270-271) пересмотрено затрагивающее детей законодательство в целях интеграции принципа обеспечения наилучших интересов ребенка, сформулированного в статье 3 Конвенции, в законодательство и иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики. Обеспечение детям права на жизнь и развитие зависит от экономической стабильности государства, развитости системы социальной защиты. Конституция КР закрепляет право детей на содержание, обучение, уточняет права родителей на воспитание детей, их ответственность и гражданскую обязанность. Целями Кодекса о детях являются защита гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, законных интересов и свобод детей. Задачами Кодекса являются регулирование прав и интересов детей, установление принципов и мер защиты детей, обеспечивающих реализацию их прав; формирование гарантийных основ прав ребенка; функционирование соответствующих органов и организаций по защите прав и законных интересов ребенка; определение компетенции государственных и муниципальных органов в области охраны и защиты прав детей и порядок их взаимодействия. В соответствии с Кодексом защита прав ребенка, осуществляемая ОПСД, включает следующие этапы:

- всесторонняя оценка ситуации
- планирование мероприятий по защите прав ребенка
- вынесение проекта решения и окончательное утверждение на Комиссии по делам детей.

План мероприятий предоставления заботы ребенку в обязательном порядке решает следующие вопросы:

- нуждается ли данный ребенок в услугах ОПСД
- возможно ли возвращение ребенка в семью или требуется размещение его вне семьи
- рассмотрение в приоритетном порядке вопросов о назначении ребенку опекунства, размещении в фостерную или приемную семью или усыновлении.

Действия по предоставлению заботы ребенку основываются на следующих принципах:

- учет мнения ребенка в соответствии с его возрастом и зрелостью

[16] Экспресс-оценка положения детей, живущих на улице в городах Ош и Карасуу. EveryChild, Бишкек, 2008, с. 32.

- размещение ребенка должно быть на постоянной основе в случае невозможности дальнейшего его пребывания с родителями, опекунами, попечителями
- помещение в семью является более приоритетным, чем помещение в детское учреждение
- разделение братьев и сестер допускается только в наилучших интересах детей
- учет национального, религиозного, культурного или языкового происхождения ребенка
- разъяснение ребенку всей информации и принятых решений в отношении него/нее в доступной форме, в зависимости от возраста и зрелости ребенка
- принятие решения в наиболее кратчайшие сроки и без нанесения вреда благополучию и интересам ребенка.

38. Законодательством предусмотрены меры по обеспечению наилучших интересов ребенка. Однако судебные решения, а также рост численности детей, направляемых в детские специализированные учреждения, не отвечает ни интересам ребенка, ни положениям Конвенции. Подавляющее большинство воспитанников интернатов и детских домов – это социальные сироты – т.е. дети, имеющие одного или обоих родителей. Нет информации о проводимых мероприятиях с родителями таких детей, направленных на сохранение ребенка в семье. Практически не используются фостерные семьи, мало детских домов семейного типа. Кыргызская Республика еще не приняла решения по международному усыновлению, под которое подпадали дети с нарушением физического и умственного развития, имеющие мало перспектив найти себе приемную семью в Кыргызстане. Зачастую не учитывается мнение детей при помещении их в детские учреждения, поэтому они сбегают из таких учреждений и живут на улице. Этому также способствуют плохое материальное положение детских домов.

C. Право на жизнь, выживание и развитие (статья 6)[17]

39. В соответствии с Конституцией КР каждый гражданин имеет неотъемлемое право на жизнь и на свободное развитие своей личности. Никто не может быть лишен жизни. Каждый имеет право защищать свою жизнь и здоровье, жизнь и здоровье других лиц от противоправных посягательств. Закон КР от 9 января 2005 года № 6 "Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике" определяет правовые, экономические и социальные основы охраны здоровья граждан в КР, обязательные для исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

40. **В Кыргызской Республике запрещена смертная казнь.** Вместе с тем, дети страдают от преступлений, совершенных против них. Так, в последние годы отмечался рост **преступлений против детей** с 505 случаев в 2005 году до 868 случаев в 2008 году. При этом отмечался рост преступлений против личности со 107 до 150, в том числе убийств - с 7 до 17, умышленное причинение

[17] По данному вопросу также смотри главу VI настоящего доклада.

тяжкого вреда здоровью - с 4 до 10, изнасилований - с 41 до 56[18]. Всего, по данным МВД, в результате преступлений умерло от 8 детей в 2006 году до 22 в 2008 году и 8 - в 2009 году. В результате самоубийств умерло 72 ребенка в 2008 году и 76 – в 2009 году. От дорожно-транспортного травматизма в 2009 году погибло 120 детей (таблица 1).

Таблица 1
Сведения о детском дорожно-транспортном травматизме в Кыргызской Республике за период 2002-2009 годов

Годы	*Количество ДТП*	*Погибло*	*Ранено*
2002	688	112	643
2003	749	109	720
2004	711	129	676
2005	771	135	702
2006	811	123	778
2007	1021	147	999
2008	899	150	865
2009	862	120	874

D. Уважение взглядов детей (статья 12)

41. Семейным кодексом (статья 62) и Кодексом о детях (статья 21) закреплено право ребенка выражать свое мнение. Осуществление права ребенка выражать свое мнение может подвергаться ограничениям только в случаях, предусмотренных законами, в целях уважения прав и репутации других лиц, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения Кыргызской Республики. В отдельных случаях отделы по поддержке семьи и детей или суд могут принять решение только с согласия ребенка, достигшего возраста десяти лет. Согласно статье 22 Кодекса закреплено право каждого ребенка быть заслушанным. Каждый ребенок, способный формулировать свои взгляды, имеет право быть заслушанным по всем вопросам, затрагивающим его интересы. Право быть заслушанным включает право ребенка запрашивать и получать любую информацию, консультацию, выражать свое мнение, быть проинформированным о последствиях, которые могут наступить, если мнение ребенка будет принято. Каждый ребенок вправе быть заслушанным непосредственно либо через представителя в порядке, установленном законодательством КР.

42. В соответствии с рекомендациями Комитета законодательством КР предусмотрены меры по уважению взглядов ребенка (статья 12 КПР). Однако в стране пока мало детских общественных организаций. Школьные парламенты также действуют не во всех школах. Взгляды детей не учитываются при решении вопроса об их помещении в специальные детские учреждения (детские до-

[18] Женщины и мужчины в Кыргызской Республике. 2005-2008. Сборник гендерно - разделенной статистики. Бишкек, 2009, с. 124.

ма, интернаты, приюты). Мнение детей не учитывается при развитии программ по здоровому образу жизни и сексуальному воспитанию.

V. Гражданские права и свободы (статьи 7, 8, 13-17 и 37 Конвенции о правах ребенка)

A. Имя и гражданство

43. В соответствии с рекомендациями Комитета (пункты 276, 277) в КР усовершенствовано законодательство и механизмы с целью регистрации рождения. При этом обеспечены гарантии, в частности, для лиц, ищущих убежища, лиц, ходатайствующих о предоставлении защиты и не получивших статуса беженцев, и тех, кто проживает в сельских районах. В Кыргызстане в течение последних 10 лет наблюдается невысокий, но устойчивый рост рождаемости, составивший по предварительным данным в 2009 году – 25,0 на 1 000 населения или в абсолютных числах 137 680. В соответствии с законодательством КР регистрация рождения ребенка производится в органах актов гражданского состояния по месту рождения детей, либо по месту жительства родителей или одного из них по заявлению о рождении, которое делается в устной или письменной форме родителями или одним из них, а в случае болезни, смерти родителей или невозможности из них по иным причинам сделать заявление, - по заявлению родственников, соседей, медицинского учреждения, в котором находилась мать при рождении ребенка, и других лиц. В соответствии с Правилами "О порядке регистрации актов гражданского состояния в КР", утвержденными приказом Министерства юстиции КР от 13 июня 2001 года № 91, регистрация актов гражданского состояния в отношении граждан КР, находящихся за границей, осуществляется в дипломатических представительствах или консульских учреждениях КР за границей. Приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики от 31 марта 2003 года № 50, а также в соответствии со статьей 13 Закона КР "О беженцах" органы ЗАГС (кроме айыл-окмоту и сельских управ) республики производят регистрацию рождения детей беженцев, родившихся на территории КР, по представлению документов, удостоверяющих статус беженца. Законом КР от 12 апреля 2005 года № 60 "Об актах гражданского состояния" определен порядок государственной регистрации рождения[19]. При отсутствии необходимых сведений, государственная регистрация рождения ребенка производится на основании решения суда об установлении факта рождения ребенка данной женщиной. Закон КР "О гражданстве Кыргызской Республики" от 21 мая 2007 года № 70 устанавливает, что каждое лицо в КР имеет право на гражданство. Данный Закон регламентирует гражданство детей, порядок приобретения, изменения гражданства с учетом мнения ребенка. В случае, если родители ребенка имеют различное гражданство к моменту рождения ребенка: один из них является гражданином КР, а другой иностранным гражданином, то определение гражданства ребенка осуществляется на основании нотариально удостоверенного соглашения родителей о признании родившего ребенка гражданином КР[20]. Кодекс о детях также закрепляет конституционное право каждого ребенка на гражданство. Кодекс устанавливает, что каждый ребенок должен быть зарегистрирован сразу после рождения и определяет алгоритм регистра-

[19] См. пункт 47 Второго периодического доклада Кыргызской Республики Комитету ООН о реализации Конвенции о правах детей.

[20] Закон КР "Об актах гражданского состояния" от 12 апреля 2005 года, № 60.

ции рождения ребенка (статья 19). В случае рождения ребенка в медицинском учреждении для регистрации факта рождения выписывается справка о рождении в двух экземплярах, один из которых выдают матери или отцу ребенка, другой отправляют в органы записи актов гражданского состояния (далее - ЗАГС) по месту жительства ребенка в течение 5 дней со дня рождения ребенка. Одна копия справки о рождении остается в родильном доме. Родильный дом хранит информацию о рождении ребенка в течение 20 лет. Ежегодно, не позднее месячного срока по истечении текущего года, журнал регистрации факта рождения родильным домом и районным ЗАГСом отправляется в Центральный архив ЗАГСа для архивирования и дальнейшего хранения. При регистрации факта рождения ребенка в случае отказа родителей от него один экземпляр справки также в обязательном порядке направляется в детское учреждение, куда определен ребенок. Невыполнение требований настоящей статьи родителями ребенка, врачом или иным уполномоченным органом здравоохранения, медицинским работником влечет за собой ответственность указанных лиц в соответствии с законодательством КР. Порядок регистрации рождения ребенка, установления происхождения ребенка, а также установления отцовства, внесения изменений в свидетельство о рождении ребенка регулируется законодательством КР.

44. Семейный кодекс КР (статья 63) и Кодекс о детях предусматривают право ребенка на имя, отчество и фамилию. Имя ребенку дается по соглашению родителей (лиц, их заменяющих), отчество присваивается по имени отца либо с учетом национальных традиций. При перемене имени отцом изменяется отчество его несовершеннолетних детей, а совершеннолетних детей - при подаче ими об этом заявления. Фамилия ребенка определяется фамилией родителей. При разных фамилиях родителей ребенку присваивается фамилия отца или матери по соглашению родителей. По желанию родителей фамилия детей может быть произведена по имени отца или деда либо с соблюдением кыргызских национальных традиций. Имена и фамилии лиц других национальностей по их желанию пишутся в соответствии с их традициями. Разногласия, возникшие между родителями относительно имени и (или) фамилии ребенка, разрешаются в судебном порядке. Если отцовство не установлено, имя ребенку дается по указанию матери, отчество присваивается по имени лица, записанного в качестве отца ребенка, фамилия - по фамилии матери. Если оба родителя ребенка неизвестны, фамилию, имя и отчество ребенку присваивает отдел по поддержке семьи и детей. Несмотря на улучшение системы регистрации рождения в Кыргызской Республике в соответствии с рекомендациями Комитета, по результатам исследований, дети, находящиеся в сложной жизненной ситуации – оставшиеся без попечения родителей, уличные дети, а также представители отдельных бедных и уязвимых слоев населения, нередко не имеют регистрации и/или документов, удостоверяющих их личность[21, 22]. Восстановление документов нередко является первоочередным предметом заботы сотрудников детских реабилитационных центров, а также оказывающих услуги отдельным группам населения (секс-работники, наркопотребители и другие). Значительным препятствие в регистрации рождения является требование прописки (регистрации) по месту жительства. Незнание законов и бюрократические препоны, роды вне медицинского учреждения, отсутствие документов у родителей, необходимость обращения в суд для установления факта рождения и отсутствие доступа к

[21] Экспресс-оценка положения детей, живущих на улице в городах Ош и Карасуу. EveryChild, Бишкек, 2008, с. 27.

[22] Н. Хаар Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. Национальное исследование. ЮНИСЕФ, 2009. Предварительная версия отчета, с. 135.

юридической поддержке приводят к отсутствию регистрации детей, находящихся в сложной жизненной ситуации.

B. Свобода выражения своего мнения (статья 13)

45. Кодексом о детях (статья 21) закреплено право ребенка на свободу выражения мнения. Каждый ребенок имеет право на свободное выражение собственного мнения. Это право включает свободу искать, получать и передавать разностороннюю информацию и идеи любого рода, содействующие социальному, духовному и моральному благополучию ребенка, его физическому и психическому здоровью, в устной и письменной формах. Осуществление права ребенка выражать мнение может подвергаться некоторым ограничениям в случаях, предусмотренных законами, в целях:

- уважения прав и репутации других лиц
- охраны государственной безопасности или общественного порядка или здоровья и нравственности населения КР.

C. Свобода мысли, совести и религии (статья 14)

46. В Конституции КР и в Законе КР "О свободе вероисповедания и религиозных организаций" изложено право граждан свободно выражать и распространять мысли, идеи и мнения на свободу вероисповедания, духовную и культовую свободу[23]. Кодексом о детях в статье 23 закреплено право на свободу совести и религии. Каждый ребенок имеет право свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакую. Никто не вправе без согласия ребенка, а также его родителей, лиц, их заменяющих, изменить или принудить исповедовать ту или иную религию. Ограничения свободы совести и религии могут быть введены только на основании закона или решения суда в случаях, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения и защиты основных прав и свобод других лиц. Закон КР "О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике" от 31 декабря 2008 года № 282 закрепляет конституционное право на вероисповедание, защиту прав и интересов независимо от религиозной принадлежности и доступ к различным видам образования вне зависимости от отношения к религии. УК предусматривает наказание за посягательство на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов, воспрепятствование совершению религиозных обрядов, понуждение к исполнению религиозных обрядов. Государство отделено от религии, школа отделена от религиозных организаций. Тем не менее, законодательно не урегулирован вопрос о получении светского образования детьми, посещающими религиозные образовательные организации. Этот вопрос рассматривался Парламентом и требует окончательного решения. Так, прокуратурой Первомайского района г. Бишкек возбуждены 3 административных производства по фактам религиозного обучения в мечети "Ихлас" несовершеннолетних: Ш., 1995 г.р., (не обучался в школе 1 год, окончил 5 классов); Г. 1992 г.р., (не обучался в школе 1 год, окончил 7 классов); Х., 1994 г.р., (не обучается 3 года, окончил 7 классов). Регистрация брака по мусульманским традициям может не сопровождаться официальной регистрацией брака. Это может привести к узакониванию браков с лицами, не достигшими

[23] Пункт 50 Второго периодического доклада Кыргызской Республики Комитету ООН о реализации Конвенции о правах детей.

брачного возраста, поддерживает многоженство, а также приводит к лишению предусмотренных законом прав женщин и детей в таких семьях.

D. Свобода ассоциаций и мирных собраний (статья 15)

47. Законом КР "Об общественных объединениях" предусматривается, что "молодежным и детским организациям государство оказывает материальную и финансовую поддержку, обеспечивает проведение по отношению к ним льготной налоговой политики, предоставляет детским организациям право пользования помещениями школ, внешкольных учреждений, клубами, дворцами и домами культуры, спортивными и иными сооружениями бесплатно или на льготных условиях". На практике это право реализуется в малой степени, что связано с отсутствием инициативы и поддержки таких организаций. В стране действует скаутское движение, имеются детские подразделения некоторых НПО, например, детский центр при НПО "Улгу", расположенный в селе Кербен Аксыйского района Джалал-Абадской области.

E. Доступ к соответствующей информации (статья 17)

48. Несмотря на сложную эпидемиологическую ситуацию в области ВИЧ-инфекции и то, что инфицируются в основном лица молодого возраста, в стране до настоящего времени дискутируется вопрос о праве детей на получение информации о ВИЧ-инфекции и мерах по предупреждению инфицирования ВИЧ. В этой связи в стране в 2003 году было отменено преподавание в школах предмета по здоровому образу жизни. Несмотря на законодательное закрепление этого вопроса (Закон о ВИЧ/СПИДе в Кыргызской Республике, 2005 года, статья 3) и действия Министерства образования и науки Кыргызской Республики по информированию молодежи, этот вопрос далек от завершения и нередко используется в качестве политического дестабилизирующего фактора. При этом мнение детей не учитывается.

F. Право не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания (статья 37 a))

49. Конституция КР предусматривает: "Ни один человек не может подвергаться истязаниям или унизительным антигуманным наказаниям"[24]. В 2003 году были внесены изменения в статью 305-1 "Пытка" УК и предусмотрены санкции за подобные преступления, совершенные должностными лицами, либо с их ведома или согласия любым иным лицом[25]. Уголовное законодательство КР предусматривает ответственность и наказание за проявление жестокости к детям (побои, истязания). За другие формы жестокого обращения с детьми законодательство предусматривает дисциплинарную ответственность виновных.

50. По сообщению прокуратуры, фактов жестокого обращения сотрудников милиции по отношению к уличным детям (пункт 304) не установлено. Однако, Национальным статистическим комитетом республики отчетность по данному

[24] Изложено в пункте 54 Второго периодического доклада Кыргызской Республики Комитету ООН о реализации Конвенции о правах детей.

[25] В редакции Закона КР от 15 ноября 2003 года, № 223.

пункту отсутствует и не представляется. Вместе с тем, органами прокуратуры КР, за 9 месяцев 2009 года по сравнению с тем же периодом 2008 года, проведено 698 (601) проверок правоохранительных органов по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних. По их результатам опротестовано 33 (46) незаконных правовых акта, внесено 377 (402) представлений об устранении нарушений закона, подготовлено 304 (257) предписания, предостережены 337 (286) лиц о недопустимости нарушений закона, возбуждено 253 (106) дисциплинарных и административных производств. По актам прокурорского реагирования 384 (197) лица привлечены к дисциплинарной и 187 (86) лиц к административной ответственности, возбуждено 58 (35) уголовных дел и 23 (20) исковых заявления направлено в суд.

VI. Семейное окружение и альтернативный уход (статьи 5, 9-11, пункты 1 и 2 статьи 18, статьи 19-21, 25, пункт 4 статьи 27 и статья 39 Конвенции о правах ребенка)

A. Право родителей руководить ребенком (статья 5)

51. Конституция КР определяет, что забота о детях, их воспитание - естественное право и гражданская обязанность родителей. Согласно Семейному кодексу КР, защита прав и интересов детей лежит на их родителях. Родители являются законными представителями своих несовершеннолетних детей и выступают в защиту их прав и интересов во всех учреждениях, в том числе судебных. Семейный кодекс КР (статья 59) предусматривает право ребенка жить и воспитываться в семье, знать обоих своих родителей, а также 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. В случаях отдельного проживания родителей они имеют право на общение с детьми и участие в их воспитании. Все вопросы, касающиеся создания условий для полноценного развития ребенка, места жительства детей, решаются родителями (лицами, их заменяющими) по взаимному согласию, исходя из интересов детей и с учетом мнения детей. Родители (лица, их заменяющие), при наличии разногласий между ними, вправе обратиться за разрешением этих разногласий в отделы по поддержке семьи и детей или в суд[26]. Дедушка, бабушка, братья, сестры и другие родственники имеют право на общение с ребенком (статья 72 Семейного кодекса КР). Статьей 67 Семейного кодекса КР предусмотрены права несовершеннолетних родителей самостоятельно осуществлять родительские права, а также на совместное проживание с ребенком и участие в его воспитании. До достижения несовершеннолетними родителями возраста шестнадцати лет ребенку может быть назначен опекун, который будет осуществлять его воспитание совместно с несовершеннолетними родителями ребенка. Разногласия, возникающие между опекуном ребенка и несовершеннолетними родителями, разрешаются отделом по поддержке семьи и детей. Несовершеннолетние родители имеют право признавать и оспаривать свое отцовство и материнство на общих основаниях, а также имеют право требовать по достижении ими возраста шестнадцати лет ус-

[26] Семейный кодекс Кыргызской Республики в редакции от 30 августа 2003 года № 201, статьи 70, 71.

тановления отцовства в отношении своих детей в судебном порядке. Статьей 70 Семейного кодекса КР закреплено осуществление родительских прав. Родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей. Обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей. При осуществлении родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей. Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке.

B. Ответственность родителей (статья 18, пункты 1 и 2)

52. Ответственность родителей за воспитание детей закреплена Конституцией КР, законодательствами о семье, административном и уголовном, а также иными нормативными правовыми актами КР. Семейным кодексом КР (статья 66) закреплено равенство прав и обязанностей родителей. Родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права). Родительские права, предусмотренные настоящей главой, прекращаются по достижении детьми восемнадцати лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак и в других установленных законом случаях приобретения детьми полной дееспособности до достижения ими совершеннолетия. Определены алиментные обязанности родителей перед детьми. Статьей 68 Семейного кодекса КР предусмотрены права и обязанности родителей (лиц, их заменяющих) по отношению к детям. Родители (лица, их заменяющие) имеют право и обязаны воспитывать ребенка, должным образом осуществлять уход за ним, содержать его материально, обеспечить жильем, заботиться о получении им образования, руководить его действиями в соответствии с возрастом и способностями. Законные представители ребенка, а также лица, которые в силу занимаемых должностей содействуют обеспечению прав ребенка, обязаны представлять информацию, объяснения и советы ребенку с учетом его возраста. Статьей 69 предусмотрены права и обязанности родителей (лиц, их заменяющих) по защите прав и интересов детей. Родители (лица, их заменяющие) являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий. Родители (лица, их заменяющие) не вправе представлять интересы своих детей, если отделом по поддержке семьи и детей установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми отдел по поддержке семьи и детей обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей. Гражданский кодекс КР предусматривает ответственность родителей за вред, причиненный несовершеннолетним, если не будет доказано, что вред возник не по вине их ребенка. Имущественную ответственность по сделкам несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет несут его родители, усыновители или опекуны. В УК ответственность родителей за преступления несовершеннолетних детей не предусмотрена.

53. Исследование о насилии над детьми в семье, проведенное при поддержке ЮНИСЕФ в 2009 году показало, что из 2 132 опрошенных детей в возрасте от

10 до 17 лет, большая их часть сталкивалась с различными формами пренебрежения нуждами[27]:

- пренебрежение нуждами, связанными с питанием: 7,8% детей когда-либо недоедали или оставались голодными, даже когда пищи было достаточно для всех, 5,7% детей недоедали или оставались голодными в течение последнего месяца
- пренебрежение нуждами, связанными с одеждой: 44,7% детей сталкивались когда-либо с данной формой пренебрежения нуждами, и 37,0% детей отмечали, что это происходило в течение последнего месяца. 31,4% детей указали, что они носили грязные или порванные вещи, 30,3% детей вынуждены были носить вещи неподходящего размера (слишком большие или маленькие) и 27,0% носили не слишком теплые вещи для зимнего времени года или слишком теплые для лета
- пренебрежение нуждами, связанными с медицинским обслуживанием: 18,7% детей когда-либо сталкивались с данной формой пренебрежения, 13,2% детей испытывали пренебрежение подобными нуждами в течение последнего месяца. В частности, 13,6% детей указали на отсутствие ухода при болезни (например, их не повели к врачу или в больницу, не дали лекарства для лечения), 12,2% детей заставляли работать, несмотря на болезнь
- пренебрежение нуждами, связанными с присмотром: 28,0% детей
- отметили, что их оставляли дома без внимания или присмотра взрослых на два дня и более 21,6% детей два дня и более оставались дома одни без присмотра взрослых в течение последнего месяца (на момент проведения исследования)
- пренебрежение нуждами, связанными с работой: 72,7% из числа
- опрошенных детей когда-либо сталкивались с такой формой пренебрежения нуждами, 48,3% детей сказали, что это происходило с ними в течение последнего месяца. Так, 5,9% детей отправляли работать, чтобы помочь семье, 40,7% детей сообщили, что родители или взрослые члены семьи заставляли их работать по дому или выполнять другую работу, из-за чего у детей не было времени посещать школу. По этой же причине у такого же числа опрошенных детей не было времени для выполнения домашнего задания, свободного времени для игр.

54. Органами внутренних дел осуществляется контроль за выполнением родителями обязанностей по уходу за ребенком, и при выявлении подобных случаев, совместно с органами местного самоуправления, принимаются меры по обеспечению прав ребенка. В случаях, когда принятые меры не дали положительного результата, вносится ходатайство о лишении отдельных лиц родительских прав. Как следует из таблицы, количество выявленных и направленных в КДД дел, а также число лиц, лишенных родительских прав за 2005-2009 годы, увеличилось на 40% и составило 49 и 28 человек соответственно (таблица 2). Это может свидетельствовать, с одной стороны, о повышении внимания органов внутренних дел к вопросам о сохранении прав ребенка. С другой стороны,

[27] Робин Н. Хаар Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. Национальное исследование. ЮНИСЕФ, 2009. Предварительная версия отчета, с. viii, ix.

такой порядок противоречит рекомендациям Комитета по усилению работы с семьями и по предупреждению институционализации ребенка.

Таблица 2
Количество родителей, лишенных родительских прав, в результате отсутствия заботы о несовершеннолетних в Кыргызской Республике за 2005-2009 годы

	2005 год	*2006 год*	*2007 год*	*2008 год*	*2009 год*
Направлено материалов на лишение родительских прав	35	37	36	38	49
из них лишено родительских прав	20	14	18	19	28

55. Законодательством КР предусмотрено право детей обратиться за защитой в органы опеки и попечительства при злоупотреблении их родителями своими правами. Тем не менее, о факте таких обращений ни дети, ни представители уполномоченных органов не сообщают. Согласно проведенному ЮНИСЕФ исследованию, 18,7% детей испытали одну форму пренебрежения нуждами, 18,4% – две, 14,5% – три, 9,4% – четыре, и 3,4% – каждую из пяти вышеуказанных форм пренебрежения нуждами. 69,9% детей, столкнувшихся с пренебрежением их нуждами в семье, были также подвержены грубому словесному насилию, 55,3% также испытывали психологическое насилие и 53,0% столкнулись еще и с физическим насилием[28]. Это свидетельствует о невыполнении родителями своих обязательств по отношению детей. Значительная доля социальных сирот, которые находятся в детских учреждениях по защите детей, брошенные, уличные и работающие дети определяет серьезную ситуацию в этом вопросе. Однако прокуратурой сообщено только о двух уголовных делах по факту уклонения от выплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей (Узгенский район Ошской области).

C. Разлучение с родителями (статья 9)

56. Национальное законодательство предусматривает меры, предотвращающие разлучение детей с родителями без особых на то обстоятельств. Это положение, прежде всего, закреплено приоритетным правом родителей на воспитание своих детей, даже в случаях, когда брак между родителями расторгнут. Кодексом о детях закреплено право детей, по возможности, знать своих родителей. Ограничение родительских прав возможно только в судебном порядке либо по решению органов опеки и попечительства по основаниям, строго определенным законом. Семейным кодексом КР (статья 74) в соответствии с рекомендациями Комитета предусмотрено лишение родительских прав применяется лишь в качестве крайней меры. Основанием для этого могут служить уклонение от исполнения своих обязанностей, злоупотребление правами, или аморальное, антиобщественное поведение. В случае, когда ребенку опасно оставаться с родителями, суд может принять решение об отобрании ребенка и передаче его на попечение органов опеки и попечительства, независимо от лишения родительских прав. В исключительных случаях, при непосредственной угрозе жизни или здоровью ребенка, орган опеки и попечительства вправе принять решение о не-

[28] Робин Н. Хаар Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. Национальное исследование. ЮНИСЕФ, 2009. Предварительная версия отчета, с. ix.

медленном временном отобрании ребенка у родителей или других лиц, на воспитании которых он фактически находится. Законодательство КР обязывает компетентные органы рассматривать все указанные вопросы в строгом соответствии с интересами детей. В случаях, когда постоянное пребывание детей с родителями невозможно, уголовное законодательство КР и отраслевые нормативные акты предусматривают создание условий для их контактов и поддержания родственных связей с родителями. Однако такие свидания не должны оказывать вредного влияния на несовершеннолетних. Осужденные беременные женщины, а также имеющие при себе детей до трех лет, направляются для отбывания наказания в исправительно-трудовое учреждение, при котором имеются условия для содержания ребенка. При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения, право ребенка на воспитание в семье обеспечивается ОПСД в порядке, установленном главой 19 Семейного Кодекса КР и Кодексом о детях.

57. Резиденциальные учреждения в Кыргызстане находятся в подчинении трех министерств: МОиН, МЗ, ГАСО. Некоторые вновь созданные резиденциальные учреждения подчиняются местной административной власти. Большинство резиденциальных учреждений финансируются из государственного бюджета (35), а 9 - из местного бюджета. В подчинении Министерства образования и науки КР находится большая часть резиденциальных учреждений страны – 26:

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

В подчинении Министерства здравоохранения находятся три Дома ребенка для детей от 0 до 4-х лет: одно учреждение - для здоровых детей, два специализированных дома ребенка - для детей с проблемами умственного и физического развития в возрасте от рождения до 4-5 лет. В подчинении ГАСО находятся два дома-интерната социального обеспечения для детей с множественными проблемами умственного и физического развития в возрасте от 4-х до 18 лет. За последние годы в стране резиденциальные услуги детям стали предоставлять общественные организации. Такие учреждения являются самостоятельными во всех отношениях, в том числе относительно поступления в них детей. Дети поступают в данные учреждения, минуя органы опеки и попечительства, а качество предоставляемых услуг детям в частных учреждениях не контролируется государством. В резиденциальные учреждения направляются:

- 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.
- 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).

58. Согласно данным (исследование ЮНИСЕФ), общее количество детей, находящихся в резиденциальных учреждениях, возросло на 20,4% от 17 230 в 2004 году, до 20 750 человек в 2007 году и составило 0,4% от численности населения или около 0,8% от численности детей в КР. Около 90% детей, находящихся в учреждениях интернатного типа, имеют семью, тогда как в домах ребенка половина детей является сиротами (54,7% здоровых детей и 49,2% детей с проблемами умственного и физического развития). Если единое ежемесячное пособие для детей до 18 лет составляет 121,7 сомов, пособие для детей, находящихся под государственной опекой, – 200 сомов, то на содержание одного ребенка в школе - интернате государство тратит 4 007 сомов в месяц. Количество детей в интернатных образовательных учреждениях для сирот устанавливается Правительством республики, в количестве от 10 до 200 человек (200 воспитанников - в школах-интернатах для детей-сирот; 150 – в детских домах и 10-12 - в детских домах семейного типа). Однако, исходя из количества детей в этих учреждениях (20 750), эти учреждения переполнены, поскольку в среднем (за исключением домов ребенка) содержат до 640 воспитанников. Из-за существенных экономических трудностей в стране крайне ограничено предоставление социальных услуг по поддержке семьи, практически не предоставляются социальные услуги, заменяющие семью, такие как "фостер".

59. В соответствии с нормами Семейного кодекса предусмотрено, что приемная семья – семья, образуемая на основании договора о передаче ребенка на воспитание в семью, или семья, которая в установленном законодательством порядке осуществила усыновление. Семейный кодекс КР регулирует порядок образования приемной семьи – на основании договора о передаче ребенка на воспитание в семью. Договор о передаче ребенка (детей) заключается между ОПСД и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью). Приемными родителями могут быть совершеннолетние граждане КР обоего пола, за исключением:

- лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными
- лиц, лишенных по суду родительских прав или ограниченных судом в родительских правах
- отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей
- бывших усыновителей, если усыновление отменено судом по их вине
- лиц, которые по состоянию здоровья (абзац седьмой пункта 1 статьи 133 настоящего Кодекса) не могут осуществлять обязанности по воспитанию ребенка.

На воспитание в приемную семью передается ребенок (дети), оставшийся без попечения родителей, в том числе находящийся в воспитательном учреждении, лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения или другом аналогичном учреждении. Разъединение братьев и сестер не допускается, за исключением случаев, когда это отвечает их интересам. Передача ребенка (детей) в приемную семью осуществляется с учетом его мнения. Ребенок (дети), достигший возраста десяти лет, может быть передан в приемную семью только с его согласия. Ребенок (дети), переданный в приемную семью, сохраняет право на причитающиеся ему алименты, пенсию, пособия и другие социальные вы-

платы, а также право собственности на жилое помещение или право пользования жилым помещением; при отсутствии жилого помещения имеет право на предоставление ему жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством. На содержание каждого ребенка приемной семье ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленном Правительством. ОПСД обязан оказывать приемной семье необходимую помощь, способствовать созданию нормальных условий жизни и воспитания ребенка (детей), а также вправе осуществлять контроль за выполнением возложенных на приемных родителей обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию ребенка.

60. В соответствии с Кодексом о детях, все дома ребенка, находящиеся в подчинении Министерства здравоохранения, начали трансформироваться и развивать альтернативные услуги для детей и семей. В рамках проекта организации "Save the Children, Denmark" созданы Семейные ресурсные центры для оказания услуг по поддержке семьи, которые включают:

- консультативно-психологическую помощь для матерей в ситуациях риска по предупреждению брошенности детей (данная услуга оказывается специалистами Семейных ресурсных центров в родильных домах и детских больницах, а также непосредственно в доме ребенка)
- социальные детские сады для детей, которые были реинтегрированы в семью, а также для предупреждения институционализации детей.

