

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
КАЗАХСТАН, КЫРГЫЗСТАН, УЗБЕКИСТАН**

Коллективная монография

под редакцией О.И. Бородкиной



Санкт-Петербург
2023

УДК 316.4
ББК 60.524, 60.561.7
А43

Рецензенты: *З. П. Замараева* (Пермский государственный национальный исследовательский университет), д-р социол. наук, проф., зав. каф. социальной работы и конфликтологии ПГНИУ
Л. А. Осьмук (Новосибирский технический государственный университет), д-р социол. наук, проф., директор Института социальных технологий НГТУ

А43 Актуальные вопросы развития социального государства в странах Центральной Азии: Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан: коллективная монография / под ред. О. И. Бородкиной. — СПб.: Скифия-принт, 2023. — 284 с.

ISBN 978-5-98620-702-5

Авторский коллектив:

Архитова Е. Б. (УрФУ, СПбГУ) — Глава 2 (разделы 2.1, 2.2), *Бородкина О. И.* (СПбГУ) — Предисловие, Глава 3 (разделы 3.1, 3.2), *Мишеничев К. С.* (СПбГУ) — Глава 1 (разделы 1.1, 1.3), *Старшинова А. В.* (УрФУ, СПбГУ) — Глава 3 (разделы 3.1, 3.2), *Сулимова А. А.* (СПбГУ) — Глава 1 (разделы 1.2, 1.3), *Чикова Е. В.* (УрФУ, СПбГУ) — Глава 2 (разделы 2.2, 2.3).

В основу коллективной монографии легли результаты исследования по развитию социального государства в республиках Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан, проведенные в рамках реализации продолжения проекта «Вызовы трансформации социального государства в России: институциональные изменения, социальное инвестирование, цифровизация социальных услуг». В работе представлен анализ нормативных документов, регулирующих оказание социальных услуг, а также эмпирический материал, отражающий деятельность государственных и негосударственных организаций, оказывающих социальную помощь различным группам населения (пожилым людям, детям с особыми потребностями, женщинам, пострадавшим от домашнего насилия и др.) в данных странах Центральной Азии. Книга рекомендуется социологам, специалистам по социальной работе, сотрудникам НКО, а также всем интересующимся проблемами развития социального государства на постсоветском пространстве. Монография может быть использована в процессе подготовки бакалавров и магистров по направлениям «социология», «социальная работа», в том числе в рамках совместных учебных программ российских вузов с учебными заведениями Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана.

*Монография подготовлена и издана
при поддержке Российского научного фонда; проект 19-18-00246-П.
Проект реализован в Санкт-Петербургском государственном
университете.*

ISBN 978-5-98620-702-5

© Авторы монографии, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ГЛАВА 1. Основные направления развития социального государства в Республике Казахстан.....	8
Раздел 1. Основные характеристики сферы государственного социального обслуживания.....	10
1.1 Основные этапы становления социального государства в Республике Казахстан.....	10
1.2 Основные характеристики современной системы поддержки населения.....	18
1.3. Социальный Кодекс Республики Казахстан: основные положения для сферы социального обслуживания.....	23
Раздел 2. Основные направления социального обслуживания.....	26
2.1. Помощь детям.....	26
2.2. Помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.....	29
2.3. Помощь детям с ограниченными возможностями здоровья.....	33
2.4. Помощь лицам с ограниченными возможностями здоровья.....	37
2.5. Помощь гражданам старшего возраста.....	43
2.6. Профилактика распространения ВИЧ-инфекции и помощь людям, живущим с ВИЧ (ЛЖВ).....	47
2.7. Помощь женщинам, подвергшимся бытовому насилию.....	58
Раздел 3. Современное состояние некоммерческого сектора социального обслуживания.....	63
3.1. Нормативно-правовые основы.....	66
3.2. Механизмы финансовой поддержки.....	68
3.3. Механизмы международной поддержки.....	90
3.4. Социальное предпринимательство.....	93
Заключение.....	99
Список источников.....	101
Нормативно-правовые документы.....	101
Информационные источники.....	103
Литература.....	106
Приложения.....	108
ГЛАВА 2. Основные тенденции становления и развития социального государства в Кыргызской Республике.....	109
Раздел 1. Современная система социальной защиты Кыргызской Республики..	109
1.1. Становление и нормативно-правовое регулирование системы социальной защиты Кыргызской Республики.....	109
1.2. Виды государственных социальных пособий и социальных услуг.....	117
1.3. Динамика и основные направления деятельности НКО.....	122
1.4. Социальная ответственность бизнеса и социальное предпринимательство.....	129

Раздел 2. Социальная работа с пожилыми гражданами в Кыргызской Республике	136
2.1. История создания организаций и основные направления деятельности	139
2.2. Технологии работы некоммерческих организаций с пожилыми гражданами	143
2.3. Особенности ресурсного обеспечения некоммерческих организаций, оказывающих услуги пожилым гражданам	147
Раздел 3. Деятельность кризисных центров в оказании помощи жертвам домашнего насилия	153
3.1. История создания центра «Сезим»	157
3.2. Направления деятельности центра	158
3.3. Проблемы ресурсного обеспечения деятельности центра	166
3.4. Взаимодействие с органами власти и государственными учреждениями	168
Заключение	173
Список источников	175
Нормативно-правовые документы	175
Информационные источники	177
Литература	179
Приложения	182
ГЛАВА 3. Развитие социального государства в Республике Узбекистан	226
Раздел 1. Социальная защита граждан Республики Узбекистан: этапы и стратегия развития	226
Раздел 2. Развитие системы социальных услуг как актуальное направление национальной стратегии социальной защиты	238
2.1. Социально-сервисные негосударственные некоммерческие организации для детей	239
2.2. Образовательные коррекционные детские учреждения для детей с особыми потребностями	249
2.3. Социальная защита людей пожилого возраста и общественные организации людей с инвалидностью	253
2.4. Деятельность ННО по противодействию торговле людьми, нелегальной миграции, помощи женщинам — жертвам домашнего насилия	256
Заключение	259
Список источников	261
Нормативно-правовые документы	261
Список литературных и информационных источников	262
Приложения	264

ПРЕДИСЛОВИЕ

В коллективной монографии «Актуальные вопросы развития социального государства в странах Центральной Азии: Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан» представлены результаты исследований по развитию социального государства в данных странах. Новые государства, возникшие после распада Советского Союза, выстраивали системы социальной защиты и социальной помощи, опираясь, с одной стороны, на созданные ранее социальные институты, а с другой — на существующие национальные особенности и с учетом имеющегося экономического ресурса. Изучение развития новых институтов социальной защиты в странах на постсоветском пространстве представляется важным не только с точки зрения научного интереса, но и для понимания происходящих социально-политических процессов в России. Однако, несмотря на тесное сотрудничество России с Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном, в научной литературе практически не представлены исследования социальной политики и различных областей социальной защиты в странах Средней и Центральной Азии. Одной из задач представленной монографии является попытка отчасти восполнить этот научный пробел и предоставить читателю эмпирический материал, собранный во время исследования.

Структура монографии определена тематикой работы; соответственно, первая глава посвящена развитию социального государства в Казахстане, вторая — в Кыргызстане и третья — в Узбекистане. При этом применительно ко всем странам рассматриваются вопросы создания правовой базы, регулирующей область социальной защиты и социального обслуживания, особенности развития негосударственного сектора социальных услуг, а также деятельность конкретных организаций по оказанию помощи наиболее уязвимым социальным группам.

Первая глава посвящена анализу основных социальных процессов становления социального государства в Республике Казахстан с момента обретения страной независимости. Эмпирическую базу

исследования составили нормативно-правовые документы в области социальной политики и социального обслуживания в Казахстане, анализ публичных информационных источников по социальной проблематике, а также экспертные интервью с руководителями и сотрудниками государственных и негосударственных организаций, оказывающих социальные услуги. В данной главе обсуждаются основные этапы становления социального государства, исторический контекст и перспективы развития сферы государственной социальной политики в Казахстане. Отдельное внимание уделяется вопросам практики социального обслуживания и помощи таким уязвимым группам населения, как дети-сироты, дети и взрослые с инвалидностью, жертвы бытового насилия, ВИЧ-инфицированные. Последний раздел данной главы содержит анализ состояния некоммерческого сектора, в том числе рассматриваются вопросы финансовой устойчивости организаций этого сектора.

Вторая глава посвящена ключевым вопросам развития сферы социального обслуживания в Республике Кыргызстан. В первой части главы анализируются особенности государственной социальной политики, включая правовой контекст, структуру учреждений, систему социальных пособий и государственных выплат населению. Отдельное внимание уделяется негосударственному сектору социальных услуг, роли зарубежных доноров в его становлении и развитии, тенденциям участия местного бизнеса и социального предпринимательства в социальном развитии. Во второй части рассматриваются вопросы оказания социальной помощи пожилым людям как основной целевой группе системы социального обслуживания; при этом акцент сделан на деятельности некоммерческих организаций, которые могут предложить достаточно инновационные и эффективные практики работы с пожилыми. В последней части главы обсуждается одна из наиболее актуальных и болезненных проблем для Кыргызстана, а именно домашние насилие. На примере кризисного центра оказания помощи жертвам насилия «Сезим» представлены основные направления и практики подобных организаций, а также основные проблемы, с которыми они сталкиваются, включая проблему ресурсного обеспечения, взаимодействие с правоохранительными структурами и органами власти.

Третья глава монографии посвящена развитию системы социальной защиты в Республике Узбекистан, которая только в апреле 2023 г. получила правовой статус социального государства после

закрепления этого положения в Конституции Узбекистана. В главе содержится анализ нормативно-правовых документов, регулирующих процессы развития системы общественного благосостояния в Узбекистане и трансформации сложившихся прежде институтов этой системы, а также анализ эмпирических данных, собранных в Ташкенте, Чирчике, Самарканде в 2023 г., включая экспертные интервью с представителями социально-сервисных негосударственных некоммерческих организаций, социальными предпринимателями, руководителями и специалистами государственных организаций, а также представителями академического сообщества и гражданского общества. Особое внимание в данной главе было уделено деятельности организаций по работе с детьми, людьми с инвалидностью и женщинами, пострадавшими от домашнего насилия.

Анализ развития социального государства в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане позволяет говорить, что, несмотря на различный национально-культурных контекст и региональные особенности, для этих трех стран характерны тенденции, схожие тем, что мы наблюдали в России, а именно развитие и становление нового законодательства, регулирующего системы социального обслуживания и социальной защиты, активное развитие негосударственного сектора социальных услуг, причем следует отметить, что во всех странах на первоначальном этапе развитие третьего сектора происходит при поддержке зарубежных доноров, а затем государство выработывает механизмы контроля за участием зарубежных организаций в сфере социальных услуг. Сохранившиеся со времени СССР патерналистские установки и в современных республиках достаточно сильны, но развивающийся рынок социальных услуг постепенно приводит к формированию новых социальных институтов, направленных на повышение роли самих граждан в создании своего благополучия. При этом в этих странах есть социальные группы, находящиеся в тяжелом социальном положении, которые в настоящее время получают социальную помощь преимущественно от негосударственных организаций, как, например, женщины, страдающие от домашнего насилия.

Авторский коллектив надеется, что представленная монография будет полезна широкому кругу читателей, интересующихся проблемами становления социального государства в различных странах, а также современными социальными процессами на постсоветском пространстве.

Г Л А В А 1 .

Основные направления развития социального государства в Республике Казахстан

В последние десятилетия социальное развитие в странах бывшего Советского Союза претерпело значительные изменения, оказывая глубокое влияние на жизнь миллионов людей. В данной главе мы сосредоточимся на анализе социальных изменений, происходящих в Республике Казахстан. Казахстан стал свидетелем значительных социальных трансформаций с момента получения независимости в 1991 г.

Процесс становления этой молодой нации весьма интересен с точки зрения социальных аспектов. Казахстан смог уйти от негативного наследия советского периода и начать создавать собственную модель развития, сочетающую принципы демократии и сохранение своей уникальной культуры. Одним из приоритетов в этом процессе стало создание благоприятной социальной среды, способствующей поддержанию и укреплению социальной стабильности в обществе.

Тем не менее в социологическом дискурсе присутствует лишь небольшое количество исследований, посвященных изучению особенностей процесса становления социального государства в Республике Казахстан. Большинство современных авторов сосредотачивают внимание на отдельных аспектах сферы социальной защиты граждан, что повышает актуальность проведенного нами комплексного исследования.

Теоретическая часть исследования включала в себя анализ ключевых нормативно-правовых актов современного Казахстана и статистических данных по различным показателям, а также анализ исследований, посвященных различным аспектам социальной политики Республики.

Эмпирическая часть исследования была проведена в апреле 2023 г. и включала в себя 16 экспертных интервью с руководителями

государственных и негосударственных социально ориентированных организаций в г. Астана и г. Алматы (см. Приложение 1).

По результатам исследования удалось выявить основные тенденции развития сферы государственного социального обслуживания населения, проанализировать современное состояние некоммерческого сектора, в том числе механизмы поддержки НКО¹, а также подробно изучить особенности социального обслуживания различных групп населения.

¹ Аббревиатуры НКО (некоммерческая организация) и НПО (неправительственная организация) в Республике Казахстан используются как равнозначные, однако в тексте нашей работы мы используем сокращение НКО, хотя в цитатах информантов встречается использование сокращения НПО.

Раздел 1. Основные характеристики сферы государственного социального обслуживания

1.1 Основные этапы становления социального государства в Республике Казахстан

Распад Советского Союза привел к изменению стратегий удержания власти политическими лидерами постсоветского пространства и впоследствии к трансформации социального государства. Исследователи отмечают, что появился так называемый «отзывчивый авторитаризм», который базировался на замене принуждения убеждениями, а также на обеспечении сильной политической и социальной базы, что непосредственно сказывалось и на инвестициях в социальную сферу, позволяя отчасти легитимировать сложившийся социально-политический порядок [Neuhouser 1996]. Укрепление президентской власти Нурсултана Назарбаева в Республике Казахстан стало происходить с середины 90-х годов прошлого века. Однако о полной автократии говорить не приходилось, поскольку оставались политические партии, которые продолжали выдвигать свои требования и сохраняли оппозицию [Levitsky, Way 2002].

В то же время ослабление институтов исполнительной власти влекло за собой и сильное влияние международных финансовых организаций. В результате исполнительная власть демонтировала и трансформировала как унаследованные программы социального обеспечения, так и министерские структуры, которые ими управляли. Некоторые ученые утверждают, что транснациональные организации были ответственны за «остаточность» социальной политики в постсоциалистических государствах, то есть за переход от универсального социалистического типа к неолиберальным моделям остаточной политики американского типа [Ferge 1997]. Такая динамика реструктуризации социального обеспечения соответствовала общему неолиберальному сдвигу в западной политике социального обеспечения в эпоху жесткой экономии.

В 1997 г., отчасти руководствуясь влиянием международных организаций и требованиями сократить бюрократию, Н. Назарбаев в короткий срок упразднил 1/3 персонала национально-го правительства и министерств, что привело к большой смене

кадров и назначению сторонников президента на высших уровнях. В 1999 г. система институтов социального сектора вновь была реорганизована. Министерства здравоохранения, образования и другие министерства были объединены в одно, при этом некоторые функции были переданы неправительственным организациям. В период с 1991 по 2001 г. центральные правительственные учреждения подверглись «чрезвычайной степени перестановок... и медленной депрофессионализации». В свою очередь, действующим президентом были предложены в качестве основных ориентиров развития национальная гордость за казахов, политическая стабильность в этнически разделенном государстве и распределение послереформенных доходов от огромных нефтяных и минеральных богатств страны. В целом баланс политических сил в партийных и правительственных организациях сильно сместился в сторону сокращения расходов и либерализации [Cook 2011]. В то же время резкие изменения в экономической и социальной жизни в переходный период оказали огромное влияние на граждан страны. С одной стороны, людям были предоставлены такие свободы, как право голосовать, выражать мнение и заниматься частным предпринимательством; но с другой стороны, в переходный период были закрыты фабрики и учреждения, в которых работало много людей. В результате произошел резкий рост безработицы, бедности и социальных проблем, что стало причиной огромного стресса для населения Республики². Во время переходного периода в стране наблюдалось снижение рождаемости, а также рост смертности в результате роста заболеваний системы кровообращения, рака, несчастных случаев, убийств и самоубийств. Таким образом, проблемы и изменения рыночной эпохи отрицательно повлияли на здоровье людей, вызывая социальный стресс, проблемы с эмоциональным здоровьем и изменения в образе жизни [Grebneva 2006].

Основная предпосылка «переходного периода» заключается в том, что советские экономические, политические и социальные институты будут заменены современными институтами западного типа. За последние 20 лет учреждения социального обеспечения,

² UNICEF (2001), A „Decade of Transition“, Regional Monitoring Report, № 8, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre. Доступно по ссылке: <https://www.unicef-irc.org/publications/313-a-decade-of-transition.html> (дата обращения: 02.09.2023).

унаследованные Казахстаном от советского прошлого, претерпели многочисленные реформы, как правило с активным участием транснациональных организаций [Ап 2014]. В этой связи необходимо отметить и тот факт, что наследием Советского Союза стала частично сохраненная инфраструктура социального обеспечения. Так, в случае с социальным обеспечением детей сохранились детские дома и школы-интернаты для детей, лишенных семейной опеки; детские дома семейного типа; детские деревни и дома юношества; специальные коррекционные учреждения для детей с ограниченными возможностями; школы-интернаты общего типа; школы-интернаты санаторного типа для детей, больных туберкулезом; школы-интернаты для детей с девиантным поведением; пришкольные интернаты для детей из отдаленных сельских районов и малообеспеченных семей и приюты (центры временной изоляции и реабилитации детей, оставшихся без присмотра). Однако социальные проблемы, которые действительно существовали, конструировались (и решались) либо как медицинские состояния, такие как инвалидность и алкоголизм, либо как преступные действия, такие как наркомания, проституция и политическое инакомыслие [Iarskaia-Smirnova 2011]. Таким образом, в новых реалиях происходил переход в том числе и к учету и признанию множества существующих социальных проблем, что требовало значительных инвестиций.

Окончание первого десятилетия XXI века характеризовалось стабилизацией социально-экономической ситуации, несмотря на глобальный кризис, и в Казахстане наблюдалось увеличение численности населения, что связано как с ростом показателей рождаемости, так и с общемировой тенденцией увеличения продолжительности жизни старшего поколения. Эти процессы сопровождались увеличением объема социальных инвестиций в сферы образования, здравоохранения, социальной помощи и др. [Yessengeldina 2014].

Системное преобразование сферы социального обслуживания началось в Республике Казахстан в 2009 г. после принятия Закона № 114-IV от 29.12.2008 «О специальных социальных услугах», который действовал до принятия Социального кодекса — до 29 июня 2023 г. Закон № 114-IV стал результатом совместных усилий казахстанского государственного органа, отечественных НКО и транснациональных организаций [Ап 2014]. Можно выделить 3 этапа модернизации сферы социального обслуживания в Республике

Казахстан³. На начальном этапе развития (2010–2013 гг.) были разработаны нормативные акты, согласно которым был осуществлен переход от предоставления общих услуг реабилитации к предоставлению специальных социальных услуг.

Социальная сфера Казахстана начала свое возрождение где-то с 2010 года. Начала формироваться документация — до этого не было актов, стандартов — все это надо было срочно вводить для того, чтобы узаконить всю нашу деятельность. И в эту разработку пригласили опытных работников республики, чтобы сделать стандарты оказания специальных социальных услуг. Это тот документ, который регламентирует деятельность социальных учреждений в республике по видам. Например, в социальной сфере есть стационарные, полустационарные, есть закрытые учреждения, например ПНИ, в том числе и детские. Есть центры адаптации для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, затем кризисные центры для женщин, испытывавших бытовое насилие. И для каждой сферы необходимо было разработать стандарты. И как раз те опытные руководители, которые возглавляли подобные учреждения, были инициаторами и организаторами этого дела (КГУ, директор, г. Астана).

Таким образом, несмотря на наличие инфраструктуры социального обслуживания, эта сфера была слабо регламентирована, что создавало риски некачественного оказания социальных услуг и сдерживало развитие новых направлений.

В качестве второго этапа обновления системы (2014–2017 гг.) выделяют демонополизацию системы социального обслуживания, т.е. предоставление гражданам возможности выбора организаций, оказывающих социальные услуги, и внедрение принципа софинансирования, где получатели услуг также участвуют в покрытии расходов. Так, в соответствии со ст. 29 закона «О специальных социальных услугах» финансирование субъектов, предоставляющих специальные социальные услуги, осуществляется за счет:

- 1) бюджетных средств в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- 2) средств, полученных за предоставление сверх гарантированного объема специальных социальных услуг;

³ Акимат Буландынского района Акмолинской области (2020). *Концепция дальнейшей модернизации системы социального обслуживания*. Доступно по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/aqmola-bulandy/press/article/details/12260?lang=ru> (дата обращения: 10.08.2023).

- 3) иных источников, не противоречащих законодательству Республики Казахстан.

В то же время в рамках нашего исследования руководители государственных организаций социального обслуживания заявляли, что все услуги оказываются бесплатно.

«Все услуги бесплатные, все преподаватели и инструкторы получают зарплату, хоть и минимальную» (КГУ, директор, г. Астана).

В свою очередь представители НКО не сообщали о возможности действовать наравне с государственными организациями социального обслуживания, как это предусматривает федеральный закон № 442-ФЗ в России. Это может свидетельствовать как о достаточности гарантированного объема социальных услуг, обеспечиваемого законом, так и о несостоятельности института конкуренции между государственными и негосударственными поставщиками услуг, хотя п. 4 ст. 12 закона «О специальных социальных услугах» предусмотрено, что «лицо, находящееся в трудной жизненной ситуации, может <...> выбирать субъектов, предоставляющих гарантированный объем специальных социальных услуг и (или) платные специальные социальные услуги».

В то же время в 2015 г. был принят приказ министра здравоохранения и социального развития «Об утверждении стандартов оказания специальных социальных услуг в области социальной защиты населения», который регламентировал оказание специальных услуг в условиях стационара, полустационара, а также на дому и в условиях временного пребывания⁴. Приказ регламентировал оказание специальных социальных услуг стационара, полустационара и на дому для следующих уязвимых категорий населения:

- 1) дети с инвалидностью с психоневрологическими патологиями от трех до 18 лет;
- 2) дети с инвалидностью с нарушениями опорно-двигательного аппарата от трех до 18 лет;

⁴ Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан № 165 от 26 марта 2015 г. «Об утверждении стандартов оказания специальных социальных услуг в области социальной защиты населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.08.2022 г.) (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011038> (дата обращения: 18.09.2023).

- 3) лица с инвалидностью старше 18 лет с психоневрологическими заболеваниями;
- 4) лица с инвалидностью первой и второй групп;
- 5) лица, не способные к самостоятельному обслуживанию в связи с преклонным возрастом.

В свою очередь, специальные услуги в условиях полустационара и на дому были доступны для детей с инвалидностью с психоневрологическими патологиями от полутора до 18 лет.

В то время как оказание специальных социальных услуг осуществлялось в условиях временного пребывания для таких категорий населения, как:

- 1) лица, ранее проживавшие и утратившие свое жилье на территории других регионов Республики Казахстан;
- 2) лица, обратившиеся в организацию временного пребывания, но не желающие менять бродяжный образ жизни, в виде койко-места на ночное время.

Помимо прочего, закон регламентировал, что людям без определенного места жительства оказывались услуги в рамках выездов мобильного патруля.