При Беловодском детском доме, подведомственном МОиН, с помощью Общественного фонда "Моя семья" был создан Центр приемных семей, а также услуги по реинтеграции детей, "детский садик" с круглосуточным содержанием ребенка и с его возвращением в семью только по выходным. Последний не сильно отличается от резиденциального учреждения, в то же время, хотя бы в субботу и воскресенье ребенок находится со своей семьей, а в течение недели матери имеют возможность работать. Модели, развитые в процессе проектов, были закреплены нормативными правовыми актами:

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

61. При поддержке ЮНИСЕФ международной организацией "Save the Children, Denmark" в рамках пилотного проекта на уровне 2-х районов страны была развита новая модель структуры системы защиты детей. Были разработаны и введены модели ведения детей и семей в ситуациях риска, включая механизмы по предупреждению институционализации детей, развитию услуг по поддержке семьи и замещающие семьи (рис. 1):

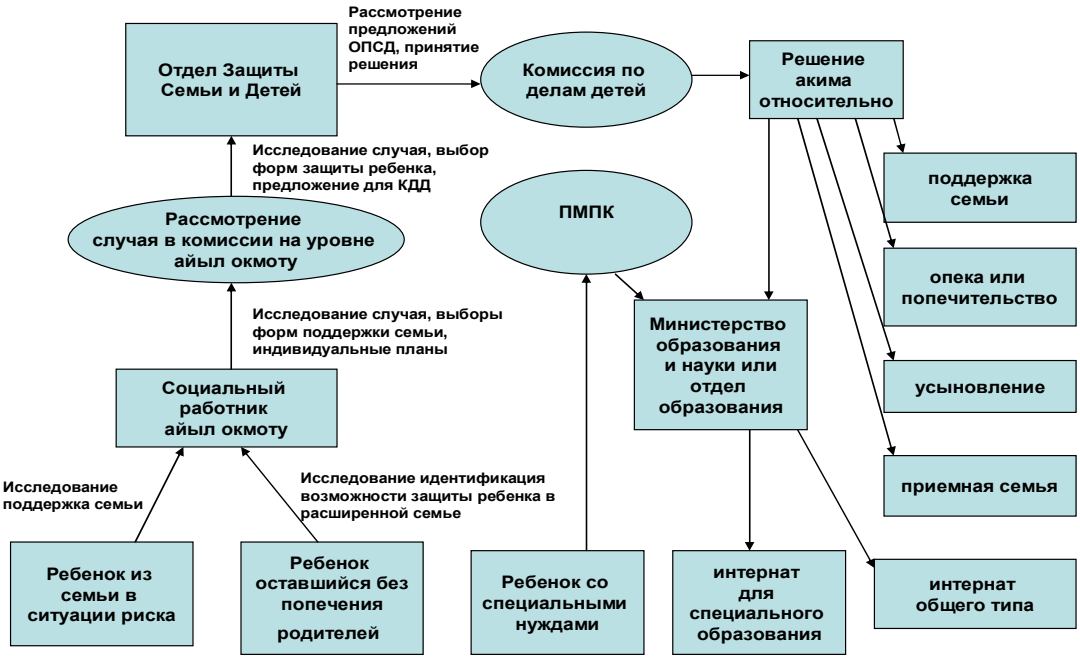
- на уровне айыл окмоту были обучены и наняты на работу 18 социальных работников, которые подчинялись ОПСД и проводили свою работу в селах недалеко от семей и сообщества
- в каждом аильном округе была создана комиссия по социальным вопросам семьи и детей. В состав комиссии, входили: социальный работник, директор школы, семейный врач, участковый милиционер, представители сообщества: в городе - квартальный, в селе - староста. Члены данной ко-

миссии рассматривали каждый случай, когда ребенок оказывался в ситуации риска, выявляли проблемы ребенка и семьи, а также помогали в ее решении. Составлялся индивидуальный план по каждому случаю, а менеджером случая, как правило, назначался социальный работник

- детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, направляли для принятия решения на районный уровень в ОПСД. В некоторых случаях выявлялась возможность помещения ребенка под опеку в расширенную семью. Документы опекунов также подготавливались на уровне сельских советов и передавались вместе с документами ребенка в район
- на районном уровне ОПСД были реорганизованы в самостоятельные
- структуры при райгосадминистрации, в подчинении акима. В данную структуру входило 5 специалистов, в том числе: 1 начальник отдела; 1 специалист, ответственный за опеку и попечительство; 1 специалист по мониторингу и базе данных о детях; 1 специалист по поддержке семьи с детьми в ситуациях риска; 1 секретарь. Сотрудники данного отдела получали деньги на транспортные расходы;
- определение дальнейшей судьбы ребенка (оставление в семье, передача в приемную семью, помещение в открытое или закрытое учреждение) по представлению ОПСД осуществлялось районной Комиссией по делам детей.

Рисунок 1

Модель ведения случаев детей, предложенная международной НПО "Save the Children, Denmark"



Международной НПО "Every Child (Великобритания) была разработана практически такая же модель с одной лишь разницей, что ОПСД был составной частью Управления социальной защиты района. Преимущество этой модели в том, что управления социальной защиты являются действующими, штатные социальные работники повысили квалификацию и расширили перечень предоставляемых услуг населению. Кроме того, МТЗМ, ДЗД и ГАСО совместно с ЮНИСЕФ и Комиссией Европейских Сообществ реализуют проект по расширению услуг семье и детям в рамках Программы "Поддержка Секторальной Политики, Социальной защиты и УГФ - Кыргызстан 2007-2009 - Второе распределение" (распоряжение Правительства КР от 23 июля 2009 года № 404-р). По сообщению неправительственных организаций[29] , в Кыргызстане нет эффективной, прозрачной системы управления учреждениями для детей, лишенных семейного окружения. Данные за 2008 год о количестве учреждений разных организационных форм для детей, лишенных семейного окружения, существенно расходятся: у различных государственных ведомств: Министерство образования - 50 учреждений[30] и Национальный статистический Комитет - 82 учреждения[31]. По сводным данным от вышеназванных двух государственных ведомств и информации, полученной в результате исследования[32], в Кыргызстане существует 134 учреждения, где проживают дети, лишенные семейного окружения. Из них семейных детских домов (приемных семей), действующих на основании Положения о семейных детских домах[33] – 4. Это показывает степень развития в Кыргызстане альтернативных государственным учреждениям семейных форм устройства детей-сирот. Обеспечение права ребенка на семейное окружение не является основой государственной политики в отношении детей-сирот, часто в учреждениях опеки находятся дети, у которых имеются родители или родственники (далее социальные сироты). Государственные органы, в частности, Отделы по поддержке семьи и детей, не ведут эффективной работы по предотвращению помещения социальных сирот в государственные учреждения, по работе с семьями и по возвращению социальных сирот в свои семьи. В учреждениях для детей, лишенных семейного окружения, находятся как биологические сироты (12%), так и социальные сироты (88%)[34]. Условия проживания и обращение с детьми в государственных учреждениях не соответствуют национальным правовым стандартам[35]: дети страдают от голода, так как средства, выделяемые на их питание, либо недостаточны, либо неэффективно расходуются, наблюдается острый дефицит гигиенических средств, одежды и обуви. После выпуска из учреждения государственной опеки дети направляются в профессиональные технические училища (ПТУ), где получают начальное профессиональное образование и проживают во время учебы. После выпуска из ПТУ дети не получают

[29] ОО "Молодежная правозащитная группа", Сеть НКО по защите прав детей, ОО "Дети Тянь-Шаня", ОО "Дети в опасности", ОО "Центр защиты детей", ОО "Ассоциация родителей детей с ОВ", ОО "Лига защитников прав ребенка".

[30] Ответы Министерства образования и науки Кыргызской Республики от 09.01.2009 года № 03-2/22, от 05.03.2009 года № 03-2/913 на запросы ОО "Молодежная правозащитная группа".

[31] Ответ Национального статистического комитета Кыргызской Республики от 20.03.2009 года № 18-1/186 на запрос ОО "Молодежная правозащитная группа".

[32] Исследование 2009 года ОО "Молодежная правозащитная группа".

[33] От 30 марта 1998 года, № 159.

[34] Материалы парламентских слушаний. 2006 год. Доклад Министерства образования, науки и молодежной политики.

[35] Мониторинг соблюдения прав человека в учреждениях для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки и попечительства. Отчет./авторский коллектив: Азимов У., Багишбеков С., Кызалакова А. и др. – Бишкек, 2008 год.

жилья и часто вынуждены жить на улице, так как государственные гарантии обеспечения их жильем не работают на практике.

D. Воссоединение семьи (статья 10)

62. Положениями Семейного кодекса КР и Кодекса о детях закреплено право родителей требовать возврата детей от любого лица, удерживающего детей у себя не на основании закона или судебного решения. Национальное законодательство не ограничивает возможности для воссоединения членов семьи, проживающих как внутри страны, так и в разных государствах. Семейный кодекс предусматривает восстановление в родительских правах, если этого требуют интересы детей и если дети не усыновлены. Восстановление родителей в родительских правах допускается в том случае, когда их поведение и образ жизни изменились, и они в состоянии осуществлять воспитание и содержание детей. Восстановление в родительских правах производится только в судебном порядке. При освобождении из мест лишения свободы несовершеннолетние направляются к родителям или лицам, их заменяющим.

E. Восстановление содержания ребенка (пункт 4 статьи 27)

63. В соответствии с Кодексом о детях, право на пенсию по случаю потери кормильца для детей увеличено до 18 лет.

F. Дети, лишенные своего семейного окружения (статья 20)

64. Защита прав и интересов ребенка в случае смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признания родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонения родителей от воспитания детей или защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений, а также в иных случаях отсутствия родительского попечения, возлагается на отдел по поддержке семьи и детей и комиссию по делам детей, действующих в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики, в интересах детей[36].

65. В соответствии с Семейным кодексом КР должностные лица государственных организаций (образовательных, лечебных, социальной защиты, учреждений временного пребывания) и иные граждане, располагающие сведениями о детях, оставшихся без попечения родителей, обязаны сообщить об этом в ОПСД по месту фактического нахождения детей. Руководители воспитательных, лечебных организаций, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных структур, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, обязаны в семидневный срок со дня, когда им стало известно, что ребенок может быть передан на воспитание в семью, сообщить об этом в ОПСД по месту нахождения данного учреждения. ОПСД в течение тридцати дней с момента получения сведений или обнаружения факта необходимости защиты ребенка проводят всестороннюю оценку реализации прав ребенка, оценку его семьи и, в соответствии с требованиями, установленными Кодексом

[36] Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года № 201, статья 126 (в редакции Закона КР от 12 июня 2008 года № 117).

Кыргызской Республики о детях, составляют план мероприятий по предоставлению заботы о ребенке, включающий в том числе и форму устройства детей. ДЗД в области защиты прав и интересов детей, правовой статус, и компетенция которого регламентируются Кодексом ведет учет детей, оставшихся без попечения родителей, путем ведения государственного банка данных о детях. Порядок формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей, определяется Правительством Кыргызской Республики. За неисполнение обязанностей по выявлению и учету детей, оставшихся без попечения родителей, предусмотренных Семейным кодексом КР, виновные лица привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством КР.

66. Дети, оставшиеся без попечения родителей[37], подлежат передаче на воспитание в семью (на усыновление/удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью), а при отсутствии такой возможности - в учреждения для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие). Иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, могут быть предусмотрены законами КР. При устройстве ребенка должны учитываться его этническое происхождение, принадлежность к определенной религии и культуре, родной язык, возможность обеспечения преемственности в воспитании и образовании. До устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в учреждения, исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей временно возлагается на ОПСД.

67. Увеличение численности детей, лишенных своего семейного окружения, свидетельствует о существенной проблеме (кризисе) института семьи. Бедность населения приводит к социальной дезадаптации, потере жизненных ориентиров. Эти явления сопровождаются алкоголизацией, трудовой миграцией, отмечается рост наркопотребления. От всего этого страдают в большей степени женщины и дети. Массовость таких явлений и продолжающийся экономический кризис существенно ограничивают возможности государства в работе по усилению и поддержке семьи. Выходом из ситуации остается только помещение детей в резиденциальные учреждения. При этом в стране практически отсутствуют альтернативные формы устройства детей (приемные, фостерные семьи, детские дома семейного типа). Невозможно и усыновление/удочерение таких детей, поскольку свыше 80 % из них являются социальными сиротами. Вместе с тем, резиденциальные учреждения переполнены, а содержание детей в них обходится государству очень дорого даже при их скудном бюджетном финансировании. Кроме того, дети в этих учреждениях страдают от неудовлетворительного обеспечения одеждой, питанием, а также от насилия и жестокого обращения.

G. Усыновление (статья 21)

68. В соответствии с Семейным кодексом КР усыновление или удочерение (далее - усыновление) – это мера защиты прав и законных интересов ребенка, который лишен родительской заботы в своем семейном окружении. Усыновление признается приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Усыновление допускается только в интересах детей, лишен-

[37] Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года, № 201, статья 128 (в редакции Закона КР от 12 июня 2008 года, № 117).

ных родительской заботы в своем семейном окружении. Усыновление братьев и сестер разными лицами не допускается, за исключением случаев, когда усыновление отвечает интересам детей. Кодексом регламентируются все вопросы и процедуры, связанные с усыновлением. В частности, определяются категории детей, в отношении которых допускается усыновление, и лица, имеющие право быть усыновителями, и ведется их учет; прописываются процедуры, предупреждающие посредническую деятельности с коммерческой целью по усыновлению детей; созданы механизмы регистрации при усыновлении, обеспечивающие его тайну; четко обозначены правовые последствия усыновления, а также его отмена. В соответствии с Кодексом о детях в Кыргызстане специально уполномоченные органы в области защиты прав и интересов детей – КДД и ОПСД занимаются вопросами усыновления и аккредитации услуг по усыновлению. Однако, по состоянию на 1 января 2010 года не приняты нормативные акты, регулирующие вопросы усыновления. В феврале 2005 года был принят Закон КР о внесении изменений в Семейный кодекс КР, и решение вопроса о национальном усыновлении стали выносить местные государственные администрации районов и мэрии городов. В соответствии с изменениями, внесенными в статью 172 Семейного кодекса, усыновление на территории КР иностранными гражданами или лицами без гражданства ребенка, являющегося гражданином КР, стало производиться судами КР в порядке гражданских дел с участием одного из усыновителей или доверенного лица. Постановлением Правительства от 22 февраля 2006 года № 121 утверждено новое Положение о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданами КР, а также иностранными гражданами, разработанное в соответствии с Семейным кодексом КР. Основными судами, принимающими решения по международному усыновлению, стали Октябрьский районный суд города Бишкек и Токмокский городской суд, так как на их территории находятся учреждения, из которых, в основном, усыновляются дети: специализированный Дом ребенка, город Бишкек, и специализированный Дом ребенка города Токмок. Суд принимал решение об усыновлении на основе заключения Министерства образования и науки, которое было назначено уполномоченным органом по международному усыновлению. Этим же постановлением Правительства установлено, что дети могут быть переданы на усыновление гражданам КР, постоянно проживающим за пределами территории КР, иностранным гражданам или лицам без гражданства, не являющимся родственниками детей, по истечении трех месяцев со дня поступления сведений о таких детях в государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с пунктом 4 статьи 127 Семейного кодекса КР. Во исполнение распоряжения Правительства от 19.10.2009 года № 613–р, приказом Минздрава КР от 05.11.2009 года № 751 "Об утверждении Плана действий Министерства здравоохранения Кыргызской Республики по реформированию системы защиты детей и развитию социальных услуг населению в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы" регулируются вопросы, связанные с защитой детства, приоритизации детского благополучия и снижения детской бедности. МЗ также подготовлен проект постановления Правительства "Об утверждении перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может принять под опеку (попечительство), взять в приемную семью, усыновить ребенка", принятие которого планируется в 2010 году. Разработаны, но еще не утверждены механизмы по усыновлению (удочерению) отказных и подкинутых новорожденных. По данным Республиканского медико-информационного центра МЗ, на 01.01.2010 года в Домах ребенка республики состоит 262 ребенка, в том числе в городе Ош – 49 детей, городе Бишкек – 117, городе Токмок – 96 (таблица 1).

Таблица 3
Количество мест и детей, находящихся на содержании в домах ребенка Кыргызской Республики (данные РМИЦ)

	Кыргызская Республика				*город Бишкек*			
	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Число организаций	3	3	3	3	1	1	1	1
Число мест в них	260	260	260	270	110	110	110	120
Число детей в них, человек (на конец отчетного года)	247	237	260	262	110	119	131	117
в т.ч. сирот, человек	96	89	142	129	42	34	50	64

	город Ош				*Чуйская область (город Токмок)*			
	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Число организаций	1	1	1	1	1	1	1	1
Число мест в них	50	50	50	50	100	100	100	100
Число детей в них, человек (на конец отчетного года)	39	34	35	49	98	84	94	96
в т.ч. сирот, человек	16	10	11	22	38	45	47	56

69. Усыновление детей иностранными гражданами или лицами без гражданства допускается только в случаях, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан КР, постоянно проживающих на территории КР, либо на усыновление родственникам детей независимо от гражданства и места жительства этих родственников[38]. Несмотря на принятие Семейным кодексом КР нового порядка международного усыновления, фактически усыновление производилось в соответствии с разделом 3 Положения о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам, утвержденным постановлением Правительства от 22.02.06 года № 121. Принятие данного постановления в части международного усыновления противоречило пункту 2 статьи 130 Семейного кодекса КР, согласно которому порядок усыновления иностранными гражданами определяется Семейный кодексом КР. В целях приведения в соответствие с КПР и нормами национального законодательства, постановлением Правительства от 11 февраля 2009 года № 117 "О вопросах усыновления (удочерения) детей" приостановлены все процедуры международного усыновления, производимые через Министерство образования и науки КР, до разработки новых нормативных правовых актов, регулирующих процедуру усыновления согласно Семейному кодексу КР и Кодексу КР о детях.

70. За период с 2005 по 2008 годы иностранными гражданами были усыновлены 236 кыргызских детей, из них гражданами США – 179 детей, Израиля – 21, Швейцарии – 2, Италии – 3, ЮАР – 5, Франции – 2, ФРГ – 3, Швеции – 21[39]. В результате приостановки международного усыновления в домах ребенка, на-

[38] Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года, № 201, статья 129 (в редакции Закона КР от 12 июня 2008 года, № 117).

[39] По данным МИД Кыргызской Республики от 04.12.2009 года, № 075-14/1931.

ходящихся на балансе Министерства здравоохранения КР, находится 51 ребенок, в отношении которых было приостановлено международное усыновление (удочерение), а по данным представителей НПО – 65[40], в том числе в Республиканском специализированном доме ребенка города Токмок – 11 детей, в Специализированном доме ребенка города Бишкек – 40, а усыновление детей с поражением центральной нервной системы и нарушением психики уменьшилось в 2 раза, с 43 в 2008 году до 21 – в 2009 году (таблица 4).

Таблица 4

Сравнительные данные о количестве случаев усыновления (удочерения) в домах ребенка Республики (данные РМИЦ)

	2006		*2007*		*2008*		*2009*	
	Всего усыновлено	*Из них: международное усыновление*	*Всего усыновлено*	*Из них: международное усыновление*	*Всего усыновлено*	*Из них: международное усыновление*	*Всего усыновлено*	*Из них: международное усыновление*
Кыргызская Республика	86	48	111	80	86	48	73	-
Республиканский специализированный дом ребенка для детей с поражением ЦНС и нарушением психики (город Токмок)	41	24	42	37	43	42	21	-
Ошский дом ребенка (город Ош)	18	-	19	-	16	1	22	-
Специализированный дом ребенка города Бишкек	27	24	50	43	27	5	30	-

71. По мнению координатора общественного объединения "Молодежная правозащитная группа" Натальи Утешевой[41]. "…последствия пребывания здоровых детей в учреждениях опеки очень плачевны. Дети, воспитывающиеся вне семейных традиций, теряют один месяц роста в течение каждых трех пребывания в учреждении. У них очевидна задержка в развитии, которая граничит с умственной отсталостью. При этом дети, попадающие в семью после двухлетнего возраста, демонстрируют небольшое улучшение показателя интеллекта и существенное снижение реакции на эмоции других людей, порою даже имеют агрессивное поведение. Все это негативно складывается на дальнейшей жизни детей из детских домов". По сообщению Утешевой Н., в результате моратория на международное усыновление один ребенок не смог получить своевременного лечения по поводу гидроцефалии. В результате произошли необратимые изменения головного мозга и операция, проведенная с опозданием на 11 мес., не смогла исправить положения. В результате потенциальные приемные родители отказались завершить усыновление. Другой ребенок с "заячьей губой" также не был прооперирован по устранению данного дефекта развития в течение года. В результате у него не развита речь, неправильный рост зубов, проблемы с приемом пищи. Другие дети из 65, по которым международное усыновление приостановлено, также утратили многие свои возможности. Все это свидетельствует о необходимости более оперативных действий государственных структур в вопросах усыновления. В ходе прокурорского надзора установлено незнание от-

[40] А. Кутуева "Усыновить нельзя оставить". Газета "Слово Кыргызстана плюс" от 7 апреля 2010 года, с. 8.

[41] А. Кутуева "Усыновить нельзя оставить". Газета "Слово Кыргызстана плюс" от 7 апреля 2010 года, с. 8.

ветственными лицами (КДД, ОПСД) основных требований нормативных актов, направленных на охрану прав и защиту интересов детей, являющихся гражданами КР, при их усыновлении (удочерении) гражданами страны; нарушение требований законов по усыновлению (удочерению) детей, осуществляемых при посредничестве иностранных государств, а также гражданами КР. Следственными органами республики всего было возбуждено 51 уголовное дело по фактам служебного подлога, подделки и использования подложных документов, касающихся вопросов международного усыновления (статья 315 УК "Служебный подлог"; статья 350 УК "Подделка, изготовление, сбыт или использование поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков"), которые в настоящее время расследуются Генеральной прокуратурой КР.

H. Злоупотребление и отсутствие заботы (статья 19), включая вопросы физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции (статья 39)

72. В Кыргызской Республике принят Закон от 25 марта 2003 года № 62 "О социально-правовой защите от насилия в семье". Однако специально не оговорены действия, являющиеся проявлением насилия в отношении детей и не предусмотрены специальные нормы ответственности. По сообщению неправительственных организаций[42], в большинстве учреждений[43] для детей, лишенных семейного окружения, широко распространены виды жестокого обращения и наказания, многие дети страдают от пренебрежения и отсутствия медицинской помощи. Особую озабоченность вызывает распространенность неуставных видов наказания, многие из которых представляют собой жестокое и унижающее достоинство обращение (побои руками, палкой, уборка туалетов в течение продолжительного времени, мытье полов в течение недели, стояние в углу с поднятыми руками и на одной ноге, ночевка в комнате старших детей, лишение еды, необоснованное помещение детей за плохое поведение в психиатрическую больницу, либо лишение свободы). Наказывать ребенка может воспитатель, директор и другие сотрудники учреждения. Применяются и коллективные наказания. К примеру, за проступок одного ребенка могут наказать весь класс. Воспитанники отмечали, что часто причиной наказания может послужить несогласие с мнением или действиями воспитателя. Ребенок не имеет реальной возможности обжаловать несправедливое, унижающее достоинство наказание. Процедура обжалования действий персонала учреждений отсутствует как на практике, так и на законодательном уровне. К жестоким видам обращения также можно отнести и пренебрежение к здоровью детей, лишенных семейного окружения. Последствия такого пренебрежения приводят к длительным страданиям ребенка, к изменению качества его жизни, либо к гибели ребенка. Пренебрежение в отношении детей широко распространено. Так, например, стоматологическая помощь детям практически отсутствует. Если у ребенка болит зуб, ему дают в течение длительного времени обезболивающее до тех пор, пока зуб не перестанет болеть. В случаях, когда ребенку требуется оперативное вмешательство либо стационарное лечение, оно оказывается крайне редко (чаще всего только в тех случаях, когда есть риск быстрой гибели ребенка). В отношении детей, нуждающихся в реабилитационных программах, работа в учреждениях не прово-

[42] ОО "Молодежная правозащитная группа", Сеть НКО по защите прав детей, ОО "Дети Тянь-Шаня", ОО "Дети в опасности", ОО "Центр защиты детей", ОО "Ассоциация родителей детей с ОВ", ОО "Лига защитников прав ребенка".

[43] Исследование ОО "Молодежная правозащитная группа" за 2006-07, 2009 годы.

дится. Так, дети, страдающие от энуреза, не получают необходимой медицинской и психологической помощи, что ведет к их отчуждению как со стороны других детей, так и со стороны персонала.

73. В соответствии с рекомендациями Комитета по фактам жестокого обращения с детьми и отсутствия заботы (пункт 284), включающим телесные наказания в семье, школах и в учреждениях по обеспечению ухода за детьми (пункт 286), органами прокуратуры Кыргызской Республики проводятся проверки и применяются меры как профилактического, так и санкционного характера. Так, за 10 месяцев 2009 года выявлено 17 фактов насилия в отношении детей, по результатам которых внесено 7 представлений об устранении нарушений закона, предостережено 2 лица, возбуждено 2 административных производства, по результатам рассмотрения которых, 10 лиц привлечено к дисциплинарной и 1 - к административной ответственности. Возбуждено 8 уголовных дел и внесены 3 исковых заявления о лишении родительских прав в отношении родителей, применявших насилие к своим детям. В последнее время получают огласку факты избиения учителями учеников. Так, прокуратурой города Майлуу-Суу по факту избиения учительницей СШ № 5 И. ученика 9 класса Д. возбуждено уголовное дело по статье 161 "неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего" и 234 "Хулиганство" УК КР. Приговором Майлуу-Суйского городского суда И. осуждена.

74. В 2009 году ЮНИСЕФ проведено исследование проблемы о насилии над детьми в семье. По результатам данного исследования, значительное число детей подвергается эмоциальному, психологическому и физическому насилию в семье со стороны родителей, братьев или сестер, а также других родственников. При этом, чаще подвергаются насилию дети в сельской местности и в многодетных семьях. Для данного вида насилия характерна высокая латентность. Нередко, как взрослые, так и дети не ассоциируют выполняемые действия с насилием и скрывают факты жестокого обращения. Следует отметить, что и в обществе не существует адекватного отношения к таким фактам, а действия родителей, допускающих насилие, рассматривается как внутреннее дело семьи и/или как меры воспитательного характера. Опрошенные родители, а также дети расценивали факты насилия над детьми в семье в качестве методов воспитания. Из 2 132 опрошенных детей в возрасте от 10 до 17 лет, 72,7% сообщили, что испытывали жестокое обращение и/или пренебрежение их нуждами в семье. В частности, 51,0% детей отметил, что по отношению к ним применяли грубые словесные оскорбления, 38,7% испытывали психологическое насилие, 36,6% - физическое насилие и 1,6% - сексуальное насилие"[44]. В стране отсутствуют механизмы раннего выявления случаев насилия и их профилактики. Значительные трудности в этом вопросе определяются недостаточным штатом органов опеки, а также сложившимися в обществе стереотипами в вопросах насилия над детьми, что расценивается как важный составляющий компонент воспитания и применяется исключительно в интересах ребенка.

[44] Робин Н. Хаар Жестокое обращение с детьми и пренебрежение их нуждами в семье в Кыргызской Республике. Национальное исследование. ЮНИСЕФ, 2009. Предварительная версия отчета. С. 10.

I. Периодическая оценка условий, связанных с попечением (статья 25)

75. Семейным кодексом КР регламентируются все вопросы, связанные с опекой и попечительством над детьми (глава 21, статья 151-157).

76. Дети, над которыми устанавливаются опека или попечительство (статья 151):

- опека или попечительство устанавливаются над детьми, оставшимися без попечения родителей (пункт 1 статьи 126 Семейного кодекса), в целях их содержания, воспитания и образования, а также для защиты их прав и интересов
- опека устанавливается над детьми, не достигшими возраста четырнадцати лет
- попечительство устанавливается над детьми в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет
- лицо, осуществляющее обязанности опекуна, при достижении опекаемым возраста четырнадцати лет, становится попечителем несовершеннолетнего без особого назначения и к нему переходят все права и обязанности попечителя
- установление и прекращение опеки или попечительства над детьми определяются ГК КР.

77. Опекуны (попечители) детей (статья 153)[45]:

- опекунами (попечителями) детей могут назначаться только совершеннолетние дееспособные лица. Не могут быть назначены опекунами (попечителями) лица, лишенные родительских прав
- 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
- не назначаются опекунами (попечителями) лица, патологически увлекающиеся азартными играми, больные хроническим алкоголизмом или наркоманией, лица, отстраненные от выполнения обязанностей опекунов (попечителей), лица, ограниченные в родительских правах, бывшие усыновители, если усыновление отменено по их вине, а также лица, которые по состоянию здоровья не могут осуществлять обязанности по воспитанию ребенка
- в качестве опекунов (попечителей) может быть выбрана фостерная семья, которая в установленном порядке осуществляет опеку или попечительство ребенка до достижения им совершеннолетнего возраста.

78. Опека (попечительство) над детьми, находящимися в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения (статья 154): детям, находящимся на полном государственном обеспечении

[45] Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года, № 201, статья 129 (в редакции Закона КР от 12 июня 2008 года, № 117, 17 июля 2009 года, № 233).

в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, опекуны (попечители) не назначаются. Выполнение их обязанностей возлагается на администрацию этих учреждений. Временное помещение ребенка опекуном (попечителем) в такое учреждение не прекращает прав и обязанностей опекуна (попечителя) в отношении этого ребенка. Отделы по поддержке семьи и детей осуществляют контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей, находящихся в детских учреждениях, а также обеспечивают защиту прав выпускников этих учреждений, указанных в пункте 1 настоящей статьи, возлагается на отделы по поддержке семьи и детей.

79. Права детей, находящихся под опекой (попечительством) (статья 155): дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют право:

- на воспитание в семье опекуна (попечителя), заботу со стороны опекуна (попечителя), совместное с ним проживание, за исключением случаев, предусмотренных статьей 71 ГК КР
- на обеспечение им условий для содержания, воспитания, образования, всестороннего развития и уважение их человеческого достоинства
- на причитающиеся им алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты
- на сохранение права собственности на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством
- на защиту от злоупотреблений со стороны опекуна (попечителя).

80. Права детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения (статья 156): дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в воспитательных, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, имеют право:

- на содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие, уважение их человеческого достоинства, обеспечение их интересов
- на причитающиеся им алименты, пенсии, пособия и другие социальные
- выплаты
- на сохранение права собственности, на жилое помещение или права пользования жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения имеют право на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством
- на льготы при трудоустройстве, предусмотренные законодательством о труде, по окончании пребывания в указанных учреждениях.

81. Права и обязанности опекуна (попечителя) ребенка (статья 157): опекун (попечитель) ребенка имеет право и обязан воспитывать ребенка, находящегося под опекой (попечительством), заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. Опекун (попечитель) вправе самостоятельно определять способы воспитания ребенка, находящегося под опекой (попечительством), с учетом мнения ребенка и рекомендаций отдела по поддержке семьи и детей, а также при соблюдении требований, предусмотренных пунктом 1 статьи 70 Семейного кодекса КР. Опекун (попечитель) с учетом мне-

ния ребенка имеет право выбора образовательного учреждения и формы обучения ребенка до получения им основного общего образования и обязан обеспечить получение ребенком основного общего образования. Опекун (попечитель) вправе требовать по суду возврата ребенка, находящегося под опекой (попечительством), от любых лиц, удерживающих у себя ребенка без законных оснований, в том числе от близких родственников ребенка. Опекун (попечитель) не вправе препятствовать общению ребенка с его родителями и другими близкими родственниками, за исключением случаев, когда такое общение не отвечает интересам ребенка. Гражданские права и обязанности опекуна (попечителя) определяются статьями 71-73 Гражданского кодекса КР. Обязанности по опеке и попечительству в отношении ребенка исполняются опекуном (попечителем) безвозмездно. На содержание ребенка опекуну (попечителю) ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленных Правительством.

VII. Базовое медицинское обслуживание и социальное обеспечение (статья 6; пункт 3 статьи 18, статьи 23, 24, 26; пункты 1-3 статьи 27 Конвенции о правах ребенка)

A. Выживание и развитие детей (пункт 2 статьи 6)

82. Стратегия развития Кыргызской Республики до 2011 года направлена на достижение Целей развития тысячелетия. Результаты обследований указывают на устойчивую тенденцию снижения младенческой смертности и смертности детей в возрасте до 5 лет, начиная с середины 90-х годов. Официальные данные Минздрава КР отмечают прогресс в точности регистрации сведений о рождаемости и смертности, что отразилось на увеличении показателей смертности, приближающихся к оценочным данным обследования.

83. Смертность среди детей в возрасте до пяти лет сократилась к 2003 году по сравнению с базовым показателем 1990 года. В числе причин этого эксперты называли внутреннюю и внешнюю трудовую миграцию, сокращение числа заключаемых браков, уменьшение рождаемости[46]. Однако, с 2004-2007 годы наблюдалось увеличение смертности среди детей в возрасте до пяти лет. Помимо повышения уровня рождаемости и миграции, на рост этого показателя повлияло введение новых национальных критериев живорождений и мертворождений, рекомендованных ВОЗ (2004 год). Согласно этим критериям, при оценке ребенка, рожденного живым, срок беременности сократился с 28 до 22 недель, вес ребенка при рождении - с 1 000 до 500 г, к признакам жизни было отнесено не только наличие дыхания, но и сердцебиение, пульсация пуповины, сокращение мышц. В совокупности с введением моратория на административные наказания медицинских работников в случае роста показателей[47] младенческой смертно-

[46] Кыргызская Республика. Отчет о достижении Целей развития тысячелетия. ПРООН, Бишкек, 2003.

[47] См. постановление Правительства КР № 748 от 03.12.2003 года "О внесении изменений в систему сбора статистических данных в связи с переходом на критерии ВОЗ по живорождению", приказ Минздрава № 562 от 19.12.2003 года о внедрении критериев живорождения ВОЗ в КР, пункт 25: "В целях предоставления истинных и объективных данных избегать административных наказаний за полноту и достоверность представляемых данных на всех уровнях".

сти, эта мера привела к сокращению разрыва в показателях официальной статистики и результатов исследований. Так, в 1997 году официальные данные по детской смертности составляли 33 промилле, а по данным исследований – 120; в 2003 году этот разрыв составлял 21 и 61 промилле соответственно; а в 2008 году официальные данные по младенческой смертности составили 27,1 промилле, а по данным исследований этот показатель составил 38 промилле (2007 год). Показатель детской смертности в сельской местности в 2 раза превышает смертность детей в городах (27,7 и 54,5 промилле соответственно - 2007 год). С 2007 года наблюдается небольшое снижение уровня как младенческой, так и детской смертности. Так, в 2008 году он составил 27,1% и 31,5% соответственно, тогда как в 2006 году - 29,2% и 34,6%, т.е. снизились на 7,2% и 9% соответственно. Основными причинами младенческой и детской смертности является состояние, возникающее в послеродовом периоде. В 2008 году по этой причине было зарегистрировано 63,5% от общего числа умерших детей до 1 года и 55,2% от числа умерших детей в возрасте от 0 до 4 лет[48]. Среди других причин - болезни органов дыхания (14% и 16,7%, соответственно), врожденные пороки развития (11,1% и 10,8%), инфекционные и паразитарные болезни (5,8% и 6,7%), травмы и отравления и другие внешние причины[49]. Смертность в этом периоде связана с поздним обращением за медицинскими услугами беременных, недиагностированными проблемами в течение беременности, недостатком специализированных до- и послеродовых медицинских услуг, недостаточной квалификацией медицинского персонала, участвующего в принятии родов, и ограниченными возможностями оказания реанимационной помощи новорожденным. О проблеме недостаточного доступа к качественным медицинским услугам для детей в регионах свидетельствует тот факт, что показатели младенческой и детской смертности очень высоки в городах Ош и Бишкек, куда дети доставляются из отдаленных регионов в тяжелом состоянии, нередко с запущенными формами болезни, что приводит к летальному исходу. Дополнительным фактором, влияющим на рост показателя в городах, является большое число внутренних мигрантов, живущих в тяжелых экономических и социальных условиях. По данным республиканского медико-информационного центра Минздрава Кыргызской Республики, наиболее высокие показатели в разрезе областей наблюдаются в Баткенской и Таласской областях (рис. 2, 3). Каждый случай смерти ребенка расследуется органами и организациями здравоохранения. В случае вины врачей и/или других лиц в отношении смерти ребенка, материалы передаются в органы прокуратуры.

[48] Женщины и мужчины в Кыргызской Республике. 2005-2008. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек, 2009, с. 54-55.

[49] Сборник медицинских показателей, Республиканский медико-информационный центр, 2010 год.

Рисунок 2
Младенческая смертность по регионам Кыргызской Республики за 2008 год

Рисунок 3
Детская смертность по регионам Кыргызской Республики за 2008 год

В стране проводится прокурорский надзор за выполнением законодательства по защите материнства и детства. В связи с ростом детской и материнской смертности, Центральным аппаратом прокуратуры Ошской области проведена проверка исполнения законов "О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации" и "Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике". В ряде больниц области выявлено слабое медикаментозное обеспечение; отсутствие элементарных условий для обеспечения санитарно-эпидемиологического режима; нарушение медперсоналом основных стандартов безопасности медицинских процедур; жалобы пациентов на качество медицинского обслуживания; грубость и неуважительное отношение к пациентам и т.д. По результатам поверки внесено представление об устранении нарушений законодательства. По результатам проверки Министром здравоохранения КР наказаны в дисциплинарном и административном порядке должностные лица и врачи территориальных больниц. В 2008 году 31 из 56 родовспомогательных организаций были сертифицированы на звание "Больница доброжелательного отношения к ребенку" (БДОР), где произошло около 47,3% всех родов. В этом отношении официальные данные показывают, что в областях, получающих поддержку по улучшению эффективного перинатального ухода, заметно снизилась смертность новорожденных, тогда как в областях, не получающих поддержку для реализации эффективного перинатального ухода, наблюдается стагнация или ухудшение качества индикаторов ухода. В масштабах страны внедрены эффективные вмешательства, такие как интегрированное ведение болезней детского возраста (ИВБДВ). С 2006 года функционирует центр ИВБДВ, а программа распространена на всей территории республики на уровне ПМСП. В 2006 году был значительно расширен перечень лекарственных средств по Дополнительной программе ОМС (ДП ОМС), в который включены все необходимые препараты по программе ИБВДВ, а также при микронутриентной недостаточности. В учебные программы по переподготовке Кыргызского государственного медицинского института включены программы по охране материнства и детства. Таким образом, уменьшение младенческой смертности происходит за счет воздействия на непосредственные причины смертности среди матерей и новорожденных: (a) внедрение улучшенной перинатальной помощи и дружелюбных услуг для ребенка в 47,3% родильных учреждений; (b) внедрение по всей стране программы ИВБДВ и (c) высокий охват иммунизацией, грудным вскармливанием, обеспечением средствами и услугами в сфере репродуктивного здоровья.

84. Показатели детской и младенческой смертности остаются неприемлемо высокими, что приводит к выводу о необходимости принятия немедленных и согласованных усилий, а также инвестиций в соответствующие программы, для эффективного снижения уровня смертности. Высокий показатель смертности детей в раннем возрасте связан не только с изменением критериев регистрации, но и социально-экономическим положением страны в целом. Об этом свидетельствует тенденция повышения смертности детей на дому или сразу при поступлении в больницу, что указывает на недостаточные материальные возможности родителей и медицинских учреждений по оказанию детям своевременной и квалифицированной помощи. На показатели смертности влияет уровень детской бедности. По данным выборочного интегрированного обследования домашних хозяйств, проведенного в 2006 году, из общей численности детей в возрасте до 17 лет, 48,5% проживали в условиях бедности, 12% из них оказались в категории крайне бедных[50]. При рассмотрении вопросов, связанных с младенческой и детской смертностью, сложилась устойчивая традиция поиска причин в проблемах здоровья матери и ребенка и разработки мер политики через сектор здравоохранения. Однако, их невозможно решить без более широкого рассмотрения причин и выработки мер политики в других секторах. По данным исследований по обеспечению безопасности беременности, влияние медицинских причин составляет примерно 10% от всех причин, влияющих на данный показатель[51]. На уровень младенческой и детской смертности влияют общие показатели здоровья детей: около 70% детей страдают дефицитом йода, 32,9% - недостаточностью витамина А, а распространенность анемии среди детей достигает 27,2%. Тот факт, что 95% детей в сельской местности не имеют доступа к дошкольным учреждениям, имеет непосредственное отношение к проблеме: маленькие дети остаются под присмотром старших братьев или сестер, а то и вовсе одни, что приводит к росту детского травматизма и негативно отражается на физическом и психическом развитии ребенка. Кроме того, последние исследования выявили, что родители не знают опасных признаков болезни и обращаются за медицинской помощью достаточно поздно[52].

B. Дети – инвалиды (статья 23)

85. Законодательством инвалидность определяется как нарушение здоровья человека, связанное со стойким расстройством функций организма, приводящее к полной или значительной утрате трудоспособности или к существенным ограничениям жизнедеятельности. В зависимости от степени расстройств функций организма и нарушений жизнедеятельности устанавливают I, II и III группы инвалидности. В Кыргызской Республике с 2003 года на основе медико-социальной экспертизы ведется регистрация детей-инвалидов по категории "ребенок инвалид", которые, при достижении ими 18 лет, переводятся в группу инвалидности по причине "с детства". Система деления по группам инвалидности содержит отдельные положения для несовершеннолетних лиц, которые ставятся на учет до 18 лет. Система деления по группам инвалидности регулируется Государственным положением № 915 "О медико-социальной экспертизе в Кыргызской Республике" от 30.12.2002 года. Это Положение способствовало приве-

[50] Уровень жизни населения Кыргызской Республики, НСК, 2007, с. 25-26

[51] "Что кроется за цифрами", материалы семинара Министерства здравоохранения КР совместно с ВОЗ и Фондом народонаселения ООН, 19 июня 2008 года, http://www.24.kg/community/2008/06/19/87895.html

[52] Справка об итогах деятельности организаций здравоохранения республики за 2007 год и задачах на 2008 год.

дению к единым стандартам и упорядочению процедуры освидетельствования больных и инвалидов. Оно регламентирует определение видов и групп инвалидности, размеры и продолжительность выплаты пособий. Основным законом, определяющим государственную политику в отношении лиц с особыми потребностями, в том числе детей с особыми потребностями, устанавливающим им государственные гарантии и льготы в соответствии с Конституцией и международными обязательствами Кыргызстана является Закон КР от 3 апреля 2008 года № 38 "О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья". Данный закон направлен на создание необходимых условий для обеспечения равных со всеми другими гражданами КР возможностей в реализации прав и свобод, устранение ограничений в жизнедеятельности, создания благоприятных условий, позволяющих лицам с ограниченными возможностями здоровья вести полноценный образ жизни, активно участвовать в экономической, политической и культурной жизни общества, а также на профилактику инвалидности. Другим законом, который позволит обеспечить реализацию социальных прав детей с особыми потребностями, включая доступность образования, является новый Закон КР "О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах". Инновационный Закон КР "О государственном социальном заказе" направлен на создание условий для развития и улучшения качества предоставления социальных услуг путем привлечения со стороны органов государственной власти некоммерческих организаций в реализацию социальных программ. Участниками первой в Центрально-Азиатском регионе Международной конференции по развитию потенциала организаций лиц с ограниченными возможностями здоровья, которая проходила в октябре 2008 года в городе Бишкек, было принято соглашение по созданию региональной сети и укреплению обмена информацией между организациями лиц с ограниченными возможностями здоровья с центром в городе Бишкек, а также активизации сотрудничества между странами региона и организациями ООН по решению данных проблем. Определенные шаги по реализации прав и интересов детей с особыми потребностями государством предпринимаются в рамках Государственной программы по реализации прав детей Кыргызстана "Новое поколение" до 2010 года. Программа исходит из того, что основой государственной политики в плане реализации прав детей является обеспечение развития детей без ущемления их прав по каким-либо признакам. В настоящее время проведение политики в отношении детей с ограниченными возможностями включает в себя вопросы образования, здоровья и социального обеспечения, что обеспечивается Министерством здравоохранения, Министерство образования и науки, ГАСО. Последнее отвечает за регистрацию детей на получение пособий и привилегий, а также работу реабилитационных центров и специализированных учреждений для детей с тяжелыми формами инвалидности. В республике действуют два государственных реабилитационных центра: "Максат" в Аламудунском и "Росток" в Сокулукском районах Чуйской области. Дети получают амбулаторную и стационарную психиатрическую помощь на базе специализированного психиатрического учреждения - Республиканский центр психического здоровья (РЦПЗ).

86. Ситуация в отношении здоровья детей-инвалидов и сирот ухудшилась. За последние пять лет первичная инвалидность среди детей возросла более чем на 50%. Инвалидность у детей со стойкими необратимыми нарушениями здоровья устанавливается в 22-28% случаев. У мальчиков отмечаются более высокие показатели инвалидизации, чем у девочек. Инвалидность среди детей в сельской местности отмечается в два раза чаще, чем в городской.

87. По формам заболеваний первичная инвалидность от травм у детей переместилась с седьмого на четвертое место. Наиболее уязвимой возрастной группой инвалидности от травм являются дети от 0 до 13 лет (71%). В КР детский травматизм является одной из приоритетных социально-экономических проблем. В структуре детского травматизма преобладают бытовые травмы - 57,6%, уличные - 26,2%, ДТП – 2,1%, школьные – 4,5%, спортивные – 1,9% и прочие травмы – 7,7%. 60% случаев травмы наблюдаются в возрастной группе от 7 до 16 лет. У детей дошкольного возраста (3-7 лет) травмы регистируются в 28,5%; преддошкольного (1-3 лет) – 10,1%, у детей до года – 1,2%. Анализ данных дорожно-транспортных происшествий за 2006-2008 годы показал, что наибольшее количество пострадавших детей приходится на Нарынскую, Баткенскую, Ошскую и Джалал-Абадскую области. Причинами роста дорожно-транспортных происшествий по данным Главного Управления безопасности дорожного движения (ГУБДД) МВД КР являются: недостаточность обустройства улично-дорожной сети инженерно-техническими сооружениями (переходы, светофоры, пешеходные ограждения, дорожные знаки, уличное освещение); увеличение количества транспортных средств, плохое состояние дорог, тротуаров, арычной сети; незнание и умышленное нарушение Правил участниками дорожного движения, несовершенство административного законодательства. Для предупреждения и снижения ущерба здоровью детей от несчастных случаев и травм, а также улучшения их физического развития МВД КР совместно с МОиН КР, мэрией г. Бишкек в детских коллективах проводятся мероприятия (обучающие программы, конкурсы) по профилактике дорожно-транспортных происшествий, а также по повышению физической подготовки детей.

88. Всего под наблюдением психиатров республики находится более 5 000 детей (таблица 5).

Таблица 5
Число детей (до 15 лет), состоящих на психиатрическом учете в Кыргызской Республике по состоянию на конец 2006-2008 годов

	2006 год		*2007 год*		*2008 год*	
	Состоят на учете	*Консультации*	*Состоят на учете*	*Консультации*	*Состоят на учете*	*Консультации*
Число детей (до 15 лет)	4 607	1 087	4 419	987	4 369	836

На фоне снижения учтенной заболеваемости психическими расстройствами у детей отмечается рост инвалидности среди них. Так, из 4 369 детей, состоящих на учете в 2008 году, 1928 детей (44%) были признаны инвалидами (таблицы 5, 6). При этом, наибольший удельный вес составляют дети с умственной отсталостью (таблица 6).

Таблица 6
Показатели инвалидности среди детей с психическими расстройствами по нозологическим формам за 2006-2008 годы

Нозологические формы	*2006 год*	*2007 год*	*2008 год*
Органические расстройства	232	328	321
Шизофрения	3	4	6
Умственная отсталость	1 794	1 627	1 574
Всего:	2 191	2 032	1 944

Психиатрическая помощь детям регламентируется законами Кыргызской Республики: "Об охране здоровья народа в КР", "О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании". Дети получают амбулаторную и стационарную психиатрическую помощь на базе специализированных психиатрических учреждений Республиканского центра психического здоровья (РЦПЗ), Ошского областного центра психического здоровья, Республиканской детской психиатрической больницей в с. Ивановка, а также врачами - психиатрами на базе организаций первичной медико-санитарной помощи населению. Всего по республике насчитывается 120 детских психиатрических коек. В стационар госпитализируются дети от 6 до 15 лет с диагнозом "умственная отсталость", с поведенческими расстройствами, они составляют более 50%. Далее следуют дети с органическими психическими расстройствами, включая эпилепсию, дети с расстройствами поведения и нарушениями психологического развития. В течение 2008 года в стационаре прошли обследование и лечение 265 детей. Логопедическая служба представлена 7,5 ставкой в амбулаторной сети г. Бишкек и 4 ставками в стационарах, из них 3 – в РЦПЗ и 1 - в ЛОР отделении Национального госпиталя, 6 – в Доме ребенка города Бишкек, по регионам республики – 3 ставки (города Нарын, Ош, Токмок). Помимо этого логопеды работают в школах и детских садах.

89. Информация об инклюзивном образовании в республике "Инклюзивное образование - это динамичный процесс ориентации и реагирования национальных образовательных систем на разнообразие потребностей и нужд всех обучающихся посредством создания условий для успешности учения и социализации, исключающий любые формы сегрегации детей"[53]. Признание КР Международных концептуальных докладов, стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов; принятых резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН в 1993 году, Декларации о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями, принятой Всемирной конференцией по образованию лиц с особыми потребностями в 1994 году; Дакарских Рамок действий "Образование для всех: выполнение общих обязательств Всемирного форума по образованию" (2000 год), Плана действий в рамках Инициативы "Мир, пригодный для жизни детей" (2002 год) и других международных документов гарантирует повышение доступности к качественному базовому образованию для детей с особыми потребностями. С целью расширения и улучшения всеобщего воспитания и образования особенно уязвимых детей, реализуются следующие программы:

- Программа "Доступ к образованию (Жеткинчек)"

[53] Декларация встречи министров стран СНГ "Практика сообществ", Минск, 2007 год.

- Государственная доктрина образования в Кыргызской Республике
- Национальный план действий по образованию.

МОиН отвечает за работу 15 специальных школ-интернатов с охватом 2 425 учащихся, 4 специальных общеобразовательных школ на 482 ребенка и 14 специальных дошкольных учреждений с охватом 1 256 детей. Для методического и нормативного обеспечения деятельности инклюзивных образовательных учреждений был создан Республиканский ресурсный центр инклюзивного образования при МОиН. Социальные работники готовятся в Институте непрерывного образования при Бишкекском гуманитарном университете, Институте повышения квалификации педагогических кадров при Государственном университете им. Арабаева, Джалал-Абадском, Ошском, Баткенском государственном университетах. Социальные работники также могут проходить курсы обучения в Институте социального развития и предпринимательства при Министерстве труда и социального развития. Существует государственная сеть повышения квалификации учителей, представленная Кыргызской академией образования, Кыргызским государственным университетом им. И. Арабаева, Кыргызско-Российским (Славянским) университетом, а также институтами повышения квалификации учителей и университетами на областном уровне. При поддержке международных организаций, совместно с НПО проводятся курсы, специальные тренинги, "круглые столы" для обсуждения важнейших вопросов развития инклюзивного образования. Инклюзивное образование преимущественно поддерживается международными донорами ("Save the children, Great Britain", "Шаг за шагом", ЮНИСЕФ, Every Child, Great Britain), которые ставят перед собой цель отойти от идеи изолированных образовательных учреждений и тем самым продвигать права детей на образование. На практике это реализуется посредством пилотных проектов, в рамках которых предоставляется обучение по новым методикам и подходам к управлению классом, что способствует профессиональному развитию и повышению профессионализма учителей, расширяет возможности учителей и родителей по удовлетворению запросов детей с ограниченными возможностями и их специальных нужд (ПИКС, ЮНИСЕФ). Доноры также способствовали включению детей в сообщества, работая с местными сообществами в отношении прав детей с ограниченными возможностями (Every Child), предоставляя обучение членам местных сообществ или мобилизуя их на решение специальных нужд (Save the Children, Denmark). Отдельные проекты, поддержанные Министерством образования и науки КР, способствовали предоставлению доступа к образованию детям, не посещавшим школу, посредством обучения, повышения потенциала членов психолого-медико-педагогических консультаций. Работа по адаптации родителей начата Общественным объединением родителей детей инвалидов в селе Кокой (ОО "Бекнур" Таласской области), где социальные службы совместно с НПО района проводят обучение навыкам реабилитации врачей, социальных работников и родителей. Министерство здравоохранения поддержало в 2003 году ОФ "Инфанти" по открытию лечебно-физкультурного кабинета при Национальном центре педиатрии и детской хирургии. Целью кабинета было улучшение консультирования родителей разными специалистами (трудотерапевт, логопед, психолог, специалист по лечебной физкультуре) по вопросам ухода и выбора вспомогательного оборудования (коляски, ходунки, костыли, другие протезно-ортопедические средства) для детей с диагнозом ДЦП, синдромом Дауна, эпилепсией и другими заболеваниями из всех регионов страны. Более 40 НПО вовлечены в работу с детьми с особыми потребностями, в том числе реабилитационные центры "Оберег", "Ювентис", "Триумфатор". В Исфане общественный фонд "Тонус" открыл кабинет физической терапии, где более 300 детей с огра-

ниченными возможностями смогли улучшить состояние своего здоровья посредством физических упражнений. Бишкекский городской реабилитационный центр для людей с особыми потребностями, открытый мэрией города, также предоставляет возможность обучения и предоставление методической помощи социальным работникам по социальной реабилитации и трудотерапии, представляет базу для выполнения практических заданий для студентов, изучающих социальную работу. Однако, доступ к различным инициативам требует, чтобы дети соответствовали определенным критериям, что, следовательно, зависит от оценки их состояния и регистрации, осуществляемой медико-социальной экспертной комиссией, которая находится в ведомстве Департамента социального обеспечения, а психолого-медико-педагогические комиссии курируются Министерством образования и науки КР.

90. Медико-социальную экспертизу осуществляют медико-социальные экспертные комиссии в соответствии с Положением об учреждениях медико-социальной экспертизы в КР, утвержденным постановлением Правительства КР от 30 декабря 2002 года № 915. Служба медико-социальной экспертизы является структурным подразделением Центра медико-социальной экспертизы лиц с ограниченными возможностями при Государственном агентстве социального обеспечения при Правительстве Кыргызской Республики. Основными задачами и функциями медико-социальной экспертной комиссии являются:

- проведение экспертизы временной и стойкой утраты трудоспособности, установление факта наличия инвалидности, определение группы инвалидности, причин (обстоятельств и условий возникновения), сроков и времени наступления инвалидности, потребности инвалида в различных видах социальной защиты
- определение нуждаемости инвалидов в дополнительных видах помощи (пострадавшим от трудового увечья), технических средствах реабилитации, медицинской и профессиональной реабилитации
- определение для инвалидов условий и видов труда, работы и профессий, доступных состоянию их здоровья, а также условий и методов, при помощи которых нарушенная трудоспособность может быть восстановлена или повышена
- установление степени утраты профессиональной трудоспособности (в процентах) для лиц, получивших увечье или иное повреждение здоровья, связанное с исполнением ими трудовых обязанностей, и необходимость осуществления дополнительных мер социальной защиты
- определение потребности инвалидов во вспомогательных средствах передвижения (кресла-коляски, велоколяски).

По направлению органов социальной защиты:

- проведение посмертной экспертизы
- установление инвалидности за прошлое время
- проверка правильности использования труда инвалидов на работе в соответствии с рекомендациями МСЭК
- оказание содействия инвалидам в получении равных возможностей для жизни, учебы и трудовой деятельности в пределах функциональных обязанностей

- оказание консультативной помощи врачам лечебно-профилактических учреждений по вопросам МСЭ, в том числе консультативное освидетельствование инвалидов и больных

Освидетельствование в МСЭК производится по обращению лечебно-профилактического учреждения, гражданина (потерпевшего или его представителя), работодателя, государственной инспекции труда или суда при представлении медицинских документов, акта о несчастном случае или профессиональном заболевании или другого документа о несчастном случае, связанном с исполнением трудовых обязанностей. Учреждение здравоохранения направляет в установленном порядке гражданина на медико-социальную экспертизу после проведения полного всестороннего медицинского обследования в условиях стационара с применением необходимых диагностических, функциональных исследований, соответствующего восстановительного лечения при наличии исчерпывающих данных, свидетельствующих о стойких нарушениях функций организма, обусловленных заболеваниями, последствиями травм и дефектов. В направлении учреждения здравоохранения указываются сведения о состоянии здоровья гражданина, отражающие степень нарушения функций органов и систем, состояние компенсаторных возможностей организма, а также результаты проведенных реабилитационных мероприятий. Эксперты комиссий, проводящие медико-социальную экспертизу, рассматривают представленные документы (клинико-функциональные, социально-бытовые, профессионально-трудовые, психологические и другие данные), проводят личный осмотр гражданина, оценивают степень ограничения его жизнедеятельности и коллегиально обсуждают полученные результаты. Основаниями для признания лица инвалидом являются:

- нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами
- ограничение жизнедеятельности (полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться или заниматься трудовой деятельностью)
- необходимость осуществления мер социальной защиты гражданина.

Наличие одного из указанных признаков не является условием, достаточным для признания лица инвалидом. Решение о признании лица инвалидом либо об отказе в установлении инвалидности принимается полным составом экспертов, принимающих экспертное решение, простым большинством голосов. Если председатель или остальные члены комиссии не согласны с принятым решением, то в акт освидетельствования заносится их особое мнение. Лицу, проходившему медико-социальную экспертизу, или его законному представителю решение объявляется руководителем учреждения в присутствии всех экспертов, принимавших это решение. Эксперты, принимающие экспертное решение, дают по нему разъяснения освидетельствуемому или его законному представителю.

91. Роль и функции психолого-медико-педагогических консультаций установлены постановлением Правительства КР от 21 июня 1999 года. Они включают в себя республиканскую психолого-медико-педагогическую консультацию, которая курируется МОиН, а также 6 областными, 9 городскими и районными ПМПК. Их функциями является оценка трудностей детей с учебой, направление их в специальные дошкольные учреждения и специализированные школы-интернаты, консультирование родителей, подготовка рекомендаций по потребностям в медицинской помощи и социальном обеспечении. Они также

выявляют детей-инвалидов, которым может понадобиться дополнительная помощь, ставят их на учет, а также ведут наблюдение в отношении развития и степени социальной адаптации выпускников специализированных образовательных учреждений. ПМПК работают в тесном сотрудничестве с департаментами образования, учреждениями здравоохранения, органами социального обеспечения и соответствующими общественными организациями. Республиканская психолого-медико-педагогическая консультация помимо общих функций выполняет координирующую, методическую и надзорную роль, что включает в себя рассмотрение сложных и спорных случаев на основании документов, представленных областными, районными или городскими психолого-медико-педагогическими консультациями. Она также занимается составлением программы обучения для специализированных школ-интернатов, дошкольных учреждений, классов и специальных групп педагогических институтов, развивает сеть специализированных учреждений образования, разрабатывает речевую терапию и оказывает медицинские услуги для детей с психологическими или физическими нарушениями, содействует межведомственным контактам между МЗ, ГАСО и НПО. В рамках своей надзорной роли республиканская психолого-медико-педагогическая консультация проводит профилактические осмотры сирот и других детей, обучаемых в домах ребенка и школах-интернатах для сирот, ведет национальный реестр детей-инвалидов.

92. Количество детей инвалидов в стране растет, что связано как с дефектами развития, так и внешними причинами. По-видимому, в первом случае речь идет о недоступности медико-генетической помощи и слабости служб планирования семьи. Приводящий к инвалидности травматизм связан опять же с безнадзорностью, отсутствием внимания и надлежащего обучения детей. В стране создана сеть организаций, направленных на оказание помощи детям инвалидам и их семьям. Проводятся мероприятия по интеграции таких детей в общество. Однако для этого необходимы значительные усилия и финансирование как со стороны государства, так и гражданского сектора, международных организаций и самих родителей. Разработанные и апробированные при поддержке международных организаций услуги, расширяющие возможности детей инвалидов, носили пилотный характер и потребуют значительного времени для внедрения в практику. Так, развитию инклюзивного образования препятствуют нехватка учителей, ограниченный доступ к услугам логопедов, дефицит адекватных учебных материалов и оборудования. Одним из главных барьеров в совместном обучении является отсутствие индивидуальных учебных программ – все дети обучаются по общей программе, не учитывающей обучение детей с особыми потребностями. Из числа опрошенных родителей 63% считают, что уровень школьной программы, имеющей методику по инклюзивному образованию, низкий и самый низкий. С этим утверждением согласны 45% директоров и завучей школ. В пилотных школах 46% директоров и завучей отметили, что школа предоставляет знания среднего качества, а 53% родителей просто не ответили на данный вопрос. 37% родителей и 54% опрошенных педагогов говорят о малом времени учителей, потраченном на выполнение дополнительной работы с детьми с особыми потребностями. 50% педагогов оценили как средний уровень использования прогрессивных методов при обучении детей с особыми потребностями. 54% опрошенных директоров и завучей, 63% родителей считают, что уровень условий для обеспечения качественного процесса школьного образования для таких детей очень низкий.

C. Охрана здоровья и медицинское обслуживание (статья 24)

93. Вопросы детского, младенческого и материнского здоровья являются приоритетными в КР. Основные инвестиции вкладываются в обучение и консультирование медицинских работников, создание инфраструктуры и оснащение организаций здравоохранения. Высокая политическая приверженность подтверждается включением в программу государственных гарантий детей до 5 лет, беременных и кормящих грудью женщин, а также обеспечением контрацептивными средствами. Этому же способствовало создание Национального центра и отделения по материнскому и детскому здоровью; государственное финансирование приобретения вакцин; принятие перинатальной программы, а также внедрение обновленных курсов по материнскому и детскому здоровью в программы обучения Кыргызского государственного медицинского института по переподготовке медицинских работников. Уровень населения, не имеющего доступа к услугам здравоохранения, снизился в 2000-2004 годах с 11,4% до 7,8%[54]. Несмотря на то, что медицинские услуги доступны широкому кругу граждан, их стоимость и удаленность медицинских учреждений от некоторых населенных пунктов являются серьезным препятствием, особенно для населения сельской местности. Согласно Программе государственных гарантий по социальному статусу к перечню категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной медико-санитарной помощи[55], на амбулаторном уровне и в стационарах, отнесены:

- инвалиды с детства
- дети-инвалиды в возрасте до 18 лет
- дети в возрасте до 5 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 лет из многодетных семей, имеющих 4-х и более несовершеннолетних детей (при предъявлении справки органов социальной защиты или от социального работника айыл окмоту).

В данном Перечне к категориям граждан, имеющих право на возмещение до 75% от утвержденной средней стоимости стационарного лечения, и др. 50% от стоимости медицинских услуг по Прейскуранту цен при амбулаторном лечении, относятся дети от 5 лет и до достижения ими возраста 16 лет (учащиеся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 18 лет). В тоже время на практике население, в том числе дети из многодетных семей и дети инвалиды оплачивают медицинские услуги, что является проблемой для малообеспеченных слоев населения. С 2006 года значительно расширены бесплатные виды медицинских услуг по Программе государственных гарантий (ПГГ) для детей в возрасте до 5 лет, женщин в период беременности и родов, что значительно улучшило охват медицинским обслуживанием детей и беременных женщин. Из средств SWAP на данные цели было дополнительно направлено 136,2 млн. сомов в 2006 году и 149,9 млн. сомов - в 2007 году. В 2006 году произошло также значительное

[54] Стратегия развития страны на 2007-2010 годы.

[55] Программа государственных гарантий бесплатно и на льготных условиях, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 апреля 2008 года, № 192.

расширение ДП ОМС, куда вошли лекарства, рекомендуемые программой ИВБДВ, а также необходимые для лечения детей с микронутриентной недостаточностью. Для снижения уровня врожденных аномалий, в ДП ОМС были включены фолиевая кислота и железо для всех беременных женщин. С целью сохранения и улучшения здоровья матери и ребенка в стране принят ряд нормативных правовых актов, в том числе:

- Закон КР "О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей" (от 17.12.08 года, № 263) и постановление Правительства "О реализации Закона Кыргызской Республики "О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей" (от 13 ноября 2009 года, № 703)
- Программа по улучшению перинатальной помощи в КР на 2008–2017 годы (приказ МЗ КР от 20.06.2008 года, № 315)
- приказ МЗ КР "Об организации работы родильных домов (отделений) и дальнейшем улучшении качества акушерско-гинекологической и неонатальной помощи в Кыргызской Республике" (от 05.03.09 года, № 92)
- приказ МЗ КР от 03.06.09 года № 345/24/12 "О реализации Постановления Правительства Кыргызской Республики и Совета федерации профсоюзов Кыргызстана от 19.06.2009 года № 460 "О мерах по организации летнего отдыха детей и подростков в 2009 году".
- приказ МЗ КР от 05.11.09 года № 751 "Об утверждении Плана действий Министерства здравоохранения по реформированию системы защиты детей и развитию социальных услуг населению в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы".

Разработаны стандарты услуг здоровья, дружественные к молодежи (УЗДМ) и определены три пилотные организации для тестирования стандартов УЗДМ (студенческая поликлиника в г. Бишкек, Жалалабадский центр охраны репродуктивного здоровья, филиал НПО "АРЗ" город Каракол). После тестирования инструментов качества предоставления УЗДМ будет проведено обучение и оснащение пилотных организаций здравоохранения с последующим утверждением стандартов УЗДМ на уровне МЗ КР. Минздравом проводится пересмотр приказа от 20 июня 2000 года № 202 "Об оказании населению первичной медико-санитарной помощи", в котором будут решаться вопросы охраны здоровья населения КР, включая вопросы репродуктивного здоровья детей и подростков.

94. Ежегодно среди детей регистрируется около 500 тыс. новых случаев заболеваний. Под диспансерным наблюдением в среднем ежегодно находится около 300 тыс. детей с хроническими заболеваниями. В структуре общей заболеваемости детей ведущее место занимают болезни органов дыхания - 43,7%, инфекционные и паразитарные болезни - 11,2%, болезни органов пищеварения - 9,1% и крови и кроветворных органов – 7,3%. По результатам профилактических медицинских осмотров в 2008 году от общего количества осмотренных школьников в 10,3% случаев выявлена соматическая патология. Нарушение осанки было выявлено у 16 857 детей, нарушение зрения – у 15 997 детей и нарушение слуха – у 3 611 детей, отставание в физическом развитии - у 8 789 детей. Практически к окончанию школы у каждого третьего или четвертого подростка имеется заболевание хронической формы.

95. Важнейшим фактором укрепления здоровья и уменьшения смертности детей является их своевременная иммунизация. Согласно Закону КР об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний (от 21.12.01 года, № 800), иммунизация детей до двух лет является бесплатной. В стране утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 мая 2006 года № 369 национальная программа "Иммунопрофилактика" на 2006-2010 годы. С 2005 года государственный бюджет республики финансирует закупку вакцин для детей. При этом доля государственного финансирования иммунизации достигла в 2008 году 60%. Удается сохранить высокий уровень охвата вакцинации детей. Так, охват прививками против кори в 2008 году составил 99,1%. В последние годы в стране не было зарегистрировано случаев заболевания полиомиелитом, значительно снизилась заболеваемость дифтерией, корью и гепатитом В. Для увеличения охвата прививками детей до 1 года жизни успешно используются Европейские недели иммунизации. Однако финансирование программ иммунизации продолжает зависеть от международной гуманитарной помощи.