При этом приказом были регламентированы следующие виды специальных социальных услуг:

- 1) социально-бытовые услуги, в т.ч. социально-средовая адаптация, гигиенические процедуры и др.;
- 2) социально-медицинские услуги, в т.ч. социально-медицинское консультирование, проведение процедур, связанных со здоровьем (например, помощь в приеме лекарств);
- 3) социально-психологические услуги, в т.ч. социально-психологический патронаж, психологическая коррекция и т.д.;
- 4) социально-педагогические услуги, в т.ч. социально-педагогическое консультирование, содействие в получении образования и др.;
- 5) социально-трудовые услуги, в т.ч. обследование имеющихся трудовых навыков, профессиональная ориентация, формирование трудовых навыков и др.;
- 6) социально-экономические, в т.ч. содействие получателям услуг в получении полагающихся льгот, пособий, компенсаций и соответствующих выплат;
- 7) социально-культурные услуги — преимущественно досуговые мероприятия, в т.ч. организация праздников;

- 8) социально-правовые услуги, в т.ч. правовое консультирование, помощь в оформлении документов и др.

Необходимо уточнить и тот факт, что при необходимости в организациях социального обслуживания оказывался комплекс специальных социальных услуг, направленных на достижение социально-реабилитационного эффекта.

Также в Казахстане отдельно были приняты стандарты оказания специальных социальных услуг для некоторых категорий населения в трудной жизненной ситуации. Так, в 2016 г. были приняты стандарты оказания услуг жертвам торговли людьми⁵. В том же году были приняты стандарты социального обслуживания жертв бытового насилия⁶. Во всех стандартах регламентированы учреждения, в которых могут предоставляться услуги, перечень услуг и специалистов, оказывающих помощь, а также документация для фиксации и управления случаем.

Утверждение стандартов социального обслуживания на законодательном уровне привело к возможности развития организаций социального обслуживания, в т.ч. расширению штата и профессионализации специалистов.

Потом уже, когда стандарты ввели, легче стало работать, уже мы набирали штат согласно нормативам, переделали штатное расписание, ввели сюда новых специалистов, тот же менеджер по государственному закупкам, инструкторы по плаванию и ЛФК, психологи, социальные работники. Раньше только организатор был, сестра-хозяйка и старшая сестра, вот этот круг был для обслуживания (КГУ, директор, г. Астана).

⁵ Приказ и.о. Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан № 138 от 24 февраля 2016 г. «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.10.2022 г.) (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013543> (дата обращения: 21.08.2023).

⁶ Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан № 1079 от 21 декабря 2016 г. «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.10.2022 г.) (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014701> (дата обращения: 08.09.2023).

Отмечается, что на третьем этапе (2018–2021 гг.) были заложены планы по расширению доступности социального обслуживания через проведение деинституционализации существующих больших домов-интернатов, расширение сети небольших учреждений, введение монетизации части предоставляемых услуг и обеспечение информационной поддержки системы. В действительности на данный момент в Казахстане и правда наблюдается процесс деинституционализации организаций стационарного ухода, в т.ч. учреждений для детей-сирот. Также развивается информационная инфраструктура в сфере социального обслуживания. В частности, процессы цифровизации социального обслуживания направлены на развитие проактивного социального обеспечения. На сентябрь 2023 г. из 46 государственных услуг социально-трудовой сферы в проактивный формат (т.е. предоставление услуги без заявления и обращения в госкорпорацию) были переведены 28 услуг⁷.

Несмотря на произошедшие изменения, один из экспертов дал следующую оценку текущему состоянию социальной работы в Казахстане:

В Казахстане у нас очень слабо развита социальная работа. На мой взгляд, мы сейчас пытаемся акцент сделать последние пять лет именно на развитии социальной службы, которая бы могла вести вот этот кейс-менеджмент от начала и до конца (КГУ, директор, г. Астана).

Невзирая на такую оценку, необходимо отметить, что сфера социального обслуживания в Казахстане регулярно совершенствуется на законодательном уровне, в т.ч. утверждаются новые стандарты оказания специальных социальных услуг. Так, закон «О специальных социальных услугах» и сопутствующие стандарты оказания специальных социальных услуг действовали до вступления в силу 29 июня 2023 г. Социального кодекса Республики Казахстан.

В настоящий момент в Республике отмечается проведение политики, направленной на достижение гендерного равенства среди казахстанцев. Этому тренду соответствует задача «Сохранение семейных ценностей и недопущение гендерной дискриминации» в стратегии «Казахстан-2050». В рамках указанной задачи планируется

⁷ Государственные услуги (2023). *Процесс получения государственной услуги социально-трудовой сферы*. Доступно по ссылке: https://egov.kz/cms/ru/articles/labor_sphere (дата обращения: 20.09.2023).

совершенствование законодательства в сфере семейной и гендерной политики, укрепление института гендерного равенства путем государственного регулирования и внедрения оценки гендерного воздействия в систему государственного и бюджетного планирования, создание условий для обеспечения равной занятости мужчин и женщин, обеспечение равного доступа мужчин и женщин ко всем видам ресурсов, необходимых для предпринимательской деятельности, продвижение гендерного просвещения, а также укрепление института семьи посредством формирования семейных отношений, основанных на равном партнерстве мужчин и женщин.

1.2. Основные характеристики современной системы поддержки населения

Республика Казахстан, в соответствии с Конституцией, является демократическим правовым унитарным государством с президентской формой правления. В Казахстане имеется три независимые ветви власти: законодательная, исполнительная, судебная. Сфера социального обслуживания регулируется преимущественно органами исполнительной власти на республиканском, областном и местном уровне.

Основным органом исполнительной власти, регулирующим сферу государственного социального обслуживания на республиканском уровне, является Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан. Министерство включает в себя руководство, комитеты, департаменты, управления, а также должность уполномоченного по этике и подведомственные организации (Таблица 1).

Таблица 1.

Организационная структура Минтруда РК

Структура Министерства труда и социальной защиты РК	
Руководство	
Комитеты	
Комитет по миграции	Комитет труда и социальной защиты
Департаменты	
Департамент стратегического планирования и анализа	Департамент цифровизации и автоматизации социальных услуг

Департамент социального обеспечения и социального страхования		Департамент социальных услуг		
Департамент занятости населения		Департамент социальной помощи		
Департамент развития национальной системы квалификации и прогнозирования		Департамент труда и социального партнерства		
Департамент финансов		Департамент юридической службы		
Административный департамент		Департамент международного сотрудничества и интеграции		
Управления				
Управление мобилизационной подготовки	Управление информационной безопасности	Управление защиты государственных секретов	Управление кадровой службы	Управление внутреннего аудита
Уполномоченный по этике				
Подведомственные организации				
Государственная компания по страхованию жизни АО «КСЖ «ТАК»	РГП на ПХВ «Научно-практический центр развития социальной реабилитации»	Акционерное общество «Государственный фонд социального страхования»	АО «Центр развития трудовых ресурсов»	РГП на ПХВ «Республиканский научно-исследовательский институт по охране труда»

Основные функции по регулированию сферы государственно-социального обслуживания выполняет Департамент социальных услуг, обеспечивая деятельность по направлениям: развитие направления специальных социальных услуг, совершенствование медико-социальной экспертизы и формирование социальной политики в области защиты прав инвалидов.

При анализе системы социальной поддержки необходимо учитывать и территориально-административное деление страны, которое подразумевает деление на три уровня в соответствии с законом «Об административно-территориальном устройстве

Республики Казахстан»⁸. На 1 июля 2022 г. оно выглядело следующим образом:

- 1) 17 регионов (областей) и 3 города республиканского значения (г. Астана, г. Алматы, г. Шымкент);
- 2) 170 районов в областях, 38 городов областного значения, 17 районов в городах республиканского значения;
- 3) 48 акиматов городов районного значения, 4 акимата районов в городах областного значения, 29 акиматов поселковых округов, 2179 акиматов сельских округов, 92 сельских акимата.

Таким образом, формируется четкая вертикаль власти, по которой могут циркулировать те или иные инициативы в области социального обслуживания для их дальнейшей институционализации на более высоком уровне. Необходимо учитывать, что социальная политика формируется на каждом из этих уровней в соответствии с полномочиями областных, районных и городских представительных и исполнительных органов власти, а также акимов городов районного значения, поселка, села, сельского округа.

В то же время на местном уровне в реализации социальной политики участвуют такие органы власти, как акиматы (коллегиальные исполнительные органы, возглавляемые акимом соответствующей административно-территориальной единицы государства) и маслихаты (выборные органы, избираемые населением соответствующей административно-территориальной единицы государства). Их деятельность регулируется законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»⁹. Так, на-

⁸ Закон Республики Казахстан № 2572-ХІІ от 8 декабря 1993 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 19.12.95 г. № 2691; Законом РК от 11.05.04 г. № 552-ІІ) О введении в действие настоящего ... (редакция от 20.12.2004 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200_ (дата обращения: 16.09.2023).

⁹ Закон Республики Казахстан № 148-ІІ от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_ (дата обращения: 16.08.2023).

пример, на базе аппаратов акимов (акиматов) функционируют отделы социальной защиты населения. Их деятельность направлена на оказание социальной помощи отдельным категориям нуждающихся граждан, назначение жилищной помощи, оформление документов на обеспечение лиц с инвалидностью и детей с инвалидностью санаторно-курортным лечением. Однако активисты гражданского общества заявляют, что акиматы отдают предпочтение рассмотрению только определенных социальных проблем. Именно им отводится больше внимания в общественной и государственной повестке:

Конечно, с депутатами дружим, но к акиму не подойдешь. Даже какие-то встречи есть, но всегда больше там вопросов дорог, бедности, нищеты, женщин, оралманов, детей или еще что-то, и вопросы нашей ВИЧ-инфекции как-то там не особо остро стоят. Мне кажется, мало уделяется внимания (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

В свою очередь маслихаты могут утверждать региональные программы развития, например региональные программы социальной поддержки семьи, труда и занятости и другие.

Также в качестве площадки для обсуждения социальных проблем используется механизм общественных советов, которые регулируются законом «Об общественных советах»¹⁰. Тематики общественных обсуждений имеют ярко выраженную региональную специфику: в г. Алматы это проблемы кооперативов собственников жилья, в Восточно-Казахстанской области это вопросы здравоохранения, образования и коммунального хозяйства и др. При этом институт общественных советов демонстрирует эффективность при решении некоторых социальных проблем благодаря направлению обращений в профильные органы исполнительной власти [Муратова, Онучко 2021]. В свою очередь специалисты НКО отмечают, что используют механизм общественных советов для адвокатиrowания интересов НКО, решающих те или иные проблемы, и увеличения государственного финансирования на реализацию своей деятельности:

¹⁰ Закон Республики Казахстан № 383-V от 2 ноября 2015 г. «Об общественных советах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.05.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (дата обращения: 14.08.2023).

...у нас общественные советы... Раньше мы ходили, соответственно, с советом дружили или с депутатами. В принципе, и сейчас, чтобы финансирование для СПИД-сервисных НКО [получить]. Больше мы пробивали, допустим, вопрос финансирования по «молодежке», там, как раз обучение молодежных центров. В регионах они тоже практически все у нас — НПО — представлены внутри общественных советов. Они все по-разному называются: комитеты, советы (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Помимо прочего, общественные советы помогают НКО преодолевать барьеры, связанные с межведомственным взаимодействием, несмотря на возможное сопротивление государственных структур:

Но видите, я еще член Общественного совета города Алматы — мне в этом плане легче. И член Национальной комиссии по делам женщин при президенте. Первое время были конфликты, я вам сразу скажу, зная законодательство, мы пишем в рамках своих функциональных обязанностей: тра-та-та не выполняют. Наверное, на это ушло у нас в самом начале месяца три. Может, они нас тихо ненавидят и сейчас, я не знаю, но проблем с межведомственным взаимодействием сейчас вообще нет (ОЮЛ, директор, г. Алматы).

В то же время отдельный интерес представляет разница социального обслуживания в сельской и городской местности, поскольку, например, российские исследования показывают, что жители сельской местности часто сталкиваются с отсутствием выбора поставщиков социальных услуг, неразвитостью социальной инфраструктуры на территории своего проживания, ограниченным перечнем социальных услуг, доступных им на бесплатной основе [Архипова, Бородкина 2022]. При этом необходимо учитывать и разницу в развитии социальной инфраструктуры как между городом и селом, так и между отдельными селами. Поскольку в Казахстане развиты агропромышленные предприятия, необходимо учитывать их ответственность за развитие той или иной сельской инфраструктуры, поскольку это влияет на интенсивность миграционных процессов из села в город и развитие человеческого капитала сельского населения [Bodaukhan 2019].

Таким образом, регулирование сферы социальной политики в Республике Казахстан осуществляется на нескольких уровнях и позволяет задействовать не только чиновников, но и активно включить в процесс решения социальных проблем общественность, в т.ч. представителей гражданского общества.

1.3. Социальный Кодекс Республики Казахстан: основные положения для сферы социального обслуживания

На данный момент в Казахстане начинается новый виток трансформации сферы социального обслуживания, обусловленный вступлением в силу с 01.07.2023 нового основного закона, регулирующего сферу государственного социального обслуживания — Социального кодекса Республики Казахстан, который в значимой степени направлен на расширение сферы регулирования социального обслуживания по сравнению с действовавшим ранее законом «О специальных социальных услугах». В этой связи был обновлен и приказ «Об утверждении стандартов оказания специальных социальных услуг в области социальной защиты населения», объединивший предыдущий приказ с приказами о стандартах оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми и жертвам бытового насилия. В свою очередь, Социальный кодекс является комплексным документом, пришедшим на смену целому ряду нормативно-правовых актов в сфере социальной политики. Предлагаем рассмотреть значимые положения документа.

Во-первых, установлено, что для предоставления социальных услуг первоначально проводится оценка и определение потребности в тех или иных социальных услугах, после чего социальный работник начинает непосредственно оказывать социальные услуги, руководствуясь результатами проведенной оценки и стандартами оказания специальных социальных услуг.

Критериями при проведении оценки и определении потребности в специальных социальных услугах являются:

- 1) ограничение жизнедеятельности;
- 2) социальная дезадаптация;
- 3) социальная депривация;
- 4) неблагополучная социальная среда.

Новым направлением государственного социального обслуживания является институционализация профилактики нуждаемости получателей услуг. Так, в Кодексе закреплено понятие «превенция», что послужило началом формирования обязанности социальных работников по обеспечению профилактики нуждаемости.

Также в Социальном кодексе РК заложены основы для межведомственного взаимодействия социальных служб и других государственных учреждений социальной сферы.

- 1) запрашивать и получать необходимую информацию от государственных и местных исполнительных органов, в том числе посредством информационных систем;
- 2) привлекать необходимых специалистов для проведения оценки и определения потребности в специальных социальных услугах;
- 3) привлекать для консультации необходимых специалистов другого профиля или более высокой квалификации.

Социальный кодекс также предусматривает целый ряд требований к социальным работникам: во-первых, соответствие квалификационным требованиям, определенным профессиональными стандартами; во-вторых, обязательство по прохождению аттестации, по результатам которой будут присваиваться квалификационные категории; в-третьих, повышение квалификации не реже одного раза в пять лет.

В то же время кодекс регламентирует и закрепляет возможности для профессионального развития социальных работников:

во-первых, предоставление возможности для непрерывного профессионального развития;

во-вторых, досрочное присвоение квалификационной категории;

в-третьих, поощрение за успехи в профессиональной деятельности;

в-четвертых, прохождение стажировки по международным стипендиям и грантам для поддержания и повышения профессиональных навыков в порядке и на условиях, определенных законодательством Республики Казахстан.

Несмотря на то что прослеживаются позитивные изменения в развитии института социальной работы и расширения возможностей для социальных работников, на данный момент сохраняется сильная финансовая уязвимость специалистов этой профессии.

...Получается, в 2017 году [в НКО] я получал 60 000 тенге. Это 12 000 рублей зарплата. Буквально я вот получал такую зарплату на первой работе. Потом на второй работе [тоже в НКО] я получал на 3000 руб. больше <...> вот сейчас [в КГУ] у меня зарплата 140 000 тенге. И то с учетом того, что я магистр. Если бы у меня не было магистратуры, я бы получал 100 000 тенге (КГУ, социальный работник, г. Астана).

Безусловно, эта проблема влечет за собой трудности по привлечению новых молодых кадров в сферу социальной работы и социального обслуживания и требует внимания.

В целом необходимо отметить, что Социальный кодекс охватывает весь жизненный цикл человека, а именно:

- социальную поддержку от рождения до совершеннолетия;
- занятость в трудоспособном возрасте;
- обеспечение безопасности труда;
- меры социального страхования;
- социальную помощь при возникновении трудной жизненной ситуации;
- поддержку пожилых людей¹¹.

Помимо того, что принятый Социальный кодекс сам по себе является инновационным подходом и подразумевает изменения в системе правового регулирования социального обеспечения, в то же время он является источником нескольких принципиально важных изменений в сфере социального обслуживания. Во-первых, это переход к принципу превентивности, который в старом законе применялся только в рамках национального превентивного механизма (НПМ). Сейчас же этот принцип распространяется на все жизненные ситуации, но при этом сохраняет действие НПМ. Во-вторых, социальная защита начинает носить персонифицированный характер, когда социальные услуги оказываются лицу или членам семьи индивидуально. В-третьих, Кодекс подразумевает усиление социального партнерства в сфере социального обеспечения за счет объявления гарантий солидарности и коллективной ответственности государства, работодателей и граждан в этой сфере, «за счет бюджетных средств, средств обязательного социального страхования и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Республики Казахстан».

Таким образом, сфера государственного социального обслуживания претерпевает значимые трансформации в первую очередь в связи с изменением законодательной базы. Эти изменения требуют дальнейших наблюдений и своевременной коррекции установленных мер регулирования социального обслуживания.

¹¹ Премьер-Министр Республики Казахстан (2023). *Специальные социальные услуги станут более доступными* — Тамара Дуйсенова. Доступно по ссылке: <https://primeminister.kz/ru/news/spetsialnye-sotsialnye-uslugi-stanut-bolee-dostupnymi-tamara-duysenova-24551> (дата обращения: 21.09.2023).

Раздел 2. Основные направления социального обслуживания

Система социальной помощи Республики Казахстан в настоящий момент является разносторонней и охватывает множество социально уязвимых категорий граждан. Основными целевыми группами с точки зрения направленности государственной помощи мы можем считать детей, лиц пожилого возраста и лиц с ограниченными возможностями здоровья, что совпадает с российским подходом к социальной защите населения. Помимо перечисленных групп, помощь оказывается женщинам — жертвам бытового насилия, лицам с положительным ВИЧ-статусом, родителям детей с ограниченными возможностями здоровья. В данном разделе представлен анализ системы помощи указанным группам населения, однако в Республике Казахстан также существуют механизмы поддержки лиц без определенного места жительства, лиц в трудной жизненной ситуации, сельского населения и т.д.

Государственная система защиты социально уязвимых слоев населения, в свою очередь, включает в себя разветвленную сеть учреждений, а также предоставление различных видов пособий и льгот нуждающимся. На конец 2022 г. в Республике Казахстан насчитывалось порядка 281 организации по предоставлению специальных социальных услуг, из них стационарного типа — 172 организации, полустационарного типа — 75, временного пребывания — 31, а также с несколькими условиями оказания специальных социальных услуг — 3¹².

2.1. Помощь детям

На начало 2022 г. в Республике Казахстан численность населения в возрасте от 0 до 17 лет составляла 6 485 507 человек, что составляет 32% от общего количества жителей Республики¹³. Гарантом

¹² Бюро национальной статистики (2022). *Организации по предоставлению специальных социальных услуг в Республике Казахстан*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/stat-medicine/publications/6412/> (дата обращения: 14.08.2023).

¹³ Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2022). *Численность детей по полу и возрасту*. Доступно по ссылке: <https://bala.stat.gov.kz/chislennost-detej-po-polu-i-vozzrastu/> (дата обращения: 10.10.2023).

защиты прав и свобод детей в Казахстане являются конституция страны и Конвенция о правах ребенка, ратифицированная в 1994 г.

Ключевым нормативно-правовым актом в сфере защиты детей является закон «О правах ребенка в Республике Казахстан»¹⁴. Закон регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией основных прав и законных интересов ребенка, гарантированных Конституцией Республики Казахстан, исходя из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности, формирования национального самосознания на основе общечеловеческих ценностей мировой цивилизации.

Кодекс «О браке (супружестве) и семье» также является важным инструментом нормативного регулирования семейных отношений и направлен на установление стабильности, правовой защиты и социальной поддержки семей в Республике Казахстан¹⁵. Он устанавливает права и обязанности родителей, права ребенка, регламентирует процедуры заключения и расторжения брака, а также регламентирует порядок установления и определения правового статуса детей, родившихся в браке или вне брака. Социальная защита лиц (семей), имеющих детей, осуществляется в соответствии с главой 9 Социального кодекса Республики Казахстан¹⁶. Данный нормативно-правовой акт предусматривает выплаты пособий по беременности и родам, по уходу за ребенком, пособия для многодетных семей и т.д.

¹⁴ Закон Республики Казахстан № 345-ІІ от 8 августа 2002 г. «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345_ (дата обращения: 18.08.2023).

¹⁵ Кодекс Республики Казахстан № 518-ІV от 26 декабря 2011 г. «О браке (супружестве) и семье» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1100000518> (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁶ Кодекс Республики Казахстан № 224-VІІ от 20 апреля 2023 г. «Социальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями от 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224> (дата обращения: 11.07.2023).

В Республике Казахстан существуют механизмы помощи детям, включающие государственные, негосударственные и международные программы и инициативы. Однако, несмотря на наличие таких мер, многие дети все еще остаются уязвимыми и лишены должного внимания со стороны общества. Влияние факторов, таких как социальное неравенство, экономические трудности семей, насилие, негативные последствия миграции, оказывают серьезное воздействие на благополучие детей и их развитие.

Особое внимание в современном Казахстане уделяется детям из малообеспеченных семей. В рамках государственной адресной социальной помощи предусмотрен гарантированный социальный пакет, включающий в себя продуктовый набор, школьную форму и принадлежности, льготный проезд на городском общественном транспорте и т.д. Также для детей организованы бесплатные кружки и секции, предоставляется питание по месту обучения. Негосударственная помощь от общественных организаций также предусматривает продуктовую поддержку, организацию детского досуга и психологическое сопровождение как несовершеннолетних, так и их родителей.

Поддержка семей с детьми распространяется и на многодетные семьи, однако, в отличие от законодательных норм Российской Федерации, многодетными в Республике Казахстан признаются семьи с четырьмя и более детьми.

«В Казахстане семьи, которые имеют много детей, достаточно распространенное явление...» (КГУ, директор, г. Алматы).

Программа душевного финансирования направлена на решение проблемы доступа детей к дополнительному образованию — в Казахстане каждый ребенок может посещать до двух спортивных секций или творческих кружков бесплатно. Тем не менее в сельской местности проблема организации детского и подросткового досуга стоит достаточно остро в связи с низким количеством учреждений дополнительного образования.

Помимо образовательной функции, посещение подобных секций и кружков ограждает детей от возможных девиаций — злоупотребления алкоголем, совершения противоправных деяний.