96. Полноценное, сбалансированное питание является обязательным условием для обеспечения роста и развития детей, профилактики заболеваний и функциональных отклонений, повышения работоспособности и успеваемости. По данным государственной санитарно-эпидемиологической службы республики в 2008 году в 7,4% исследованных проб пищевых продуктов были установлены отклонения по химическим показателям (нитратам - 1,9%, микотоксинам - 1,3%, пестицидам - 0,2%) и в 8,4% - по микробиологическим показателям. Некачественное питание связано с несбалансированностью рациона по основным пищевым веществам, нарушением режима питания, несоответствием калорийности потребляемой пищи и фактическими энерготратами детей. В рационах питания детей отмечено повышенное содержание жиров животного происхождения, что увеличивает риск возникновения обменных нарушений. Недостаточное потребление белка, витаминов и других жизненно необходимых макро и микронутриентов в детском и юношеском возрасте отрицательно сказывается на общей заболеваемости, успеваемости, снижает сопротивляемость к различным заболеваниям, стрессам, к воздействию неблагоприятных факторов окружающей среды, в конечном итоге, препятствует формированию здорового поколения. Учитывая, что целью национальной политики в области здорового питания является сохранение и укрепление здоровья населения, профилактика заболеваний, связанных с неполноценным питанием детей и взрослых, Правительство Кыргызской Республики предпринимает меры, направленные на предупреждение негативных последствий йоддефицитных заболеваний и железодефицитных состояний. Вопросы преодоления йододефицитных и железодефицитных расстройств нашли отражение в программных документах Правительства, в том числе в "Комплексных основах развития Кыргызстана", Стратегии развития страны до 2011 года, а также в Национальной программе "Укрепление здоровья народа Кыргызской Республики" на 2004-2010 годы. Важным звеном в укреплении здоровья детей является организация питания школьников. Для решения данной проблемы был издан Указ Президента КР "Об организации питания учащихся в общеобразовательных школах Кыргызской Республики" от 12.07.2006 года, № 372. В 2008 году горячим питанием было охвачено более 400 тысяч учащихся 1-4-х классов. Улучшение организации питания в детских коллективах, а также увеличение дотаций на эти цели из местных бюджетов способствует снижению заболеваемости детей и укреплению их здоровья.

97. Кыргызская Республика относится к эндемичным регионам по низкому природному содержанию йода в почве, воде и, соответственно, в пищевых продуктах. Это способствует высокой распространенности йододефицитных забо-

леваний (ЙДЗ), которое экспертами ЮНИСЕФ оценивается как эндемия средней степени тяжести. Ретроспективный анализ данных заболеваемости выявил повышенные уровни поражения щитовидной железы у детей и подростков. Частота эндемического зоба по разным регионам составляла от 30% до 87%. В городах Бишкек и Ош у 60% обследованных новорожденных был установлен недостаточный уровень гормона щитовидной железы, что может способствовать задержке умственного развития. В целях проведения неотложных мероприятий по снижению уровня ЙДЗ принят Закон КР "О профилактике йододефицитных заболеваний" от 18.02.2000 года № 40 и подзаконные акты по его реализации. Также налажено производство йодированной соли на 12 предприятиях республики, что позволило обеспечить 60% потребности населения. Насыщение рынка йодированной солью и повышение информированности населения о проблемах йододефицита положительно повлияло на снижение уровня йододефицитных расстройств. Несмотря на положительную динамику по обеспечению населения йодированной солью, по данным государственной санитарно-эпидемиологической службы республики в 2008 году в 26,5% исследованных проб пищевой соли обнаружено заниженное содержание йода, в результате было забраковано 35 194 кг недоброкачественной соли. Наибольшее количество отклонений по содержанию йода в соли было установлено в Чуйской, Нарынской, Баткенской и Иссык-Кульской областях. По данным МИКС в 76,1% домовладений используется качественно иодизированная соль. По инициативе МЗ КР и поддержке ЮНИСЕФ для закрепления достигнутых результатов в республике разработана "Программа по снижению уровня йододефицитных заболеваний в Кыргызской Республике на 2010-2014 годы".

98. Другой серьезной проблемой для детского населения республики является заболеваемость железодефицитной анемией. В структуре болезней крови железодефицитные анемии занимают 94,6%. По данным Национального центра педиатрии и детской хирургии анемия различной степени тяжести выявлена у детей в возрасте от 0 до 16 лет в 27,2% случаев, наиболее высокий процент отмечен у детей в Ошской области (41,1%). В сельской местности этот показатель составляет 34,2% и в городской – 19,7%. Анемия у детей грудного возраста выявлена в 62,8% случаев, раннего возраста – 41,6%, дошкольного – 25,5% и школьного – 20,9%. В целях снижения уровня заболеваемости населения железодефицитной анемией и обеспечения его продуктами питания, обогащенными комплексом добавок железа, цинка, витаминов (В1, В2, В3, фолиевой кислоты), приняты: Закон КР "Об обогащении муки хлебопекарной"; "Концепция национальной политики в области здорового функционального питания"; Программа по снижению уровня железодефицитных анемий и недостаточности витамина А, создан Национальный Совет по сертификации продуктов питания. В республике налажено производство муки, обогащенной препаратами железа и комплексом витаминов. В ответ на ухудшающуюся ситуацию в статусе питания детей в Таласской области (27% детей раннего возраста отстает в росте) начаты мероприятия по обучению матерей рациональному питанию детей через вовлечение сельских комитетов здоровья и переобучение медицинских работников. Проводятся туры витаминизации витамином А детей в возрасте от 6 до 59 мес., а также матерей в течение первых восьми недель после родов, при поддержке ЮНИСЕФ.

99. В Кыргызской Республике сохраняется высокий уровень материнской смертности. По данным МЗ, в 2009 году показатель материнской смертности составил 75,3 на 100 000 детей, рожденных живыми, что на 27,8% выше показателя 2008 года (58,9 на 100 000 живорожденных) и на 65,5% выше показателя 2000 года (45,5 на 100 000 живорожденных). Рост показателя отмечался в На-

рынской, Ошской и Чуйской областях, а также в городе Ош (43,2 в городе и 61,2 – в сельской местности), Для сравнения, в Европе этот показатель составляет 15,05[56]. Считается, что данные официальной статистики занижены. Так, согласно данным исследований, уровень материнской смертности составляет 104 случая смертельных исходов на 100 000 живорождений[57] (2006 год). В 2009 году показатель материнской смертности по данным Республиканского медико-информационного центра (РМИЦ) составил 69,1 на 100 000 живорожденных. Рост показателя отмечается в Нарынской, Ошской и Чуйской областях, а также в городе Ош. Из общего числа умерших женщин 81 умерли в родах и послеродовом периоде. Анализ показывает, что почти каждая третья умершая женщина не состояла на учете по беременности, а 44% женщин входили в группу риска по возрасту. Факты свидетельствуют о наличии до беременности фоновых экстрагенитальных заболеваний у женщин (декомпенсированные сердечнососудистые заболевания, нефриты, лейкоз, туберкулез и др.), обострившихся во время беременности и приведших к летальному исходу. По случаям материнской смертности осуществляется прокурорский надзор. Так, по факту смерти роженицы О. прокуратурой Алайского района Ошской области возбуждено уголовное дело по статья 119, часть 2 (Ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей медицинским работником) и по статья 121, часть 2 (Оставление в опасности) УК Кыргызской Республики. Одной из причин высокой смертности эксперты называют значительное увеличение числа родов с различными осложнениями. Межродовой интервал, хотя и увеличился по сравнению с 1990 года, но у 11% женщин он остается слишком коротким. Другие причины роста материнской смертности становятся очевидными при анализе данных по индикатору ЦРТ 5 "Доля родов в присутствии квалифицированного медицинского персонала". В 2008 году этот показатель составил 98,5%, что ниже базового показателя. При этом данные исследований существенно расходятся с официальными: по данным кластерного обследования, процент женщин, которым при родах была оказана помощь квалифицированным персоналом, составил всего 76%[58]. Однако эти данные не отражают существующих проблем, связанных с качеством медицинской помощи и ее доступностью, особенно для жительниц сельских и отдаленных районов. Доступ к медицинским услугам ограничивается вследствие роста размера неформальных платежей за роды. Рост внутренней миграции приводит к появлению категории не прописанных по месту жительства женщин, соответственно, они не становятся на медицинский учет. Согласно Закону КР о "Государственном пакете социальных гарантий", принятому в рамках реализации программы "Манас таалими", беременную женщину должны зарегистрировать независимо от наличия прописки, однако уровень осведомленности населения о такой мере очень низкий. Кроме того, в связи с ростом внешней трудовой миграции, беременные женщины не наблюдаются в период беременности, возвращаясь в страну перед родами. Ощущается острая нехватка квалифицированных специалистов. В ряде областей не хватает врачей неанатологов, акушеров-гинекологов. Например, в Баткенской области работают только 2 акушера-гинеколога. В 2 раза увеличилось, по сравнению с 1990 года, число людей с болезнями крови и кроветворных органов, из которых 96% приходится на долю железодефицитной анемии. Анемией страда-

[56] Обеспечение безопасной беременности. Национальный семинар "Что кроется за цифрами" в Кыргызстане Бишкек, Кыргызстан, 14-17 ноября, 2006, с. 1.

[57] Кластерное обследование по многим показателям, НСК, UNICEF, 2006, с. 14.

[58] В беднейшем и богатейшем квинтилях такую помощь получили соответственно 60,1% и 96,3% женщин. Кластерное обследование по многим показателям, НСК, UNICEF, 2006, с. 15.

ют около 60% женщин репродуктивного возраста. Наиболее высокий показатель в региональном разрезе – в Джалал-Абадской области. Информированность населения, особенно в сельской местности, о методах планирования семьи, сохранении репродуктивного здоровья, безопасных способах контрацепции недостаточна. В силу этих причин по-прежнему велико количество абортов, десятая часть всех зарегистрированных случаев материнской смертности связана именно с ними. Зарегистрированное официальной статистикой снижение числа абортов[59] связано с ростом числа частных клиник, производящих аборты и не регистрирующих их в статистических органах. С 2002 года в сельской местности созданы Сельские комитеты здоровья, целью которых является информирование населения о вопросах здравоохранения, в том числе о репродуктивном здоровье. Существует также ряд немедицинских явлений, влияющих на материнскую смертность. К их числу можно отнести ранние браки, статистика по которым стала доступна только в последние три года. Последствиями данного явления неизбежно будут не только ухудшение состояния здоровья женщин, но и ограничение возможностей получения образования и профессиональной подготовки ими самими, а также их детьми, так как существует прямая корреляция между уровнем образования матери и показателями здоровья и грамотности ее детей. Кроме того, увеличивается число близкородственных браков, что ведет в дальнейшем к тяжелым последствиям протекания беременности и летальным исходам. На рост материнской смертности и состояние репродуктивного здоровья оказывают влияние тяжелые трудовые нагрузки, которые несут на себе беременные женщины. Они продолжают осуществлять ведение домашнего хозяйства и уход за членами семьи, совмещая это с доходоприносящей деятельностью в неформальном секторе занятости. Система государственной поддержки материнства работающих матерей неэффективна. Время выхода в отпуск по беременности и родам, его продолжительность, несмотря на существование статья 307 Трудового кодекса КР, зависят больше от субъективного отношения работодателя к вопросам материнства в целом и конкретной работнице, в частности, (чем от законодательства). Размер пособия по беременности и родам, входящий в социальный пакет льгот, составляет всего 7 расчетных показателей (700 сом). Тяжелые экономические условия и страх потерять работу приводят к тому, что женщины практически не используют отпуск по беременности и родам.

100. В КР женщины имеют доступ к хорошо налаженной системе предоставления антенатальных услуг и помощи во время родов: 96,6% беременных женщин получают антенатальный уход и 97% - рожают в больницах под наблюдением обученного медицинского работника. Кроме того, в 48% родильных учреждений внедряется улучшенная практика оказания перинатальной помощи. Мониторинг в этих учреждениях показывает уменьшение случаев послеродового кровотечения и увеличение случаев активного ведения родов в третьем периоде. Около 55% родовспомогательных учреждений внедрили эффективные технологии ВОЗ "Обеспечение безопасной беременности/содействие повышению эффективной перинатальной помощи" (ОББ/СПЭП), которые могут дать реальное снижение уровня материнской смертности. С внедрением программы снизилось использование медикаментов, крови и ее продуктов с 20% до 3%, что отразилось в значительном улучшении показателей здоровья матери и новорожденного. Создан Национальный центр здоровья матери и ребенка и отдел здоровья матери и ребенка при Минздраве. Утверждена Перинатальная программа

[59] В 2004 году этот показатель составлял 14,2 случая на 1 000 женщин, в 2007 году – 11,9. Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек. 2007, с. 62-63.

Кыргызской Республики на 2008-2017 годы и план мероприятий по ее реализации (приказ МЗ КР № 315 от 20.06.2008 года). Реализация этой Программы позволит на краткосрочном этапе стабилизировать ситуацию, а в последующие годы снизить показатели младенческой и материнской смертности. Восемнадцать клинических протоколов по антенатальной помощи и ведению родов были одобрены Экспертным комитетом в 2008 году. Утвержден ряд клинических протоколов, включая профилактику передачи ВИЧ от инфицированной матери к ребенку, СПИДа у детей, консультирование до и после тестирования на ВИЧ. Охват контрацептивами, согласно кластерному исследованию, проведенному ЮНИСЕФ, составляет 47,8%[60]. Однако, по данным Минздрава, использование контрацептивов женщинами в возрасте 15-49 лет в 2008 году снизилось по сравнению с 2000 года на 6% и составило в 2008 году 33,1% (в 2007 году – 35,9 %)[61]. Эффективная контрацепция обуславливает уменьшение количества нежелательной беременности, абортов и родов, а также способствует сокращению смертности в связи с осложнениями во время беременности. Увеличился интервал между родами, снизился уровень ранних браков с 12,3% до 7,7%[62] и уровень фертильности с 3,4% (1997 год) до 2,8% (2006 год) в основном за счет возрастной группы 15-19 лет[63].

101. В структуре материнской смертности преобладают так называемые предотвратимые факторы[64]. Преобладание этих причин отражает проблему низкой образованности и информированности беременных женщин об основных признаках угроз беременности, недостаточного доступа беременных женщин к медицинским услугам, низкой квалификации медицинских работников первичного звена по ведению беременности, отсутствия преемственности между первичным звеном здравоохранения и вторичным, позднего распознавания осложнений, недостаточной подготовки врачей акушеров-гинекологов по безопасному ведению родов, оказанию реанимационной помощи. Снижение материнской смертности зависит от трех ключевых факторов: (a) дальнейшего распространения программы по эффективной перинатальной помощи, обучения и менторства в тех родильных учреждениях, где она внедряется; (b) менторства и обучения по оказанию неотложной акушерской помощи, включая кровотечения и эклампсию и (c) обеспечения доступа к услугам по репродуктивному здоровью, особенно для женщин, проживающих в отдаленной и сельской местности.

102. По мнению специалистов, средний возраст первого сексуального контакта наблюдается у детей до 14 лет[65]. С 2005 года отмечается устойчивый рост рождаемости у женщин добрачного возраста (15-17 лет), с 4,5 детей на 1 000 женщин этого возраста в 2005 год, до 4,7 – в 2008 году (более 1 600 случаев в год). Наиболее высокий показатель отмечается в Чуйской области (9,4 детей на 1 000 женщин этого возраста). Количество официально зарегистрированных абортов у женщин 12-19 лет в 2008 году составило 1 815 или 4,0 на 1 000 женщин этого возраста. Ежегодно официально регистрируется 11-12 бра-

[60] Кластерное обследование по множественным показателям, ЮНИСЕФ и МЗ КР, 2007 год.

[61] Женщины и мужчины в Кыргызской Республике. 2005-2008. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек, 2009, с. 65.

[62] Demographic Health survey, 1997.

[63] Dirk Westhof. Trends in Child Indicators in Kyrgyzstan, 1997-2006, UNICEF, 2007. Unpublished report.

[64] К ним относятся гестозы (23%), и акушерские кровотечения (20%).

[65] Государственная программа по предупреждению эпидемии ВИЧ/СПИДа и ее социально-экономических последствий в Кыргызской Республике на 2006-2010 годы. Бишкек, с. 39.

ков, в которых невеста младше 16 лет и около 300 случаев, когда невеста младше 17 лет. Помимо этого, как указывалось в других разделах данного доклада, в ряде случаев браки заключаются по мусульманским обрядам без официальной регистрации. Опасная сексуальная практика приводят к заражению детей и подростков инфекцией, передающей половым путем (ИППП). Так, в 2006 году было зарегистрировано 57 случаев ИППП, не считая врожденного сифилиса. Кроме того, за отчетный период в стране ежегодно регистрировалось от 22 в 2007 году до 56 в 2004 году случаев врожденного сифилиса. Большинство больных сифилисом беременных женщин не наблюдались у врача, либо встали на диспансерный учет на поздних сроках беременности. Так, в 2005 году из 45 матерей детей, больных врожденным сифилисом, 90% не состояли на учете по беременности. От 35% детей с врожденным сифилисом родители отказались в 2005 году (2004 год – 20%)[66]. Начиная с 2003 года происходит ежегодный рост передачи ВИЧ-инфекции половым путем, который в последние три года колеблется от 26% до 32%. Табуированность тем, связанных с репродуктивным и сексуальным здоровьем, а также с сексуальными отношениями, не позволяет проводить мониторинг тенденций сексуального поведения подростков в стране. В этой связи сведения об опасных формах поведения и сексуальной практике, необходимые для планирования и осуществления профилактических программ, отсутствуют либо основываются на скудных нерепрезентативных исследованиях, экспертных заключениях и предположениях. Тем не менее, информация о ранних браках, родах и абортах и инфицировании ИППП среди детей свидетельствует о наличии данной проблемы. Более того, ее масштабы, по-видимому, шире, чем данные официальной статистики. Однако существует всего 21 пилотная "здоровая школа" (1,1% от числа школ в стране), в основном в столице, где на специальных уроках обсуждаются аспекты репродуктивного здоровья. Такого рода инициативы особенно важны в обществе, где в силу существующих стереотипов не сложилась традиция обсуждения этих вопросов в семье. Наблюдается дефицит специальной литературы по формированию здорового образа жизни, семейному воспитанию, планированию семьи. Первая школьная программа по обучению вопросам профилактики ВИЧ-инфекции и ИППП с элементами здорового образа жизни была разработана в стране в 1999 году. После этого был подготовлен ряд других программ. Однако, ни одна из них до настоящего времени не включена в обязательную школьную программу, не разработаны также стандарты обучения. Преподавание данных вопросов включено во внеурочные мероприятия, что не позволяет обеспечить их систематичность, комплексность и обеспечить полноту представляемой информации. По сути, преподавание проводится лишь по инициативе заинтересованных учителей либо в рамках пилотных проектов. Отсутствие разъяснительной работы среди родителей и общественности приводит к противодействию сексуальному образованию. При этом в обществе, а также среди учителей и врачей до настоящего времени идут жесткие дебаты о необходимости обучения школьников методам профилактики передачи ВИЧ и ИППП половым путем, сохранения сексуального и репродуктивного здоровья.

103. Результаты эпидемиологических исследований свидетельствуют об увеличении в два раза числа лиц, потребляющих табак, особенно среди молодежи. В школах Кыргызстана по данным Глобального опроса (2008 год) подростков по табакокурению 26% мальчиков и 11% девочек в возрасте 13-15 лет уже пробовали курить. Потребителями табачных изделий в момент опроса являлись 7,2% школьников, а 6,8% мальчиков и 2,2% девочек – "текущие" курильщики

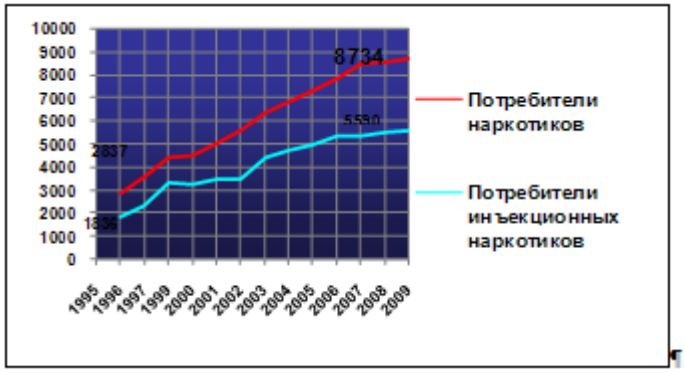
[66] Преодоление глобальных проблем здравоохранения: Национальный ответ на ВИЧ-инфекцию, ТБ и малярию в Кыргызской Республике. Бишкек, 2009, с. 76, 148.

сигарет. По данным опроса студентов медицинских ВУЗов города Бишкек (2008 год) "текущими" курильщиками были 50-61% юношей и 28% девушек. Осознавая важность проблемы, КР в 2006 году ратифицирована Рамочная Конвенция ВОЗ по борьбе против табака и принят Закон КР "О защите здоровья граждан Кыргызской Республики от вредного воздействия табака". Постановлением Правительства от 4 апреля 2008 года была принята Государственная программа по защите здоровья граждан КР от вредного воздействия табака на 2008-2015 годы и краткосрочный план по ее выполнению, создан межсекторальный координационный совет по защите здоровья граждан при Правительстве.

104. Согласно официальным данным на 01.01.2010 года в республике официально было зарегистрировано 8 734 потребителя наркотиков; по сравнению с 2003 годом количество официально зарегистрированных потребителей наркотиков выросло на 38%. По официальным данным 64% наркозависимых потребляли наркотики путем инъекций, а по оценочным данным (ПИН) составляли 96%. Основным препаратом является героин. Наркопотребление распространяется по всем регионам Кыргызской республики, но наибольшее число случаев зарегистрировано в городе Бишкек и Чуйской области, а самое малое – в Нарынской области (рис. 4).

Рисунок 4

Распространенность потребителей наркотиков по официальным данным за 1996-2007 годы в Кыргызской Республике



Однако, по оценкам ЮНОДК[67] (2006 год) количество проблемных потребителей наркотиков в стране в 3,4 раза выше и составляет 26 тысяч человек, из них около 25 тысяч человек потребляют наркотики инъекционным путем. Пробы наркотиков начинаются в молодом возрасте - возраст первой инъекции по оценкам ЮНОДК (2006 год) в среднем составляет 22 года. Однако исследование среди школьников 10 классов в 2006 году выявило, что более 5% опрошенных хотя бы один раз в жизни пробовали наркотики, 2,4% из них пробовали препараты конопли (марихуана), а 0,5% – употребляли марихуану регулярно (более 40 раз). 3,7% респондентов сообщили о пробах ингалянтов[68]. Наркомания в большей степени распространена в городе, чем в сельской местности (до 75% от общего числа официально зарегистрированных потребителей наркотиков проживают в городской местности).

[67] ЮНОДК – Комиссия ООН по наркотикам и преступности.

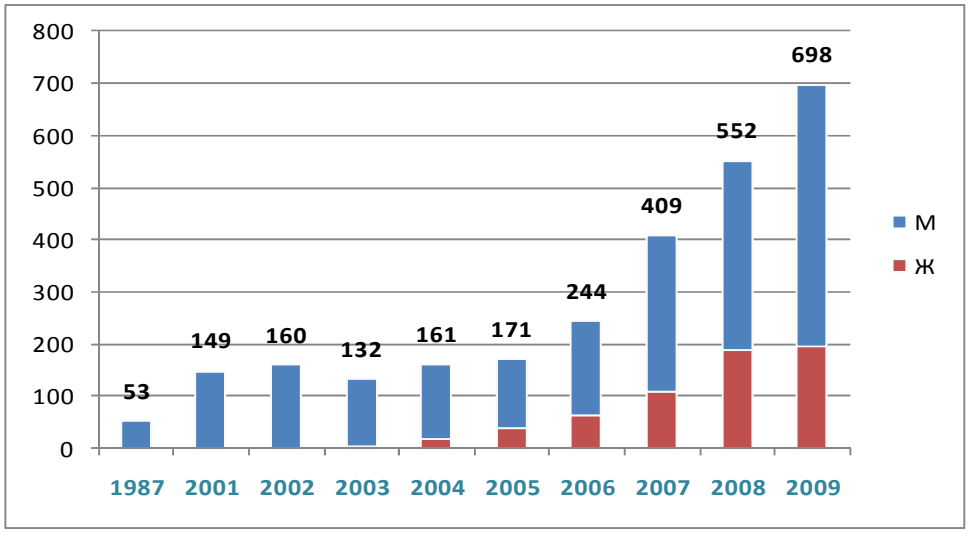
[68] Преодоление глобальных проблем здравоохранения: Национальный ответ на ВИЧ-инфекцию, ТБ и малярию в Кыргызской Республике. Бишкек, 2009, с. 78.

105. Стратегия развития КР до 2011 года направлена на достижение Целей развития тысячелетия, в частности, Цели 6 – преодоление СПИДа, туберкулеза и малярии. Помимо этого, снижение смертности и заболеваемости туберкулезом, ограничение распространения ВИЧ-инфекции и наркомании установлены в качестве приоритетов Национальной программы реформы здравоохранения "Манас таалими". В 2004 году была принята национальная программа "Укрепление здоровья народа Кыргызской Республики" на 2004-2010 годы. Следует отметить, что текущие значения национальных индикаторов еще далеки от целевых показателей. Лишь по показателям, связанным с туберкулезом и малярией, наблюдается определенный прогресс в достижении целевых значений индикаторов.

106. Угроза эпидемии ВИЧ-инфекции в КР продолжает нарастать и сопровождается увеличением новых случаев среди лиц молодого возраста, а также среди женщин и детей. Так, по состоянию на 1.01.2010 год выявлено 2 718 случаев ВИЧ-инфекции, в том числе в 2009 году выявлено самое большое число случаев ВИЧ-инфекции за весь период эпидемии – 687 человек (рис. 5). При этом за 2006-2007 годы количество случаев ВИЧ-инфекции в стране почти удвоилось, а за 2006-2009 годы - увеличилось в 3,2 раза по сравнению с предыдущим периодом эпидемии (1987-2005 годы). Однако, по оценкам МЗ, истинное количество людей, живущих с ВИЧ в КР, - от 4 200 до 5 000 человек, а оценочное число детей, живущих с ВИЧ, составляет 820 человек. Случаи ВИЧ-инфекции зарегистрированы во всех областях страны, но самое большое число случаев ВИЧ-инфекции зарегистрировано в городе Ош, Ошской и Чуйской областях, суммарное число которых составляет 2/3 (66,8%) от общего числа зарегистрированных лиц, живущих с ВИЦ (ЛЖВ) в стране. ВИЧ-инфекция распространяется чаще всего среди лиц в наиболее продуктивном возрасте. Наибольшее число случаев ВИЧ-инфекции зарегистрировано в возрастной группе 20-39 лет и составило 72,7% от всех зарегистрированных ЛЖВ. Если в 2005 году дети до 14 лет составляли 1,5%, то на 1.01.2010 года – 8,2% от числа официально зарегистрированных ЛЖВ. При этом значительная доля из них (7% из 8,2%) была зарегистрирована в 2007 и 2008 года и приходится на детей в возрасте до 4 лет, что было связано с регистрацией внутрибольничного способа передачи ВИЧ.

Рисунок 5

Регистрация новых случаев ВИЧ-инфекции у мужчин и женщин в Кыргызской Республике за 1987-2009 годы



Одновременно отмечается рост числа случаев инфицирования ВИЧ среди женщин. Если в 2001 году женщины составляли 9,5%, то в 2009 году – 26% (в 2008 году их было 33,6%). Количество женщин, живущих с ВИЧ, за последние 9 лет выросло в 218 раз. По этой же причине увеличилось число случаев передачи ВИЧ от инфицированной матери ребенку с 0 в 2005 году до 2,1% от числа зарегистрированных ЛЖВ в 2009 году. Так, всего в стране зарегистрировано 216 беременных женщин, в том числе почти половина - 99 человек (45,8%) – в 2009 году. Правительство Кыргызской Республики проводит большую работу по преодолению ВИЧ-инфекции. Страна следует рекомендациям ЮНГАСС (Специальная Сессия Генеральной Ассамблеи ООН) при разработке государственной политики в области ВИЧ-инфекции и своим обязательствам по реализации Целей развития тысячелетия. Завершается утвержденная постановлением Правительства КР от 6 июля 2006 года № 498 уже третья Государственная программа по предупреждению эпидемии ВИЧ/СПИДа и ее социально-экономических последствий в Кыргызской Республике на 2006-2010 годы (к настоящему времени уже две государственных программ по ВИЧ/СПИДу реализованы). В стране налажены устойчивые партнерские связи с государственными, неправительственными и международными организациями ЮНЭЙДС, ПРООН, ВОЗ, ЮНФПА, ЮСАИД, ЮНОДК, проектами ПОТЕНЦИАЛ, КААП, КАРХАП и другие. В настоящее время начат проект, поддерживаемый Правительством Германии (GTZ). Одним из крупнейших доноров является Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией. Более 80 неправительственных организаций, включая религиозных лидеров и местные сообщества, вовлечены в реализацию Государственной программы. Для своевременного предупреждения путей передачи ВИЧ-инфекции от матери к ребенку проводится обязательное (с информированного согласия) тестирование на наличие ВИЧ всех состоящих на учете беременных женщин. Но эффективность таких мер находится под сомнением, так как за 2009 год выявляемость ВИЧ у беременных составляла 0,003%, что в условиях финансового кризиса и недостаточности ресурсов является необоснованным. Тем более, что беременные из групп риска часто не наблюдаются в медицинских учреждениях по поводу беременности. С 2005 года проводится антиретровирусная терапия ВИЧ-позитивных и больных СПИДом. На конец 2009 года лечение получают 313 ЛЖВ, в том числе 112 детей, из них 17 детей, рожденных от ВИЧ - инфицированных матерей. Дети, получающие антиретровирусную терапию (АРВТ), имеют высокую приверженность к лечению по сравнению со взрослыми ЛЖВ. Однако зарегистрированы случаи отказа родителей от назначения АРВ препаратов их детям, как с профилактической целью, так и для лечения в связи с ВИЧ-инфекцией. Важным компонентом профилактики ВИЧ-инфекции является внедрение образовательных программ для детей в школах, в средних профессиональных учебных заведениях, а также подготовка учителей. Более подробно эта информация изложена ниже в настоящем докладе.

107. Несмотря на значительные усилия, предпринятые в борьбе против туберкулеза, до настоящего времени ситуация по туберкулезу в республике остается неблагополучной – по критериям ВОЗ показатель заболеваемости туберкулезом, превышающий отметку в сто случаев на 100 тыс. населения, относится к уровню эпидемии[69]. Начиная с 2003 года наблюдается тенденция к сокращению и стабилизации ситуации с заболеваемостью туберкулезом и показатель заболеваемости туберкулезом в 2009 году составил 103,7 на 100 тыс. населения (в 2008 году – 106,3). Заболеваемость туберкулезом у детей в 2008 году сокра-

[69] Национальная программа "Туберкулез-III" на 2006-2010 годы.

тилась в 2 раза по сравнению с 2001 годом и составила 39,6 на 100 000 населения. В настоящее время в республике реализуется третья Национальная программа по туберкулезу "Туберкулез-III" на 2006-2010 годы, основной цель которой является дальнейшее снижение заболеваемости и смертности от туберкулеза среди населения, стабилизация эпидемической ситуации и установление полного контроля над инфекцией на всей территории республики.

108. За последние несколько лет эпидемии и вспышки малярии были зарегистрированы в южных и северных регионах КР. Эпидемия малярии в 2002 году стала серьезной проблемой на юге Кыргызской Республики (до 2 700 случаев заболевания малярией). Начиная с 2003 года, заболеваемость сокращается: в 2007 году в республике зафиксировано только 96 случаев заболевания малярией. В настоящее время около 97% беременных женщин и 60% детей обеспечены пологами, лекарственными препаратами обеспечено 100% населения, проживающего в малариогенной зоне. В результате в 2007 году в стране был зарегистрирован только один случай малярии у детей и один - у женщин[70]. В рамках Региональной стратегии "От борьбы к ликвидации малярии в Европейском регионе ВОЗ на 2006-2015 годы"[71], КР предпринимает меры по сдерживанию эпидемии малярии. В настоящее время реализуется Национальный стратегический план по борьбе с малярией в КР на 2006-2010 годы, который направлен на совершенствование мер по борьбе с эпидемией малярии путем организации и систематических устойчивых мероприятий среди населения и оказания помощи людям, пострадавшим от малярии. Основными целями и элементами данного плана являются недопущение возобновления местной передачи и распространения тропической малярии на территории страны; дальнейшее снижение случаев заболевания и широкой распространенности малярии (до уровня ниже 5,0 на 100,0 тыс.); предотвращение смертей, причиной которых может стать малярия; обеспечение перехода от борьбы к ликвидации малярии в Кыргызской Республике к 2013 году.

109. Мероприятия по вовлечению населения в решение вопросов здоровья в Кыргызстане проводятся с 2003 года в рамках проектов и программ международных организаций: ЮНФПА – по вопросам репродуктивного и сексуального здоровья; ДФИД (Агентство международного развития Великобритании) – санитарии и гигиены; Проект ХОУП – здоровья матери и ребенка. Одним из основных направлений деятельности в 2003-2008 годах было внедрение "Жумгальской модели" - Действия сообществ по вопросам здоровья (ДСВЗ) в Нарынской, Таласской, Иссык-Кульской, Баткенской, Чуйской, Джалал-Абадской областях. Опыт действия сообществ по вопросам укрепления здоровья через развитие местных инициатив продемонстрировал их возможности самостоятельно определять приоритеты и решать проблемы, связанные со здоровьем. "При поддержке фонда Ага Хана с 2004 года реализуется программа "Поддержка развития горных сообществ" с компонентом укрепления здоровья. Целью программы является улучшение состояния здоровья наиболее уязвимых членов сообщества, т.е. детей до 5 лет и женщин репродуктивного возраста; улучшения питания (проекты "Kitchen-Garden", "Безопасная вода"); внедрение концепции здоровья в школах через создание условий для соблюдения личной гигиены, строительства школьных туалетов и другое. Работа проводится в 76 селах на юге республики (18 сел в Чон-Алайском и 58 в Алайском районах Ошской области). В 2005 году Национальной программой реформирования здравоохране-

[70] Преодоление глобальных проблем здравоохранения: Национальный ответ на ВИЧ-инфекцию, ТБ и малярию в Кыргызской Республике. Бишкек, 2009, с. 234.

[71] Источник: http://www.euro.who.int/document/e88840r.

ния "Манас таалими" отдельным компонентом выделено участие населения и общин в охране и укреплении здоровья. Основным направлением деятельности указанного компонента является распространение модели ДСВЗ в Кыргызстане через создание сельских комитетов здоровья (СКЗ). Развитие потенциала СКЗ позволяет им выступать в качестве партнеров Минздрава, доноров и службы укрепления здоровья. Специалистами Республиканского центра укрепления здоровья (РЦУЗ) разрабатываются стратегии по здоровью "Действия для здоровья", которые затем внедряются СКЗ с участием медицинских работников (ГСВ, ФАП) в селах, что создает возможности для интеграции деятельности по вопросам укрепления здоровья с ПМСП. В 2008 году 780 сел были охвачены программами по здоровью, что составляет 50% от общего количества сел в Кыргызской Республике. В этих селах создано 824 СКЗ (в Баткенской области – 201, Иссык-Кульской – 172, Чуйской – 125, Нарынской – 124, Джалал-Абадской – 107, Таласской области – 95), в которых работают 25 000 волонтеров. СКЗ охвачено около 1 500 000 сельского населения. Сельские комитеты здоровья занимаются вопросами профилактики 8 различных заболеваний, избранных в качестве приоритетных. Работа по активизации местных сообществ включает различные виды исследований по определению нужд населения; мероприятия по выявлению уровня информированности населения по вопросам профилактики, микронутриентной недостаточности, бруцеллеза, паразитарных заболеваний, питания матерей и детей, малярии и других; а также **обучение** различных групп населения (представители айылокмоту, НПО, учителя, школьники и др.) навыкам межличностного общения и методам работы. Волонтеры СКЗ осуществляют подворные обходы, опрос жителей, информационно-просветительскую деятельность. Министерство здравоохранения и органы местного самоуправления оказывают СКЗ организационно-методическую помощь. Для дальнейшего развития данной работы необходима поддержка СКЗ со стороны государственных структур, органов местного самоуправления и доноров. Тематика обучения сельских комитетов здоровья и медицинских работников ПМСП (специалистов кабинета укрепления здоровья, ГСВ, ФАП) включает вопросы профилактики заболеваний и привития навыков здорового образа жизни; медицинских и правовых аспектов здоровья; сокращения рисков здоровью (СРЗ); управления и финансирования в решении проблем села. При поддержке международных организаций и фондов СКЗ проводят мероприятия по профилактике малярии (ГФСТМ), грудному вскармливанию (проект ХОУП), питанию детей и матерей (ЮНИСЕФ), по легочному здоровью (Кыргызско-Финский проект), паразитарных заболеваний (Фонд Вишневской-Растроповича). Результатом работы СКЗ явилось употребление йодированной соли в 98% домохозяйств и осознанная закупка йодированной соли субъектами предпринимательства для реализации в 90% случаев. Отмечается использование средств индивидуальной защиты от переносчика малярии, формирование общественного мнения по необходимости профилактики и, как следствие, снижение случаев малярии в стране. Отмечается повышение информированности людей по многим другим вопросам, связанным со здоровьем. Работа по повышению информированности населения по проблемам укрепления здоровья освещается средствами массовой информации. Активную роль во взаимодействии со СМИ играет Пресс-центр Минздрава. Он осуществляет связь более, чем с 200 журналистами путем рассылки информации по электронной почте, в том числе через пресс-службы Администрации Президента и Аппарата Правительства, министерств, ведомств, областных госадминистраций, а также НПО и других. По вопросам укрепления здоровья населения Министерству здравоохранения предоставляется бесплатное эфирное время на каналах "Эл ТР", "Замана", ОТР и радио "Манас FM".

110. Вопросы здоровья матери и ребенка являются приоритетом национальной стратегии развития. Однако состояние здоровья детей в последние годы ухудшается. Это связано как с биологическими, так и с экономическими и социальными факторами. Основой ухудшения здоровья является бедность населения, что определяет неудовлетворительное в качественном и количественном отношении питание, а также отсутствие надлежащего ухода и воспитания детей. Недостаточное финансирование и оснащение организаций здравоохранения привели к заражению ВИЧ детей в детских стационарах. Социальные трудности, отсутствие достаточного внимания и воспитания молодежи привели к формированию поведения высокого риска – ранним сексуальным контактам, курению, употреблению алкоголя и наркотиков. В стране развиваются рекомендуемые ВОЗ подходы, направленные на обеспечение гарантированной медицинской помощи, профилактику болезней, активное санитарное просвещение путем вовлечения сообществ, повышение качества и дружественности при оказании медицинской помощи. Эта работа уже сейчас дает свои результаты по вопросам более ответственного отношения к своему здоровью, сохранения высокого уровня иммунизации, улучшения питания детей раннего возраста. Отмечается снижение заболеваемости туберкулезом, малярией. Вместе с тем, недостаточное питание способствует ухудшению здоровья будущих поколений. Социальная неустроенность влечет рост болезней, связанных с опасным поведением – наркомании, алкоголизма, ВИЧ-инфекции. Отсутствие сексуального воспитания создает угрозу для сексуального и репродуктивного здоровья с последующим увеличением нежелательных беременностей, абортов, материнской смертности. Значительные успехи в вопросах сохранения здоровья стали возможны благодаря помощи доноров. Государство до настоящего времени не имеет финансовых возможностей для обеспечения медицинских услуг матерям и детям. Это определяет неустойчивость программ по здравоохранению и при сокращении внешнего финансирования может привести к ухудшению медицинской помощи и, соответственно, к потере достигнутых результатов.

D. Социальное обеспечение служб и учреждений по уходу за детьми (статья 26 и пункт 3 статьи 18)

111. Система социальной защиты в КР включает в себя социальные выплаты и социальные пособия, а также социальные гарантии и денежные компенсации 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, за 2006 год численность детей инвалидов до 18 лет, получающих пособия, составила 19 931 человек, детей, получающих пособие по потере кормильца – 10 540, из них круглых сирот – 243. Численность детей, получающих единое ежемесячное пособие: до 1,5 лет – 45 365 детей, от 1,5 до 18 лет – 412 144 ребенка. При большом количестве получателей социальных пособий и ограниченных ресурсах государственного бюджета размеры этой помощи оказываются очень невелики, а ее воздействие на улучшение жизненного уровня получателей - недостаточно. Размер различных видов пособий составляет:

- единое ежемесячное пособие для детей до 18 лет из малообеспеченных семей – 121,7 сома (151,2 тыс. семей)
- социальное пособие – 504,4 сома (58 984 тыс. чел.)
- пособие для инвалидов с детства – 715,4 сомов

- пособие для детей-инвалидов до 18 лет – 763,2 сома
- пособие по случаю потери кормильца – 445,0 сомов[72]
- дети под опекой – 200 сомов.

Государство предоставляет с 1 января 2010 года 10 видов социальных гарантий и денежных компенсаций для 25 категорий населения, охватывающих примерно четверть населения. Получателем социальных услуг являются, главным образом, люди, проживающие в специальных учреждениях – домах-интернатах, а также пожилые одинокие люди, получающие социальное обслуживание на дому (около 11 тыс. человек). Во всех айыл окмоту Кыргызской Республики введены социальные паспорта малоимущей семьи (далее - СПМС) в виде специальной анкеты, где отражается состав семьи и сведения о ее членах, уровень их образования и род деятельности, условия проживания и имеющиеся активы. СПМС заполняются, в первую очередь, на семьи, месячный доход которых на одного члена семьи ниже черты бедности. СПМС позволяет также вести анализ обеспеченности населения, в том числе детей с особыми потребностями, в благоустройстве, доступе к водоснабжению и чистой питьевой воде, а также учитывать уровень их образования и род деятельности. Однако существующая база данных СПМС на бумажных носителях значительно снижает эффективность ее обработки и использования. В 70-ти аильных округах республики внедрена автоматизированная система "Буркут", что позволяет создать согласованную систему для контроля, мониторинга, оценки и усиления данной работы. Необходимы значительные средства для внедрения такой системы по всех населенных пунктах страны. В целях осуществления социальных прав ребенка за период с 2002 по 2008 годы были внесены соответствующие изменения и дополнения в Закон "О государственных пособиях в Кыргызской Республике", где предусмотрены, максимальные меры по защите социальных прав ребенка, а именно:

- ежемесячные социальные пособия детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, до достижения ими возраста восемнадцати месяцев
- срок выплаты ежемесячного социального пособия детям с ограниченными возможностями здоровья продлен до достижения возраста восемнадцати лет (ранее оно выплачивалось до достижения возраста шестнадцати лет)
- ежемесячное социальное пособие детям с ограниченными возможностями здоровья до восемнадцати лет назначается со дня выдачи справки МСЭК, если обращение за пособием последовало не позднее шести месяцев (ранее было не позднее трех месяцев)
- ежемесячное социальное пособие детям в случае потери кормильца при отсутствии у них права на пенсионное обеспечение - учащимся начальных профессиональных учебных заведений, студентам средних и высших профессиональных учебных заведений очной формы обучения – продлено до окончания ими обучения, но не более, чем до достижения возраста двадцати трех лет (ранее оно выплачивалось до достижения ими возраста двадцати одного года).

Указом Президента "Об установлении размеров государственных пособий" от 13 ноября 2009 года повышены размеры социальных пособий с 1 января 2010 года в среднем по республике более, чем на 50%, в том числе и детям с ограниченными возможностями здоровья. В рамках Программы поддержки сек-

[72] www.stat.kg.

торальной политики ЕК на 2007-2009 годы с целью дальнейшего улучшения адресности системы предоставления единого ежемесячного пособия, в течение 2009 года, в семи районах республики была проведена апробация новых критериев определения степени нуждаемости семьи для назначения единого ежемесячного пособия малообеспеченным семьям и гражданам. По итогам апробации разработан проект новой редакции Закона КР "О государственных пособиях в Кыргызской Республике", а также пакет нормативных правовых актов (НПА), обеспечивающих реализацию данного закона. Закон и реализующие его НПА вступили в силу с января 2010 года. Вышеуказанный закон разработан в целях усиления социальной защиты малообеспеченных семей, имеющих детей, а также нетрудоспособных групп населения, которые не имеют права на пенсионное обеспечение: детей с ограниченными возможностями здоровья, лиц с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ), престарелых граждан, а также детей-сирот и полусирот. Законом предусматривается назначение пособия только для малообеспеченных семей, имеющих детей в возрасте до 18 лет, и в случае их обучения до окончания ими учебного заведения, но не более, чем до достижения ими возраста 23 лет. Такая норма поможет упорядочить выплаты и увеличить размер пособия на детей, обеспечит улучшение возможностей родителей в развитии своего ребенка. Также предусмотрено увеличение срока выплаты пособия детям до 3 лет, вместо действующего до 1,5 лет, что связано с приведением данного возраста в соответствие с Трудовым кодексом КР. Данная норма обеспечит поддержку семьям, имеющим детей доясельного возраста, а возрастной ценз является наиболее оптимальным для временной границы такой выплаты и социально защищает и родителя, находящегося по уходу за ребенком, и самого ребенка. Также законом предусмотрено повышение роли и ответственности органов местного самоуправления через создание комиссий айыл окмоту в вопросах первичного определения степени нуждаемости семьи в адресной социальной поддержке, а также определения и принятия сопутствующих мер по постепенному выводу семей, проживающих в сельской местности, из состояния получателей пособия. Принятие данного решения позволит более адресно распределять государственные ресурсы, направляя их в наиболее нуждающиеся семьи, так как именно айыл окмоту наиболее приближен к нуждам и потребностям сельского населения. В случае, когда Комиссией определено, что семья нуждается в пособии, но у детей на момент принятия Комиссией решения отсутствуют свидетельства о рождении, Комиссия может рекомендовать органам социальной защиты назначить семье пособие с ограниченным сроком на три месяца. При этом заявитель обязан представить в айыл окмоту свидетельства о рождении детей, которые в течение 3-х месяцев с момента обращения в айыл окмоту за пособием, должны быть переданы в органы социальной защиты. В случае, если родитель (опекун) в силу малообеспеченности не в состоянии обеспечить ребенку приличный доход, такой семье назначается ежемесячное пособие как малообеспеченной семье, имеющей детей.

VIII. Образование, досуг и культурная деятельность (статьи 28, 29, 31 Конвенции о правах ребенка)

A. Образование, включая профессиональную подготовку и ориентацию (статья 28)

112. Право ребенка на образование является одним из важнейших прав, призванных обеспечить возможное достойное существование в будущей взрослой

жизни. Образование является также необходимым средством для реализации других прав ребенка. Оно играет жизненно важную роль в защите детей от всех форм эксплуатации, укреплении прав человека, в поощрении отстаивания своих прав и в развитии демократии. Кыргызская Республика всегда характеризовалась высоким уровнем грамотности населения. Значение знаний признается не только как условие успешности будущей профессиональной деятельности, но и как самостоятельная ценность. Хотя за последние 15 лет проблема трудоустройства после окончания учебных заведений заставляет часть молодежи пересмотреть эти взгляды, важность получения образования, по-прежнему, остается доминирующей точкой зрения. Необходимость достижения Целей развития тысячелетия по обеспечению доступности и повышение качества базового среднего образования, начального и профессионального образования являются основными приоритетами Стратегии развития страны (СРС). В матрицу индикаторов мониторинга и оценки реализации Стратегии на 2007-2010 годы непосредственно включены индикаторы прогресса достижения этой цели. СРС также расширяет список индикаторов, имеющих отношение к обеспечению всеобщего основного среднего образования. Так, введены индикаторы "рост государственных расходов на базовое образование", "количество реабилитированных школ в сельских регионах", "доля первоклассников, достигших 5-го класса".

113. Уровень грамотности молодежи в возрасте 15-24 лет является достаточно высоким и составляет 99,5% при практически полном отсутствии гендерного дисбаланса[73]. Однако, уровень функциональной грамотности, по данным исследований PISA - 2006, проведенного в 57 странах мира, остается низким. В среднем более 88% учащихся 15-летнего возраста не достигают минимального уровня грамотности чтения, а 89% – уровня математической грамотности. По мнению исследователей, высокий показатель непосещения школы ведет к неудовлетворительным академическим показателям[74]. За период независимости КР системе образования пришлось испытать на себе все трудности времени перестройки экономики и институтов общества. Однако реформы образования позволили ввести многообразие образовательных программ, многоканальность финансирования, пересмотреть и усовершенствовать технологии обучения. Вместе с тем задача по устойчивому развитию образования, основанного на качественных характеристиках, еще не достигнута.

114. Основной составляющей права на образование является его доступность, что предусматривается частью 2, статья 13, Международного Пакта о социально-экономических и культурных правах. Статья 32 Конституции КР и статья 32 Кодекса о детях устанавливает, что каждый ребенок имеет право на получение школьного образования в государственных и муниципальных учебных заведениях, и при этом государство гарантирует доступность начального общего и основного общего образования, более того в соответствии со статья 4 Закона КР "Об образовании" системность и непрерывность образовательного процесса являются одним из основных принципов организации образования.

115. С 29 июня 2009 года вступил в силу Закон КР "О дошкольном образовании". В соответствии с данным законом и Законом КР "Об образовании" доступность образовательных услуг дошкольных образовательных организаций (ДОО) для всех слоев населения гарантируется государством. На заседании Комитета по образованию, науке, культуре и информационной политике Парла-

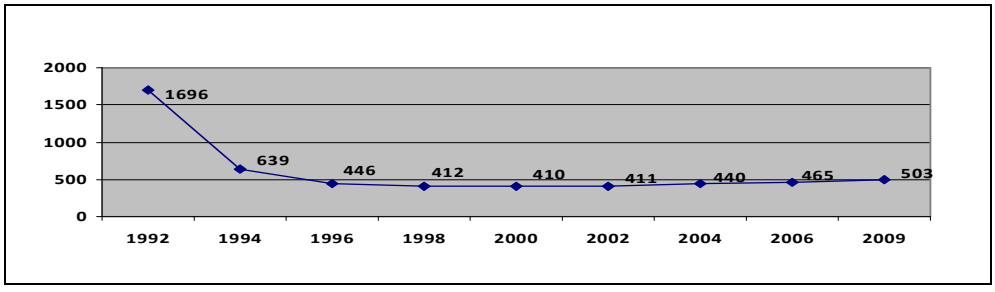
[73] Источник: Национальный статистический комитет. Данные сплошной переписи населения в 1999 году.

[74] Национальное исследование по детской бедности и неравенствам в Кыргызской Республике. - Б., ЮНИСЕФ, 2009, с. 8.

мента 23 января 2008 года рассмотрен вопрос "Об исполнении Закона Кыргызской Республики "Об образовании" в части развития сети дошкольных образовательных организаций, их финансирования, санитарно-гигиенического состояния, материально-технического оснащения, а также вопросы доступности к дошкольному образованию. ДОО республики работают по утвержденному постановлением Правительства от 16 января 2007 года № 17 Государственному стандарту "Дошкольное образование и уход за детьми", что позволяет систематизировать дошкольную систему, ввести понятия альтернативных детских садов и регламентировать их работу. Обучение и воспитание осуществляется по утвержденным учебным программам МОиН: "Типовая программа воспитания, обучения и развития ребенка - дошкольника"; "Кыргыз тилинин программасы" для преподавателей кыргызского языка; "Общеразвивающая (базисная) программа подготовки детей 6-7 лет к школе"; программа "Материнская школа". В настоящее время разрабатывается "Руководство к стандарту по раннему обучению и развитию". За период независимости количество дошкольных образовательных учреждений снизилось более чем в три раза, с 1696 в 1992 году до 410 в 2000 году. В 2009 году число дошкольных организаций увеличилось до 503 (рисунок 6), что связано с появлением их вариативных типов (общинные детские сады, сезонные и др.). Из них, 477 государственных, 26 частных ДОО, получивших лицензию Министерства образования и науки Кыргызской Республики на образовательную деятельность. Однако, только 3-5% детей в сельской местности и до 25% – в городской имеют доступ к услугам дошкольного образования. Благодаря усилиям государства, международных организаций и сообществ, за последние годы по республике охват детей дошкольными образовательными организациями увеличился более чем в 2 раза. Если в 2000 году охват детей дошкольного возраста составлял 6,2% от общего количества детей, то в 2009 году посещали ДОО 11,5% или 63875 детей, из них – 1 700 детей с ограниченными возможностями. Однако, по информации МОиН, дети из сельской местности составляют только 27% от числа охваченных дошкольным образованием. Данная проблема особенно актуальна для детей из малообеспеченных семей, так как дошкольное образование в настоящее время частично оплачивается родителями и составляет 800 сомов на одного ребенка.

Рисунок 6

Численность детских дошкольных организаций в КР за 1992-2009 годы



Во всех регионах республики дошкольные образовательные организации работают с наполняемостью детей в 1,5-2 раза выше нормы. Проблема перегруженности детских садов является особенно острой в городах. Так, например, в 76 детских садах города Бишкек при типовой мощности 12 174 человека, фактическая наполняемость составляет 17 328, в городе Ош при типовой мощности 4 585, наполняемость – 6 923, в городе Таласе эти цифры соответственно составляют 683 против 983. В городе Каракол переуплотнение учреждений увеличилось в 1,5 раза. Проблема недостатка в дошкольных образовательных организациях могла бы быть в определенной мере решена при возврате незаконно

приватизированных ранее зданий детских садов, чему должна была способствовать инвентаризация дошкольных организаций республики, проведенная государственными администрациями, органами местного самоуправления, Государственным комитетом КР по управлению государственным имуществом, Генеральной прокуратурой КР, МиОиН согласно пункту 5, абзаца 10 Указа Президента Кыргызской Республики "О защите и поддержке детей" от 30 августа 2007 года № 390. В ходе инвентаризации было выявлено, что перепрофилировано 464 здания дошкольных образовательных организаций. В 124 бывших зданиях дошкольных образовательных организаций располагаются учреждения образования, культуры и спорта; в 16 – неправительственные организации; в 42 – органы здравоохранения; в 50 – органы ЖКХ, соцзащиты, прокуратуры, налоговой службы, РОВД, суды и т.п., 26 зданий перепрофилированы (в т.ч. под жилье или склады), 6 – в мечети; 18 – снесены либо разобраны; 152 – проданы в частные руки, в том числе под бизнес-структуры и производство. Не функционируют или ведется капитальный ремонт в 30 зданиях дошкольных образовательных организаций.

116. В рамках международной проектной деятельности созданы 244 вариативные (общинные) дошкольные образовательные организации с общим охватом 11 090 детей, что составляет (1,9% от численности детей дошкольного возраста). В том числе, в рамках проекта Азиатского банка развития "Развитие детей младшего возраста на уровне общин" (Исполнительным агентством по реализации проекта является Администрация Президента) на начало 2009 года функционировало 226 общинных дошкольных образовательных организаций, созданных в самых отдаленных районах республики (Нарынской, Ошской, Джалал-Абадской областей). В рамках проектов ЮНИСЕФ в Баткенской области открыто 7 (запланировано к открытию 9) дошкольных образовательных организаций. Фондом Ага-Хана в Алайском и Чон-Алайском районах Ошской области создано 11 дошкольных образовательных организаций. Эти вариативные виды дошкольных образовательных организаций будут переведены на баланс местных органов самоуправления после окончания проектов. На открытие, материально-техническое оснащение и учебно-методические материалы ЮНИСЕФ выделено 19,5 млн. сомов, АБР - 37, 9 млн. сомов, Фондом Ага Хана было выделено 23,6 млн. сомов. На средства гранта Каталитического Фонда (Эф-Ти-Ай) улучшены условия для обучения и воспитания 11 тысяч детей в 99 дошкольных образовательных организациях Баткенской, Нарынской и Чуйской областей, которые теперь оснащены спальной, столовой и учебной мебелью, посудой, развивающими играми, книгами для чтения и методической литературой для преподавателей на сумму 236 874,3 сомов. При поддержке доноров дошкольные образовательные организации республики на бесплатной основе получили 22 наименования детской литературы. В детских дошкольных учреждениях республики, ведется обучение и воспитание в группах: на кыргызском (23,2%), русском (74%), узбекском (2,4%) языках. Кроме того, по желанию родителей дополнительно изучаются английский и немецкие языки, а также родные языки (дунганский, немецкий, и др.). Для расширения доступа детей к дошкольному образованию, Министерством образования и науки разработана "100-часовая программа" по предшкольной подготовке дошкольников при начальной школе, которая предоставляет детям, не посещающим ДОО, равные возможности в подготовке к обучению в школе. В 2008-2009 учебном году было охвачено около 60 тысяч будущих первоклассников (64,5% от общего их числа). Сроки подготовки по данной программе определяются общеобразовательной организацией и утверждаются районными (городскими) отделами образования. Подготовительные курсы в каникулярный период проводятся учителями начальных классов с оплатой работы в пределах нормируемой части их рабочего времени (ус-

тановленный объем учебной нагрузки педагогической работы). Кроме того, 98 общеобразовательных школ изыскивают возможности для открытия групп для детей дошкольного возраста (от 3 до 6 лет). Всего насчитывается около 35 таких школ.

117. Из общего числа педагогов, работающих в дошкольных образовательных организациях 52% имеют высшее образование, более 33% - среднее профессиональное и 5% - среднее образование. За последние годы доля лиц с высшим образованием среди заведующих увеличилась с 79% в 2003 году до 83% в 2008 году. Средний уровень доли заведующих и воспитателей с высшим образованием выше в городах Бишкек и Ош, а также в Нарынской области. Наименьший образовательный уровень воспитателей дошкольных учреждений отмечается в Джалал-Абадской области. Ежегодная потребность в педагогах дошкольного образования составляет от 5% до 8%.

118. Специалистов по дошкольному образованию готовят два вуза республики: Кыргызский государственный университет имени Арабаева и Ошский педагогический институт. В текущем (2009-2010) учебном году в структуре Кыргызского государственного университета имени Ж. Баласагына открыты два педагогических колледжа для подготовки педагогов дошкольных образовательных организаций и начальных классов по целевому заказу органов местного самоуправления Чуйской области. Увеличен план приема на подготовку педагогов дошкольных образовательных организаций в региональных вузах (Нарынский государственный университет, Иссык-Кульский государственный университет, Ошский государственный педагогический институт). МОиН внесло изменения в приказ 2009 года об установлении нижнего порога контакта для обучения в ВУЗе, предусмотрев его уменьшение для специальностей педагогического профиля с 15 до 12 тыс. сомов при очной и 10 тыс. сомов - при заочной форме обучения. В связи с тем, что местные органы самоуправления не закладывают в свой бюджет командировочные расходы на курсы повышения квалификации педагогов, возникают проблемы с уровнем повышения педагогического мастерства. Ежегодно курсы повышения квалификации педагогов дошкольного образования по различным программам, включая тренинги международных организаций, проходят около 10% педагогов.

119. В соответствии с законами КР "Об образовании", "О дошкольном образовании", "О статусе учителя", "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" (статьи 9, 15 и 20), а также "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике" расширение доступа к дошкольному образованию, его содержание, обеспечение и финансирование входят в компетенцию местных органов самоуправления. Источниками финансирования дошкольных образовательных организаций являются республиканский бюджет, местный бюджет, родительские взносы, гранты. На содержание дошкольных образовательных организаций в 2008 году из государственного бюджета было выделено 719,3 млн. сомов, это составляет 7,5% от всех государственных расходов, выделяемых на образование. Основная доля бюджетных средств, предназначенных для финансирования дошкольных образовательных организаций, выделяется из местного бюджета. 34% бюджетных средств идет на питание, 37% - на заработную плату работникам дошкольных учреждений, остальные на коммунальные услуги, капитальный ремонт, налоги. В соответствии с приказом МОиН № 69/1 от 11.02.2008 года на питание одного ребенка выделяется 36 сомов в день, из них 18 сомов выделяется из бюджета, 18 сомов оплачивают родители. В городе Бишкек на основании постановления городского кенеша № 388 от 25.01.2008 года увеличены нормативы по питанию с 25 сом до 48-50 сом в день на одного ребенка (50% - бюджет, 50% – родители). Однако, из-за

высоких цен на продукты питания, нет возможности включать в ежедневное меню рыбные блюда, сыр, кисломолочные продукты. Начиная с 1 января 2007 года, согласно Указу Президента "О минимальной заработной плате" от 30.10.2006 года № 519 минимальная заработная плата в КР установлена в размере 340 сом. Постановлением Правительства от 06.05.2009 года № 227 "О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 декабря 2001 года № 775 "Об участии родительской общественности в поддержке материально-технической и учебной базы дошкольных и внешкольных учреждений Кыргызской Республики" ежегодный родительский взнос на добровольной основе в дошкольных образовательных организациях составляет в городской местности 544 сома, а в сельской – 340 сомов. Генеральной прокуратурой КР в соответствии с пунктом 3 Решения Комитета по образованию, науке, культуре и информационной политике парламента "Об исполнении Закона Кыргызской Республики "Об образовании" в части развития сети дошкольных образовательных организации" проведены проверки тендерных закупок и качества поставляемых продуктов питания для дошкольных образовательных организаций республики. Кроме того, во исполнение решения Комитета по образованию, науке, культуре и информационной политике парламента № 15447 от 23 декабря 2008 года "Об исполнении Закона КР "Об образовании" в части развития сети дошкольных образовательных организаций", территориальными управлениями Государственного агентства по государственным закупкам и материальным резервам при Правительстве также проведены проверки процедур закупок продуктов питания для дошкольных образовательных организаций республики. Бишкекским территориальным отделением произведены проверки центров образования города Бишкек по выполнению требований процедур государственных закупок. За 2008 год профинансирована из средств местного бюджета закупка продуктов для дошкольных учреждений на общую сумму 106 275,5 тыс. сомов из них на сумму 64 604,8 тыс. сомов проведены тендеры центрами образования городе Бишкек и на сумму 45 340,4 тыс. сомов проведены тендеры Управлением материально-технического обеспечения мэрии города Бишкек (УМТО)[75]. УМТО является единственным подразделением мэрии, которое проводит тендеры по всем статьям расходов, в том числе по продуктам питания. Центрам образования запрещено проводить тендеры самостоятельно.

120. В целом, по республике в приспособленных зданиях располагается 26,6% дошкольных образовательных организаций. Этот процент значительно выше в Иссык-Кульской – 50%, Баткенской – 45,0%, Нарынской – 30% областях. Сложная ситуация материально-технического оснащения ДОО сохраняется почти во всех областях южного региона, а также в Иссык-Кульской и Нарынской областях. Количество учреждений, где отсутствует система очистительных сооружений, составляет 31%, не имеющих централизованного водоснабжения – 11%, не имеющих центрального отопления – 40%. К новому учебному году проведен текущий и частично капитальный ремонты во всех дошкольных учреждениях республики. Несмотря на то, что в 2008 году было выделено больше бюджетных средств на ремонт дошкольных организаций образования по сравнению с 2007 годом (13 350 тыс. сомов против 3 386 тыс. сомов), техническое состояние зданий дошкольных организаций образования остается неудовлетворительным, поскольку большинство функционирующих зданий построены в 60–70-х годах прошлого века. Для поддержки необходимой температуры образовательными организациями используется централизованное, электрическое, газовое и печное отопление. Так как здания большинства дошкольных органи-

[75] Постановлением мэрии города Бишкек от 30 июля 2008 года № 337.

заций построены до 1990 года, их отопительные системы требуют капитального ремонта. Детские сады в регионах, использующих электрическое отопление, во время веерного отключения были закрыты. В связи с этим необходим их перевод на твердое топливо.

121. Состояние здоровья детей неразрывно связано с организацией их медицинского обслуживания. Сокращение медицинских кабинетов в дошкольных учреждениях сказывается на качестве проведения медицинских осмотров и выявлении заболеваний у детей в дошкольных учреждениях. Из 407 существующих медицинских кабинетов функционирует всего 374, в остальных 129 дошкольных образовательных организациях они отсутствуют. Углубленным медицинским осмотром охвачено 56 335 детей, остались необследованными 2 060 детей. Показатели здоровья детей несколько ухудшаются. Отмечается рост заболеваемости, чаще выявляются нарушения слуха, зрения, осанки. Нарушение санитарно-противоэпидемического режима и неудовлетворительные условия содержания отражаются на показателях инфекционной заболеваемости среди детей организованных коллективов. В 2008 году зарегистрировано 645 случаев инфекционного гепатита А (в 2007 году – 639 случаев), 649 случаев острой кишечной инфекции. Также наблюдается рост капельных инфекций, в том числе ветряной оспы – 1 034 случая. В 2008 году в дошкольных организациях за нарушения санитарно-гигиенических норм ЦГСЭН республики было наложено 182 штрафа, от работы отстранены 155 работников пищеблока за несвоевременное прохождение медицинского осмотра, приостановлена эксплуатация 125 объектов детских учреждений до устранения замечаний.

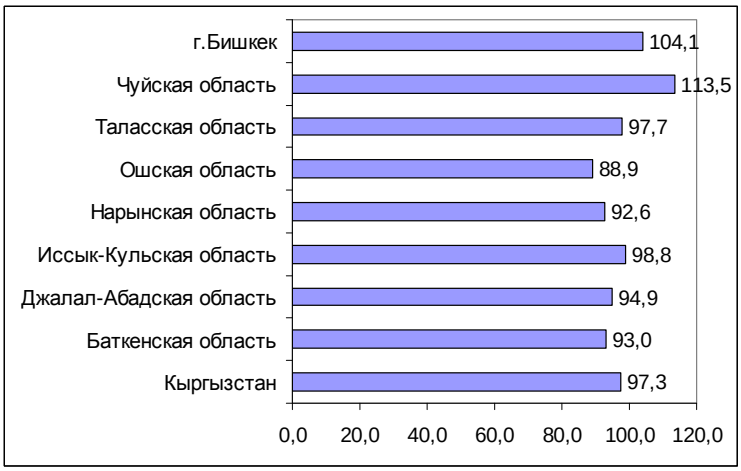
122. Несмотря на предпринимаемые меры, на данный период нуждаются в дошкольном образовании и воспитании около 647 тысяч детей. Кроме того, по данным Национального статистического комитета, в стране продолжается рост рождаемости. Проблемой остается обеспечение детских садов педагогическими кадрами. Так, из 4 054 педагогов, работающих в детских садах, доля лиц в возрасте 45 лет и старше составляет 63,9%. Более 28% педагогов являются людьми пенсионного возраста (свыше 60 лет). Сокращение детских садов привело к потере квалифицированных кадров. Зарплата у педагогических работников ДОО ниже прожиточного минимума и составляет от 916 сомов у начинающих педагогов до 966,3 сома – педагогов высшей категории. Учитывая критическую важность дошкольного периода в развитии базовых навыков и формировании способности к обучению, можно говорить о серьезном разрыве в возможностях получения дальнейшего качественного образования между детьми, посещающими детские сады и не посещающими. Дети, не прошедшие подготовку к школе, хуже усваивают материал в младших классах, что снижает вероятность высоких результатов в старших классах. Уровень подготовки к школе детей из малообеспеченных семей значительно ниже по сравнению с детьми, имеющими доступ к дошкольным учреждениям. По этой причине, а также из-за сложности и недифференцированности программы школьного образования, отсутствия поддержки со стороны родителей в обучении, многие дети из малообеспеченных семей в конце первого года обучения в начальных классах попадают в группу детей, которые направляются для диагностики в психолого-медико-педагогические комиссии и затем во вспомогательные учреждения. Создание при школе бесплатных услуг для детей из малообеспеченных семей в виде продленных групп (дневных центров) для поддержки этих детей в виде подготовки домашних заданий, а также обеспечение их бесплатным питанием смогло бы сократить количество детей, отправленных на обучение в школы-интернаты, зачастую во вспомогательные школы для умственно отсталых детей. Недоступность детских дошкольных организаций ограничивает возможности женщин

работать в официальном секторе занятости. Устранение с рынка труда женщин, поскольку они взяли на себя роль неоплачиваемых поставщиков услуг по уходу и воспитанию детей, привело к росту бедности среди женщин, воспитывающих детей, который за период с 1991 по 2008 годы составил 23% (вырос с 47% до 78%).