Мы думали, чтобы дети не курили, не пили, а оказывается, в некоторых местах уже такие глобальные проблемы решаются, которые не могли поколение из поколения решить: молодежь дерется в свободное

время, постоянные проблемы: один убивает, второго в тюрьму сажают... (ОФ, руководитель, г. Астана)

Организация детского досуга, по словам экспертов, позитивно сказывается на криминогенной обстановке в небольших городах и селах, а также является важным аспектом развития и благополучия молодого поколения.

Мы как-то приехали в поселок, где мы открыли спортзал, через полгода нас встречает директор школы, благодарит. И он сказал: за полгода к нам ни разу не пришел участковый. До этого <...> дети дрались, были разборки, проблемы. А как только открыли спортзал <...> все дети начали тренироваться, всю энергию оставляют в зале (ОФ, руководитель, г. Астана).

В Республике Казахстан также существует широкая система поддержки детей, находящихся в более уязвимом положении из-за ограниченных возможностей здоровья и/или отсутствия семьи.

2.2. Помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей

По состоянию на 2021 г. в Республике Казахстан зарегистрировано 22 692 ребенка, оставшихся без попечения родителей (в том числе дети-сироты)¹⁷. Большая часть из них находится под опекой и попечительством, а также принята на патронатное воспитание (80,2%). Оставшаяся часть детей устроена в организации систем образования, здравоохранения и социальной защиты населения (медико-социальные учреждения).

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» содержит определение понятия «ребенок, оставшийся без попечения родителей», закрепляет его основные права, в том числе на жилище в соответствии с жилищным законодательством Республики Казахстан. Ключевым нормативно-правовым актом, регулирующим сферу устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

¹⁷ Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2021). *Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей*. Доступно по ссылке: <https://bala.stat.gov.kz/deti-siroty-i-deti-ostavshiesya-bez-popecheniya-roditelej/> (дата обращения: 14.09.2023).

родителей, в семье, является кодекс «О браке (супружестве) и семье»¹⁸. В кодексе закреплены положения, связанные с усыновлением и опекой, определены условия и процедуры для осуществления различных видов заботы о несовершеннолетних безнадзорных детях. В Республике также действуют Положения о приемной, гостевой семье и иных формах опеки над детьми, оставшимися без попечения родителей. Положения регулируют порядок передачи ребенка в семью, а также закрепляют виды государственной поддержки таких семей.

В Республике Казахстан реализуется множество мер, направленных на поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с целью обеспечения их социальной защиты, полноценного развития и интеграции в общество. Они включают в себя создание специализированных учреждений, предоставление медицинской и психологической помощи, обеспечение доступа к образованию, финансовую поддержку, усиление системы патронажного ухода и улучшение условий жизни детей-сирот.

Одной из основных мер поддержки является создание специализированных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В Республике Казахстан осуществляют деятельность детские дома и интернаты, где предоставляются условия для проживания и воспитания детей. Эти учреждения обеспечивают детей питанием, медицинским обслуживанием и образовательными услугами, а также содействуют их социализации. Также на территории Республики Казахстан осуществляют свою деятельность частные детские дома, чей функционал во многом совпадает со сферой деятельности государственных учреждений. При этом существуют законодательные барьеры, усложняющие работу негосударственных служб в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С государством мы не сотрудничаем, потому что есть большой пробел между законодательством одного из наших министерств, которое издало приказ, что все дети, которые попадают в тяжелую жизненную

¹⁸ Кодекс Республики Казахстан № 518-IV от 26 декабря 2011 г. «О браке (супружестве) и семье» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1100000518> (дата обращения: 01.08.2023).

ситуацию, они должны размещаться в государственные детские дома за счет государственного бюджета. <...> из-за этого у нас нет доступа к государственному бюджету, хотя мы пытаемся это получить, но безуспешно. Поэтому мы существуем исключительно за счет волонтеров, спонсоров, доноров, физических лиц и юридических лиц фонда (частный детский дом, координатор, г. Алматы).

Ключевой задачей как государственных, так и негосударственных учреждений является устройство детей в семьи: «...мы семейные ценности насаждаем. <...> людям даем ощущение своей жизни» (частный детский дом координатор, г. Алматы).

В настоящее время в Республике Казахстан наблюдается процесс деинституционализации детей-сирот — сложного социального явления, требующего эффективных и результативных подходов. Деинституционализация представляет собой процесс переориентации системы ухода за детьми, ранее проживавшими в детских домах и интернатах, на более гуманные и интегрированные формы воспитания и ухода. Один из ключевых аспектов процесса деинституционализации включает в себя создание альтернативных семейных форм ухода для детей-сирот, таких как приемные семьи, усыновление, опека (попечительство) и патронат. Эти формы обеспечивают более индивидуализированное воспитание и заботу о ребенке, что способствует его физическому, эмоциональному и психологическому развитию. Будущие приемные родители, помимо прочих документов, обязаны предоставить сертификат о прохождении психологической подготовки¹⁹. Однако эксперты отмечают, что для Республики Казахстан, как и для Российской Федерации, нередки случаи вторичного сиротства или вторичных отказов от детей. Подобное явление может быть связано с неподготовленностью опекунов, ориентацией на материальную выгоду и т. д., однако вне зависимости от причины вторичный отказ от ребенка наносит его психике непоправимый ущерб:

¹⁹ Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан № 597 от 7 октября 2016 г. «Об утверждении Положения о приемной семье» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.06.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014425> (дата обращения: 26.07.2023).

Страшно. Это самое страшное. У нас есть дети, которых много <...> это по крупицам каждый день, и если он, ну, нет никаких гарантий, шансов мало, что этот ребенок восстановится и начнет снова как бы доверять взрослым и согласится заново пойти куда-то (частный детский дом, координатор, г. Алматы).

Одним из приоритетных аспектов мер поддержки является обеспечение доступа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к медицинской и психологической помощи. Государство создает условия для предоставления высококачественной медицинской помощи, проведения профилактических мероприятий и реабилитации. В то же время сотрудники неправительственных организаций оказывают активную психологическую поддержку, учитывая особенности и потребности детей.

Для обеспечения доступности образования детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, разработаны и реализуются специальные образовательные программы, включающие в себя воспитательную работу. Создаются условия для обучения в общеобразовательных учреждениях, а также предоставляется возможность получения профессионального образования. Осуществляется адаптация учебных программ и использование специального оборудования для удовлетворения особых потребностей детей.

Финансовая поддержка играет важную роль в обеспечении благополучия детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Государственные программы предусматривают выплаты пособий, компенсаций и стипендий, которые способствуют улучшению жизненного уровня и обеспечению основных потребностей детей. Для приемных родителей предусмотрены также выплаты заработной платы. Улучшение условий жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является одной из целей мер поддержки. Она включает в себя улучшение материальных условий в детских учреждениях и приемных семьях, обеспечение достойного жилья, заботы о питании, одежде и гигиене. Важно также создание безопасной и комфортной среды, способствующей полноценному развитию и социализации детей.

Система мер поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Республике Казахстан разрабатывается и развивается с учетом международных стандартов и рекомендаций. Она уделяет особое внимание защите прав детей, созданию условий для

их физического, психологического и социального развития, а также обеспечению равных возможностей для всех детей.

Однако именно в неправительственных организациях, по мнению экспертов, поддержка детей-сирот осуществляется с учетом лично ориентированного подхода. Ребенок воспринимается сотрудниками не как получатель услуг, а как личность со своими особенностями и потребностями:

Во-первых, у нас нет решеток, и дети свободно перемещаются по территории города. И мы с детьми, они не поставлены на поток. И мы с каждым ребенком прорабатываем, мы находим его особенности, его наклонности и как его можно развить. У нас, так скажем, индивидуальный такой подход (частный детский дом координатор, г. Алматы).

Система помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей — крайне актуальный элемент современной системы защиты населения Республики Казахстан. На помощь детям приходят специалисты государственных и негосударственных организаций, в том числе и международных (Красный Полумесяц и т.д.), объединенные одной целью — помочь ребенку реализовать свое право на счастливую и полноценную жизнь. Тем не менее в данном направлении ощущается острая необходимость активной реализации превентивных мер — недопущения потери семьи для ребенка. К подобным мерам мы можем отнести профилактику домашнего насилия, популяризацию здорового образа жизни (во избежание злоупотребления родителями алкоголем и ПАВ), поддержку занятости населения и т.д.

2.3. Помощь детям с ограниченными возможностями здоровья

По данным за 2021 г., численность детей с ОВЗ от 0 до 17 лет включительно составила 98 254 человек²⁰, что представляет собой 13,8% от общего количества лиц с ОВЗ в Республике и 1,5% — от всего несовершеннолетнего населения Казахстана.

²⁰ Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2022). *Численность детей с инвалидностью от 0 до 17 лет включительно*. Доступно по ссылке: <https://bala.stat.gov.kz/chislnnost-detej-invalidov-ot-0-do-17-let-vklyuchitelno/> (дата обращения: 15.07.2023).

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан», упомянутый ранее, содержит также положения о правах детей с ограниченными возможностями здоровья, закрепляет государственные гарантии в сфере занятости детей с ОВЗ и регулирует предоставление им государственной помощи в виде комплекса медицинских, правовых и социально-экономических мер. Кроме того, сферу социальной защиты детей с ОВЗ регулируют Социальный кодекс Республики Казахстан и закон «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями», закрепляющий право на бесплатное получение социальной и медико-педагогической коррекционной поддержки, бесплатное обследование и первоочередное обслуживание в субъектах здравоохранения, а также бесплатное, на конкурсной основе, профессиональное образование в государственных организациях и трудоустройство по окончании обучения²¹.

Поддержка детей с ограниченными возможностями здоровья для их полноценного развития и дальнейшей интеграции в социум — одно из приоритетных направлений социальной политики Республики Казахстан. Государственные и негосударственные поставщики социальных услуг направляют свои усилия на достижение максимального охвата получателей услуг.

Основополагающими мерами поддержки являются комплексная медицинская и социально-реабилитационная помощь, обеспечение доступности образования, создание условий для участия в культурной деятельности и занятиях физической активностью, а также финансовая поддержка и обеспечение защиты их прав: «Какие-то коррекционные, реабилитационные центры — это все есть» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Одной из важнейших мер поддержки детей с ограниченными возможностями здоровья является обеспечение им комплексной медицинской помощи, включающей регулярные осмотры, диагностические и профилактические мероприятия, а также необходимое

²¹ Закон Республики Казахстан № 343-III от 11 июля 2002 г. «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000343_ (дата обращения: 04.09.2023).

лечение и реабилитацию. Реализация данной меры осуществляется через специализированные детские медицинские учреждения и программы реабилитации. Однако, по оценкам экспертов, в Республике имеют место дефицит учреждений, занимающихся реабилитацией детей с ограниченными возможностями, слабая материально-техническая база имеющихся центров, а также недостаточный профессионализм специалистов, что в совокупности является одним из факторов, оказывающих отрицательное влияние на состояние здоровья детей и исход заболевания [Ерембаева 2011].

Необходимо отметить, что все перечисленные меры поддержки становятся доступны ребенку только в случае оформленной инвалидности, однако в случае некоторых диагнозов (например, расстройства аутистического спектра — РАС), процесс получения инвалидности может длиться несколько месяцев, в течение которых ребенок и его семья остаются без поддержки государства: «Не все родители спешат получить инвалидность, соответственно, диагноз есть, инвалидности нет, государство помочь не может» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Возникают ситуации, в которых родители, желая «уберечь» ребенка от инвалидности, заведомо избегают прохождения медико-социальной экспертизы и решают возникающие сложности собственными силами, но, как отмечают эксперты, в этих случаях теряется время, необходимое для успешной реабилитации: «Чем раньше, тем лучше пройдет коррекция, тем полезнее он в будущем станет обществу» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Подобное сокрытие инвалидности, по словам респондентов, связано со стремлением избежать общественного давления, проявления стигматизации в образовательных и медицинских учреждениях. В современном Казахстане, как и во многих развитых странах, взят курс на создание инклюзивного общества с безбарьерной средой для полноценной социализации как детей, так и взрослых с ограниченными возможностями здоровья, но в действительности, как отмечают эксперты: «Инклюзия у нас пока что на бумагах» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Одним из основных направлений поддержки детей с ОВЗ в Республике Казахстан является обеспечение их доступа к образованию. В Казахстане существуют инклюзивные образовательные программы, позволяющие детям с ОВЗ обучаться в общеобразовательных учреждениях наравне с нормотипичными детьми, но

образовательных организаций, реализующих подобные программы, крайне мало в сравнении с общим количеством детей с ограниченными возможностями здоровья. Для маломобильных несовершеннолетних граждан физический доступ в школы и детские сады обеспечен, но детям с нарушением слуха, зрения, интеллекта получить образование наравне с нормотипичными детьми значительно сложнее: «Доступность бывает разная, физическая в школах есть <...> но нету доступа к книгам, сурдопереводчику, нет пособий» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

По словам экспертов, подобная проблема возникает исключительно в общеобразовательных школах — в коррекционных образовательных учреждениях каких-либо проблем у ребенка с ограниченными возможностями здоровья не возникает.

Для улучшения качества жизни детей с ОВЗ в Республике Казахстан созданы условия для их участия в культурной деятельности. Проводятся различные мероприятия, ориентированные на детей с ограниченными возможностями здоровья, такие как концерты, выставки и специальные культурные программы. Данные меры направлены на обеспечение полноценной социальной жизни и развития культурных интересов детей с ОВЗ.

Важным компонентом мер поддержки является финансовая помощь. Государство предоставляет семьям, воспитывающим детей с ОВЗ, различные виды материальной поддержки, такие как ежемесячные пособия, компенсации на покупку медицинских препаратов и специального оборудования. Тем не менее существующих пособий оказывается недостаточно для удовлетворения потребностей семьи:

Получают пособие 58 000 тенге на ребенка и на 58 000 на опекуна, на маму. В совокупности около 120 000 тенге. В месяц. Но нужно не забывать, что мама такая не работает, но в большом городе эта цифра, которой невозможно апеллировать. Такие мамы вынуждены отказываться от работы, даже если есть инвалидность у ребенка, то государственные центры переполнены, а частные — это от 250 000. Пособие уходит на оплату коммунальных услуг, оплату проезда, питание (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Для семей с ребенком с ограниченными возможностями здоровья предусмотрен льготный проезд на общественном транспорте, также возможно получение адресной социальной помощи. Однако, по оценкам экспертов, данных мер все еще недостаточно — именно поэтому люди обращаются за помощью к неправительственным

организациям. В Республике Казахстан существуют НКО, реализующие свою деятельность в соответствии с принципами социального инвестирования, например фонды, обучающие родителей особенных детей основам предпринимательства и удаленным профессиям. Подобные программы особенно актуальны для жителей сельской местности, где проблема безработицы ощущается острее в сравнении с крупными городами.

Для обеспечения социальной интеграции детей с ОВЗ в Республике Казахстан активно развивается сеть организаций и общественных объединений, оказывающих психологическую и социальную поддержку. Одним из приоритетных направлений является включение детей с ограниченными возможностями здоровья в общественные мероприятия и развитие их социальных навыков. По словам экспертов, несмотря на подобную поддержку, семьи с детьми с ОВЗ сталкиваются с проявлениями дискриминации, что вынуждает их «закрываться» от внешнего мира, тем самым десоциализуясь: «Стигма в обществе есть, буллинг есть» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Социальная реклама и просвещение населения постепенно решают указанную проблему, однако для качественных изменений общественного отношения к семьям с детьми с ОВЗ требуется значительно больше времени.

Дополнительно необходимо отметить, что вне поля зрения государственных служб оказываются родители детей с ограниченными возможностями здоровья, несмотря на то что именно они берут на себя большую часть работы по развитию ребенка: «Нет помощи для родителей, потому что основную помощь надо оказывать именно родителям. Родитель является тем связующим звеном между государством и этими детьми, успешная коррекция ребенка зависит от родителя» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Таким образом, современная система помощи детям с ограниченными возможностями здоровья в Республике Казахстан предлагает множество мер поддержки и постоянно совершенствуется, но в то же время все еще далека от того инклюзивного общества, которое существует формально.

2.4. Помощь лицам с ограниченными возможностями здоровья

Согласно официальным данным ситуация с инвалидизацией населения в Республике Казахстан является серьезной и требует пристального внимания и исследования. По данным Министерства труда и социальной защиты населения, численность лиц с ограниченными возможностями на 2022 г. составила 711 786 человек²².

Социальная защита лиц с ОВЗ в Республике Казахстан регулируется Конституцией Республики Казахстан, а также Социальным кодексом Республики (глава 13). До принятия Социального кодекса ключевым НПА в данной сфере социальной защиты являлся Закон Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан», который регулировал общественные отношения в области социальной защиты инвалидов в Республике Казахстан и определял правовые, экономические и организационные условия обеспечения социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Вместе с тем для эффективного решения проблем лиц с ОВЗ на национальном уровне Правительством Республики Казахстан в 2005 г. был создан Координационный совет в области социальной защиты инвалидов. Необходимо отметить, что ратификация Конвенции о правах инвалидов в 2015 г. в свою очередь создала дополнительные гарантии обеспечения, защиты и развития социальных и экономических прав лиц с ОВЗ, а также послужила ориентиром для дальнейшего совершенствования правового регулирования и практической деятельности в сфере социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья. В Республике Казахстан предусмотрены налоговые льготы для лиц с ОВЗ: согласно подпункту 2 статьи 457 Налогового кодекса РК инвалиды всех групп, а также один из родителей инвалида с детства освобождаются от уплаты сбора при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним²³.

²² Бюро национальной статистики (2022). *Статистика населения с ограниченными возможностями*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/stat-medicine/dynamic-tables/> (дата обращения: 21.07.2023).

²³ Кодекс Республики Казахстан № 120-VI от 25 декабря 2017 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный

В июне 2022 г. президентом Республики Казахстан был подписан закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью»²⁴. Поправки в закон предусматривают ряд изменений:

- расширение компетенции уполномоченных органов в области социальной защиты населения, здравоохранения, а также местных исполнительных органов в части разработки и утверждения порядка назначения внештатных советников министров, акимов районов, городов, городов областного значения, областей, городов республиканского значения, столицы по вопросам инвалидности;
- определение права на первоочередное обслуживание лиц с инвалидностью в организациях здравоохранения;
- изменение понятий «инвалид» на «лицо с инвалидностью» и «ребенок-инвалид» на «ребенок с инвалидностью»;
- введение понятия «абилитация» (комплекс мер, направленных на формирование и развитие отсутствовавших у лиц с инвалидностью способностей к бытовой, общественной и профессиональной деятельности);
- включение лиц с инвалидностью третьей группы в категорию лиц, освобожденных от оплаты услуг частных нотариусов при совершении нотариальных действий правового и технического характера;
- создание интернет-ресурсов и размещение информации на компонентах веб-портала «электронного правительства» с соблюдением интересов лиц с инвалидностью;
- предоставление специальных социальных услуг и гарантированного объема бесплатной медицинской помощи иностранцам и лицам без гражданства, выявленным

ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 21.09.2023).

²⁴ Закон Республики Казахстан № 129-VII от 27 июня 2022 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129> (дата обращения: 12.07.2023).

и идентифицированным в качестве жертв торговли людьми на территории республики и др.

Действующие нормативные правовые акты в Республике Казахстан направлены на преодоление социальных, экономических, институциональных и политических барьеров, которые могут усугублять проблему инвалидности и тем самым ограничивать возможности лиц, имеющих инвалидность, участвовать в социальной и экономической жизни [Ержанова, Стукаленко 2018].

В Республике Казахстан реализуются основные меры по поддержке лиц с ограниченными возможностями здоровья с целью обеспечения их равных возможностей и социальной интеграции. Эти меры включают в себя разработку и реализацию специальных программ, направленных на поддержку и защиту прав и интересов лиц с ОВЗ.

После прохождения медико-социальной экспертизы и присвоения одной из групп инвалидности человек получает индивидуальную программу реабилитации (ИПР), в которую включены реабилитационные мероприятия и технические средства реабилитации. Подобная система реализуется и в России. Систему социального обслуживания лиц с ОВЗ, нуждающихся в постороннем уходе и помощи, представляет в республике сеть медико-социальных учреждений, территориальных центров социального обслуживания и отделений социальной помощи на дому.

Отдельно необходимо отметить такое направление поддержки лиц с ОВЗ, как помощник. Для лиц с инвалидностью первой группы, испытывающих затруднения в передвижении, предусмотрен индивидуальный помощник, который, в зависимости от потребностей человека, может оказывать либо функцию сопровождающего, либо осуществлять уход.

Есть два вида помощников: один просто как помощник, а второй по уходу. По уходу — опекун, это в основном используют лежачие, которые немного недееспособны. У них другая оплата. У тех, кто просто помощники, они, по идее, для передвижения просто. А так у каждого свой помощник (ОО, руководитель, г. Алматы).

Гражданин с ОВЗ, которому необходим помощник, заранее оставляет заявку на портале государственных услуг, а затем, после получения услуги, должен предоставить краткий отчет на том же портале.

Портал социальных услуг — главный сервис для человека с ограниченными возможностями здоровья. Именно там происходит заказ технических средств реабилитации. Портал работает по системе, сопоставимой с российскими государственными закупками, — на нем могут регистрироваться поставщики и представлять свои товары: памперсы, пеленки, коляски. Государство гарантирует для гражданина с инвалидностью определенную сумму, на которую он может приобрести то или иное средство; если же стоимость товара превышает установленную сумму, то разницу человек оплачивает сам.

Вот есть портал социальных услуг. Мы захотим туда через свой ЭЦП-ключ, он открывается, и там есть личный кабинет, где доступны технические средства реабилитации <...> Есть санаторий отдельно и индивидуальный помощник, у него есть определенные часы, тоже за него мы отчет сдаем. Вот если, там, выходит у вас коляска, вы заходите, вам не нравится эта коляска, то вы можете в местный собес обратиться <...> дальше уже еще звонят специалисты, уточняют модель и уже через государственные закупки вам покупают (ОО, руководитель, г. Алматы).

При этом существуют различия для разных категорий граждан: например, для маломобильных лиц с ОВЗ предусмотрена возможность самостоятельного выбора коляски, но для граждан с ограничениями по зрению выбор средств реабилитации ограничивается только теми товарами, которые представлены на портале.

Необходимо отметить, что, несмотря на обеспечение граждан техническими средствами реабилитации, отсутствуют пункты для их обслуживания, то есть любой ремонт происходит за счет получателя услуг.

Одно из основных направлений поддержки — обеспечение доступности окружающей среды для лиц с ОВЗ. Для этого осуществляются работы по созданию безбарьерной среды, а также строительство и реконструкция объектов с учетом потребностей лиц с ограниченными возможностями здоровья. Также проводится регулярная проверка объектов инфраструктуры на соответствие требованиям доступности. По оценкам экспертов, большинство новых зданий и районов, например, в городе Алматы соответствуют всем требованиям доступности, но более старые районы оборудованы значительно хуже, отсутствуют пандусы, что является серьезным препятствием для маломобильных категорий граждан: «Если что-то

новое строится, то уже с доступностью. Но в плане университетов сложнее: здания старые, так что все недоступны» (ОО, руководитель, г. Алматы).

Доступность университетов для лиц с ограниченными возможностями здоровья является острой проблемой, пока еще не нашедшей решения. В отличие от Российской Федерации, где предусмотрена только система квотирования мест в вузах для лиц с ОВЗ, в Республике Казахстан абитуриент с ограниченными возможностями здоровья также может получить грант на оплату высшего образования от правительственных и неправительственных фондов. Для лиц с инвалидностью первой и второй групп и детей-инвалидов предусматривается квота приема при поступлении на учебу в организации образования, дающие среднее профессиональное и высшее профессиональное образование в размере 0,5%. Но, как было отмечено ранее, университеты оказываются не готовы организовывать обучение студентов с особыми потребностями: «Мне заказали учебники по Брайлю, но это был единственный университет в городе Алматы, который делал так. В других университетах правило: поступила наравне со всеми, так и учись» (ОО, руководитель, г. Алматы).