123. В настоящее время в системе общего среднего образования функционирует 2 188 общеобразовательных организаций, в том числе 2 108 массовых школ, 55 частно-государственных и частных школ и 25 учреждений образования республиканского подчинения с общим охватом 1 041 564 учащихся. В 2009-2010 учебном году осуществлен прием в 1-ый класс 96 075 детей в возрасте 6-7 лет. Охват детей основным образованием (1-9 класс) соответствующего возраста за период 2004-2008 годов вырос на 0,7% и достиг 98,3%, что свидетельствует о практически полном охвате всех детей от 7 до 15 лет школьным образованием. Однако региональный и возрастной срез этого показателя имеет ряд особенностей. Во-первых, в Кыргызстане все более очевидными становятся региональные диспропорции в охвате детей образованием (рис. 5). К числу регионов, имеющих худшие показатели, относятся Ошская, Баткенская и Нарынская области. Во-вторых, в некоторых местах наблюдается "бегство от некачественного образования". Родители, стремясь дать детям более качественное образование, переводят своих детей из сельских школ в городские (на это влияет и внутренняя трудовая миграция населения из сел в города). Например, коэффициент охвата[76] детей в Ошской области составляет 88,7%, а в городе Ош, который является областным центром в этой же области,- 105,9%[77].

Рисунок 7

Охват детей основным образованием (1-9 классы) по регионам КР (средние значения за 2006-2008 годы, в %)



[76] Валовой коэффициент охвата образованием – отношение числа детей, охваченных образованием определенного уровня независимо от возраста, к общему числу детей по данным демографической статистики в возрастной группе, которая установлена для данного уровня образования.

[77] Превышение показателя охвата 100% означает, что в школах города обучается детей больше, чем их статистическая численность в городе.

Следует отметить, что часть детей обучается не со своими ровесниками. Например, одно из обследований[78] показало, что почти 17,1% детей в возрасте 11 лет обучаются в начальной школе, хотя должны обучаться в средней школе[79]. Причем, это соотношение не меняется существенно в зависимости от региона проживания. То обстоятельство, что высшая школа в Кыргызстане – это вполне самодостаточный в финансовом отношении сегмент образовательной системы (в 2007 году только 12% студентов обучалось на бюджетные средства), порождает в обществе дискуссии о целесообразности перераспределения бюджетных средств от высшей школы в пользу среднего и дошкольного образования. При существующей многоканальности финансирования учебных заведений обостряется проблема значительной дифференциации учебных заведений. Наиболее сильные различия наблюдаются между городскими и сельскими школами, между государственными и частными учебными заведениями. То есть, в условиях значительного социального расслоения общества, государство не смогло обеспечить относительное равенство возможностей для детей в получении образования. Усилия государства по улучшению качества образования, материальной заинтересованности преподавательских кадров, улучшению материальной базы школ получают финансовую и техническую поддержку донорского сообщества. В настоящее время в стране реализуется ряд финансируемых донорами проектов. Так, при финансовой помощи АБР с 2005 года реализуется "Второй Проект образования". Проект содержит три компонента: модернизация куррикулума и оценки качества обучения; укрепление и поддержка профессии учителя; реабилитация приоритетных школ в сельских районах. Другой проект – "Сельское образование", который финансируется ВБ с 2005 года, имеет пять компонентов: совершенствование системы поощрения учителей; школьные субгранты на улучшение обучения; учебники, учебные материалы; оценивание учащихся; составление бюджета и стратегическое планирование в образовании. Каждый из проектов, финансируемых международными организациями, направлен на решение конкретных проблем и позволит улучшить показатели по соответствующим компонентам.

124. Доступность всех форм образования гарантируется Конституцией и является одним из приоритетов государственной политики, что подтверждается государственным финансированием системы образования. Кыргызская Республика приняла на себя весь спектр обязательств по соблюдению и обеспечению прав ребенка, не внеся каких-либо оговорок, допустимых в случаях, если страна по каким-либо экономическим, культурным или социальным причинам не способна в полной мере выполнить свои обязательства, предусмотренные Конвенцией. Основополагающим документом, регулирующим правоотношения, возникающие в области образования является Закон КР "Об образовании" от 30 апреля 2003 года. В рамках реализации мероприятий по достижению гендерного равенства в КР для улучшения положения девочек действуют программы и проекты, включающие гендерный компонент: Концепция развития системы дошкольного образования, "Развитие детей младшего возраста", "Сельская школа", Национальный план действий по образованию для всех, Стратегия развития высшего профессионального образования, направленные на расширение доступа к образовательным услугам как девочек, так и мальчиков. Главным ор-

[78] Кластерное обследование по многим показателям, Кыргызская Республика, 2006. Заключительный отчет. Национальный статистический комитет, Детский фонд ООН. 2007. Кыргызстан, Бишкек. – С. 62.

[79] Использован чистый коэффициент охвата образованием, который отличатся от валового тем, что учитываются не все дети данного уровня образования, а только те, которые соответствуют по возрасту данному уровню образования.

ганом управления, определяющим политику и координирующим деятельность в образовательной сфере, является МОиН. С целью совершенствования школьного образования в 2008 г. коллегией МОиН одобрен Рамочный национальный куррикулум школьного образования (далее - Куррикулум). Куррикулум должен стать одним из основных нормативно-правовых документов, определяющих развитие системы школьного образования. Он позволит перейти к образованию, ориентированному на результат, согласованный с социальным заказом общества. Он обеспечивает перевод образования на компетентностный подход, что создаст благоприятные условия для успешной деятельности личности в социальной и профессиональной сферах. На основе Рамочного национального куррикулума школьного образования по линии проекта АБР "Второй проект образования" разработаны и утверждены приказом МОиН от 07.06.2009 года № 747/1 предметные куррикулумы для 1-4 классов, которые в 2010-2011 учебном году будут введены в учебный процесс общеобразовательных школ, поэтапно, начиная с 1 класса. В 2008-2009 годах проведены семинары-тренинги для разработчиков куррикулумов, учебников и учебных материалов для 5-9 и 10-11 классов, соответственно. В 2009-2010 годах будет производиться доработка предметных куррикулумов для указанных классов. Приказом МОиН № 713 от 22.07.2009 года утверждена Концепция профильного образования на старшей ступени образования, разработанная во исполнение статья 16 Закона КР "Об образовании". В соответствии с Концепцией, куррикулумы для 10 и 11 классов разрабатываются для базового и профильного уровня образования.

125. Постановлением Жогорку Кенеша от 19.06.1995 года КР присоединилась к Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, тем самым, возложив на себя обязательства по разработке, развитию и проведению в жизнь общегосударственной политики, использующей соответствующие национальным условиям и обычаям методы для осуществления равенства возможностей и отношения в области образования, включая обязательство сделать начальное образование обязательным и бесплатным; сделать среднее образование в различных его формах всеобщим достоянием и обеспечить его общедоступность; обеспечить соблюдение предусмотренной законом обязательности обучения. В целях недопущения отсева учащихся в республике приоритетное внимание уделяется сохранению доступности образования, охвату детей школьного возраста обучением. Ежегодно в целях реализации Закона КР "Об образовании" (статья 16) по обеспечению школьного образования и постановления Правительства от 14.11.1997 года № 667 "О порядке учета детей и подростков школьного возраста" органами образования и общеобразовательными учреждениями осуществляется учет детей и подростков школьного возраста три раза в год (январский, майский, августовский)[80]. Школы независимо от статуса имеют свои микроучастки, которые закрепляются постановлением местных районных государственных администраций. Работа проводится совместно с местными органами самоуправления, сельскими управами, айыл окмоту. Для своевременной постановки на учет детей проводится координация работы со стороны квартальных комитетов, ТОСов, домкомов. Несмотря на предпринимаемые меры в стране сохраняется определенное количество детей, не посещающих школу. Если по августовскому учету детей за 2008 год выявлено 1 814 не обучающихся, то по январскому – 1 114, а майскому учету – 722, т.е. сократилось число не посещающих школу детей на 410 человек, что составило 22,6%. Учреждения образования активно сотрудничают с различными международными благотворительными организациями. Например: в Иссык-Кульской области функциониру-

[80] Учет детей проводится по форме № 77 "О численности детей и подростков 7-17 лет, не приступивших к занятиям в школе".

ет 6 альтернативных детских учреждений с охватом 235 детей, что позволило обеспечить доступ к образованию детей из социально-незащищенных семей. В настоящее время налажен строгий учет, ежедневный контроль и анализ посещаемости учащимися занятий в школах. На особый контроль взяты малообеспеченные и неблагополучные семьи, дети инвалиды, а также семьи, где родители выехали за пределы республики на работу.

126. Развитию системы образования мешает нехватка квалифицированных учителей, с которой страна сталкивается на протяжении нескольких лет. В 2007-2008 учебном году обеспеченность школ педагогическими кадрами составляла 95%. Среди областей высокий уровень обеспеченности наблюдался в Нарынской области - 103,2% и самый низкий в Таласской области – 90%. В школах республики трудятся более 72-х тысяч учителей. При этом, дефицит педагогических кадров составляет свыше 3 тысяч учителей в год. Около 57% школ испытывают нехватку в учителях по разным предметам. Особенно остро ощущается нехватка учителей по математике (13%), русскому языку и литературе (12%), иностранным языкам (13%) и физике (9%). Потребность в педагогических кадрах к началу 2009-2010 учебного года составляла 3 130 человека. В среднем по республике на одного учителя приходится 15 учеников. Для решения проблемы обеспеченности отдаленных сельских школ педагогическими кадрами МОиН шестой год ведется реализация программы "Депозит молодого учителя". В 2004 году в рамках программы "Депозит молодого учителя" в школы отдаленных горных регионов республики было направлено 200, в 2005 – 300, в 2006 – 700, 2007 – 700, 2008 – 600 и в 2009 году – 500 молодых специалистов. Эта мера позволила в определенной мере улучшить закрепляемость молодых специалистов на местах, но в целом проблему не решила. В целях решения проблемы дефицита педагогических кадров на местах и закрепления молодых педагогов МОиН введен механизм целевого приема абитуриентов на обучение педагогическим специальностям на основе государственных образовательных грантов. МОиН определены 544 целевых места на педагогические специальности.

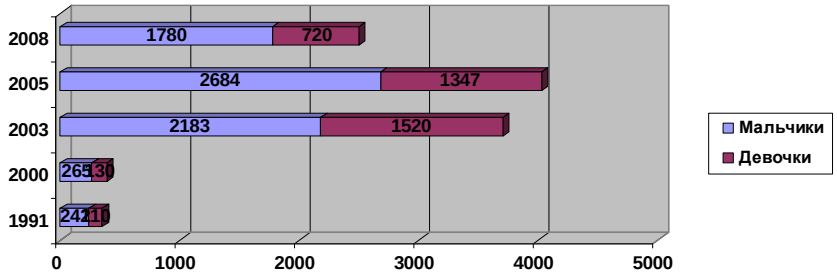
127. Повышением квалификации учителей, обучением работников образования новым технологиям обучения занимаются структурные подразделения Кыргызской академии образования, Ошский и Иссык-Кульский областные институты усовершенствования учителей, Таласский, Джалал-Абадский, Баткенский областные методические центры образования. С 2003 года при Кыргызской академии образования функционирует Центр повышения квалификации, подготовки и переподготовки педагогических кадров. В данном Центре создана специальная лаборатория инновационных образовательных технологий, где обновляются содержание, формы, методы проведения курсовых мероприятий по повышению квалификации. Ежегодно повышают профессиональный уровень около 2 тыс. учителей, в том числе 150-200 руководителей школ республики. По заочной форме обучения проходят переподготовку более 900 человек. Кроме того, Центром повышения квалификации учителей Кыргызской академии образования в год два раза (январь, август) проводятся методические декады в регионах. На краткосрочных курсах ежегодно повышают свое педагогическое мастерство более 10 тыс. учителей и работников образования. Начиная с 2008 года, возрождено проведение республиканских педагогических чтений. Помимо этого при поддержке международных организаций проводятся тематические семинары, конференции, круглые столы.

128. В настоящее время в КР средним образованием охвачены 49,6% мальчиков и 50,4% девочек. В среднем около 10-15% детей школьного возраста выбывают из школы, причем на севере чаще мальчики, а на юге – девочки. Наивыс-

ший показатель выбытия из школы детей приходится на 2002-2005 годы (по сравнению с 1991 годом – более чем в двенадцать раз). Выбывание мальчиков из системы школьного обучения происходит в 2 раза чаще по сравнению с девочками. Основная причина непосещения школы – материальные трудности. Дети поступают на работу, чтобы прокормить семью. Происходит это за счет мальчиков (5,3%, по сравнению с 4,4% для девочек) (рис. 8). Выбывание девочек из школ в южных регионах связано с проблемой ранних браков и более высокой "ценностью" женского труда в традиционных для юга сферах сельского хозяйства (выращивание и обработка табака). В северных регионах, ориентированных на животноводство, требуется больше вклада мужского труда. В том случае, если не будут приняты специальные меры, произойдет заметный рост числа необразованных людей, особенно среди женщин. Доля мужчин, имеющих общее среднее и высшее образование, уменьшится, а доля женщин увеличится, что может привести к неблагоприятным социальным последствиям.

Рисунок 8

Учащиеся, выбывшие из школы в связи с поступлением на работу (человек)



129. Несмотря на экономические трудности, страна сохранила доступное школьное образование. Вместе с тем, образование ограничено доступно для детей, находящихся в сложной жизненной ситуации. В материалах прокурорского надзора отмечено, что тяжелое финансовое положение семьи, отсутствие денежных средств для приобретения одежды являются одной из основных причин непосещения школ несовершеннолетними. Многие дети, не посещающие школу, являются членами малообеспеченных и неполных семей (родители, находящиеся в разводе, в отъезде). Отмечено также ненадлежащее качество образования учащихся из-за низкой обеспеченности учебниками, отсутствия методологических документов для педагогов по организации процесса воспитания и обучения учащихся. Хотя все дети в Кыргызстане обеспечиваются книгами для обучения в школе и бесплатным питанием в начальных классах (5 сомов на ребенка в день)[81], для малообеспеченных семей является проблемой обеспечение детей школьной формой и школьными принадлежностями. Также в школах существует дополнительная оплата со стороны семьи в виде так называемых "добровольных взносов в фонд школы", на ремонт школ, в фонд класса и т.д., являющаяся проблемой для малообеспеченной семьи, особенно для многодетной семьи. Таким образом, хотя официально школьное образование в Кыргыз-

[81] Указ Президента Кыргызской Республики "Об организации питания в общеобразовательных школах Кыргызской Республики" от 12 июля 2006 года, № 372, Указ Президента Кыргызской Республики "Об организации питания учащихся в государственных и муниципальных общеобразовательных школах Кыргызской Республики" от 18 сентября 2006 года, № 673.

стане бесплатное и общедоступное, однако получение образования детьми из малообеспеченных семей является затруднительным и решением данной проблемы зачастую является помещение ребенка в школу-интернат. При этом развитие социальных услуг по поддержке малообеспеченных семей и семей, находящихся в кризисной жизненной ситуации (дневные центры, адресная материальная помощь и др.), способствовало бы предупреждению институционализации детей. Проблемами охвата детей обучением остаются низкая ответственность родителей по исполнению обязанностей по отношению к детям, отсутствие мер воздействия на неблагополучные семьи и семьи из группы риска, большая текучесть и нехватка инспекторов по делам несовершеннолетних, отсутствие психологов, социальных педагогов в общеобразовательных организациях. Низкая заработная плата учителей, отсутствие иных стимулов к работе приводит к дефициту учителей, особенно в сельской местности.

130. Согласно Закону Кыргызской Республики "Об образовании" от 30 апреля 2003 года № 92 реализуются общие и профессиональные образовательные программы. К профессиональным относятся программы:

- начального профессионального образования
- среднего профессионального образования
- высшего профессионального образования
- послевузовского профессионального образования
- дополнительного профессионального образования (статья 11).

Дети до 18 лет охвачены главным образом первыми двумя видами программ профессионального образования.

131. Начальное профессиональное образование – это подготовка работников квалифицированного труда (рабочих, служащих) по основным направлениям общественно-полезной деятельности на базе основного или среднего общего образования[82]. В соответствии с Законом Кыргызской Республики "О начальном профессиональном образовании" от 26 ноября 1999 года № 129 производственная практика учащихся учреждений начального профессионального образования проводится в организациях различных организационно-правовых форм и форм собственности на основе прямых двусторонних договоров (статья 5). Учащиеся имеют право на оплату труда в период производственного обучения и производственной практики в установленном порядке (статья 20). В период прохождения производственной практики они также обязаны выполнять требования нормативных актов, регулирующих труд работников соответствующих организаций. Постановлением Правительства от 25 апреля 2003 года № 245 утверждено Типовое положение об учреждениях начального профессионального образования. Это положение предусматривает порядок, согласно которому учащимся в период производственной практики выплачивается не менее 50% от заработанной суммы в виде денежного вознаграждения за выполненные работы. Остальные средства остаются в распоряжении учебных заведений начального профессионального образования. Постановлением Правительства от 15 февраля 2006 года № 96 утверждено Положение о материальном обеспечении учащихся образовательных организаций начального профессионального образования КР. В соответствии с данным Положением, учащиеся начального профессионального образования (включая находящихся под опекой, попечи-

[82] Закон Кыргызской Республики "Об образовании" от 30 апреля 2003 года № 92, статья 1.

тельством) обеспечиваются бесплатным питанием в соответствии с расчетными нормами. В период прохождения ими производственной практики взамен питания им выплачивается денежная компенсация или выдается сухой паек по утвержденным нормам.

132. Среднее профессиональное образование – это подготовка, обеспечивающая приобретение обучающимися профессиональных знаний, умений, навыков по определенной специальности (направлению) на базе основного, среднего общего или начального профессионального образования. Оно регулируется Положением об образовательной организации среднего профессионального образования Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства от 3 февраля 2004 года № 53. В соответствии с Положением производственная (профессиональная) практика по профилю специальности (технологическая) и преддипломная производственная (профессиональная) практика студентов спузов (средне-профессиональных учебных заведений) проводится, как правило, на предприятиях, в учреждениях и иных организациях на основе договоров, заключаемых между спузом и этими организациями. Приказом МОиН от 10 марта 2006 года № 138/1 (зарегистрировано в Министерстве юстиции КР 4 апреля 2006 года. Регистрационный номер 31-06) утверждено Положение о производственной (профессиональной) практике студентов, курсантов образовательных организаций среднего профессионального образования. Данное положение регламентирует порядок прохождения производственной (профессиональной практики), которая является составной частью основной профессиональной образовательной программы среднего профессионального образования. С момента зачисления студентов в период практики в качестве практикантов на рабочие места, на них распространяются правила охраны труда и правила внутреннего распорядка, действующие в организации. Кроме того, на студентов, зачисленных на рабочие должности, распространяется трудовое законодательство Кыргызской Республики, и они подлежат государственному социальному страхованию наравне со всеми работниками. В обязанности студентов при прохождении производственной практики входит изучение и строгое соблюдение норм охраны труда и правил пожарной безопасности. Также, в соответствии с вышеуказанным Положением, оплата труда студентов в период учебной практики при выполнении ими производительного труда осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики для организаций соответствующей отрасли, а также в соответствии с договорами, заключаемыми средними профессиональными учебными заведениями с организациями, независимо от их форм собственности.

133. Согласно Положению о производственной (профессиональной) практике студентов, курсантов образовательных организаций среднего профессионального образования допускается проведение практики в составе специализированных сезонных или студенческих отрядов. Постановлениями Правительства от 25 августа 2006 года № 621 "О государственной поддержке трудовых студенческих отрядов" и от 13 ноября № 839 "Об организации деятельности студенческих отрядов" предусматривается ряд мероприятий в целях создания системы государственной поддержки определения мер по обеспечению деятельности трудовых студенческих отрядов. Под трудовыми студенческими отрядами (далее – ТСО) понимаются добровольные неполитические объединения студентов высших, средних и учащиеся начальных профессиональных учебных заведений для совместной трудовой деятельности в свободное от учебы время. Координация деятельности ТСО возложена на Департамент по делам молодежи, Республиканскую молодежную биржу труда при МТЗМ.

134. Закон Кыргызской Республики "Об охране труда" от 1 августа 2003 года № 167 распространяет свое действие и на студентов образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования, учащихся образовательных организаций начального профессионального образования и образовательных организаций среднего общего, основного общего образования, проходящих производственную практику или привлекаемых к выполнению строительных, сельскохозяйственных и других работ (статья 2). Согласно Положению о порядке обучения охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций (постановление Правительства от 05.04.2004 года № 225), с обучающимися образовательных учреждений соответствующих уровней, проходящими производственную практику (практические занятия) до начала самостоятельной работы, проводится первичный инструктаж по охране труда на рабочем месте. Трудовым кодексом предусматривается ответственность работодателя за вред, причиненный работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья при исполнении ими трудовых обязанностей, в том числе и за вред, причиненный студентам-практикантам. Более подробно этот вопрос регулируется Правилами возмещения вреда, причиненного работникам увечья, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей (постановление Правительства Республики Кыргызстан от 23.04.1993 года № 175) и Инструкцией о порядке применения вышеуказанных Правил (постановление министра труда и социальной защиты КР от 11.02.1994 года №10 и Совета Федерации профсоюзов Кыргызской Республики от 10.03.1994 года № 27-2 г). Положение о расследовании и учете несчастных случаев на производстве (постановление Правительства от 27.02.2001 года № 64), устанавливающее общеобязательный порядок расследования и учета несчастных случаев на производстве также распространяется и на расследование и учет несчастных случаев, произошедших со студентами образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, учащимися образовательных учреждений среднего, начального профессионального образования и образовательных учреждений основного общего образования, проходящими производственную практику в организациях. Положением о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, пособиями по беременности и родам (постановление Правительства от 14.08.2006 года № 576) предусматривается выплата пособий по временной нетрудоспособности студентам высших учебных заведений, учащимся системы среднего и начального профессионального образования, общеобразовательных школ, зачисленным в период производственной практики на оплачиваемые рабочие места или должности, на период до окончания практики на общих основаниях. В некоторых отраслях предусматриваются дополнительные меры, направленные на охрану труда и иные вопросы прохождения производственной (профессиональной практики). Так, в соответствии с Едиными правилами безопасности при дроблении, сортировке, обогащении полезных ископаемых и окусковании руд и концентратов (приказ Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне Кыргызской Республики от 16.05.2000 года № 71) студенты высших и средних горнотехнических учебных заведений, а также учащиеся профессионально-технических училищ перед прохождением первой производственной практики должны пройти двухдневное обучение и сдать экзамены по технике безопасности экзаменационной комиссии фабрики. Перед прохождением последующей практики они должны пройти инструктаж и проверку знаний по технике безопасности комиссией фабрики. Согласно Санитарно-эпидемиологическим требованиям к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов (постановление Главного го-

сударственного врача КР от 29.11.2003 года № 45), учащиеся средних общеобразовательных школ, профессионально-технических училищ, студенты специальных учебных заведений и техникумов перед прохождением производственной практики в организациях торговли должны в установленном порядке пройти медицинское обследование и гигиеническую подготовку. Усиление конкурентоспособности выпускников профессиональных учебных заведений является одним из приоритетов государственной политики в сфере занятости. В связи с этим в программе "Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года" предусмотрены мероприятия по установлению делового сотрудничества между организациями системы среднего технического образования и работодателями и службами занятости по гибкому обеспечению квалифицированными рабочими кадрами в соответствии с требованиями рынка труда. Особым направлением развития системы среднего технического образования станет обучение и трудоустройство молодежи из социально уязвимых слоев населения, включая детей-сирот, инвалидов, беженцев. Органами прокуратуры зафиксирован один факт использования детского труда в государственных учреждениях и государственных учебных заведениях (пункт 300). Так, 08.09.2008 года в школе им. К. Мамбеталиева (село Ат-Башы, Нарынская область) ученики 7 класса были привлечены к закапыванию вырытой ямы в урочное время. По результатам внесенного 25.09.2008 года прокуратурой Ат-Башинского района представления директору школы С., его заместителям С. и У., а также классному руководителю Э. объявлены замечания.

135. Кыргызстан входит в Европейскую сеть школ, способствующих укреплению здоровья. В республике создана национальная сеть школ (21 школа), способствующих укреплению здоровья. Для этого разработана и утверждена учебная программа "Культура здоровья" для 1-8 классов, которая рассчитана на 34 урока. Учителя и ученики с пятого по одиннадцатый классы прошли обучение по вопросам гигиены и социальной мобилизации. Обучение было основано на таких подходах как "Равный-равному" и "Шаг за шагом". Количество классов, участвующих в программе, постоянно увеличивается, рассматривается вопрос расширения и институционализации программы в рамках национальных школьных учебных планов. Проектом "Здоровое поколение" при МОиН при поддержке ЮНЕСКО, ПРООН, ГФСТМ и других доноров разработано пособие для учащихся 9-11 классов "Здоровье подростка". Подготовлены также информационные сборники для руководителей и учителей школ, пособие для студентов педагогических специальностей, проведено обучение учителей школ и преподавателей вузов по вопросам ВИЧ-инфекции, гендера, наркомании, сексуального и репродуктивного здоровья. В школах уроки ЗОЖ проводятся как факультативы или классные часы по темам: "Маршрут безопасности", "Наркотик-убийца", "Шаг за шагом". Методы проведения уроков основаны на подходе "Равный-равному", а также на интерактивных методах обучения, с активным вовлечением молодежи и школьников. За 2007 год было обучено более 15 000 учащихся. В 2006 году в учебную программу всех 118 профессионально-технических училищ страны был включен 24-часовой курс по укреплению здоровья. Разработана программа по предмету "Здоровый образ жизни", в которую входят также вопросы репродуктивного и сексуального здоровья, планирования семьи, ИППП, ВИЧ, СПИДа, гендера. В 2008 г. Минздрав и Государственное агентство по профессионально-техническому образованию при Правительстве Кыргызской Республики подписали соглашение, на основе которого был официально внедрен данный курс в программы по переподготовке преподавателей ПТУ. Разработаны методические руководства для преподавателей лицеев "Здоровый образ жизни", методическое пособие "Преподавание вопросов сексуального и репродуктивного здоровья: принципы и методики". Адаптировано руко-

водство для стратегического планирования в вопросах репродуктивного и сексуального здоровья "Шаг за шагом". В рамках модели Действия сообществ по вопросам здоровья (ДСВЗ) дети вовлекаются через школьные парламенты и молодежные клубы в проведение мероприятий по вопросам здоровья. При финансовой поддержке Глобального фонда против СПИДа, туберкулеза и малярии (ГФСТМ) издано и переиздано на кыргызском и русском языках 184 000 экземпляров брошюр, буклетов, листовок по проблемам ВИЧ-инфекции, ИППП, наркомании для различных групп населения. Эти материалы распространялись на семинарах, молодежных акциях, через лечебно-профилактические организации и НПО. Разработаны и утверждены целевые информационные материалы для различных групп молодежи и их родителей, а также для представителей местных сообществ и религиозных лидеров по вопросам репродуктивного и сексуального здоровья в рамках Государственной программы по предупреждению эпидемии ВИЧ/СПИДа и ее социально-экономических последствий в КР на 2006 -2010 годы при финансовой поддержке PSI.

B. Обеспечение прекращения практики, при которой родителям предлагается вносить "добровольную плату" и другие неофициальные взносы за образование детей

136. По сообщению Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, официальных заявлений о фактах поборов с родителей, которым предлагается производить неофициальные ежемесячные и/или единоразовые выплаты в связи с зачислением их детей в школу, а также оплатой учебников и ремонта школ (пункт 294) в органы прокуратуры не поступало. МОиН подготовлен ряд приказов и проводятся проверки по запрещению подобной практики. Однако по неофициальной информации такие случаи еще встречаются.

C. Принятие мер для создания более благоприятных условий в школах (например, улучшение систем отопления и энергоснабжения, а также создания более дружелюбной и менее враждебной атмосферы) с целью решения проблемы высокого уровня отсева

137. Только 70% учащихся школ получают учебники, а из имеющихся в наличии 14 344 компьютеров в 2007-2008 учебном году 25,1% не работали. Кроме того, школы, имеющие учебники, не обновляют их в течение более 5 лет (69,7%). В сельской местности учебные классы хуже оснащены. В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики "О мерах, по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике" от 24 октября 1996 года № УП-309 и постановлением Правительства от 11.11.1996 года № 531 "О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики" общеобразовательные школы, детские сады и другие объекты образования переданы в коммунальную собственность местных сообществ – айыл окмоту, с последующим их содержанием и финансированием, в том числе и обеспечением мебелью и оборудованием. В целях обновления и пополнения учебного и библиотечного фонда общеобразовательных школ республики протокольным решением комиссии по Централизованному фонду сокращения бедности (ЦФСБ) от 28.04.2009 года, № 21 принято решение о выделении МОиН 85 млн. сомов на издание 26 наименований учебников: 20 наименований учебников для школ с кыргызским языком обучения и

6 наименований – для школ с узбекским языком обучения, общим тиражом 1 333 000 экз. Тендерные торги проведены, определен исполнитель заказа, с которым заключен соответствующий договор. Данным решением комиссии ЦФСБ выделено 9 168 млн. сомов на издание Президентского комплекта справочной и художественной литературы для школьных библиотек, поставка которых уже завершена в запланированном объеме. Библиотечная продукция доставлена до районных и городских отделов образования в июле 2009 года. Проектом "Сельское образование", финансируемым ВБ, во все школы республики доставлены учебники и методические руководства 7 наименований на общую сумму 1 174 571, 45 доллара США. Кроме того, для школ Таласской и Иссык-Кульской областей закуплено 320 компьютеров, 7 принтеров на сумму 8 928,0 тысяч сомов. В 503 дошкольные учреждения республики и 325 начальных школ Баткенской, Нарынской и Чуйской областей доставлена информационно-методическая и художественная литература на сумму 11 465 645 сомов. В 2010 году будет завершена поставка 90 000 хрестоматий для 1-4 классов на сумму 285 тысяч дол. США. В настоящее время планируется доставка в школы с русским и кыргызским языками обучения еще 10 наименований учебников ("Математика", "Мекен тааануу", "Английский язык" и др.) на сумму 800 000 долларов США. В рамках межправительственных соглашений между Кыргызстаном и Российской Федерацией на базе КРСУ организована современная типография. Началась работа по адаптации российских учебников для школ с русским языком обучения. Учебники составляются с учетом требований кыргызского стандарта. В конце 2009 года часть этих учебников, изданных с помощью Фонда "Русский мир", доставлена в школы республики. В рамках региональной программы "Поддержка базового образования в Центральной Азии" Германским обществом технического сотрудничества поддерживается 40 пилотных школ республики. В настоящее время данным проектом закуплено учебников и художественной литературы на общую сумму 57 тыс. евро. Для улучшения и консолидации усилий по учебному книгоизданию при МОиН создан Отдел по подготовке и изданию учебников, а также Республиканский научно-методический совет МОиН.

138. В настоящее время по республике функционирует 2 111 пришкольных столовых для 378,293 учащихся 1-4 классов, из которых 868 являются типовыми, 508 – буфеты и 735 – приспособленные помещения (таблица). Организация питания регламентируется Законом КР "Об организации питания учащихся в общеобразовательных школах Кыргызской Республики". На основании постановления Правительства от 18.09.2006 года № 673 приказом МОиН от 20.02.2008 года № 81/1 возложена персональная ответственность на руководителей управлений, отделов образования и директоров общеобразовательных организаций за организацию питания. Приказом МОиН № 300/1 от 23.05.2008 года утвержден План мероприятий по улучшению организации питания учащихся общеобразовательных организаций республики, где руководителям региональных органов системы образования и образовательных организаций было поручено организовать работу школьных столовых в соответствии с нормативными требованиями и санитарно-гигиеническими правилами организации питания. Для надлежащего ведения документации, обеспечения качественного питания, повышения уровня обслуживания, повышения квалификации работников пищеблоков организуются семинары, курсы, тренинги. В большинстве школ питание организуется по цикличному меню, из разнообразного ассортимента продуктов питания по дням недели. Практически во всех школах республики учащимся начальных классов выдается одна булочка и кружка чая, которые заменяются на другие виды хлебобулочных изделий и напитков (печенья, пряники, вафли, коржики, кексы, а также кипяченое молоко, какао, кофе и т.д.). Организован "Уголок питания учащихся 1-4 классов", где вывешиваются нормативная доку-

ментация и информация по вопросам организации питания, приказы директоров школ о назначении комиссий по организации питания, правила работы столовых, графики питания учащихся по сменам, меню. Перспективное и ежедневное меню составляется поварами, медработниками и утверждается директорами школ. Калькуляция продуктов производится ежедневно, имеются калькуляционные карты. Меню составляется с учетом норм продуктов питания на сумму 7 сомов в день. Меню-раскладка хранится и сдается ежемесячно в централизованную бухгалтерию органов местного самоуправления, которые ведут учет и контроль за правильностью составления отчетов по питанию учащихся школ. Для осуществления заказа продуктов во всех школах республики ведется ежедневно табель учета по питанию учащихся и журнал определения качества питания. Периодически проводятся проверки организации питания учащихся силами МОиН, а также органами прокуратуры. Рассматриваются вопросы закупки продуктов питания, их правильного хранения и приготовления. Итоги проверки рассмотрены на коллегии МОиН КР от 08.04.2008 года № 2/2. В случае нарушений режима организации питания вопрос рассматривается на заседаниях специальных комиссий. Например, вопрос "О ситуации по пищевому отравлению учащихся Кыргызско-Турецкого лицея города Джалал-Абад Джалал-Абадской области" был рассмотрен на заседании президиума Странового многосекторального координационного комитета по социально значимым и особо опасным инфекционным заболеваниям при Правительстве от 19.02.2009 года. По представлению Главного государственного санитарного врача № 151 от 09.04.2009 года и приказа МОиН № 58/2 от 17.04.2009 года с 20 по 24 апреля 2009 года проведены проверки организации питания учащихся 1-4 классов общеобразовательных организаций Ошской и Джалал-Абадской областей.

139. Основными проблемами в организации питания учащихся в школах остается низкий уровень материально-технической базы столовых. Выделяемые 7 сомов на организацию питания недостаточны для составления разнообразия в меню. В регионах, где органы местного самоуправления производят доплату от 2-х до 5-ти сомов, меню более разнообразное и блюда витаминизируются. Большинство школьных столовых не обеспечено горячей водой, во многих отсутствует и холодная проточная вода. В отдельных сельских школах проблема с водоснабжением связана с длительными сроками эксплуатации водопроводной системы и выхода их из строя. Имеются школы, где подача питьевой воды осуществляется с перебоями, в связи с чем они запасаются водой на несколько суток.