При этом образование является необходимым условием для дальнейшего трудоустройства, поэтому многие студенты вынуждены учиться либо по программам заочного образования, либо в режиме онлайн, что негативно сказывается на уровне их социализации.

Для гарантирования равных возможностей в сфере занятости создаются специальные программы, направленные на интеграцию лиц с ОВЗ в трудовую среду. Такие программы включают в себя поддержку и стимулирование работодателей для привлечения лиц с ограниченными возможностями здоровья на работу. Также существует квотирование рабочих мест: «Квотирование есть, 6%, работодатели обязаны. Есть программа у нас от Центра занятости, когда работодатель оборудует место, эти затраты ему возмещаются» (ОО, руководитель, г. Алматы).

Тем не менее далеко не все работодатели стремятся создавать доступные рабочие места для лиц с ОВЗ даже при условии программ компенсации: «К сожалению, работодатели, даже если им дали какой-то приказ о трудоустройстве людей с инвалидностью, они не оборудуют рабочие места. Работа недоступная в городе» (ОО, руководитель, г. Алматы).

В данном случае на помощь гражданам с ОВЗ приходят неправительственные организации, самостоятельно создающие рабочие места, но, как и в случае с инклюзивными школами и детскими садами, таких мест оказывается недостаточно.

Таким образом, система поддержки совершеннолетних граждан с ограниченными возможностями здоровья включает в себя гораздо меньше направлений и мероприятий, в отличие от системы помощи детям с ОВЗ. Безусловно, поддержка не должна развивать в людях иждивенчество, но отсутствие контроля, например, за обеспечением доступных рабочих мест приводит к тому, что финансируемые государством направления поддержки не приносят результатов.

2.5. Помощь гражданам старшего возраста

В соответствии с данными Бюро национальной статистики численность граждан старше 60 лет составляет 2 507 367 человек (на начало 2023 г.), что, в свою очередь, составляет 12,6% от общей численности населения Республики²⁵. Пенсионный возраст для мужчин составляет 63 года, для женщин — 60,5 лет (в 2022 г.). В соответствии со статьей 207 Кодекса РК «Социальный кодекс Республики Казахстан» пенсионный возраст для женщин повышается ежегодно по 6 месяцев в течение 10 лет и с 01.01.2031 г. назначение пенсионных выплат по возрасту женщинам будет производиться по достижении 63 лет²⁶.

Казахстан первым из стран СНГ начал переход на накопительную пенсионную систему, основанную на принципах индивидуальных сбережений. С 1 января 1998 г. в соответствии с Законом РК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (утратил силу. — *Авт.*) в стране начала осуществляться пенсионная реформа. В результате реформирования на сегодняшний день в Казахстане действует трехуровневая система пенсионного обеспечения.

²⁵ Бюро национальной статистики (2023). *Численность населения по однолетним возрастам*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/demography/> (дата обращения: 15.09.2023).

²⁶ Кодекс Республики Казахстан № 224-VII от 20 апреля 2023 г. «Социальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями от 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224> (дата обращения: 11.07.2023).

Первый уровень (базовый) — государственная базовая пенсионная выплата, которая назначается всем гражданам, достигшим пенсионного возраста (мужчины — 63 года, женщины в 2022 г. — 60,5 лет (с поэтапным повышением в течении 10 лет по 6 месяцев ежегодно до 63 лет)). Государственная базовая пенсионная выплата была введена в 2005 г., и стала основным инструментом в предупреждении бедности, и позволила увеличить доходы пожилых людей. Примечательно, что если ранее она предоставлялась всем в одинаковом размере, то с июля 2018 г. по поручению Нурсултана Назарбаева (первый президент РК. — *Авт.*) размер ее стал определяться каждому получателю индивидуально в зависимости от стажа участия в пенсионной системе. Размер базовой пенсии ежегодно повышается на уровень инфляции, так как размер ее привязан к величине прожиточного минимума.

Второй уровень (обязательный) представлен двумя выплатами:

- солидарные пенсии, выплачиваемые за счет средств государственного бюджета;
- пенсионные выплаты из Единого накопительного пенсионного фонда за счет пенсионных накоплений работников.

Право на солидарные пенсии имеют лица, имеющие по состоянию на 1 января 1998 г. не менее 6 месяцев трудового стажа. Размер их зависит от количества лет трудового стажа, выработанного на 1 января 1998 г., и уровня предпенсионного дохода (чем больше стаж и выше доход, тем выше размер солидарной пенсии). В соответствии с Концепцией дальнейшей модернизации пенсионной системы Республики Казахстан их размеры повышаются с опережением уровня инфляции на 2%²⁷. Накопительная пенсия в основном формируется за счет 10%-х ОПВ (обязательные пенсионные взносы. — *Авт.*), удерживаемых из доходов работника в пределах 50-кратного размера минимальной заработной платы и за счет обязательных профессиональных пенсионных взносов (в размере 5%), уплачиваемых работодателями за работников, занятых во вредных условиях труда.

²⁷ Акимат Буландынского района Акмолинской области (2020). *Концепция дальнейшей модернизации системы социального обслуживания*. Доступно по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/aqmola-bulandy/press/article/details/12260?lang=ru> (дата обращения: 10.08.2023).

Третий уровень (добровольный) — добровольные пенсионные взносы, стимулирующие личную ответственность граждан за пенсионное обеспечение.

Старение населения является глобальным процессом, который не обходит стороной и Республику Казахстан. Для обеспечения достойного старения необходимы меры, направленные как на политику активного долголетия, так и на развитие долговременного ухода. Так, в Казахстане предпринимаются первые шаги по институционализации политик и практик активного долголетия.

В первую очередь необходимо отметить, что в 2019 г. была разработана Концепция поддержки пожилых людей при поддержке Центра поддержки гражданских инициатив. Она была презентована представителям органов власти РК, тем не менее не была принята на государственном уровне, хотя сам документ отвечает требованиям времени и подготовлен в соответствии с принципами социального инвестирования и социальной инклюзии. В то же время отсутствуют программные документы по развитию долговременного ухода. Единственными документами, регулирующими социальное обслуживание пожилых, на данный момент являются Социальный кодекс и приказ «Об утверждении стандартов оказания специальных социальных услуг в области социальной защиты населения». В последнем установлены нормы организации социального обслуживания для престарелых с учетом разных форм социального обслуживания (стационарная, полустационарная, на дому).

Социальная инфраструктура социального обслуживания людей старшего возраста характеризуется разнообразием и отличается от региона к региону. Так, например, на приток людей, в т.ч. пожилого возраста, в Астану повлиял факт признания города столицей Республики.

Вот так как Астана стала столицей, началась миграция, начали приезжать и пожилые люди. До 2007 года у нас было 250 мест, а потом стала создаваться очередь и возникла необходимость расширяться. В то время сам президент по своей инициативе сказал акимам: давайте в Астане построим большой современный центр для пожилых. На 420 мест построили центр (ОО, директор, г. Астана).

Это послужило драйвером для реализации проектов по развитию инклюзивного общества. Одним из первых направлений стала доступная среда, что впоследствии принесло результаты не только

для пожилого населения, но и для людей с инвалидностью и нарушениями опорно-двигательного аппарата:

Много изменений в проект внесли по ходу строительства, чтобы были удобства и для инвалидов. У нас были и те, кто плохо передвигается, и на колясках. И вот для них надо было создать доступность — и в кабинетах медицинских, и в сенсорной комнате, и в столовой (ОО, директор, г. Астана).

Также одним из значимых направлений медико-социальной работы стало развитие паллиативных отделений, которые изначально тоже были задуманы для пожилых умирающих. «И в 2007–2008 году мы открыли паллиативное отделение. Мы их отделили от основной группы, создали на их отделении такую радужную обстановку, чтобы перед уходом для них мир оставался радужным» (ОО, директор, г. Астана).

Необходимо отметить, что развитие таких инициатив свидетельствует о точечном переходе к политике социальных инвестиций, поскольку они свидетельствуют об учете потребностей и интересов различных пожилых и не рассматривают их как гетерогенную группу. Этот факт подтверждает и изменение подходов в оказании социальных услуг, учете численности получателей социальных услуг и их финансовых возможностях.

Ведь раньше давали просто группу 20–30 человек, не учитывая сложности и тяжесть заболевания. В 2009 году в том же центре мы открыли платное отделение, так как с развитием общества возникают новые социальные проблемы, которые надо решать (ОО, директор, г. Астана).

В то же время на уровне отдельных регионов развивается инфраструктура организаций, направленных на обеспечение активного долголетия. Так, в городе Астане с 2020 г., несмотря на пандемию COVID-19, начали работу 3 центра активного долголетия: «На сегодняшний день у нас 17 видов услуг, которые мы оказываем пожилым. В трех местах у нас такие центры сосредоточены» (КГУ, директор, г. Астана).

При этом 3-х центров для города-миллионника определенно недостаточно, чтобы охватить всех заинтересованных пожилых, а также не позволяет охватить услугами тех, кто проживает на удаленном расстоянии от такого центра. По оценкам экспертов, указанная

проблема является особенно актуальной для жителей сельской местности — необходимо проводить работу по расширению сети нестационарных учреждений и служб социальной помощи престарелым гражданам и инвалидам, по совершенствованию и внедрению новых форм их обслуживания [Жилибаев 2015].

Несмотря на развитие практик активного долголетия, они не являются стандартизированными, что влияет и на их дальнейшее масштабирование. В этой связи требуется проведение оценок эффективности функционирования центров активного долголетия для сохранения, сокращения или дополнения направлений их деятельности.

Но пока что нет НПА по активному долголетию, надо вот создавать — смотреть нагрузку на одного инструктора. У нас тут есть медико-профилактический отдел, который ведет учет трудозатрат. Может, надо не час заниматься, а сорок минут, чтобы пожилому организму не навредить. Нужен научный подход — и медики, и психологи должны быть. И физиотерапевты должны (КГУ, директор, г. Астана).

В свою очередь развитие инфраструктуры долговременного ухода требует использования ресурсов социального предпринимательства, которые на данный момент являются достаточно ограниченными, что обусловлено как недавним принятием закона, так и дискриминационными нормами, сложившимися в сфере обслуживания пожилых, а также большими затратами на приобретение материально-технической базы учреждений стационарного обслуживания.

Таким образом, совершенствование сферы социального обслуживания для людей старшего возраста характеризуется, с одной стороны, развитием социальной инфраструктуры в связи с институционализацией практик активного долголетия, а с другой — необходимостью расширения сети учреждений поддержки как активных пожилых, так и нуждающихся в долговременном уходе для обеспечения достойного и здорового долголетия.

2.6. Профилактика распространения ВИЧ-инфекции и помощь людям, живущим с ВИЧ (ЛЖВ)

По состоянию на 2020 г. в Республике Казахстан оценочное количество людей, живущих с ВИЧ-инфекцией, составляет 31 378; согласно оценкам программы «Спектрум», число людей, знающих

свой статус, составляет 25 753 человека²⁸. В соответствии с данными Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИД на 31 декабря 2019 г. на диспансерном учете в центрах по профилактике и борьбе со СПИД состоял 21 951 человек, живущий с ВИЧ, в том числе 409 детей до 14 лет. Диспансерным наблюдением охвачено 83% людей, живущих с ВИЧ (ЛЖВ) (18 208 человек). Охват антиретровирусной терапией (АРВТ) ЛЖВ, состоящих на диспансерном учете, составил 80%, эффективность проводимой терапии — 78%.

Основные государственные нормативные документы, регулирующие систему профилактики ВИЧ-инфекции, — Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения»²⁹ и Приказ Минздрава № ҚР ДСМ-137/2020 «Об утверждении правил проведения мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции»³⁰. Как уже было отмечено, в Республике Казахстан действует система областных центров по профилактике и борьбе со СПИДом, которые обеспечивают медико-социальное консультирование по вопросам здоровья в связи с ВИЧ, а также предоставляют антиретровирусную терапию, доконтактную и постконтактную профилактику (ДКП и ПКП) ВИЧ. Также отметим, что в г. Астане такой центр был переименован в «Центр по профилактике ВИЧ», что свидетельствует об изменении эпидемиологической ситуации в городе на нормативном уровне в связи с приближением к достижению целей UNAIDS 95–95–95. Так, по заявлению министра здравоохранения Республики Казахстан, на май 2023 г. показатели по достижению глобальных

²⁸ UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS). *Страновой отчет о достигнутом прогрессе — Казахстан. Глобальный мониторинг эпидемии СПИДа 2020*. Доступно по ссылке: https://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/KAZ_2020_countryreport.pdf (дата обращения: 23.08.2023).

²⁹ Кодекс Республики Казахстан № 360-VI от 7 июля 2020 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.09.2023) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> (дата обращения: 22.09.2023).

³⁰ Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан № ҚР ДСМ-137/2020 от 19 октября 2020 г. «Об утверждении правил проведения мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021467> (дата обращения: 12.09.2023).

целей имели следующие значения: 87%–84%–87%. В то же время было отмечено и снижение смертности в связи с ВИЧ³¹.

Примечательно, что в соответствии с п. 8 ст. 99 Кодекса «О здоровье...» одним из мероприятий профилактики ВИЧ-инфекции является предоставление доконтактной профилактики (ДКП)³². На данный момент препараты ДКП предоставляются в г. Астане и г. Алматы в Центре профилактики ВИЧ и Центре по профилактике и борьбе со СПИДом соответственно. ДКП назначается в соответствии с утвержденными стандартами оказания медицинских услуг.

Социальная профилактика ВИЧ-инфекции является важным направлением социальной работы в Республике Казахстан. Оно широко поддерживается как международными организациями — такими, как Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный фонд), Фонд по борьбе со СПИДом и др., — так и государственными, включая Министерство здравоохранения и Министерство информации и общественного развития. На территории Казахстана в г. Алматы также функционирует региональное отделение международного СПИД Фонда Восток — Запад (AFEW), секретариат которого расположен в Нидерландах, что обеспечивает дополнительные возможности для реализации профилактических мер с учетом международных стандартов. В г. Алматы также находится Центр изучения глобального здоровья в Центральной Азии в рамках проекта Школы социальной работы Колумбийского университета (г. Нью-Йорк, США), который способствует внедрению доказательных подходов профилактики ВИЧ-инфекции на основании результатов социальных и эпидемиологических исследований³³. С 2010 г. в городе Алматы в партнерстве с упомянутым центром действует программа ICAP Школы общественного здравоохранения

³¹ Премьер-Министр Республики Казахстан (2023). *В Казахстане показатель смертности от синдрома приобретенного иммунодефицита снизился в 1,7 раза*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/35pPts> (дата обращения: 20.09.2023).

³² Кодекс Республики Казахстан № 360-VI от 7 июля 2020 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> (дата обращения: 22.09.2023).

³³ Columbia University (2023). *Global Health Research Centre of Central Asia*. Доступно по ссылке: <https://socialwork.columbia.edu/faculty-research/research-centers-programs/global-health-research-center-of-central-asia/> (дата обращения: 10.09.2023).

Мейлмана Колумбийского университета. Одним из последних нововведений является то, что с 2020 г. при поддержке фонда Элтона Джона реализуется проект «Алматинская модель контроля над эпидемией ВИЧ», который подразумевает развитие экосистемы медико-социальных услуг для профилактики и лечения ВИЧ.

Особенно необходимо отметить влияние Глобального фонда на развитие политики в отношении ВИЧ-инфекции. Между международной организацией и Правительством Республики Казахстан заключено соглашение, в соответствии с которым Казахский научный центр дерматологии и инфекционных заболеваний (бывший Республиканский центр СПИДа) является основным реципиентом международного финансирования. Полученные средства передаются субконтракторам регионального уровня в лице в т.ч. областных центров профилактики и борьбы со СПИДом, которые в свою очередь направляют средства на реализацию профилактических мероприятий субконтракторам местного уровня — НКО. Некоторые из них осуществляют свою деятельность непосредственно на базе Центра СПИД для удобства клиентов и их сопровождения сразу после постановки диагноза: «К нам стало больше доверия, потому что люди видят реальную заинтересованность <...> Мы не стигматизируем, к нам идут, нас знают. В начале такого не было» (ОФ, руководитель, г. Астана).

Такой подход обеспечивает тесное взаимодействие НКО и государственных структур, что позволяет эффективнее проводить те или иные изменения в сфере национального общественного здравоохранения.

Приоритетным направлением для НКО в области взаимодействия с государственными учреждениями и ведомствами является обучение. В особенности по темам, которые не включены в государственные программы повышения квалификации или другие виды дополнительного обучения. В случае ВИЧ это темы, связанные в первую очередь со стигмой и дискриминацией, а также общие темы, связанные с ВИЧ (пути передачи, способы профилактики и т.д.): «...Мы проводим тренинги для сотрудников правоохранительных органов о гигиене и безопасности, снижении вреда, также о стигме и дискриминации, как там воздействуют те же отказы и как нужно работать с теми же наркозависимыми» (ОЮЛ, координатор, Казахстан).

Как правило, НКО сталкиваются с ограничениями при привлечении специалистов медицинской и социальной сферы из государственного сектора, поскольку у них есть требования к обучающим программам, которые будут учитываться при оценке эффективности их работы (например, баллы непрерывного медицинского образования (НМО) для специалистов медицинской сферы). В таком случае НКО для обучения пациентоориентированности и клиентоориентированности в работе специалистов различных организаций и ведомств заключают соглашения о партнерстве с государственными организациями, имеющими образовательную лицензию, что позволяет впоследствии выдавать требуемые документы о повышении квалификации.

...Одно время прямо не жалели сертификаты, но потом поняли, что у нас нет лицензии на выдачу сертификатов, и перестали, немножечко тактику поменяли. Мы работаем совместно с Центром СПИ-Да или с Центром пульмонологии, у которых есть лицензии, которые могут давать сертификат, поэтому там договоренность уже в рамках меморандума, положения (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Помимо прочего, социальное партнерство НКО и государственных учреждений выстраивается непосредственно для оказания социальных услуг и решения проблем клиентов, в т.ч. в случае острых коморбидных состояний³⁴ и т.п.

Центр фтизиопульмонологии — тоже очень много мы с ними взаимодействуем, перенаправляем людей, но это больше какие-то частные случаи, когда с туберкулезом. По мигрантам у нас очень много проблем, у нас что по ВИЧ, что по туберкулезу с мигрантами — вот этот вопрос тоже решаем. Ну и с наркологией тоже: это НПВ, положить, госпитализировать, прокапать их где-то (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

На базе районных поликлиник функционируют пункты доверия для людей, употребляющих наркотики, и других групп населения, уязвимых к ВИЧ. Также там работают дружественные кабинеты для молодежи и уязвимых групп. Туда могут обращаться люди, которые испытывают внутреннюю стигму и боятся столкнуться

³⁴ Ситуации, когда у пациента протекают одновременно несколько заболеваний, одно усиливает другое и их отрицательное влияние на организм не арифметически складывается, а геометрически умножается.

с дискриминацией в связи с их социальным статусом или принадлежностью к уязвимой группе.

...В каждой поликлинике есть пункт доверия, дружественный кабинет — все это есть. Пожалуйста, приходите в ближайший к дому, все анонимно, конфиденциально, напишите, скажете — вам дадут и лубриканты, и презервативы. Почему бы и нет. И там же, где протестироваться. Много же сейчас еще вопросов. Те же передозировки от мефедрона — о таких вещах мало информации знают (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Летом 2023 г. Научному центру дерматологии и инфекционных заболеваний были переданы 5 автомобилей Hyundai N350, которые были оборудованы как мобильные пункты доверия, что позволит охватить профилактическими услугами большее число людей из ключевых групп населения, уязвимых к ВИЧ, в т.ч. на отдаленных от регионального центра сельских территориях³⁵.

На территории Казахстана действует ОЮЛ «Казахстанский союз людей, живущих с ВИЧ», который занимается преимущественно адвокационной деятельностью по направлениям увеличения государственного финансирования для ВИЧ-сервисных НКО и преодоления барьеров доступа к услугам здравоохранения в связи с ВИЧ. На июль 2023 г. ОЮЛ объединяла 25 ВИЧ-сервисных НКО Казахстана, что позволяло оперативно получать информацию о социальном положении и проблемах ЛЖВ и групп населения, уязвимых к ВИЧ, в доступе к профилактическим услугам.

Не менее важным направлением работы ВИЧ-сервисных организаций является проведение профилактических мероприятий для населения, которого напрямую проблема ВИЧ-инфекции не коснулась. Сюда относятся и социальная реклама, напоминающая о необходимости прохождения тестирования на ВИЧ, а также мероприятия, направленные на борьбу со стигматизацией и дискриминацией групп населения, которые наиболее уязвимы к ВИЧ (с эпидемиологической точки зрения), посредством повышения информированности населения об особенностях данного заболевания и путях его передачи.

³⁵ Казахстанский фармацевтический вестник (2023). *Пять региональных Центров СПИД получили мобильные пункты доверия*. Доступно по ссылке: https://pharmnews.kz.com/ru/press/pyat-regionalnyh-centrov-spid-poluchili-mobilnye-punktly-doveriya_20904 (дата обращения: 11.09.2023).

При выявлении положительного ВИЧ-статуса помощь людям, живущим с ВИЧ, начинается с консультирования по вопросам особенности жизни с диагнозом и необходимости приема АРВТ для продления и сохранения качества жизни. «Консультирование «равный — равному», группы взаимопомощи, это прямо вот самый важный компонент — то, что работает, — самый важный механизм» (ОФ, руководитель, г. Астана).

Консультирование с использованием технологии «равный — равному» — наиболее распространенная практика в социальной работе с данной группой, так как человеку, столкнувшемуся с проблемой ВИЧ-инфекции, крайне важно понять, что он такой не один. Необходимо преодолеть стереотип у инфицированного человека о том, что ВИЧ — это болезнь исключительно лиц, вовлеченных в сферу коммерческого секса, и/или людей, употребляющих наркотики. «Лицо ВИЧ-инфицированного казахстанца — это лицо обычного среднестатистического мужчины или женщины» (ОФ, руководитель, г. Астана).

Группы взаимопомощи, в свою очередь, также помогают человеку побороть ощущения одиночества и отчужденности, узнать о программах поддержки и о помогающих организациях, увидеть позитивные примеры жизни с диагнозом ВИЧ.

Ключевым компонентом помощи ЛЖВ является лекарственное обеспечение антиретровирусной терапией. В Казахстане, по словам экспертов, периодически наблюдаются перебои в закупке препаратов, что может быть связано как с недостаточно адекватным планированием государственных закупок, так и с дефицитом бюджета на эти цели.

Я хочу сказать, что все равно сайт популярный, на него и Минздрав часто заходит, потому что, когда у нас там перебои в лечении или еще что-то, тогда оно просто все фиксируется, и все видно, и все количество жалоб. Мы на основании этих количеств, там, пишем те же отчеты, что, вот, столько-то там, в регионах такие проблемы, что это системные, вообще, вопросы (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Однако НКО в Казахстане активно сотрудничают и с Международной коалицией по доступу к лечению (ИТРС), которая имеет представительство в регионе Восточной Европы и Центральной Азии, что позволяет плотно взаимодействовать с фармацевтическими компаниями и государственными органами власти для

актуализации этих проблем и лоббированию наиболее современных схем лечения ВИЧ-инфекции.