140. МОиН координирует и обеспечивает контроль за ходом подготовки учреждений образования к зиме. Ответственность за эту работу несут руководители организаций образования. Они обеспечивают ремонт котельных, систем отопления, кровель, электроосвещения и учебных помещений, а также отвечают за своевременную закупку топлива. В целях рационального и экономного использования государственных средств, выделяемых на оплату коммунальных услуг, и во исполнение постановления Правительства от 16.02.2009 года № 127 " Об утверждении лимита потребления тепловой, электрической энергии, природного газа для бюджетных организаций" приказом МОиН утверждены лимиты потребления тепловой, электрической энергии и природного газа в разрезе каждого подведомственного учреждения на 2009 год. В связи с перебоями в электроснабжении, МОиН продолжается работа по поэтапному переводу 28 образовательных организаций, использующих электроэнергию для целей отопления, на альтернативные виды топлива. Так, в 2008 году переведено 3 интернатных учреждения, в 2009 году из запланированных 14 учреждений, работы по переводу не начаты из-за отсутствия денежных средств (169,9 млн. сомов), которые не

были предусмотрены на эти цели в бюджете. Согласно законам "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике", "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", "О финансово-экономических основах местного самоуправления" финансирование общеобразовательных школ и дошкольных учреждений относится к полномочиям органов местной государственной власти. Поэтому, вопросы обеспечения образовательных организаций твердым топливом находятся в их компетенции. Так, потребность общеобразовательных школ республики в твердом топливе на отопительный период 2009/2010 учебного года составляет 75,3 тысячи тонн, которые обеспечивались из местного бюджета. Из средств республиканского бюджета оплата отопления осуществляется 14 учреждениям системы образования. Их общая потребность в топливе составляет 3,3 тыс. тонн. МОиН осуществляет постоянный мониторинг прохождения отопительного периода в учреждениях образования.

141. На проведение текущего ремонта школам республики выделено из Централизованного фонда сокращения бедности Министерства финансов КР 100,0 млн. сомов. Распределение ассигнований на текущий ремонт было осуществлено по средней величине между суммами финансирования от кубатуры здания и контингента учащихся (эти данные экономическому отделу МОиН были представлены районными отделами образования - в разрезе айыл окмоту). При этом на 1 $м^3$ здания школы по внутреннему обмеру установлено 4,14 сома, на одного учащегося – 95 сомов. Эти средства были перечислены на бюджетные счета органов местного самоуправления. Закупка и распределение строительных материалов производилось айыл окмоту в соответствии с заявками школ.

142. За счет всех источников финансирования (средства республиканского и местного бюджетов, спонсоров, гранта АБР) в 2009 году проведен капитальный ремонт 183 школ республики, в том числе в 19 школах ремонт произведен за счет гранта АБР в рамках "Второго проекта образования". Всего на эти цели предусмотрено 160,2 млн. сомов, в т.ч. из средств местного бюджета было выделено 55,0 млн. сомов, АБР – 56,4 млн. сомов, АРИС – 7,2 млн. сомов, МерсиКо – 7,3 млн. сом., стимулирующих грантов из республиканского бюджета – 25,9 млн. сомов, другими спонсорами – 8,4 млн. сомов.

143. В 2009 году из различных источников финансирования ведется строительство 151 школы и пристройки к существующим школам на 37,0 тыс. ученических мест, в том числе за счет утвержденного республиканским бюджетом объема капвложений в сумме 389,3 млн. сом. Ведется строительство 92 школ на 23,1 тыс. ученических мест За счет средств местного бюджета, стимулирующего гранта, спонсоров, методом "ашар" проводится строительство 59 школ и пристроек на 13,9 тыс. ученических мест. Завершено строительство 15 школ (8 школ - с мебелью, 7 – без мебели) и пристроек на 2,4 тыс. ученических мест и 2 спортзала. Из них, за счет республиканского бюджета - 9 школ и средств местного бюджета в софинансировании с международными проектами АРИС, МЕРСИКО и другие - 6 школ и пристроек (Джалал-Абадская область – 5 объектов, Иссык-Кульская – 5, Таласская -1, Чуйская - 3, Баткенская - 1, Нарынская - 2).

D. Разработка специальных программ образования, учитывающих потребности работающих детей, уличных детей, мигрантов без официального вида на жительство и детей, лишенных свободы

144. МОиН совместно с органами местного самоуправления проведена августовская перепись детей школьного возраста. По итогам переписи было выявлено 1 116 детей, не охваченных обучением, – больше всего на юге страны: Джалал-Абадская область – 240 учащихся; Баткенская область – 121; Ошская область – 308. В том числе количество детей, не приступивших к занятиям с начала учебного года составило 348, а временно пропускающих занятия – 968 человек. МОиН, органами образования и общеобразовательными организациями принимаются меры по возвращению детей в школу:

- совместно с МВД разработан и утвержден план мероприятий по привлечению к обучению детей из семей внутренних мигрантов
- в целях выявления детей, не посещающих школу, МОиН и МВД принят совместный приказ "О мерах по совершенствованию взаимодействия органов внутренних дел и органов образования в организации профилактической работы с учащимися образовательных учреждений республики". В результате проведены крупномасштабные оперативно-профилактические мероприятия под наименованием "Снова в школу", которые позволили мобилизовать в проведении данной акции 1 641 сотрудника ОВД, представителей КДД и ОПСД – 101, органов образования – 585, социальной защиты населения – 71, здравоохранения - 63, общественно-профилактических центров – 276.

В целях возвращения детей в школу органами управления образованием проводятся следующие мероприятия:

- Для детей, испытывающих материальные трудности, оказывается помощь в виде одежды, обуви и канцелярских товаров
- С родителями, не желающими обучать детей, проводится индивидуальная беседа, разъяснительная работа
- Дети из неблагополучных семей ставятся на профилактический учет внутри школы или в районную (городскую) КДД, с последующим определением их в учебные заведения.
- Для работающих детей организованы классы вечернего (заочного) обучения по согласованию с районной (городской) комиссией по делам детей.
- Для детей, не владеющих одним из установленных государственным или официальным языками (беженцы), создаются коррекционные классы и подготовительные курсы по изучению языка.

С целью выработки механизмов возврата детей в школу МОиН совместно с международной благотворительной организацией "Every Child" и при поддержке МОТ реализован краткосрочный проект в Ошской области в 2009 году. Работающим детям гг. Ош и Карасуу, не полностью охваченных официальной системой образования, было предоставлено неформальное образование. Курсы проводились в Дневных Центрах гг. Ош и Карасуу при непосредственном участии и контроле Управления образования г.Ош и районного отдела образования Кара-Суйского района и являлись дополнением к официальной школьной системе в виде вспомогательных курсов обучения для работающих детей разных

возрастов и уровней грамотности. В случаях, когда пробелы в обучении были не более 1 года, по окончании неформального обучения дети могли вернуться в школы в эквивалентный возрасту класс по решению учителей, вовлеченных в работу Дневного центра, специалистов Управлений образования городах Ош и Карасуу. В случаях, когда пробелы в школьном образовании были 1 год и более, вопросы принятия в школы решались индивидуально по каждому ребенку: устройство на заочные курсы обучения или в классы по возрасту, если ребенок усваивал программу и т.д. В результате проекта учителями были разработаны программы индивидуального обучения детей с пробелами в школьном образовании и методика тестирования; 20 детей, прошедших неформальное обучение в дневных центрах, были приняты в школы в эквивалентные своему возрасту классы; учителя получили опыт организации неформального обучения работающих детей; соцработники Дневных центров получили опыт налаживания и развития связей со школами и Управлениями образования по обеспечению доступа к образованию работающих детей. В целях реализации Закона КР "Об образовании" в части доступности образования для социально уязвимых слоев населения для работающих детей организованы вечерние (заочные) формы обучения в 4-х регионах, городах Бишкек и Ош с общим охватом 2 736 учащихся в 157 классах. Большинство детей не посещает школу из-за материальных трудностей и по семейным обстоятельствам (таблица 7).

Таблица 7

Численность детей и причины непосещения школы детьми в Кыргызской Республике за 2001-2009 годы

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Численность детей, не обучающихся в школах - всего	3 516	2 512	1 717	1 344	2 559	2 556	2 000	1 186	1 116
									В том числе непосещение школ по причинам:
Материальные трудности	201	820	677	350	721	800	450	320	290
Семейные обстоятельства	49	331	239	222	657	506	420	330	285
Нежелание родителей	1477	294	169	152	217	219	226	126	118
Нежелание учиться	43	337	250	242	336	403	248	110	109
Неблагополучная семья	25	269	152	211	209	300	324	100	88
Работают	28	305	144	53	156	228	225	98	97
Не владеют языком (беженцы)	7	58	13	10	5	3	16	2	24
Другие причины	1 686	98	73	104	258	87	91	100	105

Работающие дети в той или иной степени утрачивают связь со школой и прерывают процесс получения среднего образования. В результате значительное число детей попадает на рынок неквалифицированной рабочей силы. МОиН утверждено "Типовое положение о родительском комитете общеобразовательной организации", которое позволяет родительской и педагогической общественности защищать права и интересы несовершеннолетних детей на основании разработанных в нем требований, гарантирующих качество и доступность образования, а также охрану здоровья обучающихся. Систематически проводится профилактическая работа с родителями и лицами, их заменяющими, по вопро-

сам ответственности за нарушение прав ребенка на образование, предусмотренное законодательством (статья 65 Кодекса об административной ответственности, статья 149 УК КР и статья 27 часть 3 Закона КР "Об образовании"):

- повсеместно проводятся родительские конференции, родительские собрания с привлечением работников правоохранительных органов, здравоохранения, социальных работников, психологов и общественности
- осуществляются систематические совместные рейды с правоохранительными органами, органами местного самоуправления и администрациями школ с целью выявления детей, привлеченных к наихудшим формам детского труда
- в целях профилактики среди учащихся общеобразовательных учреждений в школах создано 1 413 Советов профилактики из числа представителей администраций школ, членов педагогического коллектива, инспекторов ИДН, педагогов – воспитателей, общественности и территориальных общественно- профилактических центров (ОПЦ), родителей старшеклассников.

IX. Специальные меры защиты. Дети-беженцы (статья 22 Конвенции о правах ребенка)

145. По различным оценкам, в настоящее время в республике насчитывается свыше 10 тысяч безнадзорных детей, более 23 тысяч работающих детей и 20 тысяч детей, не посещающих школу.

A. Дети, находящиеся в чрезвычайных ситуациях

146. Законодательством[83] предусмотрены права ребенка-беженца – т.е. ребенка, которому предоставлен статус беженца. Определен правовой статус детей-беженцев. "В Кыргызской Республике гарантируется обеспечение ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем, в соответствии с международным или национальным законодательством, как сопровождаемому, так и не сопровождаемому его родителями или любым другим лицом, надлежащей защиты и помощи в пользовании правами, изложенными в Кодексе и других международных договорах и соглашениях по правам человека, участницей которых является КР. Если главе семьи был предоставлен статус беженца в КР по основаниям, предусмотренным Законом "О беженцах", то статус беженца распространяется также и на его детей при условии их совместного проживания. Дети имеют право на воссоединение с родителями в КР и на получение статуса беженца. Ребенок, имеющий статус беженца на территории КР, пользуется теми же правами и несет те же обязанности, что и граждане КР. В случае отсутствия родителей или лиц, их заменяющих, уполномоченные государственные органы КР по месту нахождения ребенка-беженца принимают меры для розыска родителей или родственников, оказывают материальную, медицинскую и иную помощь"[84]. Решение проблем беженцев осуществляется в рамках совместных с УВКБ ООН интеграционных программ для беженцев, включающих предоставление возможности для образования, медицинского обеспечения и занятости, обеспечения судебной защиты, а также выделение приспо-

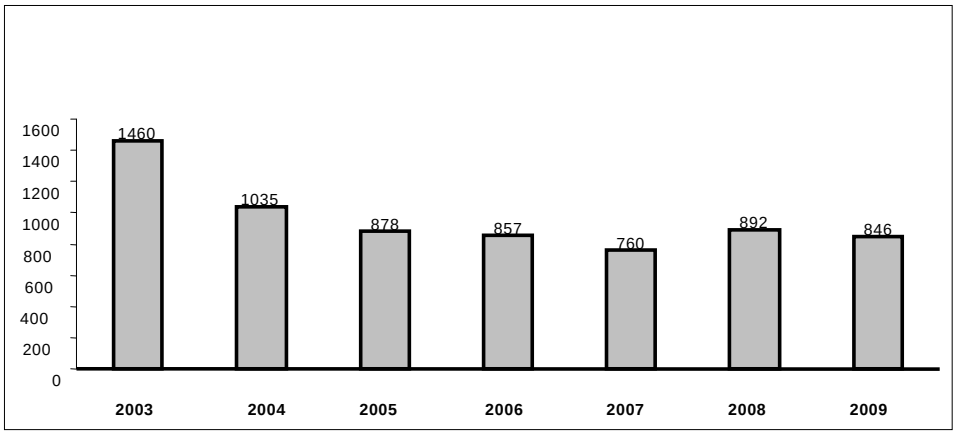
[83] Кодекс Кыргызской Республики о детях, статья 2.
[84] Кодекс Кыргызской Республики о детях, статья 30.

собленных для жилья помещений и земельных участков для арендного пользования. На 1 ноября 2009 года число беженцев составило 245 чел., в том числе 39 детей. В рамках реализации долгосрочных мер в сфере беженцев в рамках Программы УВКБ ООН по добровольной репатриации беженцев, на родину вернулись более 5 тыс. человек, приобрели кыргызское гражданство 9 тыс. человек, переселены в третьи страны свыше 700 человек. В 2008 году в рамках проекта Еврокомиссии и при поддержке УВКБ ООН для улучшения условий приема лиц, ищущих убежища, был открыт Приемный центр для лиц, ищущих убежище, вместимостью 40-45 чел. В соответствии с рекомендациями Комитета, в нормативных правовых актах специально оговорен и расписан механизм по обеспечению прав детей беженцев на регистрацию, получение гражданства, образование и медицинское обслуживание (см. пункты I-VII настоящего доклада. Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным постановлением Правительства КР от 23 октября 2006 года № 746, предусмотрены меры, направленные на защиту детей в случае таких ситуаций.

B. Дети, находящиеся в конфликте с законом

147. Органами внутренних дел Кыргызской Республики совместно с заинтересованными органами и учреждениями, на постоянной основе осуществляются мероприятия профилактического характера, направленные на предупреждение детской преступности, преступлений и иных правонарушений. В 2009 году уровень подростковой преступности снизился на 5,1% (с 892 до 846), ее удельный вес в общей структуре преступности составил 3,4% (рис. 9).

Рисунок 9
Динамика преступлений, совершенных несовершеннолетними



Согласно статистическим данным подростковая преступность с 2003 года, в сравнении с 2009 годом, снизилась на 42%. Вместе с тем, не снижается количество несовершеннолетних правонарушителей, состоящих на учете в инспекциях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Ежегодно количество таких лиц колеблется от 3 до 3,5 тысяч человек, а их численность обновляется на 2–2,5 тыс. несовершеннолетних в год (рис. 10). По итогам 9 месяцев 2009 года на учете ИДН ОВД республики состояло 2 277 учащихся школ.

Рисунок 10

Количество несовершеннолетних, состоящих на учете ИДН ОВД Кыргызской Республики

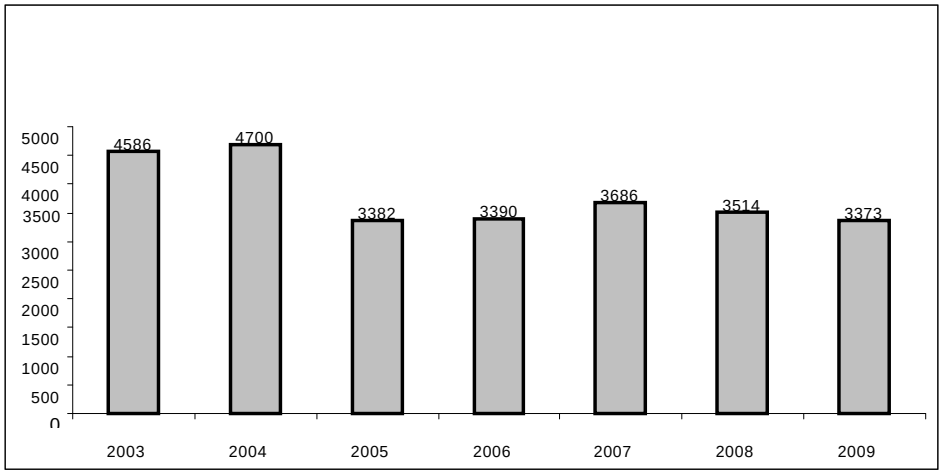
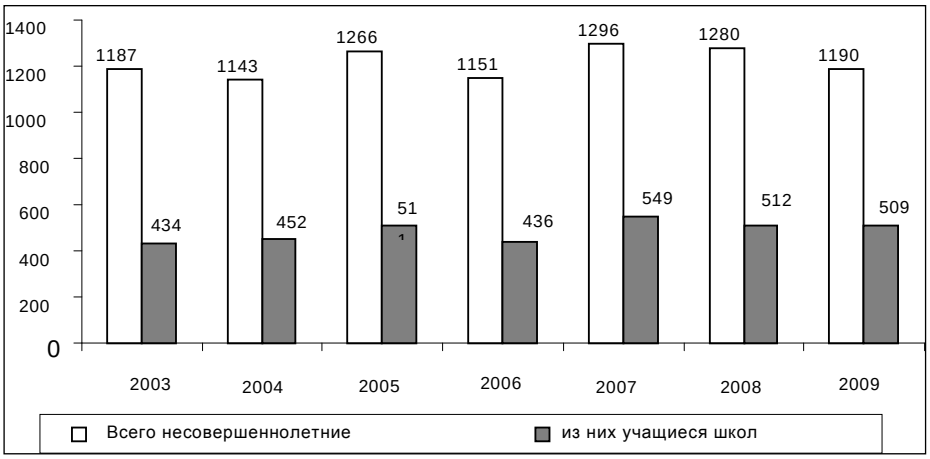


Рисунок 11

Количество несовершеннолетних, принимавших участие в совершении преступлений, по итогам 2009 года



Все несовершеннолетние, находящиеся под стражей в ИВС, содержатся в отдельных камерах от взрослых на всех этапах следствия, начиная с задержания. Контроль за соблюдением условий содержания несовершеннолетних ведется руководством соответствующих органов внутренних дел и под прокурорским надзором.

Таблица8

Количество несовершеннолетних, содержавшихся в ИВС

По годам	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Количество детей в ИВС	582	603	724	709	768	715	623	567

При проведении следственных действий в отношении несовершеннолетних, последние обеспечиваются участием адвоката и законного представителя. Контроль за применением норм Уголовно-процессуального законодательства в ходе проведения следственных действий в отношении несовершеннолетних осуществляется руководством ОВД республики и надзором органов прокуратуры. В

целях соблюдения прав и интересов несовершеннолетних в рамках пилотного проекта по внедрению в деятельность ОВД принципов ювенальной юстиции, предусматривающей создание системы по защите несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом, совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) в Управлениях внутренних дел Свердловского и Октябрьского районов г. Бишкек оборудованы специальные кабинеты для проведения следственных действий с участием несовершеннолетнего (задержанного, подозреваемого, обвиняемого), с обязательным присутствием сотрудников отделов по поддержке семьи и детей, защитников и законных представителей.

Таблица 9
Количество несовершеннолетних, доставленных в ОВД КР, в связи с предполагаемым конфликтом с законом

По годам	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Количество детей, доставленных в ОВД КР	10 159	8 830	8 575	10 417	12 094

Таблица 10
Количество несовершеннолетних, содержавшихся в Центрах адаптации и реабилитации несовершеннолетних МВД КР (ЦАРН), в отношении которых проводилась реабилитационная работа

По годам	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Количество несовершеннолетних, содержавшихся в ЦАРН	2 302	2 002	2 124	1 849	1 959	1 896	2 273	1 950

148. В Академии МВД КР разработаны учебные программы по изучению Конвенции о правах ребенка, вопросов защиты прав несовершеннолетних, по которым проводятся занятия с курсантами и слушателями. Согласно графику проведения курсов повышения квалификации сотрудников ОВД республики в Академии МВД КР ежегодно проводятся занятия с инспекторами по делам несовершеннолетних ОВД республики. Академией разработано и издано учебно-методическое пособие "Обеспечение прав детей в деятельности органов внутренних дел", которое направлено в территориальные ОВД республики для использования в повседневной служебной деятельности. В пределах компетенции Государственной программы по реализации прав детей Кыргызстана "Новое поколение" до 2010 года продолжается выполнение Государственной программы действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике на 2008-2011 годы, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22.01.2008 года № 20 и Межведомственного плана действий по реформированию системы защиты детей и развитию социальных услуг населению в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы, утвержденной распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 19.10.2009 года № 613.

Таблица 11
Количество преступлений в отношении несовершеннолетних, касающихся сферы незаконного применения детского труда, сексуально - коммерческой эксплуатации несовершеннолетних

	2006 год	*2007 год*	*2008 год*	*2009 год*
статья 123. Похищение человека	3	5	6	9
статья 124. Торговля людьми	1	2	3	1
статья 125. Незаконное лишение свободы	2	2	2	1
статья 156. Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления	2	5	6	11
статья 157. Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий (проституцию, совершение сексуальных действий, порнографию)	1	6	6	0

Таблица 12
Сведения о количестве преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних за 2002-2009 годы

Виды преступлений	*Годы*							
	2002	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Всего зарегистрировано преступле-	259	368	392	506	600	759	868	898
из них:								
Преступления против жизни и здоровья (статья 97-122)	43	59	62	43	72	51	62	41
Преступления против свободы, чести и достоинства личности (статья 123-128)	1	1	3	9	6	9	11	11
Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности (статья 129-133)	47	56	60	55	44	59	76	79
Преступления против семьи и несовершеннолетних (статья 153-163)	28	31	46	35	31	48	21	17
Преступления против общественной безопасности (статья 226-245)	33	49	63	83	107	120	106	94
Преступления против здоровья населения и общественной нравственности (статья 246-264)	2	3	5	2	3		7	3
Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта (статья 280-288)	16	18	23	20	23	16	35	14

149. Органами прокуратуры КР проведен надзор за реализацией задач по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Отмечена слабая работа инспекций по делам несовершеннолетних, комиссий по делам несовершеннолетних, отделов поддержки семьи и детей органов местного самоуправления по профилактике правонарушений среди подростков. Одной из причин слабой работы инспекции по делам несовершеннолетних является повсеместное использование руководством ОВД инспекторов ИДН на других, не свойственных их прямым функциональным обязанностям участках работы. Так, прокуратурой города Каракол проведена проверка в ИДН ОВД города Каракол. По результатам выявленных нарушений и внесенного на имя начальника ГОВД представления, начальнику ИДН и 5 инспекторам объявлены строгие выговора. Прокуратурой города Таш-Кумыр по результатам проверки в ИДН внесено представление в УВД Джалал-Абадской области, по результатам которого начальник, зам. начальника ОВД и 3 сотрудника понесли дисциплинарные наказания. В целях повышения эффективности профилактики правонарушений среди несовершеннолетних разработан проект Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики", предусматривающий введение ограничений на пребывание несовершеннолетних без сопровождения родителей в общественных местах и на улицах, в ночное и вечернее время, а также предусматривающий ужесточение ответственности родителей за уклонение или ненадлежащее воспитание детей. Позитивно влияющим на ликвидацию детской преступности фактором является охват детей всеобщим базовым образованием, так как не обучающиеся дети являются потенциальными правонарушителями. На самом деле, 62,9% от общего числа задержанных за преступления в течение 10 месяцев прошедшего года нигде не учились. В связи с этим одной из важных задач является реабилитация и обучение таких детей.

1. Отправление правосудия в отношении несовершеннолетних (статья 40)

150. В связи с вопросами, возникающими у судов при применении законодательства по делам о преступлениях несовершеннолетних, принято постановление пленума Верховного суда Кыргызской Республики "О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних" от 2 апреля 2003 года № 6. При поддержке общественного фонда "Центр права" реализуется проект ЮНИСЕФ "Правовая помощь детям, находящимся в конфликте с законом (ювенальная юстиция)", направленный на предоставление правовой помощи и осуществление социального сопровождения в отношении несовершеннолетних, совершивших правонарушения. На базе двух районов города Бишкек - Свердловского и Октябрьского - реализуется проект по бесплатной правовой помощи детям, находящимся в конфликте с законом. Адвокаты и социальные работники ОФ "Поколение Инсан" оказывают бесплатное правовое и социальное сопровождение несовершеннолетнего, начиная с момента задержания до момента вынесения решения по делу. Ряд бенефициариев получили и получают правовую помощь в виде представительства в следственных органах и суде, а так же консультации по правовым вопросам, при отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей. Так, в РОВД и судах Свердловского и Октябрьского районов г. Бишкек в рамках проекта рассмотрено 15 уголовных дел в отношении несовершеннолетних. Особо следует отметить, что Верховным судом КР в сентябре 2009 года в городе Чолпон-Ата проведено четвертое Совещание председателей Верховных Судов государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), где одним из вопросов обсуждения было развитие ювенальной юстиции в государствах-членах ШОС. В настоящее время ГСИН проводится работа по реализации Межведомственного плана. В учреждениях уголовно-исполнительной системы значительное сокращение количества несовер-

шеннолетних осужденных произошло в результате исполнения Закона "Об амнистии в связи с 16-летием Независимости Кыргызской Республики и принятием новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 22.02.2007 года № 19, Закона Кыргызской Республики от 25 июня 2007 года № 91, направленного на гуманизацию уголовной политики, а также Закона Кыргызской Республики "Об амнистии женщин и несовершеннолетних" от 4.08.2008 года № 190. Численность несовершеннолетних осужденных, отбывающих наказание в воспитательной колонии № 14 Департамента исполнения наказаний (далее - ДИН) при ГСИН, в 2010 году уменьшилась в 4 раза по сравнению с 2003 годом (таблица 13).

Таблица 13

Динамика численности несовершеннолетних осужденных, находящихся в системе ГСИН Кыргызской Республики за 2002-2010 годы (на начало года)

Годы	*Количество несовершеннолетних осужденных*
2002	137 человек
2003	198 человек
2004	178 человек
2005	82 человек
2006	99 человек
2007	55 человек
2008	51 человек
2009	48 человек
2010	48 человек

По состоянию на 1 апреля 2010 года численность несовершеннолетних, которые были признаны судом виновными в совершении правонарушения и которым были назначены приговоры с отсрочкой исполнения или наказания, не связанного с лишением свободы, составляет 156 человек, из них 18 девочек:

- город Бишкек - 22, из них 8 девочек
- Чуйская область - 29, из них 2 девочки
- Иссык-Кульская область - 34
- Нарынская область - 14, из них 1 девочка
- Ошская область - 26, из них 4 девочки
- город Ош - 1
- Джалал-Абадская область - 23, из них 3 девочки
- Баткенская область - 5
- Таласская область - 2.

2. Дети, лишенные свободы, включая любые формы содержания, тюремного заключения или под стражу (статья 37 b), c), d))

151. Ввиду объективных обстоятельств Международные правила обращения с осужденными, а также стандартные минимальные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), из-за отсутствия необходимых финансовых средств, направляемых на содержание осужденных и взятых под стражу несовершеннолетних, не могут выполняться в полной мере. В стране принят ряд нормативных правовых актов по данному вопросу. Это Государственная программа по борьбе с преступностью в КР на 2006-2007 годы (постановление Правительства КР от 28.02.2006 года № 132) Концепция реформирования пенитенциарной системы КР на период до 2010 года (постановление Правительства от 09.12.2002 года № 833); Приказ МОиН от 14.09.2005 года № 619/1 "О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении безнадзорности среди учащихся общеобразовательных школ". Предприняты практические шаги по улучшению содержания и альтернативных мерах относительно несовершеннолетних. В том числе выделение отдельной зоны в женской колонии (№ 2), где осужденные девочки (около 20 человек) содержатся отдельно от осужденных женщин. Обеспечено отдельное содержание мальчиков, впервые попадающих в места лишения свободы. Развиваются образовательные мероприятия, а также программы подготовки к освобождению и социального сопровождения малолетних преступников. Проводится большая работа по привлечению внебюджетных, грантовых средств от международных и иных организаций для реализации программ и проектов по вопросам улучшения условий содержания, медицинского обеспечения и воспитания несовершеннолетних.

152. На базе воспитательной колонии № 14 (село Вознесеновка), где отбывают наказание несовершеннолетние лица мужского пола, реализованы следующие проекты:

- При поддержке Общественного Фонда "Правовая клиника Адилет" выполнялся проект "Ресоциализация осужденных несовершеннолетних в местах лишения свободы" (2007-2008 годы). В рамках проекта была отремонтирована библиотека, создано 5 кружков по различным направлениям, закуплены канцелярские товары, переданы 2 компьютера, а также спортивный инвентарь (теннисный стол, футбольные мячи, форма). Занятия по кружкам проводились еженедельно. Образовательные и спортивные компоненты осуществлялись, согласно установленному графику.
- В рамках Соглашения о сотрудничестве от 24.04.2007 года между ОБСЕ и Министерством юстиции КР реализован проект "Поддержка основных прав человека в воспитательной колонии для несовершеннолетних № 14 в селе Вознесеновка (Кыргызстан)", 20 декабря 2006 года по 20 декабря 2007 года. В рамках проекта воспитанникам и учреждению были предоставлены одежда и материальные ценности: зимние куртки, робы - 150 шт., зимние ботинки, кроссовки по 150 шт.; футболки, трусы, носки, майки по 300 шт.; мыломоющие средства (мыло, шампунь, стиральный порошок, зубные щетки, средства для мытья посуды); комплекты постельного белья – 150 шт.; стиральная машина – 1 шт.; промышленный холодильник – 1 шт.; компьютер б/у – 1 шт. Проведены консультации врача дерматовенеролога - уролога и лечение ИППП (96 консультаций, 295 случаев заболеваний). ОБСЕ также выступила с инициативой взять шефство над учреждением № 14.

- В рамках Соглашения о сотрудничестве между Министерством юстиции КР, ОБСЕ и ОФ "Эгалите" по реализации проекта "Продвижение справедливости и верховенства закона среди детей, лишенных свободы" (2007-2009 годы). В рамках проекта на регулярной основе осужденным и сотрудникам учреждения предоставлялась правовая, юридическая и психологическая помощь, социальная поддержка, услуги врача-дерматовенеролога. Проведено обучение персонала и разработаны пособия. Кроме того, регулярно приобретались и передавались материалы для самостоятельной работы осужденных в свободное время. Была отремонтирована электропроводка в СИЗО ВК-14, приобретены медикаменты, постельные принадлежности (матрасы), все воспитанники и несколько сотрудников ВК прошли обследование (УЗИ), переданы в виде гуманитарной помощи 2 компьютера и принтер.

- В рамках Меморандума о сотрудничестве между GRM international ltd./ Фондом "Сорос-Кыргызстан" и Министерством юстиции КР по выполнению проектов снижения вреда, реализуемых в УИС МЮ КР, подписанного 19 июня 2006 года, реализуется проект "Профилактика распространения ВИЧ/СПИДа среди осужденных учреждений пенитенциарной системы путем создания службы социального сопровождения в ИУ и СИЗО МЮ КР" (2007-2010 годы). Проект выполняется совместно с Ассоциацией НПО "Сеть снижения вреда". Он поддерживает Социальное бюро по оказанию психологической, юридической и социальной помощи освобождающимся воспитанникам.

- В рамках проекта Центра поддержки "Поколение" "Дети в конфликте с законом", который начался с января 2007 года, деятельность помимо ВК-14 выполнялась также и в ИК-2 (периодически работа с несовершеннолетними девочками не велась в связи с их отсутствием). В ВК-14 была внедрена программа "Выпускник" для освобождающихся воспитанников, организован и проведен между воспитанниками ВК и профессиональной командой "Турбаза" футбольный матч, передано ВК 160 футбольных мячей, организован визит врача – дерматовенеролога, проведена родительская конференция, предоставлены строительные материалы для ремонта жилых помещений, было организовано мероприятие, приуроченное к празднованию Дня защиты детей с участием спортивного клуба "Гермес – Профи" - организован мастер-класс по кикбоксингу, детям вручены памятные подарки и сладости, организована и проведена встреча Попечительского совета, деятельность которого направлена на решение проблем ВК и детей, координацию работы местных/международных организаций, оказывающих помощь ВК, велась работа по лоббированию обеспечения паспортами воспитанников ВК с Департаментом по паспортному и визовому контролю.

- В рамках Договора о сотрудничестве между Филиалом МБО "Every Child" в Кыргызской Республике и Министерством юстиции (02.02.2009 года) по предоставлению гуманитарной помощи в учреждение № 14 данной организацией была передана гуманитарная помощь в виде зимней одежды и нижнего белья, головных уборов, перчаток в количестве 120 шт., а также гигиенические принадлежности, предметы первой необходимости на 120 человек, уголь в количестве 55 тонн.

- В рамках Соглашения между Министерством юстиции КР, Министерством здравоохранения и МККК, одобренного распоряжением Правительства от 28.03.2006 года № 136, подписанного 03.04.2006 года, проведены

ремонтно-восстановительные работы в нескольких учреждениях, включая ВК-14, предоставлены медикаменты, приобретена офисная и медицинская мебель, оказана гуманитарная помощь.

- В учреждении № 2 (женской исправительной колонии), где отбывают наказание несовершеннолетние лица женского пола, в 2008-2009 годах в рамках Протокола о взаимопонимании и сотрудничестве между Министерством юстиции КР, Верховным судом КР и Государственным агентством по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей при Правительстве КР и ЮНИСЕФ в сфере реализации реформирования системы ювенальной юстиции в КР - от карательной к восстановительной системе для несовершеннолетних детей, основанной на социальном обеспечении от 1 июля 2008 года, создан локальный участок на территории женской колонии для содержания несовершеннолетних девочек – проведены ремонтно-строительные работы, приобретено необходимое оборудование.