В то же время, несмотря на изменение положения женщин в Казахстане, живущие с ВИЧ женщины сталкиваются с дискриминацией в медицинских учреждениях, что ограничивает их в правах на сексуальное и репродуктивное здоровье. Так, в соответствии с законодательством любая женщина по определенным показаниям может воспользоваться процедурой экстракорпорального оплодотворения. Однако пациентки с положительным ВИЧ-статусом сталкиваются с отказами в оказании подобной услуги.

ЭКО. Всем можно, но только на словах. Есть квота для женщин до 42 лет, которые не могут самостоятельно завести ребенка. Есть шанс, это здорово. Обращаются наши девочки — им отказывают. <...> Есть только на платной основе, но там тоже иногда отказывают. И хотя закон разрешает, но в действительности им отказывают. (ОФ, руководитель, г. Астана).

Отказы возникают и в случае других желаемых медицинских вмешательств (пластические операции, имплантации зубов и т.п.), а если все же человек с положительным ВИЧ-статусом попадает в стационар, то сталкивается там с «переживаниями» медицинского персонала относительно своего диагноза. Подобное поведение обусловлено низкой степенью информированности населения о путях передачи заболевания, а также со стереотипами и предрассудками, которых в медицинском учреждении быть не должно: «Обращаются как с собаками в большинстве случаев. <...> Одна девочка, выписываясь из онкологии, получила свою посуду с собой. После нее они не хотели даже брать. Постели не убирали, ничего. Не хотят рисковать» (ОФ, руководитель, г. Астана).

Такие ситуации актуализируют необходимость в проведении обучения для специалистов различных сфер. При этом обучение может потребоваться и специалистам НКО, оказывающим социальные услуги по смежным направлениям. Так, наш информант, имеющий опыт социальной работы с людьми, освобожденными из мест лишения свободы, поделился историей из опыта работы:

За все мое время только один человек был [живущий с ВИЧ]. Сопровождали его просто. Он приходил. Мы, конечно, маски одевали, перчатки одевали и ему давали. И он здоровался с нами через перчатки. Ему давали, условно говоря, отдельно ручку, бумажку. Ручку потом вообще

выкидывали. Я не скажу, что я прямо сильно брезгливый, но я придерживаюсь прямо такой гигиены (КГУ, социальный работник, г. Астана)

Люди, употребляющие наркотики (ЛУН)

Сфера профилактики распространения и употребления наркопотребления в Республике Казахстан регулируется Законом № 279 «О наркотических средствах, психотропных веществах, их аналогах и прекурсорах и мерах противодействия их незаконному обороту и злоупотреблению ими».

В Казахстане, как и в других странах, прослеживается тенденция к поколенческому переходу от употребления наркотических веществ инъекционным путем к употреблению наркотиков неинъекционным путем [Meylakhs et al. 2019] и синтетическим наркотикам, что отчасти обусловлено географическим положением Казахстана, а также особенностями внутреннего контроля за оборотом наркотических веществ.

...У нас сейчас большой всплеск психоактивных веществ. Синтетика пошла, и опиоидников остались буквально единицы. Уже понятно, что это возрастающая категория 40+ — вот такие бывалые — мамонты, динозавры — которые остались. Но хочу сказать, что — как бы там и МВД, и оппозиция не говорила, что сейчас надо обратить внимание на синтетику, — в том же Афганистане посадка мака не меняется, а увеличивается. В той же Караганде увеличилось сильно количество пациентов, прямо резко пошло, потому что мак, который продавался, — получается, очень хорошо полиция отработала, — [количество] веществ с рынка увеличилось. Сумма очень сильная, и все маковики, которые варили, все пошли на программу (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Активное распространение новых психоактивных веществ среди молодежи создает необходимость НКО и государственной системы профилактики в адаптации профилактических подходов, поскольку программы для «старого» поколения наркопотребителей могут отличаться от программ для более молодого поколения, что в первую очередь выражается в разнице восприятия качества предоставляемых услуг:

И там не интересны наши услуги: шприцы, презервативы, которые «отстойные», которые не особо хорошего качества. Мы вот критикуем, а программа, к сожалению, не меняется: это все больше для опиоидников, а сейчас уже тема другая. Ставить какие-то постаматы, чтобы все

было внутри, включая наборчики, где это — для такого, а это — для такого, где и лубриканты, и тесты на ВИЧ, чтобы это было все уже составлено (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Для наркопотребителей важным фактором при обращении за помощью является низкий порог для вхождения в профилактическую программу, т.е. анонимность, отсутствие требований по предоставлению документов, возможность обратиться за помощью в любое время. Это важно и в связи с тем, что в соответствии с п. 1 ст. 32 закона № 279 лицо, незаконно употребляющее наркотические вещества, подлежит медицинскому освидетельствованию, что впоследствии приводит к постановке на наркологический учет и трудностям при дальнейшем поиске работы.

Рассказали очень много того, что наркозависимые пациенты очень страдают от того, что этот учет, и они не имеют возможности устроиться на работу. Ни на тот же завод, ни в зоопарк тиграм мясо давать — с наркоучетом никто не берет. И вот эти все вопросы поднимались, старались специальных предпринимателей как-то вовлечь, чтобы они тоже понимали, что есть определенная категория лиц, которым вот этот учет мешает полноценно работать, зарабатывать и жить (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Необходимо учитывать и то, что среди людей, употребляющих наркотические средства, большое число тех, кто имеет опыт пребывания в местах лишения свободы. В то же время для данной категории населения, которая в России, например, также сталкивается с проблемой трудоустройства, в Казахстане существует больше возможностей, поскольку в стране внедрена система пробации, которая регулируется Законом № 38-VI «О пробации»³⁶.

...Есть, допустим, опыт с бывшими заключенными, которые стоят на пробационном контроле. Это уже как-то государство понимает, они как-то стараются работой обеспечить. Здесь тоже, в принципе, особо ничего не отличается: тоже наркоучет, и он мешает людям полноценным (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

³⁶ Закон Республики Казахстан № 38-VI от 30 декабря 2016 г. «О пробации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.06.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000038/z38_1.htm (дата обращения: 11.07.2023).

На данный момент в Казахстане для людей, употребляющих наркотики, в 13 регионах реализуется программа предоставления опиоидной (метадоновой) заместительной терапии (ОЗТ). В свою очередь в России применение метадона в любых целях запрещено³⁷. Кроме того, федеральный закон № 3-ФЗ запрещает применение заместительной терапии³⁸. В г. Астане длительное время программы ОЗТ также были под запретом, в том числе в связи с позицией начальника наркологической службы.

Вообще она должна, в других городах она есть, а у нас нет. Потому что она не давала, это исключительно региональная история. Эта система работает, но не в Астане, но сейчас, я думаю, что откроют. (ОФ, директор, г. Астана)

Программа предоставления ОЗТ сталкивается с критикой со стороны части общественности и правоохранительных органов в Республике Казахстан, что, по словам сотрудников НКО, сдерживает перевод программ на государственное обеспечение.

После общественных внутренних, которые тридцатого мая прошли, очень большой был шквал критики. Оппозиция вся взбудоражилась, они начали писать письма в прокуратуру, вот сейчас нам тоже уже написали, что будет прокурорская проверка на всех сайтах заместительной терапии и Центра психического здоровья. Начали писать, собирать подписи, петицию депутатам. Вот буквально вчера тоже было большое совещание. Там вице-министр здравоохранения отчитывался и по программе тоже. В общем, в МВД они поняли, что они вроде бы столько пытались ее закрыть, у них ничего не получилось, и все, только расширяется и как-то нормально двигается. Сейчас они опять взялись уже более так серьезно, но Минздрав отбил (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

С 2008 г. программа ОЗТ внедрялась в Казахстане Глобальным фондом, его представительство заявило о прекращении

³⁷ В Российской Федерации метадон внесен в «Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (список I)» (утвержден Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 N 681 (ред. от 10.07.2023)).

³⁸ Федеральный закон от 08.01.1998 N 3-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О наркотических средствах и психотропных веществах».

финансирования программы с 2024 г. Проекты Глобального фонда предполагают внедрение новых программ в стране-реципиенте и дальнейший переход к государственному финансированию этих программ, что поддерживается Министерством здравоохранения Казахстана. При этом отметим, что неоднозначное отношение к программам ОЗТ и противостояние в этом вопросе правоохранительных органов и медицинских структур в Республике сохраняется.

Также НКО в Казахстане активно внедряют цифровые инновации, в частности такие методы работы, как веб-аутрич для консультирования людей, употребляющих наркотические средства, и привлечения их к участию в профилактических программах.

...Веб-аутрич только начинается. Пять ключей работы только по ЛУИН у нас. Это вот это больше по НПВ, стимуляторщики. Информацию стараемся где-то в телеграм-каналах выводить, и даркнет-информацию по разным видам. Основной момент — это замотивировать на тестирование (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Таким образом, в Казахстане функционирует достаточно разветвленная система профилактики социально значимых заболеваний, включающая в себя акторов как государственного, так и негосударственного сектора. В то же время, хотя социальная инфраструктура профилактики во многом зависит от международных организаций, осуществляется постепенный переход от международного финансирования к национальному финансированию проектов, что создает риски, учитывая неоднозначное отношение общества к проблеме ВИЧ-инфекции и других социально значимых заболеваний. Также высокий уровень институциональной стигмы и дискриминации создает риски по снижению эффективности существующих программ профилактики.

2.7. Помощь женщинам, подвергшимся бытовому насилию

Бытовое насилие в семьях остается актуальной проблемой для Республики Казахстан. По данным за 2021 год, было зафиксировано 61 464 случая домашнего насилия в отношении женщин, однако эти показатели являются самыми низкими в сравнении с предшествующими пятью годами³⁹.

³⁹ Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2022). *Количество зарегистрированных*

В 2009 г. в Республике Казахстан был принят закон «О профилактике бытового насилия»⁴⁰. Закон обязывает органы государственной власти и учреждения заботиться о жертвах домашнего насилия и предоставлять им необходимую поддержку, включая консультации, медицинскую и юридическую помощь. Также закон определяет понятия «защитного предписания» и «профилактической беседы».

В 2017 г. домашнее насилие было декриминализовано в соответствии с тем, что побои и легкий ущерб здоровью, такой, как ушибы, кровоподтеки и переломы конечностей, были перенесены из Уголовного кодекса в административный. В 2020 г. была предпринята попытка изменения законодательного регулирования проблемы бытового насилия: в парламенте Республики Казахстан прошел первое чтение законопроект «О противодействии семейно-бытовому насилию». Инновационность проекта заключалась в правовом закреплении необходимости работы с агрессором, а также в разработке механизма межведомственного взаимодействия для защиты жертв насилия. Однако на текущий момент законопроект отозван и новых нормативно-правовых актов в данной сфере принято не было. Недостаток внимания к проблеме домашнего насилия на законодательном уровне отмечают и современные казахстанские исследователи, тем не менее подчеркивая, что в последние годы прослеживается позитивная тенденция снижения табуированности данной темы [Волосова 2022].

В Республике Казахстан существует система кризисных центров помощи женщинам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации и/или пострадавшим от бытового насилия. По словам директора центра в г. Алматы, центр является низкопороговым:

Почему важно оказывать помощь всем, независимо, есть документы или нет? Потому что, во-первых, [жертва бытового насилия] находится в ситуации социальной опасности, вообще находясь на улице вместе с детьми. И факт бытового насилия может все время повторяться. Это у нас прописано в законе: у нас у стандартов специальных

случаев бытового насилия в отношении женщин. Доступно по ссылке: https://gender.stat.gov.kz/page/frontend/detail?id=85&slug=-70&cat_id=4&lang=ru (дата обращения: 14.07.2023).

⁴⁰ Закон Республики Казахстан № 214-IV от 4 декабря 2009 г. «О профилактике бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000214_/z090214.htm (дата обращения: 14.08.2023).

социальных услуг есть идентификационный лист. И по листу оценки, которые подписываются тремя сотрудниками: двумя нашими сотрудниками и один — инспектором полиции, фиксируются, что она является жертвой. Жертва бытового насилия может не писать заявление на своего обидчика, но она получает все равно здесь услуги (КГУ, директор, г. Алматы).

Важным уточнением является и то, что мужчины не могут получить помощь в таком центре. После попадания в центр специалисты по социальной работе и психолог начинают работу с женщиной. Как отмечает эксперт, главная задача — ресоциализация женщины, для чего используются различные ресурсы, в т.ч. одним из способов является разнообразие досуга путем посещения учреждений культуры, проведения совместного времени с детьми и другое.

Конечно, нам очень важен каждый человек, нас очень мало в Казахстане — нам нужно не просто сохранить жизнь тому человеку, но и воспользоваться всеми ресурсами, которые у него есть. Его мы социализируем, мы пытаемся через различные мероприятия: посещения театров, кинотеатров, спектаклей, детских каких-то заведений. У нас есть дельфинарий, я не была там ни разу, но наши дети регулярно туда ходят. Это не очень дешево стоит, но благотворительная организация или же сама администрация таких учреждений для таких категорий детей делает все бесплатно (КГУ, директор, г. Алматы).

Необходимо отметить, что городская инфраструктура играет важную роль в достижении цели ресоциализации. В этой связи особенно важно наличие возможности получения низкопороговых услуг для женщин из других регионов и стран. При этом директор центра отмечает, что учреждение придерживается принципов недискриминации по любым признакам:

Мы принимаем всех, независимо от сексуальной идентичности, независимо от заболеваний. Об этом знают только три человека: я как руководитель, зам и куратор, который ведет этот случай. Мы не настолько, может быть, грамотные специалисты и не знаем всех нюансов, но у нас есть партнеры. Если у нас попадает женщина со статусом ВИЧ, мы обращаемся к своим партнерам, и они, не говоря конкретно, проводят какие-то общие мероприятия для всех, как по плану <...>. Девушки у нас жили, то есть они подвергались насилию в семье из-за своей сексуальной идентичности, но для нас это не проблема. Естественно, никто об этом не знал, кто они и что (КГУ, директор, г. Алматы).

В этом случае важно отметить, что кризисный центр работает в тесном сотрудничестве с партнерскими организациями, такими как областной Центр по профилактике и борьбе со СПИДом, профильными НКО, кризисными центрами в других регионах Казахстана.

Несмотря на заявления эксперта, руководители НКО, помогающих людям, в т.ч. женщинам — жертвам бытового насилия, живущим с ВИЧ, заявляют, что существующее законодательство, регулирующее работу кризисных центров, является дискриминационным. Так, причиной отказа в доступе в кризисные центры является приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 21 декабря 2016 г. № 1079 «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия», в соответствии с которым женщины, имеющие любое инфекционное заболевание, не могут получать услуги кризисных центров для жертв насилия⁴¹.

«Мы не настаиваем на том, чтобы центры кризисные были только для женщин с ВИЧ. Мы хотим убрать из законодательства эту дискриминирующую статью, чтобы они жили в обычных центрах, не надо ничего для них строить» (ОФ, директор, г. Астана).

Однако необходимо отметить, что с 29 июня 2023 г., после принятия нового приказа о стандартах предоставления специальных социальных услуг, этот пункт не является частью стандартов, что в целом соответствует принципам равноправия и недопустимости ограничения прав человека, утвержденным в новом Социальном кодексе. При этом эксперты в сфере работы с людьми с ВИЧ также отмечают, что и при старых стандартах можно было устроить женщину с таким диагнозом в кризисный центр, однако это было возможно благодаря личным связям.

И кризисные центры. Тоже понятно, что мы не смогли изменить где-то приказ национального уровня. Естественно, мы стали работать

⁴¹ Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 21 декабря 2016 года № 1079. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 20 января 2017 года № 14701. Утратил силу приказом Заместителя Премьер-Министра — Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 29 июня 2023 года № 263. (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014701> (дата обращения: 21.08.2023).

уже на местном. С удовольствием под личным... принимаем людей с детками. Вопросы как-то решаются, опять же только через личные связи, через звонки, но все равно вопросы решаются — это радует (ОЮЛ, координатор, г. Алматы).

Создание инклюзивных условий для разных категорий женщин, подвергшихся бытовому насилию, играет большую роль в достижении результатов социальной работы с получателями услуг. После обеспечения безопасных условий процесс ресоциализации активизируется. Одной из его составляющих является обучение женщин профессии с целью обретения финансовой и личностной независимости.

...Например, есть компания „Atomy“ — это корейская компания косметологическая, которая дает нам целые курсы для женщин не только этих, но и разных других учреждений. [Женщины] которые учатся искусству парикмахера, и, мало того, они [компания] еще обеспечат минимальный перечень каких-то инструментов для дальнейшей работы. То есть женщина прошла у них курсы 3 месяца... Это серьезно — это сертифицированные курсы, мы себе это позволить не можем, потому что это дорого, а там — сертифицированные курсы: они получают сертификаты, инструментарий, который позволяет им уже после завершения начинать где-то работать (КГУ, директор, г. Алматы).

При этом значимую роль в решении проблемы бытового насилия в отношении женщин играет профилактическая социальная работа, которая становится возможна при создании системы оказания помощи.

Помимо этого, у нас есть два кабинета вне нашего учреждения, они находятся в центре города, куда могут прийти все жители города и по вопросам бытового насилия проконсультироваться и у юриста, и у психолога. Там это все, конечно, анонимно и конфиденциально, и то расположение, где находятся два тех кабинета, в общем-то, позволяет воспользоваться услугами юриста и психолога. Мы проводим большую профилактическую работу в целом по стране (ОЮЛ, директор, г. Алматы).

Таким образом, в Казахстане существует комплексная помощь женщинам, пострадавшим от бытового насилия. Преимуществом является регламентация этой работы на законодательном уровне и разветвленная сеть негосударственной поддержки. В то же время сохраняется дискриминация по отношению к некоторым уязвимым группам женщин, что требует определенных вмешательств и контроля со стороны органов власти.

Раздел 3. Современное состояние некоммерческого сектора социального обслуживания

В современном обществе наблюдается тенденция увеличения воздействия третьего сектора на экономику, что также отмечается в Республике Казахстан, где гражданское общество приобретает все большую значимость. Развитие гражданского общества стало одной из вершин социальных изменений, происходящих в Казахстане. Уровень участия граждан в принятии решений и решении социальных проблем существенно вырос, что отражает демократизацию общества и его стремление к гражданскому самоуправлению. По состоянию на апрель 2023 г. количество зарегистрированных неправительственных организаций составляет 23 335, 78% которых являются действующими (18 204 НКО). 15,68% действующих НКО осуществляют свою деятельность в сфере поддержки социально уязвимых слоев населения⁴².

В настоящий момент неправительственные организации принимают все более активное участие в сфере оказания социальных услуг. Эксперты подчеркивают, что они представляют собой значимую альтернативу государственным структурам в сфере социального обслуживания: «Наша работа, грубо говоря, затыкает те дыры, которые не может закрыть государство» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Неправительственные организации, стремящиеся достигать общественно важных целей, играют существенную роль в динамично развивающейся рыночной экономике. Тем не менее современные условия деятельности неправительственных общественных организаций ограничены рядом факторов.

Неправительственные организации часто сталкиваются с ограничениями административных ресурсов, что затрудняет эффективное предоставление социальных услуг. Сотрудники этих организаций, преодолевая финансовые трудности и стремясь сохранить работоспособность организации, сконцентрированы на поиске дополнительного финансирования.

⁴² Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан (2022). *Гражданское общество*. Доступно по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/activities/142?lang=ru> (дата обращения: 06.08.2023).

Ограничения, связанные с кадровым обеспечением, представляют собой существенную проблему для эффективности деятельности неправительственных организаций. Недостаточное финансирование приводит к временной невозможности предоставления услуг и потенциально способствует оттоку квалифицированных сотрудников. В особенно уязвимом положении находятся малые и средние организации, которые испытывают трудности в соответствии с установленными государством стандартами качества оказываемых услуг. Рассуждая о проблеме кадрового ресурса, нельзя не отметить то, что сотрудникам НКО необходимо отвлекаться от реализации непосредственно миссии организации и переключаться на решение организационных вопросов.

Привлечение и удержание профессиональных и высококвалифицированных специалистов является серьезной проблемой для благотворительных организаций. Ограниченные финансовые ресурсы и низкие вознаграждения могут отталкивать специалистов от работы в благотворительном секторе. Это может привести к частой смене персонала, потере опыта и знаний, что негативно сказывается на эффективности работы организации.

Кадровые ресурсы провисают в плане профессионализма, так как не распространено профессиональное образование в этой сфере, поэтому очень сложно найти человека, которого не нужно будет учить, а который сам принесет новые идеи (БФ, координатор, г. Алматы).

Обучение персонала также становится значимой проблемой для руководителей неправительственных организаций в связи с ограниченностью финансовых и иных ресурсов, необходимых для повышения квалификации специалистов.

Однако применение стратегического планирования, внедрение мер по привлечению и удержанию талантливых специалистов, создание равноправной и инклюзивной рабочей среды и предоставление возможностей для профессионального развития могут способствовать решению данных проблем и улучшению результативности и эффективности деятельности неправительственных организаций.

Рассуждая о сложностях, с которыми сталкиваются неправительственные организации в современном Казахстане, нельзя не отметить трудности, связанные с поиском подходящего помещения. Безусловно, одним из основных барьеров является ограниченная доступность и высокая стоимость аренды коммерческих помещений.

Во многих случаях НКО не имеют достаточных финансовых возможностей для снятия помещения на коммерческой основе, особенно в центральных и престижных районах города. Это ограничение может негативно сказываться на их способности привлекать и обслуживать свою целевую аудиторию и развивать свою деятельность.

Это самый болезненный момент, потому что помещения нет. Я сама сейчас в поисках. В Алма-Ате это дорогостоящее удовольствие, никто не готов пожертвовать, даже в благотворительных целях, помещение, которое будет удобным. Мне могут предоставить где-то на окраине города, подвальное помещение, но для моей деятельности это неудобно (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Во-вторых, важно учитывать соответствие помещения требованиям и потребностям НКО. Многие НКО специализируются на выполнении определенных программ или предоставлении определенных услуг, и для эффективности их работы важно иметь соответствующее помещение (наличие определенного оборудования, коммуникационных систем, доступности для лиц с ограниченными возможностями и т.д.). Однако не всегда возможно найти подходящее помещение, отвечающее всем необходимым требованиям.

Выход из сложившейся ситуации руководители НКО видят в сотрудничестве с другими организациями, а также в участии в государственных программах поддержки.

Есть некий реестр социальных предпринимателей, туда можно попасть как НПО, но нужно показать свою деятельность. Если ты маленькое, новое НПО, говорить про это бесполезно. Но если вам удалось туда попасть, то один из видов преференций — это предоставление вам помещения, но эти помещения находятся за пределами, в центре вам никто ничего хорошего не даст. Поэтому сейчас я ищу спонсоров — застройщиков, строителей, потому что у них есть возможность заложить первые этажи под коммерческую деятельность. Жду, что кто-нибудь откликнется. Но помещение — это самая главная проблема, с чем сталкивается любое НПО (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Для решения представленных выше проблем НКО обращаются не только к государству, но и к донорам (физическим и юридическим лицам). Далее предлагается подробнее рассмотреть нормативно-правовые основы регулирования деятельности некоммерческого сектора социального обслуживания, возможности привлечения им ресурсов для решения существующих в Казахстане социальных

проблем, а также проблемы и возможности для получения международного финансирования и социального предпринимательства.