153. Однако, по сообщению неправительственных организаций[85], наибольшее число несовершеннолетних правонарушителей, достигшие 14 лет, приговариваются к наказанию в виде лишения свободы. Формы наказания, альтернативные лишению свободы, практически отсутствуют. За 2004 год по данным Судебного департамента при Министерстве юстиции КР, наибольшее число несовершеннолетних правонарушителей приговорено к наказанию в виде лишения свободы и составляет 65,2 %, из них наибольшее число осуждено на срок с 3 до 5 лет. При этом категория детей до 14 лет не входит в это число, так как в соответствии с национальным законодательством дети до 14 не подлежат уголовной ответственности, хотя фактически помещение ребенка в Беловодскую специальную школу для детей, нуждающихся в особых условиях воспитания, является лишением свободы (далее Беловодская спецшкола). В Кыргызстане несовершеннолетние (от 11 до 14 лет) правонарушители мужского пола направляются в Беловодскую специальную школу. Данное учреждение имеет все признаки места лишения свободы, так как дети не имеют возможности покинуть данное учреждение по своему желанию и вернуться в семью, их жизнь и передвижение строго регламентируется администрацией учреждения и контролируется персоналом[86]. Мальчики направляются в это учреждение по решению Комиссии по делам детей, которая является органом исполнительной власти. Процедура рассмотрения дел Комиссией по делам детей не соответствует стандартам справедливого судебного разбирательства: она не определена законом, а проводится на основании подзаконного акта[87], которым не предусматривается присутствие адвоката, право на презумпцию невиновности, право быть поставленным в известность о предъявляемом обвинении, право на отказ давать показания против себя.

[85] ОО "Молодежная правозащитная группа", Сеть НКО по защите прав детей, ОО "Дети Тянь-Шаня",ОО "Дети в опасности", ОО "Центр защиты детей", ОО "Ассоциация родителей детей с ОВ", ОО "Лига защитников прав ребенка".

[86] Мониторинг соблюдения прав человека в учреждениях для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки и попечительства. Отчет./авторский коллектив: Азимов У., Багишбеков С., Кызалакова А., Макенбаева Б., Токтакунов Н., Турдубекова Н., Утешева Н., Халитова Е., Эшматова Н. – Бишкек, 2008 год.

[87] Типовое положение о Комиссии по делам детей от 10 июня 2008 года, № 285.

3. Вынесение приговоров несовершеннолетним, в частности запрет на смертную казнь и пожизненное заключение (статья 37 a))

154. В соответствии с национальным законодательством к несовершеннолетним, совершившим преступление, не применяется лишение свободы в виде тюремного режима. При назначении наказания лицу, не достигшему 18 лет, срок лишения свободы не должен превышать **10 лет,** для них установлен особый порядок условно-досрочного освобождения от наказания. В связи с гуманизацией уголовного наказания в стране разрабатываются меры по применению альтернативных видов наказания. Исключительная мера наказания в виде смертной казни к несовершеннолетним не применяется, наказания в виде пожизненного заключения в уголовном законодательстве Кыргызстана нет.

4. Физическое и психическое восстановление и социальная реинтеграция (статья 39)

155. В последние годы разнообразные формы и методы проведения социальной, медицинской и иной работы, направленной на физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию как самостоятельные направления социальной защиты детей, приобрели особую значимость в связи с тяжелыми социально-экономическими условиями и другими имеющимися проблемами в обществе. Комплексный подход в их решении отражен в законодательстве, касающемся, прежде всего, беженцев, а также регулирующем сферу социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов и других категорий детей.

C. Дети, подвергающиеся эксплуатации, включая вопросы физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции

1. Экономическая эксплуатация, включая детский труд (статья 32)

156. Постановлением Правительства от 22.01.08 года № 20 утверждена Государственная программа действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в КР на 2008-2011 годы и матрица действий[88] (далее - Программа), предусмотрено выделение финансовых средств на эти цели. Программа предусматривает законодательные и административные меры для профилактики и искоренения детского труда. Среди основных видов детского труда в Программе указаны: торговля, транспортировка, погрузка и разгрузка грузов, сбор утиля, подсобный труд, попрошайничество, чистка и ремонт обуви, мойка машин, работа на полях, проституция. В сферу внимания Программы не попал принудительный и опасный труд, который дети выполняют в школах, детских учреждениях опеки и профессиональных технических лицеях с ведома государственных органов и по распоряжению органов местного самоуправления (ОМСУ) во всех регионах Кыргызстана. В Программе среди основных причин детского труда указано позитивное восприятие детского труда населением, социальное убеждение в том, что детский труд - это норма. Результаты обследования детского труда МОТ в 2007 году[89] показали, что из 672 тысяч занятых детей, 592 тысячи – заняты на работах, которые неприемлемы для их возраста и развития. Иными словами число работающих детей в об-

[88] От 10 июня 2008 года, № 285.

[89] "Работающие дети в Кыргызстане. Результаты обследования детского труда в 2007 году", Национальный статистический Комитет, МОТ

щем числе занятых составило 88,1% и 40,3% от общего числа детей в возрасте 5-17 лет. Из числа работающих детей 57,9% - мальчики. В целях обеспечения международного сопоставления показателей, уровень детского труда также рассчитан из определения МОТ, согласно которому общее количество детей, занятых детским трудом, составило 30,7% или 450 тысяч детей в возрасте 5-17 лет. Независимо от того, рассчитывался ли данный показатель исходя из национальных или международных определений, уровень детского труда в Кыргызстане довольно высок. Подавляющее большинство детей выполняют работы как неоплачиваемые семейные рабочие (95%). В основном они вовлечены в домашнее производство (76,4%), которое включает в себя сельскохозяйственные работы (19,7%).

Таблица 14
Распределение работающих детей по видам экономической деятельности (в процентах)

	Всего	*Мальчики*	*Девочки*
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	19,65	25,72	11,31
Деятельность домашних хозяйств	76,38	69,99	85,17
Торговля	1,92	2,07	1,72
Прочие	2,05	2,22	1,80
Всего, тыс. человек	592	343	249

В целях создания фундамента для искоренения наихудших форм детского труда в Кыргызстане был разработан и действует проект МОТ – ИПЕК (Международная Программа МОТ по искоренению детского труда), с 2005 года по настоящее время. На национальном уровне проект осуществляется местными институтами в целях усиления потенциала организаций и учреждений внутри страны. При поддержке проекта был разработан и реализован ряд мероприятий, направленных на укрепления технических навыков и организационных возможностей государственных организаций, организацию работников и работодателей, НПО и других партнеров по разработке и реализации программ и других инициатив, направленных на предотвращение эксплуатации, защиту, освобождение от эксплуатации, реабилитацию и интеграцию в общество детей, занятых наихудшими формами детского труда (НФДТ). Следует отметить следующие достижения и прогресс в реализации настоящей статьи Конвенции:

- Проведен "Обзор законодательства и механизмов правоприменения относительно наихудших форм детского труда на соответствие Конвенциям МОТ 138 и 182 в КР (2008 год). По рекомендациям полученным в результате обзора, МТЗМ при поддержке МОТ разрабатывает список опасных видов работ, на которых запрещается применение труда детей до 18 лет. (в дополнение к постановлению Правительств № 314).
- Проведен ряд исследований и укреплена информационная база о масштабах и характере детского труда в КР ("Детский труд в сельском хозяйстве и торговле в КР", экспресс оценка, 2006; "Медицинское обследование детей, работающих детей на базаре Дордой", 2006;•"Гигиеническая оценка физического развития и состояния здоровья детей, работающих на свалках промышленных отходов Кыргызского химико-металлургического завода", 2006; "Использование детского труд в туристической отрасли на Иссык-Куле", 2006; "Изучение семей иммигрантов", 2006; "Гигиениче-

ская оценка условий труда и состояния здоровья детей, работающих в хлопководческой, табаководческой и рисоводческой отраслях сельского хозяйства в КР", 2007; "Оценка использования труда детей в преступлениях, связанных с наркотиками в КР", 2007

- Укреплен технический потенциал и информированность более 650 специалистов о проблеме детского труда
- Систематически ведется работа с организациями работодателей и работников по совместной реализации мер, направленных на профилактику и искоренение детского труда
- В результате совместной деятельности национальных партнеров и МОТ, 2 478 детей и 191 семья получили прямую помощь в виде медицинских, образовательных и юридических услуг, питания, школьных принадлежностей и 425 детей были извлечены, либо предотвращены от вовлечения в НФДТ посредством оказания образовательных услуг и повышения профессиональных навыков.
- МТЗМ совместно с МОТ ведется работа по разработке и внедрению системы мониторинга детского труда в КР.
- За отчетный период были апробированы модели по извлечению, предотвращению и реабилитации детей, вовлеченных в НФДТ посредством предоставления образовательных альтернатив, в том числе обучения профессиональным навыкам как детей, так и взрослых.
- С целью обеспечения реабилитации детей, работающих на рынке Кара - Суу в Ошской области, государственной администрацией Кара - Суйского района при содействии МОТ и Every Child был открыт Дневной центр "Келечек" по профилактике и реабилитации детей, работающих на улицах. Данный центр открыт в структуре районного отдела образования в здании средней школы им Бабура. Школа расположена вблизи рынка Карасуу. Помещение с отдельным входом, выделенное под Центр, было основательно отремонтировано и оснащено необходимой техникой. В настоящее время Центр находится на балансе районной администрации и финансируется из местного бюджета. Сотрудники Центра проводят разъяснительную работу среди работающих детей во время аутрич-работы, распространяют информационные материалы о правах детей, детском труде, правах работающих детей. Кроме этого, Центр предоставляет медицинские, юридические и образовательные услуги работающим детям и является основной структурой в г. Карасуу, по предоставлению реабилитационных услуг работающим детям.
- Заметно активизировалась работа Координационного совета по вопросам детского труда, который осуществляет координацию в реализации Государственной Программы по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетними. В течение 2008-2009 годов Координационный совет регулярно проводил заседания и отслеживал выполнение протокольных поручений.
- МТЗМ подведены итоги конкурса социальных проектов на тему Профилактика наихудших форм детского труда и социальная адаптация детей с особыми нуждами" в 2009 году. Из представленных 42 проектных предложений конкурсной комиссией предложены для финансирования 24 проекта, из них 6 проектов по детскому труду.

- Центральный комитет профсоюзов агропромышленного комплекса (АПК) продолжает реализацию проекта "Искоренение детского труда в табачной отрасли" в Ала-Букинском районе Джалал-Абадской области и Ноокатском районе Ошской области при поддержке Швейцарского фонда "Искоренение детского труда в табачной отрасли" (ECLT). В 2009 году 280 семьям фермеров выданы микрокредиты на сумму 3 360 000 сомов (из расчета 12 000 сомов на семью под 10% годовых), создано 36 групп взаимопомощи. Реализация проекта позволила высвободить из работы на табаке в двух районах 3 500 детей.

157. Основными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, которые регулируют вопросы в сфере труда, в том числе и детского труда и минимального возраста для приема на работу, являются:

- Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года (изложена в Законе "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 23 октября 2007 года, № 157)
- Трудовой кодекс КР от 4 августа 2004 года № 106 (в последней редакции Закона "О внесении дополнений в Трудовой Кодекс Кыргызской Республики" от 07.08.2007 года, № 136
- Закон КР "Об охране труда" от 1 августа 2003 года, № 167
- Закон КР "Об основах государственной молодежной политики" от 26.02.2000 года, № 46
- Кодекс Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 года, № 151.

Основным законом, регулирующим трудовые отношения, является Трудовой кодекс. Кодекс определяет возраст, с которого лицо может вступать в трудовые отношения в качестве работника, неприменение испытательного срока к лицам, не достигшим 18 лет, обязательное медицинское освидетельствование несовершеннолетних работников, сокращенную продолжительность рабочего времени, отдельные ограничения и запреты в области использования детского труда (продолжительность ежедневной смены, работа в ночное время, сверхурочные работы, ограничение выполнения тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда и т.д.). Глава 23 Трудового кодекса посвящена особенностям регулирования труда лиц в возрасте до 18 лет. Закон об охране труда содержит основы государственной политики в области охраны труда, закрепляет право работников на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда, запрет применения труда лиц моложе 18 лет на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда (статьи 6 и 8). Кодекс о детях выделяет право детей на профессиональную подготовку, трудоустройство в соответствии с их возрастом, состоянием здоровья, уровнем общеобразовательной и профессиональной подготовки, также Кодекс отдельно выделяет минимальный возраст, с которого ребенок может быть принят на работу. Кодекс вводит запрет на использование наихудших форм детского труда и общие категории работ, при которых детский труд не может быть использован. При этом Кодекс не дает определение наихудшим формам детского труда, как это сделано в Конвенции МОТ № 182. Закон об основах государственной молодежной политики распространяет свое действие на граждан в возрасте от 14 до 28 лет. Среди основных направлений государственной молодежной политики в нем, среди прочего, гарантированно обеспечение профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, трудоустройства молодежи, развития ее экономической активности, обеспечение здоровья, здорового образа жизни молодежи, охраны здоровья и формирования здорового образа жизни, обеспечение гарантирован-

ных социальных услуг молодежи. В соответствии с Законом, приоритетные государственные меры по обеспечению трудоустройства молодежи устанавливаются в отношении молодых граждан, впервые устраивающихся на работу по достижении возраста 16 лет, после окончания учреждения образования, а также несовершеннолетних граждан, достигших возраста 14 лет, в свободное от обучения время.

158. Согласно статье 32 Конституции КР (2007 года) каждый гражданин КР имеет право на образование. Пункт 2 данной статьи предусматривает обязательность и бесплатность основного образования. В соответствии со статьей государство признает обязательность не общего среднего образования, а только основного. Однако граждане вправе получить бесплатное общее среднее образование в государственных и муниципальных учебных заведениях. Помимо этого, государство обеспечивает доступность профессионального, среднего специального и высшего образования для всех в соответствии со способностями каждого. Закон Кыргызской Республики "Об образовании" от 30 апреля 2003 года № 92 среди принципов государственной политики в области образования выделяет обязательность и бесплатность получения каждым гражданином начального и основного образования, а также бесплатность получения общего среднего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях (статья 4 Закона). Трудовым кодексом КР ограничивается продолжительность рабочего времени:

- для работников в возрасте от 14 до 16 лет - не более 24 часов в неделю,
- для работников в возрасте от 16 до 18 лет - не более 36 часов в неделю (статья 91).

При этом согласно статье 95 Трудового кодекса продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать:

- для работников в возрасте от 14 до 16 лет - 5 часов
- от 16 до 18 лет - 7 часов
- для учащихся общеобразовательных организаций (школ), образовательных организаций начального и среднего профессионального образования, совмещающих в течение учебного года учебу с работой, в возрасте от 14 до 16 лет - 2,5 часа, в возрасте от 16 до 18 лет - 3,5 часа.

159. Согласно статье 218 Трудового кодекса КП запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет на тяжелых работах и работах с вредными или опасными условиями труда. Список производств, профессий и работ с тяжелыми и вредными условиями труда, на которых запрещается применение труда лиц моложе 18 лет, прилагается к постановлению Правительства от 2 июля 2001 года, № 314. Данный документ содержит обширный перечень производств, профессий и работ, на которых запрещается применение труда лиц моложе 18 лет (в тяжелой и легкой промышленности, в сельском хозяйстве, в пищевой промышленности). Согласно постановлению выпускники начальных и средних профессиональных учебных заведений, закончившие профессиональную подготовку со сроком обучения не менее трех лет по профессиям, включенным в данный список, не достигшие 18-летнего возраста, могут допускаться к работе по этим профессиям на срок не более 4 часов в день, под руководством опытных рабочих-наставников и при условии строгого соблюдения в этих производствах и на работах действующих правил и норм по охране труда. Постановлением Правительства КР от 17 июня 2005 года № 239 в вышеуказанное постановление от 2 июля 2001 года № 314 были внесены изменения. Так в список

были включены работы, связанные с применением наркотических и токсических препаратов, торговлей и хранением вина, спирта и ликероводочной продукции и пива, торговлей и перевозкой табачных изделий, азартными играми и играми на деньги. Кодекс о детях также запрещает применение детского труда на работах с вредными или опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и токсическими препаратами). Правительство КР предоставило доклад о мерах, принятых для применения положений Конвенции МОТ № 138 за период с 1 января по 31 декабря 2005 года. В этом докладе, однако, не указываются отдельные категории работ по найму или других работ, в отношении которых возникают особые и существенные проблемы, связанные с применением, которые могут быть исключены из сферы действия Конвенции МОТ № 138. Во исполнение Государственной программы действий по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних МВД совместно с заинтересованными министерствами, ведомствами и неправительственными организациями в 2008 году выявлено 855 работающих детей, а в 2009 году - 983. Основной причиной осуществления несовершеннолетними трудовой деятельности является тяжелое материальное положение в семье и низкая информированность населения о последствиях. В сельской местности в весенне-летний период дети заняты трудом на полях как на земельных долях, принадлежащих их семье, так и на землях, принадлежащих другим лицам, за определенную плату. Основную тревогу вызывает осуществление трудовой деятельности детьми на заброшенных рудниках и шахтах, рынках, где зачастую им приходится работать по перевозке грузов различной тяжести, продажей спиртных и табачных изделий. При этом работодателями и родителями не соблюдаются элементарные требования законодательства о труде. Практически повсеместно имеются случаи нарушения использования детского труда в частных и коммерческих структурах. Так, органами прокуратуры за 10 месяцев 2009 года выявлено 184 факта незаконного использования детского труда. По результатам проведенных проверок опротестован 1 незаконный правовой акт, внесено 16 представлений и 28 предписаний об устранении нарушений закона, предостережено 161 лицо, возбуждено 13 административных и 1 дисциплинарное производство, 10 человек привлечено к дисциплинарной и 5 к административной ответственности, возбуждены 2 уголовных дела. В апреле 2009 года в цехе по выпуску полиэтиленовых гранул (город Кара-Балта, ул. Памира Тольятти, № 17), принадлежащем Б. Шамузову и Л. Ло, несовершеннолетнему С.Колосову, 1992 г.р., работавшему без заключения трудового договора, без спецодежды и без инструктажа по технике безопасности, на станке-гранулятор затянуло правую руку в станок, в результате последнему были ампутированы 4 пальца правой руки и причинен тяжкий вред здоровью. По указанному факту 16.05.2009 года прокуратурой Чуйской области возбуждено уголовное дело по статья 142 часть 2. УК (Нарушение правил охраны труда). Вместе с тем, постановлением Жайылского районного суда от 31.07.2009 года уголовное дело на основании статьи 28 части 1, пункт 12, УПК прекращено в связи с примирением сторон.

2. Употребление наркотических средств и психотропных веществ (статья 33)

160. В 2008 году было зарегистрировано 147 подростков, потребляющих наркотики, и 173 подростка больных алкоголизмом. Действительное количество таких детей значительно выше, особенно на юге республики, однако, реальных статистических данных не имеется. В отношении несовершеннолетних важнейшим направлением является профилактическая и просветительная деятель-

ность. В средствах массовой информации, в независимой детской газете "Айданек" проводятся кампании по предотвращению наркомании и алкоголизма, молодежные и студенческие организации в сотрудничестве с международными организациями проводят массовые акции против алкоголизма и наркомании. Однако не существует надлежащей системы учета и мониторинга, нет современной системы детских лечебно-восстановительных учреждений для лечения алкогольной и наркотической зависимости у детей. На местах проводится индивидуальная работа социальными работниками по предупреждению вовлечения детей в наихудшие формы детского труда. Проведено 1419 семинаров и "круглых столов" с участием родителей, детей и общественности по вопросам искоренения наихудших форм детского труда. В рамках прокурорского надзора по состоянию борьбы с наркоманией среди несовершеннолетних по республике всего проведено 19 проверок, по результатам которых внесено 22 представления и 4 предписания. Общественный фонд "Позитив хелп" при поддержке МОТ провел оценку ситуации по вовлечению детей в криминальный наркобизнес в июле-августе 2007 года в регионах прохождения основного наркотрафика КР (Баткенская, Ошская, Джалал-Абадская, Чуйская области и г. Бишкек)[90]. Проведенный анализ не позволяет получить полную картину о масштабах вовлеченности детей в наркотрафик. Однако, позволяет выявить некоторые качественные показатели и характер вовлеченности детей в эту форму НФДТ. Так, по результатам оценки, использование детей в преступлениях, связанных с наркотиками, имеет устойчивую динамику роста в КР, в силу высокой доходности и отсутствия тяжелых физических нагрузок (как, например, в сельском хозяйстве). Только в регионах исследования прогноз количества детей, вовлеченных в преступления, связанные с наркотиками, составил 500 человек, из них 350 являются одновременно наркопотребителями и токсикоманами. Уязвимость детей из бедных семей при занятии в данной сфере еще более возрастает, так как занятие продажей и/или транспортировкой наркотиков приводит к употреблению ими наркотиков (по результатам исследования 70% детей одновременно являются наркопотребителями). Этот факт обуславливает высокий риск заражения детей ВИЧ/СПИДом и другими инфекционными заболеваниями. Эксплуатация детей в исследуемой НФДТ приносит баснословные прибыли наркобизнесу и наносит колоссальный ущерб психическому и физическому здоровью молодежи КР, что является угрозой генофонду страны. По результатам данного исследования была сформирована рабочая группа из числа заинтересованных организаций и разработан пакет предложений по внесению изменений и дополнений в Уголовный Кодекс КР, в Кодекс об административной ответственности, Семейный Кодекс, Кодекс о детях.

3. Сексуальная эксплуатация и сексуальное совращение (статья 34)

161. Кодекс о детях (статья 25) запрещает торговлю детьми, детскую проституцию и детскую порнографию. Лица, виновные в вовлечении детей в торговлю людьми, детскую проституцию и детскую порнографию, а также лица, пользующиеся сексуальными услугами детей и распространяющие детскую порнографию, несут уголовную ответственность в соответствии с УК (статья 124 – "Торговля людьми" и статья 157 - "Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий" (пьянство, употребление наркотиков, проституция, бродяжничество, попрошайничество, изготовление предметов порнографического характера). По сообщению Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, имеет место дискриминация в отношении девочек, особенно в

[90] "Оценка использования труда детей в преступлениях, связанных с наркотиками", ОФ "Позитив хелп", 2007 год.

сельских районах, которая обусловлена возобновлением таких тенденций, как похищение и принудительные браки. Официально за период 2003-2008 годов установлено 27 фактов, по которым возбуждены уголовные дела. Зафиксированы 2 случая отсева из школ в связи с вынужденным вступлением в брак (пункт 294) в Джеты-Огузском районе Иссык-Кульской области. Так, ученица 10 класса СШ им. Тынаева М., 1988 г.р., не окончив школу в 2003-2004 учебном году, вышла замуж. В СШ с. Чон-Жаргылчак в 2007-2008 учебном году ученица 10 класса Т., 1989 г.р., не окончив школу, вышла замуж. Прокуратурой Кыргызской Республики зафиксированы 7 фактов вовлечения детей в сферу сексуальной эксплуатации (п-302) - все по городе Бишкек: в 2002 году - 3 факта, в 2003 году - 1, в 2004 году - 1, в 2008 году - 2 и в 2009 году - 1 факт. 20.12.2008 года в ходе рейда "Подросток" задержана А., 1992 г. р., которая пояснила, что в сентябре 2008 года, приехав в Бишкек из Токтогульского района Джалал-Абадской области, познакомилась с неизвестным ей ранее мужчиной, который продал ее неустановленным женщинам по имени Рая и Айка за 5 тыс. сомов. После этого указанные лица в корыстных целях заставляли ее заниматься проституцией. По данному факту, 08.01.2009 года прокуратурой Свердловского района г. Бишкека возбуждено и расследуется уголовное дело по статье 124 части 1, 2, пункт 2 (Торговля людьми) и по статье 157 части 1, 2 (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий) УК Кыргызской Республики.

D. Дети, живущие или работающие на улице

162. Появление и увеличение количества детей, живущих и работающих на улице, для Кыргызской Республики является серьезной проблемой. Особенно остро она стоит в городе Ош[91]. Лишенные родительской опеки и заботы, бродящие по улицам в поисках пропитания и развлечений, они вызывают острую тревогу в обществе. Государством принят рад нормативных правовых актов, обеспечивающих права детей, находящихся в сложной жизненной ситуации. Государство видит свою роль в усилении института семьи и поддержке семей. "Основой государственной политики в плане реализации прав детей является обеспечение выживания, роста и развития детей без ущемления их прав по каким-либо признакам. При этом институциональная основа должна учитывать потребности детей". При реализации программ "для детей "групп риска" особое внимание должно быть уделено осуществлению мер превентивного и воспитательного характера по отношению к детям, родителям или лицам, их заменяющим". Создаются условия для развития альтернативных институциональных форм воспитания детей (приемные семьи, фостерные семьи, семейные детские дома, группы семейного воспитания и др.), улучшаются условия содержания в специальных государственных учреждениях (детские дома; дома интернаты).

163. Проектом международной благотворительной организации Every Child "Профилактика и реабилитация детей Ошской области, живущих и работающих на улице", реализуемым при финансовой поддержке DFID, осуществляется вмешательство среди детей, работающих на улице. Еще более актуальным является организация программ для детей, живущих на улице и утративших связи с родственниками. Такие дети подвергаются отторжению, изоляции, стигматизации и дискриминации. Для проведения анализа ситуации по положению детей, живущих на улице, в городах Ош и Карасуу с целью разработки рекомен-

[91] Лаура Боне "Исследование положения уличных детей в городе Ош и Ошской области". EvC, 2004, с. 5.

даций местным органам государственного управления по организации мероприятий в этой сфере и повышению их эффективности, проведено исследование.

164. Проблема детей, живущих и работающих на улице, относительно новая для Кыргызстана. Она связана с социально-экономическими трудностями переходного периода и сопутствующими проблемами трудовой миграции, алкоголизма и наркомании у родителей. По сообщению ключевых информаторов особенно остро эта проблема стоит в южных регионах страны. Родители, выезжая на заработки или работая целыми днями на базаре, оставляют своих детей без присмотра. Часто дети являются единственными кормильцами семье, обеспечивая потребности родителей не только в питании, но и в алкоголе. Дети мирятся с таким положением вещей и считают себя ответственными за содержание семьи. Печальные истории таких детей собраны и описаны ЮНИСЕФ[92] и международной благотворительной организацией Every Child[93]. Уличные дети составляют маргинализированную группу населения Кыргызстана, поскольку они не имеют того, что определяет соответствующее отношение к основным институтам детства, таким как семья, образование и здоровье. Они беззащитны перед жестоким окружением и особенности их стиля жизни делают их уязвимыми и угрожают их психике, физическому и социальному благополучию. Большинство из этих детей живут в окружении, где их права не защищены и они встречают трудности с получением услуг. Уличные дети также поддерживают сами себя во многих трудных ситуациях, но они нуждаются в заботе взрослых и доброжелательных услугах, предоставляемых государственными и негосударственными организациями Лаура Боне ("Исследование положения уличных детей в городе Ош и Ошской области", EvC, 2004, с. 6).

165. По данным ЮНИСЕФ, количество детей, живущих и работающих на улице, увеличивается, но четкой картины об их количестве нет, поскольку нет официальной структуры, ответственной за их регистрацию[94]. Организацией Every Child установлено, что в Оше, городе с населением 250 000 человек, около 600 опрошенных детей указали, что они находились в областном центре адаптации и реабилитации несовершеннолетних более чем один раз в 2003 году[95]. Группа детей, живущих и работающих на улице, включает[96]:

- беспризорных детей - тех, кто проводит 24 часа в сутки на улице без присмотра
- работающих детей - тех, кто проводит большую часть времени на улице, работая
- дети приютов – те, кто живет в приютах из-за (семейных) проблем
- снимающих жилье – те, кто снимает место (кровать, комнату или квартиру) с родственниками, друзьями или сами.

[92] Каждый ребенок имеет право на детство. ЮНИСЕФ. Бишкек, 2004.

[93] Моя жизнь и мои мечты. Книга, написанная детьми. Every Child. Бишкек, 2006.

[94] www.unicef.org. UNICEF Kyrgyzstan - Child protection.

[95] Лаура Боне "Исследование положения уличных детей в городе Ош и Ошской области". EvC, 2004, с. 14.

[96] Знания, отношения и практика (ЗОП) среди уличных детей по вопросам репродуктивного и общего здоровья, ВИЧ/СПИД/ИППП и психотропных веществ. Опрос в городе Бишкек. – Центр прикладных исследований (ЦПИ), Центр защиты детей (ЦЗД)/ ЮНИСЕФ. – 2004. – с. 7. Цит. по исследованию "Анализ ситуации в области ВИЧ/СПИДа и значение основных индикаторов вмешательства". Бишкек, ГФСТМ, 2004, с. 14.

В указанном выше исследовании, проведенном Every Child, первые три позиции полностью совпадают, но в качестве особой группы указаны дети внутренних и внешних (из Таджикистана и Узбекистана) переселенцев, а также люли, представляющие собой группы национальных меньшинств азиатского происхождения, которые живут и побираются на улице[97].

166. В работе с такими детьми преобладают силовые и насильственные меры воздействия (рейды милиции; помещение в детские учреждения; возврат в семью, без выяснения причин побега и изменения положения детей в этой семье). По мнению международного эксперта (г-жа Селина Гиринкс), которая принимала участие в таких рейдах ранее: "Рейды - это самое неэффективное занятие, где грубо нарушаются права ребенка. Детей привозят в ЦАРН, где они могут пробыть неограниченное количество дней до выяснения ситуации. Часто дети могут быть из благополучной семьи, и пока их личности устанавливаются, они пребывают в стрессе". Использование принудительных мер для привлечения детей в детские государственные учреждения создает имидж их "недружественности". Только в зимнее время дети стремятся найти какое-либо постоянное убежище от холодов, даже если условия проживания в нем будут для них неприемлемыми, с которыми бы они не согласились мириться в остальное время года. Без четкого и понятного разъяснения детям данных действий, учета их мнения и работы по мотивированию на изменение поведения такие меры остаются неэффективными. Дети вновь убегают из дома, из приюта и оказываются на улице. Так, в ходе исследования было сообщено, что один мальчик убегал из детских учреждений 17 раз.

167. Дети, живущие на улице, держат в тайне места своего пребывания и не могут раскрыть места обитания других таких детей. Это налагает большие трудности на процесс доступа к группе. По этой причине НПО, работающие с уличными детьми, не достигают целевой группы. Скрываясь от милиции, дети остаются недоступными для проведения профилактических мероприятий, не посещают специально созданные для них дневные центры. Возможно, что только в результате продолжительной работы с уличными детьми можно будет достичь их доверия и получить более подробную информацию. Важную роль в освоении жизненных навыков могли бы сыграть программы обучения по принципу "равный - равному".

168. Отсутствие документов лишает детей права на получение образования и медицинское обслуживание. Не учитываются имущественные права детей в случае, если умирают родители или неблагополучная семья лишается собственности. Отсутствует система и нет навыков детей по обращению за социальной и правовой поддержкой в случае семейного насилия или лишения права на жилище. Мало внимания уделяется профилактике безнадзорности. Общественные организации, айыл окмоту, советы аксакалов, женские советы, религиозные лидеры практически не вовлечены в работу по предупреждению и предотвращению насилия над детьми, равно как и в программы поддержки и помощи таким детям. Нет центров (кабинетов), где дети могли бы получить дружественную медицинскую помощь.

169. Дети, живущие на улице, отстают от сверстников по уровню образования. Однако нет специальных школ и классов, адаптированных для обучения детей, отстающих по возрасту в обучении от своих сверстников, а также никогда не посещавших школу. В стране имеются лишь заочные школы, и нет вечерних

[97] Лаура Боне "Исследование положения уличных детей в городе Ош и Ошской области". EvC, 2004, с. 15.

школ. В задачи сотрудников приютов не входит обучение детей грамоте. Они устраивают детей в обычные школы и ПТУ. Если же у ребенка наблюдается отставание в уровне образования, задержка интеллектуального развития в связи с психологической и педагогической запущенностью, то ему практически невозможно не только продолжить учебу, но и обучиться элементарным навыкам грамотности (уметь читать и писать). Похоже, что школы вообще не заинтересованы в оказании помощи таким детям. Их не берут в школу по такому формальному признаку как отсутствие документов. Не создано специальных программ и не решены вопросы по мотивированию учителей для оказания помощи в освоении детьми элементарных знаний, а также помощи в выравнивании в своей возрастной группе (это касается и тех, кто пока посещает школу). Складывается такое впечатление, что когда ребенок живет за пределами крайней бедности и социальной неустроенности он испытывает физическое и психологическое давление со всех сторон: со стороны родителей, сверстников, учителей, милиции, работодателей и населения в целом. Поэтому таким детям не остается ничего другого, как уйти из общества в ужасающие условия на грани выживания, но находиться среди таких же отверженных как они, где их не гонят, не стигматизируют, могут просто разрешить быть рядом, поделятся куском хлеба, помогут заработать деньги и научат, как выжить.

170. Все утверждения о синдроме бродяжничества отметаются единодушным стремлением к дому, "где было бы спокойно". Т.е. то, что мы можем им предложить и что, по мнению социальных работников и исследователей, а также детей, представляет хорошие условия для содержания, – все же не устраивает их. Может быть, там нет "спокойствия", или детей, не приученных к порядку, за один день пытаются "научить ходить строем", не мочиться в постель и соблюдать гигиену, которой они никогда не обучались. Следует обратить внимание, что воспитание таких навыков в семье происходит с раннего возраста, на это уходят годы по времени, долгий период увещевания и обучения родителями, лечение (часто безуспешное) энуреза и т.д.

171. Встречи с персоналом приютов и другими специалистами, работающими с детьми, позволили установить, что в этой сфере работают профессионалы своего дела, люди не безразличные, болеющие за судьбы своих воспитанников. Ряд международных организаций проводят специальные тренинги для персонала приютов, ИДН, ЦАРН. Однако низкая заработная плата и слабая мотивация не способствуют сохранению подготовленных кадров. Особенно это касается сотрудников ИДН. Лицам, ответственным за воспитание детей, не хватает навыков и знаний по вопросам коммуникации с представителями целевой группы, по мотивированию и поддержке таких детей. Это говорит о недостаточной подготовке персонала детских учреждений. В ходе проекта, проводимого международной благотворительной организацией "Every Child", был подготовлен ряд социальных работников системы ГАСО по взаимодействию с работающими детьми. Они могли бы продолжить свою работу и с уличными детьми.

Приложения