3.1. Нормативно-правовые основы

Деятельность некоммерческих организаций в Республике Казахстан регулируется Законом Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-ІІ «О некоммерческих организациях». В нем определены механизмы регулирования организаций некоммерческого сектора, возможные организационно-правовые формы НКО, механизмы их взаимодействия с государством. Также в Казахстане принят Закон от 16 ноября 2015 г. № 402-V «О благотворительности», в котором закреплены правовые и организационные основы благотворительной деятельности, а также порядок осуществления филантропической, спонсорской и меценатской деятельности. Основным органом исполнительной власти, регулирующим сферу неправительственного сектора социальных услуг, является Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан. Частью организационной структуры Министерства является Комитет по делам гражданского общества, который отвечает за развитие некоммерческого сектора. Некоммерческий сектор в Республике Казахстан имеет достаточно развитую инфраструктуру, однако исследователи отмечают, что, несмотря на достаточно большое количество зарегистрированных НКО, большинство из них не реализуют какую-либо деятельность [Nezhina et al. 2008]. Организации некоммерческого сектора социальных услуг в Республике Казахстан могут иметь следующие организационно-правовые формы:

- 1) частное учреждение;
- 2) общественное объединение;
- 3) фонд;
- 4) потребительский кооператив;
- 5) религиозное объединение;
- 6) некоммерческое акционерное общество;
- 7) иная организационно-правовая форма НКО;
- 8) объединение индивидуальных предпринимателей или юридических лиц в форме ассоциации.

Специфика каждой из форм уточнена в Законе Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-ІІ «О некоммерческих организациях».

Государство осуществляет контроль за деятельностью НКО в соответствии с законодательством. В частности, НКО обязаны предоставлять определенные данные о своей деятельности в определенный срок⁴³. Немаловажно, что предоставление данных влияет на возможность для НКО участия в конкурсе на получение государственной поддержки и государственного финансирования.

Однако, несмотря на наличие возможностей для развития некоммерческого сектора, необходимо отметить, что в настоящее время его становление в Казахстане идет медленно, при поразительных успехах очень немногих низовых отдельных организаций и полной неэффективности сектора в целом [Nezhina, Ibrayeva 2013]. В то же время наблюдается высокий уровень социальной сплоченности и социальной инклюзии в Казахстане⁴⁴. Социальная сплоченность отчасти выражается в единстве мнений граждан Казахстана в отношении внутренней социальной политики, реализуемой государством. Так, исследователи связывают протесты, произошедшие в январе 2022 г. в Казахстане, с неспособностью согласовать государственную неолиберальную риторику процветания с призывами граждан к созданию государства всеобщего благосостояния [Kudaibergenova, Laruelle 2022]. Эксперты отмечают, что данное явление способствовало началу изменений в массовом сознании гражданского населения в способности оказывать влияние на внутреннюю политику государства, однако это пока не привело к значимому развитию социальных инициатив в Республике:

P1: То есть государство наконец-то открывается, повернулось лицом. И НПО у нас же являются как бы мостом между населением и государством. Поэтому они уже сейчас понимают, что от них зависит.

P2: Мне кажется, что именно государство дает возможности, но пока ещё нет полного сознания у народа, вот как они могут повлиять на эти процессы, включиться в гражданственность (ОФ, руководители направлений, г. Алматы).

⁴³ Приказ Министра культуры и спорта Республики Казахстан № 51 от 19 февраля 2016 г. «Об утверждении Правил предоставления сведений о своей деятельности неправительственными организациями и формирования Базы данных о них» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013355> (дата обращения: 28.09.2023).

⁴⁴ UNESCO (2022). *Kazakhstan Framework for Enabling Intercultural Dialogue Profile*. Доступно по ссылке: <https://www.unesco.org/en/enabling-interculturaldialogue/kazakhstan-country-profile> (дата обращения: 08.08.2023).

3.2. Механизмы финансовой поддержки

В соответствии с законом РК № 142-II источниками формирования имущества некоммерческой организации в денежной и иных формах являются:

- 1) поступления учредителя (учредителей);
- 2) благотворительные пожертвования, имущественные взносы, дарение, завещания, целевые капиталы (эндаументы), предоставленные физическими и (или) юридическими лицами, а также другими благотворительными организациями;
- 3) поступления от проведения благотворительных аукционов и конкурсов по реализации имущества, полученного от благотворителей;
- 4) дивиденды (доходы, вознаграждения (интереса), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам (депозитам), находящимся в собственности благотворительных организаций);
- 5) благотворительная помощь иностранцев, лиц без гражданства, а также иностранных и (или) международных благотворительных организаций;
- 6) другие поступления, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

В свою очередь доходы благотворительной организации формируются за счет следующих источников:

- 1) дарения, завещания или безвозмездной передачи имущества, а также прав на него;
- 2) добровольных пожертвований;
- 3) доходов от благотворительных аукционов, конкурсов;
- 4) целевого капитала (эндаумента);
- 4-1) благотворительных грантов;
- 5) доходов, полученных от предпринимательской деятельности;
- 6) доходов благотворителей от выполнения работ, оказания услуг, передачи результатов личной творческой деятельности;
- 7) возмещения благотворителями затрат по содержанию объектов благотворительности;
- 8) других источников, предусмотренных настоящим Законом, законами Республики Казахстан, международными договорами Республики Казахстан.

Доходы могут расходоваться благотворителями на:

- 1) однократную или многократную благотворительную помощь в течение года;
- 2) долгосрочную благотворительную помощь;
- 3) содействие в проведении социальной рекламы;
- 4) осуществление деятельности благотворительной организации;
- 5) другие мероприятия в соответствии с настоящим Законом, законами Республики Казахстан, международными договорами Республики Казахстан.

Необходимо уточнить, что в соответствии с законодательством РК НКО могут расходовать полученные средства только на уставную деятельность. В то же время Налоговым кодексом Республики Казахстан предусмотрен корпоративный подоходный налог, который равен 20% от налогооблагаемой суммы. Однако этот налог не распространяется на достаточно широкий спектр доходов, получаемых НКО⁴⁵.

Механизмы и порядок финансовой поддержки НКО государством РК регулируется Законом РК от 12.04.2005 № 36 «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». В законе представлены 4 основных механизма финансовой поддержки, которые фигурируют и в его названии:

- 1) государственный социальный заказ;
- 2) государственный заказ на реализацию стратегического партнерства;
- 3) гранты для НКО;
- 4) премии для НКО⁴⁶.

⁴⁵ Кодекс Республики Казахстан № 120-VI от 25 декабря 2017 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 21.09.2023).

⁴⁶ Закон Республики Казахстан № 36 от 12 апреля 2005 года «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_ (дата обращения: 21.09.2023)

Государственный социальный заказ

Государственный социальный заказ (ГСЗ) является частью системы государственных закупок, которая действует в Республике Казахстан с 1998 г. Однако с того времени система претерпела значимые изменения. Во-первых, был отдельно выделен государственный социальный заказ в 2005 г. С 2010 г. начался процесс цифровизации сферы государственных закупок, и на данный момент для реализации механизма функционирует портал госзакупок (<https://goszakup.gov.kz/>). С 2016 г. начался этап трансформации системы, который продолжается и на данный момент. В рамках этого этапа осуществляется упрощение государственных закупок, минимизация коррупционных рисков, защита прав и законных интересов потенциальных поставщиков, повышение ответственности участников государственных закупок, сокращение доли закупок, проводимых из одного источника⁴⁷. Помимо прочего, ГСЗ также регулируется Приказом Министра общественного развития Республики Казахстан от 15 августа 2018 г. № 19⁴⁸. В нем содержатся требования к реализации, качеству и содержанию услуг, оказываемых в рамках ГСЗ.

Государственный социальный заказ как форма финансирования социальных программ и проектов НКО в Республике Казахстан действует с 2005 г. и является первым механизмом государственного финансирования деятельности организаций третьего сектора. В реализацию государственного заказа включены центральные государственные и местные исполнительные органы. Они отвечают за сотрудничество с неправительственными организациями, мониторинг и оценку результатов исполнения государственного социального заказа.

Отделение ГСЗ от общей системы государственных закупок способствовало повышению конкурентоспособности НКО, а также повышению качества оказываемых услуг их конечным получателям.

⁴⁷ Учет.kz (2018). *Как изменились госзакупки с 1997 года по 2019 год*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/35pPMa> (дата обращения: 18.09.2023)

⁴⁸ Приказ Министра общественного развития Республики Казахстан № 19 от 15 августа 2018 г. «Об утверждении Стандарта государственного социального заказа» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.08.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017314> (дата обращения: 06.09.2023).

Раньше, бывало, выигрывали ИП, ТОО, но теперь только неправительственные организации. Но при этом, неправительственные организации имеют право участвовать в тендерах наравне с ИП и так далее, но в таком случае надо вносить сбор (ОФ, руководитель, г. Астана).

Функционирование механизма ГСЗ подразумевает ежегодное осуществление ряда мероприятий, каждое из которых имеет свою специфику, но в то же время претерпевает некоторые изменения, поскольку является носителем ряда проблем для обеспечения доступа НКО к государственному финансированию. Так, на первом этапе определяется организатор госзакупок и готовится годовой план госзакупок, который затем загружается на цифровой портал⁴⁹. Примечательно то, что процесс организации ГСЗ (как правило, профильные ведомства и министерства) предусматривает возможность участия в определении приоритетных направлений социальных инвестиций некоммерческий сектор.

Мы обосновываем [необходимость финансирования для нового направления] — такая вот эпидситуация, даем количество людей, [необходимые] услуги. Они это рассматривают, в течение года принимают решение и потом говорят — всё, они будут [или не будут реализовывать данное направление в рамках ГСЗ] (ОО, руководитель, г. Астана).

Необходимо отметить и тот факт, что на выполнение ГСЗ в соответствии с законом «О республиканском бюджете на 2022–2024 годы» предусмотрено выделение финансирования из республиканского бюджета⁵⁰. В то же время в республиканском бюджете не предусмотрены отдельные строки для ГСЗ, т.е. государственные органы исполнительной власти самостоятельно определяют размер финансирования в рамках данного механизма на основании денежных поступлений из республиканского бюджета на текущий год в соответствии с утвержденным законом. С одной стороны,

⁴⁹ Портал госзакупок (2023). *Годовые планы государственных закупок*. Доступно по ссылке: <http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/plans/all> (дата обращения: 15.09.2023).

⁵⁰ Закон Республики Казахстан № 77-VII от 2 декабря 2021 г. «О республиканском бюджете на 2022–2024 годы» (с изменениями и дополнениями от 12.05.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000077> (дата обращения: 13.08.2023).

при реалистичной оценке ситуации такой подход может обеспечить достаточный объем финансирования для реализации проекта НКО, а с другой, при искаженном видении социальной проблемы возможно недостаточное финансирование программ и проектов.

Само министерство определяет даже сумму, которую оно может выделить на тот или иной проект. <...> Министерство, например, с собственной стороны тоже заинтересовано: оно объявляет в начале года прием заявок и предложений по социальным проектам для НПО. Вот они, если какие-то идеи уже есть, какая-то проблема существует, они тоже принимают на рассмотрение помимо того, что они сами знают, что хотят (ОФ, координатор проектов, г. Алматы).

ГСЗ принадлежит код бюджетной спецификации № 155, соответственно по нему можно осуществлять поиск на портале. Однако наши попытки обнаружить планы как на текущий год, так и на будущие или предыдущие оказались безуспешными. В то же время раздел «Примеры использования поиска» был недоступен. Этот факт свидетельствует о необходимости улучшения работы государственных цифровых платформ, в т.ч. для повышения доступности НКО к государственному финансированию.

В рамках функционирования ГСЗ создается специальная экспертная комиссия, которая участвует в утверждении проектов конкурсной документации, а также в определении потенциальных поставщиков товаров и услуг. Такой механизм, с одной стороны, обеспечивает независимость принятия решений в отношении потенциальных исполнителей ГСЗ (если члены комиссии выбираются случайным образом), но в то же время не исключает и вероятность сговора и коррупционных рисков (в обратной ситуации).

Размещение конкурсной документации на сайте осуществляется, по заявлениям экспертов НКО, только в феврале-марте текущего года, в котором должен быть реализован проект. Это может быть обусловлено сроком рассмотрения и утверждения республиканского бюджета сенатом и президентом Республики Казахстан. В соответствии с п. 5 ст. 74 Бюджетного кодекса Казахстана «утверждение республиканского бюджета происходит в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вначале в Мажилисе, а затем в Сенате не позднее 1 декабря текущего финансового года», после чего проект бюджета на планируемый период утверждается

президентом Республики⁵¹. Соответственно, это может влиять и на сроки объявления аукционов в рамках механизма ГСЗ, на сроки реализации проектов.

Но вот минус у госсоцзаказов — к примеру, мы просим, чтобы их хотя бы объявляли в декабре уходящего года. Чтобы с января месяца мы реализовывали. А они начинают в феврале-марте, только к апрелю-маю начинается какая-то работа, но уже столько времени потеряно. Мы вот сейчас добиваемся, чтобы объявление было заранее (ОФ, руководитель, г. Астана).

Такая ситуация создает риски для реализации устойчивой деятельности НКО в сфере социального обслуживания и, соответственно, несет риски для потенциальных получателей социальных услуг.

И: Если это одобряется все только к апрелю, то работать вы начинаете все равно с января?

Р: Да, конечно, это же наша целевая группа. Мы просто выполняем ее бесплатно, потому что оплата начнется с такого-то времени. Но контингент и прошлогоднюю наработку мы не можем терять.

И: То есть, когда начинается работа, первый отчет вы сдаете с учетом предыдущих месяцев?

Р: Нет, нет, только за апрель. И компенсируют нам только апрель. Мы же в любом случае работаем, мы же все равно будем работать меньше. Вот это неудобство, что работа только с апреля, а не целый год, вот с этим сейчас боремся (ОФ, руководитель, г. Астана).

При этом представители НКО заявляют об отсутствии возможности получить финансирование более чем на 1 год, как в случае с государственными грантами, что также несет риски для их устойчивой деятельности, рынка надежных поставщиков социальных услуг и качества их реализации: «Неудобство госсоцзаказа в том, что он только на год. Мы работаем в течение года только, потом заново подаваться. Мы бы хотели, чтобы работа была года на три. Для

⁵¹ Бюджетный кодекс Республики Казахстан № 95-IV от 4 декабря 2008 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_ (дата обращения: 10.08.2023).

того, чтобы проект работал, нужно три года» (ОФ, руководитель, г. Астана).

В действительности, согласно законодательству, проекты в рамках ГСЗ могут быть реализованы сроком более 1 года, однако для этого НКО должны удовлетворять нормативно-правовым требованиям по наличию материально-технической базы⁵². Одним из основных критериев является наличие помещения определенной площади, что автоматически затрудняет получение продолжительного финансирования в рамках ГСЗ.

После размещения конкурсной документации на цифровом портале госзакупок потенциальные поставщики предоставляют на конкурс свои заявки. В этой связи необходимо отметить, что система ГСЗ регулярно претерпевает изменения. Так, в 2018 г. участие в аукционе на получение ГСЗ стало платным. Однако после направления обращений НКО к государственным органам исполнительной власти плата с недавнего времени была отменена.

У нас есть портал госзакупок, там раньше было все бесплатно <...> в 2018 году портал сделали платным, и плата за него росла каждый год. Мы начинали закидывать 25 000, потом 35 000: чем больше сумма заказа, тем больше оплата за портал. А для некоммерческих организаций это значительные деньги, зарплаты у нас маленькие <...> И вот с [2023] года, так как многие просили, для [НКО] наконец-то убрали эту плату, поэтому вот честно, тяжело было это оплатить, к тому же в начале года, когда ни у кого денег нет (ОФ, руководитель, г. Астана).

После получения заявок от потенциальных исполнителей ГСЗ осуществляется их рассмотрение. Преимуществом для НКО является тот факт, что при государственных закупках товаров и услуг, предусмотренных ГСЗ, на потенциальных поставщиков не распространяются следующие квалификационные требования:

- 1) являться платежеспособным;

⁵² Приказ Министра общественного развития Республики Казахстан № 19 от 15 августа 2018 г. «Об утверждении Стандарта государственного социального заказа» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.08.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017314> (дата обращения: 06.09.2023).

- 2) обладать материальными ресурсами, достаточными для исполнения обязательств по договору (если договор не долгосрочный).

Также поставщики ГСЗ освобождены от необходимости внесения обеспечения участия в конкурсе (1%), а также обеспечения исполнения договора. Оценка технических заданий осуществляется по качественным критериям, однако основным критерием выбора поставщика остается «наименьшая условная цена» контракта.

В то же время при проведении аукционов через систему ГСЗ существует проблема демпинга цен. Регулирование этого процесса осуществляется Приказом Первого заместителя Премьер-министра Республики Казахстан — Министра финансов Республики Казахстан от 5 июня 2019 г. № 545. В соответствии с п. 177 данного приказа «цена заявки на участие в конкурсе потенциального поставщика на товары, работы (за исключением работ, предусмотренных в пунктах 174, 175, 175–1 настоящих Правил), услуги (за исключением услуг, предусмотренных пунктом 176 настоящих Правил) признается демпинговой в случае, если она ниже цены, выделенной на конкурс, более чем на двадцать процентов»⁵³. В то же время представители некоммерческого сектора отмечают, что с 2023 г. снижение первоначальной цены контракта, объявленной в рамках аукциона, не может быть более 10%:

Выигрывал обычно тот, кто ниже стоимость предложил, и демпинг мог достигать 50%, когда мы начинали в этом участвовать. И вот с этого года не только убрали оплату, но и демпинг не может превышать 10%. То есть мы все скидываем 10%, но больше нельзя. А если две одинаковые заявки, то выбирают того, кто раньше подал заявку, там всякие такие мелочи есть. Но сайт в этом году для неправительственных организаций вообще классный сделали. Иногда, если сумма большая и 10% тебе скинут, это ощущается, но если сумма маленькая, то нормально (ОФ, руководитель, г. Астана).

⁵³ Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 648 от 11 декабря 2015 г. «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.10.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590> (дата обращения: 21.10.2023).

После окончания срока подачи заявок происходит их рассмотрение и автоматическое сопоставление условных цен потенциальных поставщиков с объявленной максимальной ценой контракта. На основании рассмотрения заявок экспертной комиссией и результатов сопоставления цен происходит выбор поставщика ГСЗ, и с ним заключается договор. В ряде случаев аукцион может быть признан несостоявшимся по одной из следующих причин:

- отсутствия представленных заявок на участие в конкурсе;
- представления менее двух заявок на участие в конкурсе;
- к участию в конкурсе не допущен ни один потенциальный поставщик;
- к участию в конкурсе допущен один потенциальный поставщик.

Таким образом, к особенностям функционирования ГСЗ можно отнести обязательное развитие института конкуренции среди неправительственного сектора социального обслуживания, поскольку в ином случае данный механизм финансирования не может быть реализован.

Если в России ситуация сложилась таким образом, что сфера государственных закупок, несмотря на предоставление преференций для СО НКО, не стала драйвером разгосударствления сферы социального обслуживания [Григорьева, Парфенова 2021; Sirotkina et al. 2020], то в Республике Казахстан выделение госсоцзаказа как отдельного направления позволило предоставить возможности НКО сформировать конкурентные условия для развития социальных сервисов. Однако в ходе реализации ГСЗ НКО сталкиваются и с бюрократическими издержками. Так, в начале реализации проекта НКО могут получить 30% от общей суммы полученного ГСЗ на административные расходы. При этом для получения финансирования и реализации текущей деятельности по предоставлению социальных услуг НКО должны ежемесячно предоставлять отчетность.

И: А оплата услуг происходит постфактум?

Р: Там есть условия — мы можем запросить 30%, только это надо обосновать. Допустим, на оплату помещения, закуп канцелярии. А вообще мы делаем по бюджету: месяц закончился, мы сдаем отчет. Отчет принимают, мы все обосновываем, что были растраты целевые, потом нам выплачивают (ОФ, руководитель, г. Астана).

Отдельно необходимо отметить и тот факт, что ГСЗ является ключевым механизмом, способствующим развитию инфраструктуры ресурсных центров для НКО в Республике Казахстан. Он предусматривает финансирование услуг по организации гражданских (ресурсных) центров. Ключевым отличием создания ресурсных центров в соответствии с законодательством является повышенное требование к материально-технической базе НКО, которые готовы реализовать заказ по развитию некоммерческого сектора в своем регионе за счет государственного финансирования. Так, для оказания услуги по организации работы гражданского (ресурсного) центра поставщик:

- 1) формирует базу данных потенциальных участников и потребителей услуг;
- 2) привлекает к оказанию услуг квалифицированных специалистов, в том числе в разных областях, городах, районах (при необходимости);
- 3) публикует информацию о ходе и результатах оказания услуг в СМИ, социальных сетях;
- 4) обеспечивает выезд специалистов (при проведении выездных консультаций).

Создание и развитие организации, цель которой — решение социальных проблем, требует не только большого количества финансовых ресурсов, но и квалифицированных кадров, как уже было отмечено ранее. Организация деятельности НКО требует от специалистов не только определения целей и задач, миссии учреждения, но и разработки стратегического плана, грамотного планирования ресурсов и т.д. В этой связи гражданские (ресурсные) центры играют важную роль в развитии некоммерческого сектора.

Так, например, подобный центр был основан в 2018 г. в городе Алматы при поддержке Управления внутренней политики. Основная цель создания центра заключается в поддержке организационного развития и укреплении институтов гражданского общества в г. Алматы путем активного привлечения населения в процессы решения социально значимых вопросов. Гражданский центр представляет собой региональную экспертную площадку, которая систематизирует действия по развитию гражданских инициатив и неправительственных организаций в Казахстане.

Основными задачами центра являются создание инфраструктуры поддержки гражданских инициатив и установление диалога

между гражданским обществом, бизнес-сектором и органами власти. Для решения указанных задач проводится регулярный анализ ситуации в данной сфере и применение лучших зарубежных практик в продвижении гражданских инициатив.

Гражданский центр также представляет собой многопрофильную сервисную площадку для физических и юридических лиц, которые занимаются развитием гражданских инициатив, повышением гражданской активности населения и формированием среды, способствующей устойчивому развитию институтов гражданского общества. «Гражданский центр — единая такая платформа, которая объединяет другие НПО. Есть просто аналоги, которые в других регионах» (ОФ, координатор, г. Алматы).

Основная деятельность центра направлена на оказание консультационных, методических, образовательных и иных услуг по вопросам создания и деятельности НКО, в том числе по вопросам базы данных, государственного социального заказа, государственных грантов и премий, общественных советов и других возможностей для НКО. Дополнительно Гражданский центр города Алматы выступает в качестве ресурсной базы, аккумулирующей гражданские инициативы, а также способствует оперативному информационному обмену между государственными органами и НКО в рамках реализации единой социальной политики.

Помощью НКО занимаются и другие негосударственные организации, которые стремятся распространять свой опыт и успешные практики для социального развития общества.

Вот думаю о том, как монетизировать свои навыки, предоставлять свои услуги другим фондам — как развивать фандрайзинг, делать аудит, отчетность, потому что <...> у нас нет такого положения о фонде, нет понимания, как вести эту деятельность. В целом фонды не знают, как двигаться. Я бы монетизировала свой навык в этом плане (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Обмен опытом крайне необходим для третьего сектора, так как в нем задействовано очень много инициативных людей, которые не всегда понимают, как правильно организовать деятельность неправительственной организации. Обучающие мероприятия, стажировки, объединение усилий — все это способствует повышению качества предоставляемых социальных услуг неправительственными организациями, а также повышает эффективность их работы.

Государственные гранты

Функционирование государственного грантового механизма регламентировано Приказом Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26 сентября 2022 г. № 406 «Об утверждении Правил формирования, предоставления, мониторинга и оценки эффективности государственных грантов». Приказ подразумевает следующие этапы грантового финансирования:

1. формирование приоритетных направлений;
2. проведение конкурсных процедур;
3. мониторинг реализации проектов и принятие отчетов;
4. оценка эффективности проектов.

Для формирования перечня тем грантовых направлений составляется план предоставления государственных грантов для неправительственных организаций. Основанием для формирования плана могут быть:

- 1) приоритеты государственной политики Республики Казахстан;
- 2) стратегические и программные документы Республики Казахстан;
- 3) Послания Президента Республики Казахстан;
- 4) предложения государственных органов;
- 5) предложения неправительственных организаций.

План утверждается уполномоченным органом или местными исполнительными органами после публичного обсуждения (в т.ч. на интернет-ресурсах указанных органов) с неправительственными организациями и гражданами и утверждения соответствующего бюджета в соответствии с бюджетным законодательством. Необходимо отметить, что при формировании новых грантов утверждается дополнительный план уполномоченного органа или местных исполнительных органов.

Участие государственных органов в формировании бюджета грантового конкурса является целесообразным шагом в условиях недостаточно диверсифицированных государственного финансирования социальных программ и проектов (основными выступают именно государственные гранты и государственный социальный заказ).

И сейчас любое министерство, если заинтересовано, может выделить какую-то сумму и передать ее на реализацию через грантового оператора, который дальше работает уже с НПО <...> Некоторые говорили, что узкая слишком деятельность, то есть мало проектных направлений дается. Сейчас уже и здравоохранение отчасти включается (ОФ, координатор проектов, г. Алматы).

Такой метод финансирования НКО является альтернативой конкурсу субсидий, применяемому в России. В качестве очевидного преимущества такого подхода можно отметить сокращение бюрократических издержек для НКО в плане освоения новых конкурсных процедур и документации.

В свою очередь участие некоммерческих организаций в предложении направлений государственного грантового финансирования является своего рода инновацией, поскольку активизирует изменения в социальной политике снизу вверх. Несмотря на создание таких возможностей для НКО, представители гражданского общества отмечают, что изменения хоть и происходят, но достаточно медленно, без учета потребностей различных уязвимых групп в рамках одной общей проблемы.

Да, мы видим репродуктивное здоровье в качестве направления, но мы понимаем, что в репродуктивном здоровье [из целевых групп] только молодежь, которую будут учить сейчас сексуальному поведению, что может означать какая-то сыпь, еще что-то... (ОО, руководитель, г. Астана).

Оператором государственных грантов является НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» (далее — ЦПГИ), подведомственное учреждение Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан. ЦПГИ начал свою работу в 2016 г. Программой стратегического развития объединения до 2024 г. предусмотрены цифровая трансформация государственной грантовой системы, развитие системы негосударственного грантового финансирования, трансформация корпоративной и антикоррупционной культуры внутри организации, а также развитие механизмов мониторинга и оценки грантового финансирования⁵⁴.

⁵⁴ ЦПГИ (2020). *Стратегия развития на 2020–2024 годы НАО «Центр поддержки гражданских инициатив»*. Доступно по ссылке: <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2022/12/strategiya-razvitiya-1.pdf> (дата обращения: 15.09.2023).

В Республике Казахстан введена градуированная грантовая система. Государственные гранты подразделяются на следующие виды: кратко-, средне- и долгосрочные. Для каждого из видов предусмотрена специфика их реализации (Таблица 2).

Таблица 2.

Градуированная система грантов в Республике Казахстан

Краткосрочные гранты	Среднесрочные гранты	Долгосрочные гранты
Продолжительность от 3 месяцев до 1 года	Продолжительность от 1 года до 2 лет	Продолжительность от 2 до 3 лет
Сумма от 500 до 3 000 МРП	Сумма от 3 000 до 10 000 МРП	Сумма от 10 000 МРП
Не менее 1 города районного значения / села / поселка / сельского округа	Не менее 2 областей / городов республиканского значения / столица	Не менее 10 областей / городов республиканского значения / столица
		Комплекс из нескольких компонентов или услуг

Предполагается, что такое разделение позволяет, с одной стороны, создать возможности для молодых НКО, а также НКО, осуществляющих свою деятельность на малых территориях, в частности в сельской местности, а с другой — позволит укрепить потенциал опытных НКО, системно реализующих свою деятельность.

В то же время необходимо отметить разницу между правилами участия в конкурсах на получение краткосрочных и среднесрочных грантов и долгосрочных грантов. Как можно заметить (Таблица 3), получение краткосрочного или среднесрочного гранта облегчено, с одной стороны, меньшими объемами бюрократии, а с другой — возможностью доработки проектной заявки по результатам экспертизы.

Таблица 3.

Сравнительные характеристики грантов в зависимости от продолжительности

Сравнительные характеристики	Краткосрочные и среднесрочные гранты	Долгосрочные гранты
Перечень документов для участия в грантовом конкурсе	<ul style="list-style-type: none"> • Копии учредительных документов • Копии документов, подтверждающих реализацию проектов и опыт работы заявителя (электронные копии актов оказанных услуг и счет-фактуры) • Копии договоров и иных документов, подтверждающих реализацию социального проекта (в случае реализации проектов за счет иностранных источников и через Оператора) 	<ul style="list-style-type: none"> • Копии учредительных документов • Бухгалтерский баланс • Перечень и согласие партнеров • Подтверждающие документы при наличии собственного вклада заявителя • Документы, подтверждающие материально-техническую базу • Копии документов, подтверждающих реализацию проектов и опыт работы заявителя (электронные копии актов оказанных услуг и счет-фактуры) • Копии договоров и иных документов, подтверждающих реализацию социального проекта (в случае реализации проектов за счет иностранных источников и через Оператора)
Возможность доработки заявки после экспертизы	<ul style="list-style-type: none"> • Проверка Оператором заявки и уведомление о необходимости устранения несоответствий • Доработка и передача исправленных документов — 2 рабочих дня 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствует право доработки заявки

Сравнительные характеристики	Краткосрочные и среднесрочные гранты	Долгосрочные гранты
Этапность	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствует 2 этап 	<ul style="list-style-type: none"> Заявки, набравшие 50% баллов, проходят на второй этап Направление графика презентации — 3 рабочих дня до заседания Защита заявок перед комиссией онлайн/офлайн
Перечень критериев при экспертизе	<ul style="list-style-type: none"> 6 — для краткосрочных 8 — для среднесрочных грантов 	<ul style="list-style-type: none"> 9 — для долгосрочных
Использование средств гранта на материально-техническое обеспечение и институциональное развитие	<ul style="list-style-type: none"> Не более 10% от суммы гранта 	<ul style="list-style-type: none"> Не более 5% от суммы гранта

В то же время кратко-, средне- и долгосрочные проекты отличаются критериями, по которым осуществляется экспертиза проектных заявок на соответствующий конкурс.

Критерии оценивания проектных заявок для всех видов грантов:

- актуальность и социальная значимость проекта;
- инновационность, уникальность проекта;
- логическая связность и реализуемость проекта, соответствии мероприятий проекта его целям, задачам и ожидаемым результатам;
- реалистичность сметы расходов проекта и обоснованность планируемых расходов на реализацию проекта;
- наличие опыта работы заявителя;
- информационная открытость заявителя (организации).
- Критерии оценивания проектных заявок для среднесрочных и долгосрочных грантов:
- масштаб реализации проекта;
- соответствие опыта и компетенций проектной команды планируемой деятельности.

Критерии оценивания проектных заявок только для долгосрочных грантов:

- собственный вклад организации и дополнительные ресурсы, привлекаемые на реализацию проекта, перспективы его дальнейшего развития.

Представляется целесообразным неприменение таких критериев, как «масштаб реализации проекта» и «соответствие опыта и компетенций...» для проектных заявок на конкурс краткосрочных грантов, поскольку это создает возможности для развития «молодых» организаций, а также организаций в удаленных, в т.ч. сельских, территориях. Однако применение критерия «собственный вклад организации...» только для проектных заявок на получения долгосрочных грантов представляется опрометчивым, поскольку этот критерий позволяет, с одной стороны, оценить ориентацию НКО на системную деятельность, а с другой — формировать у молодых и более опытных НКО системное представление о своей деятельности. В то же время это необходимо, поскольку эксперты подчеркивают актуальность проблемы проектного подхода в работе НКО без ориентации на системные изменения: «Естественно, это процесс не быстрый. Это системный процесс, но его никто не хочет, ведь дали грант — «пили» его, реализовывай, а фандрайзинг же не так [работает]» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

В то же время в рамках грантового государственного финансирования отводится значимое место практике мониторинга и оценки социальных проектов. Однако ее реализация подвергается критике со стороны экспертов:

Я там с 2017 года экспертом была, потом вышла оттуда. Могу сразу сказать, что те, кто начинал, — они начинали внедрять хорошие инструменты, потом это превратилось в госаппарат, выдачу денег, своевременную реализацию. Они пытались сделать [социальное] влияние, но нет <...> [Оценке эффективности] огромное внимание уделяется, но, к сожалению, из всего этого отчета люди, которые его принимают, смотрят только на цифры (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Премия для НКО

С 2017 г. в целях поддержки деятельности неправительственного сектора Министерством информации и общественного развития внедрен механизм стимулирования НКО в виде премии.

Премия — это денежное вознаграждение, присуждаемое за счет бюджетных средств неправительственным организациям за внесенный вклад в решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней. За все время реализации поощрительного механизма обладателями премии стали 341 НКО (2017 г. — 59 НКО, 2018 г. — 63 НКО, 2019 г. — 63 НКО, 2020 г. — 38 НКО, 2021 г. — 64 НКО, 2022 г. — 54 НКО).

Нормативно-правовая база на 2023 г. предусматривает 16 направлений деятельности НКО. В рамках одного может быть выбран как один победитель, так и несколько или ни одного. Однако премиальный фонд фиксированный, т.е. в случае победы нескольких НКО в рамках одного направления предусмотренная сумма премии будет разделена между всеми победителями. Так, в 2023 г. размер премии составил 2000 МРП (порядка 690 000 тенге / 145 200 руб.).

Туда может подать заявку любая организация, которая предоставляет заявление по форме, рекомендательное письмо других и плюс описывают, за что они могут получить звание лучшей. Там есть 16 направлений. И каждое НПО, которое себя показывает, оно должно показать и свои достижения на одном из направлений. И уже потом экспертная комиссия независимых экспертов делает решение, присуждают премию. Премия может выдавать по направлению одному и даже нескольким, 2,3, может быть, более, если прямо реально лучше. Но сумма для победы по направлению выделяется одна. Не помню, какая сумма, она считается в МРП [прим. — месячный расчетный показатель]. И если, например, становится три победителя на одном направлении — а это вся республика подается, — то эта сумма делится ровно на три организации победителей. Если нет, то вся сумма одному, получается. И в следующие два года этот победитель, организация или все, которые стали победителями, они пропускают. Они не подают снова (ОФ, координатор проектов, г. Алматы).

Основными критериями для принятия решения о премировании НКО становится опыт деятельности организации, количество реализованных проектов, а также внедрение социальных инноваций в практику своей деятельности.

Поддержка бизнеса: частные пожертвования и другие ресурсы

Социокультурный контекст современного Казахстана подразумевает активное участие населения в процессе оказания помощи. Взаимовыручка и поддержка, по словам экспертов, значимы для

казахстанцев, что выражается в желании принимать участие в благотворительных инициативах.

А у нас люди, на Востоке это сильно выражено, очень большая потребность, способность, предрасположенность заботиться о ближних, помогать. Это как бы в крови. Поэтому люди хотят участвовать в социальных проектах, просто не знают как (Частный детский дом, координатор, г. Алматы)

В периоды различных праздников (в первую очередь, религиозных) население Казахстана активизируется и ищет нуждающихся для оказания помощи. В данном случае помощь поступает как от физических, так и юридических лиц: «...Особенно если праздники какие-то. Вот у нас сейчас идет как ваш пост, Ураза Байрам. Они мясо привозят, я пишу им списки, они сами развозят...» (ОФ, руководитель, г. Астана).

Пожертвования и иные виды поддержки от физических лиц вносят существенный вклад в работу НКО, но не менее важным источником ресурсов являются бизнес-структуры.

Благотворительные инициативы бизнеса представляют собой систему социальных и экономических стратегий, направленных на достижение благосостояния общества и решение возникающих социальных проблем. Подобные инициативы способствуют налаживанию диалога между обществом и бизнесом, что особенно актуально в местах его присутствия: «Сразу могу сказать, бизнес в основном ориентируется на то, где они присутствуют, то есть в регионах» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Реализация благотворительных проектов необходима для создания положительного имиджа и укрепления репутации компании в глазах общественности. По словам экспертов, помощь крупного бизнеса особенно заметна на примере добывающих компаний, сконцентрированных в Западно-Казахстанской области: происходит активное развитие городской и социальной инфраструктуры. В связи с неблагоприятными условиями жизни и труда происходит отток населения из промышленных городов, а у оставшегося населения быстрее накапливается недовольство, которое нередко перерастает в протестные движения. Так, в январе 2022 г. именно в Западно-Казахстанской области (г. Жанаозен) начались первые протесты, связанные с резким повышением цен на сжиженный газ, однако экономические требования очень быстро сменились социальными

и политическими. Протесты привели к отставке правительства и удовлетворению некоторых требований протестующих. Подобные народные волнения, безусловно, невыгодны добывающим компаниям, что и подталкивает их к реализации социальных проектов: «Вот запад у нас активен. Они активны, потому что у них нефтяные компании и они очень много вкладывали. Но там очень много проблем с водой, с экологией. Это Актау, Атырау, Актюбинск» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Примером иной целенаправленной помощи бизнеса мы можем считать деятельность по защите и поддержке представителей конкретной целевой группы. Нередки случаи, когда НКО создаются людьми, столкнувшимися с какой-либо острой социальной проблемой. «Пришла я к этому через личную боль, как и большинство людей, занимающихся социальной деятельностью в сфере НКО. Я сама являюсь мамой аутичной девочки, поэтому сама поняла, что большинство родителей нуждается в определенной помощи» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Точно так же и бизнес иногда начинает помогать тем, чьи проблемы понятны и знакомы. Чаще подобная помощь, по словам экспертов, ориентирована на детей, поэтому получить подобную поддержку организациям, которые оказывают помощь взрослым людям, становится сложнее: «Ну вот бывают меценаты такие. У некоторых есть свои целевые группы, и они помогают только им. Чаще детям помогают, конечно» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Таким НКО необходимо самостоятельно искать благотворителей, готовых оказать поддержку, так как, по словам руководителей организаций, без нужных знакомств получить финансовую и иную помощь очень сложно: «В Казахстане все строится через знакомых, если ты знаешь руководителя компании — ты можешь напрямую зайти и договориться. А так найти спонсора очень трудно» (ОО, руководитель, г. Алматы).

Подобные тенденции проявляются и во взаимодействии с государственными структурами, что значительно усложняет работу молодой НКО: без необходимых контактов и связей бывает просто невозможно получить доступ к каким-либо ресурсам: «Да, это плохо: все строится на личностных отношениях» (КГУ, директор, г. Алматы).

Тем не менее эксперты отмечают положительную тенденцию в донорстве со стороны бизнеса: все больше малых и средних предприятий самостоятельно начинают помогать социально

ориентированным НКО: «Но хочу сказать, что сейчас все движется в правильном направлении. Некоторые ИП уже напрямую выходят на фонды, жертвуют» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Развитие культуры помощи, которая не чужда казахстанцам, позитивно влияет на увеличение ресурсов НКО — как финансовых, так и человеческих. Популяризация и институционализация волонтерства помогают снизить влияние рисков, связанных с недостаточным финансированием.

При этом, по мнению экспертов, полноценному участию бизнеса в поддержке деятельности НКО препятствуют несколько факторов, в том числе отсутствие государственного поощрения за поддержку социально ориентированных организаций.

У нас не готова инфраструктура для того, чтобы бизнес был заинтересован в инвестировании или спонсировании проектов социально-го характера. Инфраструктура — что это? Это налоги, так как бизнес должен платить какие-то отчисления, а это как раз на развитие государства, плюс параллельно ему нужно делать еще какие-то социальные отчисления. Зачем ему это? И он говорит, я и так уже много чего отчисляю, и, ссылаясь на это, не спонсирует. У нас не готова правовая система, на какой основе, на каких форматах и стандартах он должен это делать (БФ, координатор, г. Алматы).

Закрытость НКО, большое количество социально ориентированных организаций, которые существуют только де-юре, отталкивает потенциальных доноров и меценатов, обладающих необходимыми ресурсами.

Пока что я не могу сказать, что у нас в Казахстане бизнес активно готов помогать, потому что еще позиция НПО... нет четкого представления о том, кто это такие, чем они занимаются. Благотворительных фондов стало очень много, кто чем занят, непонятно. Нет картины честной, открытой, нет программы развернутой (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Тем не менее, по словам экспертов, казахстанские неправительственные организации двигаются в правильном направлении, стараясь активно освещать свою деятельность и привлекать как можно больше партнеров для решения социальных проблем. Взаимодействие между неправительственными организациями и бизнес-сектором играет ключевую роль в достижении социального развития в связи с возможностью НКО получать дополнительную финансовую поддержку и иметь доступ к экспертизе и новым

инновационным подходам. Взаимодействие и партнерство между этими секторами способствуют более эффективному решению социальных проблем и содействуют устойчивому развитию общества.

Фандрайзинговая деятельность

Фандрайзинг представляет собой стратегическую деятельность неправительственных организаций, направленную на привлечение ресурсов, необходимых для осуществления программ и достижения поставленных целей НКО. Однако множество специалистов социальной сферы в современном Казахстане не имеют четкого представления о функциональных обязанностях фандрайзера, ожидая от него быстрого привлечения большого количества ресурсов и/или составления грантовых заявок. «У нас еще фандрайзер ассоциируется — написать заявку на грант, искать гранты бесконечно» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Тем не менее этот процесс также направлен на укрепление благополучия общества в целом. Фандрайзинговая деятельность НКО может осуществляться в соответствии со следующими планами:

- 1) Получение необходимых ресурсов и обеспечение удовлетворения донора (источника ресурсов). Фандрайзинг предоставляет НКО возможность активного привлечения различных видов ресурсов, таких как финансовые вливания, материальные активы, услуги и т.д. от дарителей, включая частных лиц, организации, грантовые организации и др. Этот план направлен на обеспечение потребностей НКО в ресурсах и создание взаимовыгодных отношений с донорами.
- 2) Достижение целей организации и реализация ее программ. Фандрайзинг способствует решению задач и целей НКО, позволяя им успешно осуществлять свои программы и проекты. Благодаря получаемым ресурсам НКО могут развивать и расширять свою деятельность, внедрять новые инициативы, разрабатывать инновационные подходы и добиваться наилучших результатов при решении социальных проблем.
- 3) Укрепление благополучия общества в целом. Фандрайзинг в НКО имеет долгосрочный позитивный эффект на общество. Он позволяет НКО решать социальные проблемы, улучшать качество жизни людей, поддерживать культурное наследие и привлекать внимание общества к важным вопросам. Таким образом, фандрайзинг в НКО дополняет усилия

правительства и общества в решении проблем и способствует созданию благоприятной и улучшенной общественной среды для всех граждан.

Однако эксперты отмечают незаинтересованность большинства представителей социально ориентированных неправительственных организаций в качественных изменениях, которые проявляются спустя длительное количество времени. Стремление получить результат побыстрее сказывается не только на организации деятельности НКО, но и на отношении к фандрайзеру и его работе. «Дело не в ментальности, а в профессиональном отношении, подходе. Естественно, это процесс не быстрый. Это системный процесс, но его никто не хочет, ведь дали грант — пили его, реализовывай, а фандрайзинг же не так» (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Во многих современных НКО Казахстана все еще преобладает проектный подход к решению социальных проблем, лишь немногие организации решают поставленные задачи в соответствии с принципами социального инвестирования. По словам экспертов, не только социально ориентированные организации иногда занимают «бездумным» оказанием помощи, но и население:

Нужно менять сознание. Подход. Они у нас готовы давать деньги, но они разочарованы, им проще принести конфету, дать посылочку, и они успокоятся. Когда мы собирали ресурсы на помощь пострадавшим, я говорю: несите деньгами. Нет, они нам мешками. Как эти мешки раздавать людям? (ОФ, руководитель, г. Алматы).

Сложности во взаимодействии с донорами из числа физических лиц могут негативно сказываться на репутации конкретного НКО, что в свою очередь затрудняет сбор помощи для благополучателей.

3.3. Механизмы международной поддержки

На сайте гражданского (ресурсного) центра г. Астаны представлена база трех видов организаций, предоставляющих гранты НКО в Казахстане⁵⁵. К ним относятся:

⁵⁵ ЦПГИ (2023). *Информация об организациях, предоставляющих гранты*. Доступно по ссылке: <https://civilcenterelorda.kz/library/170/> (дата обращения: 31.08.2023).

- международные организации;
- зарубежные и казахстанские НКО;
- государственные организации (НКО).

Такая классификация вызывает противоречие, в особенности в части последнего вида грантодателей. В этой связи необходимо уточнить, что в последнем случае имеются в виду зарубежные правительственные программы (например, программы Госдепартамента США, Канадского фонда, Американского агентства по международному развитию (USAID) и другие). В свою очередь к международным организациям относятся преимущественно структуры ООН (UNICEF, UNFPA, UNAIDS и др.), финансирующие профильную деятельность в странах — реципиентах помощи, а также такие крупные известные международные институции, как ОБСЕ, ОЭСР, МОТ и так далее. В свою очередь к «зарубежным и казахстанским НПО» в данном перечне отнесены организации, зарегистрированные за рубежом и/или имеющие свое представительство в Казахстане, реализуя таким образом свою миссию по налаживанию транснационального сотрудничества и реализации межгосударственных проектов. К таким организациям относятся DAAD, фонд имени Фридриха Наумана, фонд Фридриха Эберта и др.

В свою очередь ряд программ, реализуемых международными организациями в Республике Казахстан, поддерживается национальным правительством. Так, согласно плановому бюджету Республики Казахстан на 2023 г. на обеспечение реализации проектов, осуществляемых совместно с международными организациями в сфере социальной помощи и социального обеспечения, выделено 542 907 тыс. тенге (около 113 870 тыс. рублей)⁵⁶. В то же время на 2024 г. данная строка бюджета не предусмотрена на момент проведения анализа, что может свидетельствовать о неустойчивости институционального международного сотрудничества в данной сфере.

Однако необходимо отметить, что сейчас, по словам экспертов, наблюдается сокращение доли международного финансирования в социальную сферу Республики Казахстан:

⁵⁶ Закон Республики Казахстан № 77-VII от 2 декабря 2021 г. «О республиканском бюджете на 2022–2024 годы» (с изменениями и дополнениями от 12.05.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000077> (дата обращения: 13.08.2023).

Потому что я с 2002 года работаю глобально, а что у нас поменялось? Ничего. Значит, люди-предшественники... Может быть, кто-то из них что-то делал. Но у меня складывается ощущение, что это были «стиральные машинки». Как раз получили деньги, отмыли бабки и ушли. Сколько денег было потрачено с 2002 года. Сколько было денег потрачено и государственных, и международных. Плюс мы не считаем еще деньги, которые UNDP там нам давали. Мы не считаем деньги USAID, которые нам давались. Мы не считаем деньги UNAIDS. Денег много, а мы, извиняюсь, в том же болоте сидим и плачем — говорим, что все хреново на самом деле. Значит, получается, на тот момент были люди некомпетентные. Они работали только на проектах, но не занимались какой-то адвокацией системы. Сейчас вот нам дадут 3 рубля, и мы несемся, еще и адвокатию пытаемся сделать, и сервис (ОО, директор, г. Астана).

Отчасти сокращение международного финансирования может быть связано с гибридной внешней политикой, которую проводит страна. Казахстан, занимая географическое положение между такими державами, как Россия, Китай, имея сильное влияние со стороны США, Арабских Эмиратов, Турции, ведет сбалансированную внешнюю политику, так или иначе удовлетворяющую интересам соседних государств, что может не всегда вызывать одобрение со стороны в т.ч. социальных инвесторов, помещая их в ситуацию неопределенности относительно социального эффекта инвестиций. Однако необходимо отметить, что после распада Советского Союза Казахстан позиционировал себя как «Евразийское пространство» — страну, «уникально расположенную географически между Востоком и Западом, между Европой и Азией, между исламом и христианским миром» [Schatz 2006], и таким образом привлекал инвестиции для развития.

В то же время получение международного финансирования имеет неопределенные риски для юридических и физических лиц, получающих его. В соответствии с п. 3 ст. 29 Налогового кодекса Республики Казахстан налоговые органы ведут базу данных о лицах, сообщивших о получении средств «от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства в размере, превышающем установленный уполномоченным органом размер». При этом это касается только лиц, которые осуществляют следующую деятельность на полученные средства:

- 1) оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование;

- 2) изучение и проведение опросов общественного мнения, социологических опросов, за исключением опросов общественного мнения и социологических опросов, проводимых в коммерческих целях, а также распространение и размещение их результатов;
- 3) сбор, анализ и распространение информации, за исключением случаев, когда указанная деятельность осуществляется в коммерческих целях⁵⁷.

Активисты гражданского общества Республики Казахстан проводят аналогию данной практики с практикой ведения реестра иностранных агентов в России. Однако если в России определены конкретные последствия при внесении физического или юридического лица в этот реестр, то в Казахстане это позиционируется как управленческий механизм учета без каких-либо последствий для внесенных в этот реестр.

Таким образом, в Казахстане сохраняются достаточно широкие возможности для получения международного финансирования в условиях недостаточно развитых механизмов государственного финансирования НКО, оказывающих социальные услуги.

3.4. Социальное предпринимательство

Период с 1999 г характеризовался постепенным прекращением международной финансовой поддержки и, как следствие, закрытием многих более слабых некоммерческих организаций. Отсутствие средств также побудило многие сильные, популярные и продуктивные некоммерческие организации заняться коммерческой деятельностью, такой как образование, консультирование и исследования. Такая деятельность подлежала налогообложению и усложняла работу многих НКО [Ovcharenko 2006].

С 1 января 2022 г. в Казахстане вступил в силу закон «О социальном предпринимательстве». Социальные предприниматели смогут

⁵⁷ Кодекс Республики Казахстан № 120-VI от 25 декабря 2017 г. «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 21.09.2023).

получить поддержку от государства — налоговые льготы и оплату аренды помещений для бизнеса; помощь им оказывают и негосударственные компании.

Социальное предпринимательство (СП) — это деятельность субъектов малого и среднего бизнеса, направленная на решение социальных проблем граждан и общества. В Казахстане в реестре субъектов социального предпринимательства на сегодня числятся порядка 500 предпринимателей.

Для компаний, работающих в социальной сфере, установлены четыре основных критерия, определяющих понятие «социальный предприниматель»:

- 1) предприниматели, которые решают вопросы занятости социально уязвимых категорий населения. При этом не менее 51% сотрудников такого предприятия также должны относиться к этой категории;
- 2) предприниматели, относящиеся к социально уязвимым слоям населения;
- 3) Предприниматели, предоставляющие услуги либо производящие товары для социально уязвимых слоев населения;
- 4) предприниматели, занимающиеся решением вопросов экологии, образования, культуры и искусства.

При этом руководители НКО, понимая возможности получения выгод от льгот, предоставляемых социальным предпринимателям, включенным в соответствующий реестр, рассматривают возможности для диверсификации и расширения своей деятельности, а также для создания инклюзивной среды. Так, своим опытом поделился руководитель НКО, помогающей людям с ВИЧ и решающей проблемы экологии:

На сегодняшний день у нас в организации три человека с ограниченными возможностями работает. У нас есть девушка глухонемая. Она у нас не говорит, мы все время переписываемся. Она тоже как бы является... мы не получаем от государства деньги для оплаты зарплаты, мы платим свои деньги. В том году она у нас работала по госпрограмме, сейчас она уже у нас в штате. И здесь будем сейчас еще смотреть, что мы можем продавать. То есть, помимо СПИД-сервиса, мы смотрим, что мы можем еще продавать. Сейчас мы как бы пытаемся запустить линию датчиков по мониторингу воздуха. То есть уже есть человек, который готов уже отдать технологию. Мы будем просто ее собирать и продавать. Социальное предпринимательство, люди с ограниченными возможностями, продукт. Мы — социальные предприниматели.

Главное — найти покупателя на все это дело. А не просто сложить и сказать, что мы социальные предприниматели (ОО, директор, г. Астана).

В этой связи необходимо обратить внимание и на меры по поддержке социального предпринимательства: налоговое стимулирование и популяризацию социального предпринимательства.

Таблица 4.

Меры поддержки социального предпринимательства в Казахстане

Налоговое стимулирование	Продвижение культуры социального предпринимательства
<p><i>Для организаций, численность сотрудников с инвалидностью в которых составляет 51%:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 100%-е освобождение от КППН; – освобождение от социального налога; – 0 коэффициент на ставку земельного налога; – 0,1 коэффициент на ставку имущественного налога 	<p><i>Республиканская выставка «Лучшие социальные проекты Казахстана»:</i> В конкурсе приняли участие более 1000 проектов, победителями стали около 200.</p> <p><i>Республиканский конкурс по социальной ответственности бизнеса «Парыз»:</i> В конкурсе приняли участие более 5000 проектов, победителями стали около 309</p>
<ul style="list-style-type: none"> – при безвозмездной передаче имущества (некоммерческим и социальным организациям) или оказании благотворительной помощи размер налогооблагаемого дохода на стоимость снижается до 4%; – снижена налоговая нагрузка на 2-кратный размер выплаченных заработных плат лицам с инвалидностью и на 50% от суммы социального налога от заработной платы и других выплат лицам с инвалидностью; – лица с инвалидностью освобождены от уплаты индивидуального подоходного налога (в пределах 882-кратного МРП или 2,4 млн. тенге за календарный год). 	<p><i>Проект «Стимулирование социального предпринимательства среди неправительственных организаций Казахстана»</i> <i>Составлен Реестр и разработан Карта социальных предпринимателей</i></p>

Налоговое стимулирование	Продвижение культуры социального предпринимательства
По Закону РК «О государственных закупках» отдельные виды товаров, работ, услуг закупаются только у организаций, где работают люди с инвалидностью	Республиканская премия „Ózgeris ustasy“ за вклад в развитие социального предпринимательства Фонд развития социальных проектов „Samruk-Kazyna Trust“

На данный момент в Казахстане социальное предпринимательство представлено в каждом регионе, но для полноценного развития института социального предпринимательства необходимо масштабирование. Социальный бизнес не приносит сверхприбылей, а потому часто оценивается как высокорисковый. Именно поэтому СП практически недоступны действующие программы кредитования малого и среднего бизнеса. В то же время в Казахстане разработан достаточно широкий круг инструментов для поддержки СП, но механизма его применения до сих пор нет. В каждой области формируются реестры СП, но система сбора и обработки информации пока не отлажена. Источники субсидирования и других видов материальной помощи также окончательно не определены.

Казахстан пока находится на начальном этапе развития социального предпринимательства. К НКО только приходит понимание сути социального предпринимательства как бизнес-направления, способного решить социальные проблемы общества.

Становление и развитие социального предпринимательства в Казахстане определяется рядом факторов, способствующих развитию и сдерживанию данного процесса. К первым можно отнести конкурентоспособные корпоративные структуры, возможности экономики к адаптации в условиях глобализации и внешних кризисов, наличие правовой среды для развития социального предпринимательства. К факторам, препятствующим развитию социального предпринимательства в Республике Казахстан, можно отнести следующие: перенос ответственности государства за развитие социального предпринимательства на НКО и бизнес, слабость гражданского общества и социального партнерства.

Сегодня важно уделить внимание продвижению культуры социального предпринимательства в Казахстане. Это позволит сформировать четкое определение и направление развития социального предпринимательства, определить критерий отнесения того или

иного предприятия к субъекту социального предпринимательства, систематизировать меры государственной поддержки.

В то же время программы социального предпринимательства активизирует использование механизма государственно-частного партнерства, что в долгосрочной перспективе способствует производству общественных благ. Однако эксперты отмечают, что использование этого механизма достаточно рискованно, поскольку, с другой стороны, зависит от взаимоотношений с текущей властью, а также высокие финансовые обязательства и риски.

Сейчас у нас заявка ушла. Сейчас организация зарегистрирована как социальный предприниматель. Мы будем работать через инструмент — частное государственное партнерство. Через него мы хотим взять помещение. И через него также оказывать услуги мигрантам «...» Взять там помещение в аренду на 49 лет. Но, с другой стороны, я понимаю, завтра поменяется аким, и меня просто выключат. Это очень высокий риск, но мы сейчас пошли еще в плюс, еще один инструмент. Это именно государственная программа для кредитования. Мы сейчас заявку отправили на 140 000 000 тенге, и я хочу купить офис. Я буду платить сумасшедшие деньги за кредит, то есть ставка 13% за счет того, что стране 9% — это инфляции. То есть, в принципе, четыре процента — не так больно. <...> Почему мы зарегистрировались? По одной простой причине: этот кредит, только который мы сейчас предполагаем, он только для социальных предпринимателей. Мы, короче, цепляемся, как кошки. По крайней мере посмотреть, что из этого получится. Охотно верим, что у нас будет свой офис (ОО, директор, г. Астана).

В то же время требуется обучение НКО формированию бизнес-моделей и оценке рисков для развития социального предпринимательства. Так, один из информантов планировал открывать дом престарелых, однако столкнулся с рядом проблем: недоверие родственников потенциальных получателей услуг к разработанной бизнес-модели и нормативные установки населения на посторонний уход за пожилыми людьми (что прослеживается и в России [Смирнова, Смирнов 2020]).

...У нас произошло взаимодействие с бизнесом, с государством, за 40 км [от Астаны] дали землю, мы построили дом престарелых, его оборудовали, он двухэтажный, есть своя прибрежная территория, есть территория для того, чтобы установить теплицу, чтобы в зимнее время у нас были овощи, чтобы не тратить больших денег, ну и есть

такая возможность, например, курей развести. Кто захочет — начнет заниматься огородом, вот вам ваши грядочки, поливайте, живите, ради бога, радуйтесь. Другая получилась проблема в рамках закона — я просто этот момент не просчитал, — что неправительственные организации не могут брать во временное пользование жилые помещения. А там, чтобы эту всю систему продумать, там столько препонов, что нужно, так скажем, у наследников брать разрешение, что я буду брать квартиру постояльцев во временное пользование. То есть, пока человек живет у меня в моем доме, мы квартиру сдаем, мы получаем за это деньги, но человек нам ничего не платит — это все тратится на содержание этого дома, то есть на пропитание, на врача, медицинские услуги при необходимости, уборку, стирку и так далее. <...> То есть люди, получают свои пенсии, они их тратят на то, что они хотят <...> Но люди, видимо, все-таки не увидели этой вот ситуации, что мы не отнимаем квартиры, и, может быть, ближайшее окружение боялось, что мы управляем — условно — десять лет, а потом ее — хоп, и оттяпаем <...> Второй момент — ментальность еще наша не готова (ОО, директор, г. Астана).

В таком случае социальные предприниматели, не просчитав риски, рассматривают возможности передачи построенных объектов социальной инфраструктуры государству, которое может быть заинтересовано в приобретении подобных объектов с учетом долгосрочных перспектив.

Таким образом, социальное предпринимательство в Казахстане является перспективным направлением, однако требуется ряд мер по его совершенствованию. Основной мерой является развитие социальной инфраструктуры для становления социального предпринимательства, в т.ч. усиление программ обучения социальных предпринимателей. Это возможно, например, с помощью создания ресурсных центров для социальных предпринимателей, аналогичных центрам инноваций социальной сферы в России.

Заключение

По результатам анализа развития социального государства в Республике Казахстан необходимо заключить, что его становление происходило неравномерно. Первые этапы после распада Советского Союза сопровождались неустойчивыми потоками международного финансирования социальных проектов, а также нелиберальными тенденциями в сфере социальной политики, в т.ч. оптимизацией социальной сферы, в частности сферы социального обслуживания, на всех уровнях управления. Эти меры в свою очередь сдерживали и развитие некоммерческого сектора: многие организации до сих пор существуют лишь номинально либо же преследуют своей целью преимущественно получение финансирования для реализации проектов, но не стратегическое решение социальных проблем. Однако в последнее время наблюдается тенденция по изменению ситуации, что проявляется как в развитии механизмов государственного финансирования НКО, оказывающих социальные услуги, так и в расширении инфраструктуры социального обслуживания в целом (обновление законодательства в области социального обслуживания, открытие новых организаций социального обслуживания и т.д.).

В свою очередь, сфера государственного социального обслуживания стала активно развиваться только в начале 2010-х гг., когда начали разрабатываться стандарты социального обслуживания различных уязвимых категорий населения. В частности, значительные трансформации были обоснованы принятием закона «О специальных социальных услугах», который позволил стандартизировать процессы социального обслуживания. В дальнейшем он подвергался дополнениям и обновлениям, однако, как отмечают эксперты, до сих пор существует значительное расхождение между формальными правилами социального обслуживания и реальной практикой.

Несмотря на то что в Республике Казахстан в 2020 г. был принят закон «О социальном предпринимательстве», на данный момент организации не рассматривают его как возможность для развития своей деятельности, что сопряжено в первую очередь с недостатком преференций организаций, которые могут быть потенциальными социальными предприятиями. Помимо прочего, своего рода ограничением является социокультурный контекст, который обусловлен

плотностью родственных связей и семейных традиций и невозможностью коммерциализации заботы.

Значительную роль в становлении современного социального государства в Республике Казахстан сыграли транснациональные и международные организации, в частности ООН и различные подведомственные ей структуры. Они способствовали как разработке национальных стандартов социального обслуживания, так и институционализации инновационных практик социальной работы. Однако на данный момент наблюдается сокращение объема социальных инвестиций со стороны международных организаций. Этот процесс сопровождается введением государственной системы учета НКО и активистов гражданского общества, осуществляющих свою деятельность за счет международного финансирования.

Несмотря на то что в Республике Казахстан сфера социального обслуживания подвержена процессам цифровизации, они, по оценкам экспертов, недостаточно развиты, хотя существует портал социальных услуг. С одной стороны, процессы цифровизации позволяют развивать институт конкуренции среди поставщиков технических средств реабилитации для людей с инвалидностью, однако в других направлениях социального обслуживания не были так ярко выражены в нарративах экспертов.

Таким образом, за последние 3 десятилетия социальное государство Республики Казахстан претерпело значимые изменения и на данный момент претерпевает изменения в соответствии с принципами социального инвестирования. Все большую роль начинает играть государство в развитии социального обслуживания, в то же время заметны эффекты от влияния международных организаций.

Список источников

Нормативно-правовые документы

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан № 95-IV от 4 декабря 2008 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_ (дата обращения: 10.08.2023).
2. Закон Республики Казахстан № 129-VII от 27 июня 2022 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129> (дата обращения: 12.07.2023).
3. Закон Республики Казахстан № 148-II от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_ (дата обращения: 16.08.2023).
4. Закон Республики Казахстан № 214-IV от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z0900000214_/z090214.htm (дата обращения: 14.08.2023).
5. Закон Республики Казахстан № 2572-XII от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 19.12.95 г. № 2691; Законом РК от 11.05.04 г. № 552-II) О введении в действие настоящего ... (редакция от 20.12.2004 г.) (редакция от 20.12.2004 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z9300004200_ (дата обращения: 16.09.2023).
6. Закон Республики Казахстан № 343-II от 11 июля 2002 года «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000343_ (дата обращения: 04.09.2023).
7. Закон Республики Казахстан № 345-II от 8 августа 2002 года «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345_ (дата обращения: 18.08.2023).
8. Закон Республики Казахстан № 38-VI от 30 декабря 2016 года «О пробации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.06.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики

- Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z160000038/z38_1.htm (дата обращения: 11.07.2023).
9. Закон Республики Казахстан № 383-V от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.05.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (дата обращения: 14.08.2023).
 10. Закон Республики Казахстан № 77-VII от 2 декабря 2021 года «О республиканском бюджете на 2022–2024 годы» (с изменениями и дополнениями от 12.05.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000077> (дата обращения: 13.08.2023).
 11. Кодекс Республики Казахстан № 120-VI от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 21.09.2023).
 12. Кодекс Республики Казахстан № 224-VII от 20 апреля 2023 года «Социальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями от 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224> (дата обращения: 11.07.2023).
 13. Кодекс Республики Казахстан № 360-VI от 7 июля 2020 года «О здоровье народа и системе здравоохранения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.09.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> (дата обращения: 22.09.2023).
 14. Кодекс Республики Казахстан № 518-IV от 26 декабря 2011 года «О браке (супружестве) и семье» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1100000518> (дата обращения: 01.08.2023).
 15. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 01.07.2023).
 16. Приказ и.о. Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан № 138 от 24 февраля 2016 года «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.10.2022 г.) (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013543> (дата обращения: 21.08.2023).
 17. Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан № 1079 от 21 декабря 2016 года «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.10.2022 г.) (утратил силу) //

- Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014701> (дата обращения: 08.09.2023).
18. Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан № 165 от 26 марта 2015 года «Об утверждении стандартов оказания специальных социальных услуг в области социальной защиты населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.08.2022 г.) (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011038> (дата обращения: 18.09.2023).
 19. Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан № КР ДСМ-137/2020 от 19 октября 2020 года «Об утверждении правил проведения мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021467> (дата обращения: 12.09.2023).
 20. Приказ Министра культуры и спорта Республики Казахстан № 51 от 19 февраля 2016 года «Об утверждении Правил предоставления сведений о своей деятельности неправительственными организациями и формирования Базы данных о них» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013355> (дата обращения: 28.09.2023).
 21. Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан № 597 от 7 октября 2016 года Об утверждении Положения о приемной семье (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.06.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014425> (дата обращения: 26.07.2023).
 22. Приказ Министра общественного развития Республики Казахстан № 19 от 15 августа 2018 года «Об утверждении Стандарта государственного социального заказа» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.08.2022 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017314> (дата обращения: 06.09.2023).
 23. Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 648 от 11 декабря 2015 года «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.10.2023 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590> (дата обращения: 21.10.2023).
 24. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства от 14.12.2012 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 30.08.2023).

Информационные источники

1. Акимат Буландынского района Акмолинской области (2020). *Концепция дальнейшей модернизации системы социального обслуживания*. Доступно

- по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/aqmola-bulandy/press/article/details/12260?lang=ru> (дата обращения: 10.08.2023).
2. Бюро национальной статистики (2021). *Перепись населения 2021 года*. Краткие итоги. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/national/2021/> (дата обращения: 14.07.2023).
 3. Бюро национальной статистики (2022). *Организации по предоставлению специальных социальных услуг в Республике Казахстан*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/stat-medicine/publications/6412/> (дата обращения: 14.08.2023).
 4. Бюро национальной статистики (2022). *Статистика населения с ограниченными возможностями*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/stat-medicine/dynamic-tables/> (дата обращения: 21.07.2023).
 5. Бюро национальной статистики (2022). *Численность населения Республики Казахстан по полу и типу местности*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/demography/publications/6370/> (дата обращения: 13.07.2023).
 6. Бюро национальной статистики (2023). *Об объеме оказанных услуг в области здравоохранения и предоставления социальных услуг за I квартал 2023 год*. Доступно по ссылке: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/stat-medicine/publications/6406/> (дата обращения: 09.07.2023).
 7. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2021). *Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей*. Доступно по ссылке: <https://bala.stat.gov.kz/deti-siroty-i-deti-ostavshiesya-bez-porecheniya-roditelej/> (дата обращения: 14.09.2023).
 8. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2022). *Количество зарегистрированных случаев бытового насилия в отношении женщин*. Доступно по ссылке: https://gender.stat.gov.kz/page/frontend/detail?id=85&slug=-70&cat_id=4&lang=ru (дата обращения: 14.07.2023).
 9. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2022). *Численность детей по полу и возрасту*. Доступно по ссылке: <https://bala.stat.gov.kz/chislennost-detej-po-polu-i-vozrastu/> (дата обращения: 10.10.2023).
 10. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан (2022). *Численность детей с инвалидностью от 0 до 17 лет включительно*. Доступно по ссылке: <https://bala.stat.gov.kz/chislennost-detej-invalidov-ot-0-do-17-let-vklyuchitelno/> (дата обращения: 15.07.2023).
 11. Государственные услуги (2023). *Процесс получения государственной услуги социально-трудовой сферы*. Доступно по ссылке: https://egov.kz/cms/ru/articles/labor_sphere (дата обращения: 20.09.2023).
 12. Казахстанский фармацевтический вестник (2023). *Пять региональных Центров СПИД получили мобильные пункты доверия*. Доступно по ссылке: https://pharmnews.kz.com/ru/press/pyat-regionalnyh-centrov-spid-poluchili-mobilnye-punktuy-doveriya_20904 (дата обращения: 11.09.2023).
 13. Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан (2022). *Гражданское общество*. Доступно по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/activities/142?lang=ru> (дата обращения: 06.08.2023).

14. Портал госзакупок (2023). *Годовые планы государственных закупок*. Доступно по ссылке: <http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/plans/all> (дата обращения: 15.08.2023).
15. Премьер-Министр Республики Казахстан (2023). *В Казахстане показатель смертности от синдрома приобретенного иммунодефицита снизился в 1,7 раза*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/35pPts> (дата обращения: 20.09.2023).
16. Премьер-Министр Республики Казахстан (2023). *Специальные социальные услуги станут более доступными — Тамара Дуйсенова*. Доступно по ссылке: <https://primeminister.kz/ru/news/spetsialnye-sotsialnye-uslugi-stanut-boleedostupnymi-tamara-duysenova-24551> (дата обращения: 21.09.2023).
17. Служба центральных коммуникаций при Президенте Республики Казахстан (2023). *С 1 июля размер государственного социального пособия по инвалидности увеличится на 14,5%*. Доступно по ссылке: <https://www.ortcom.kz/ru/press-relezy/1688033219> (дата обращения: 23.08.2023).
18. Учет.kz (2018). *Как изменились госзакупки с 1997 года по 2019 год*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/35pPМа> (дата обращения: 18.08.2023).
19. ЦПГИ (2020). *Стратегия развития на 2020–2024 годы НАО «Центр поддержки гражданских инициатив»*. Доступно по ссылке: <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2022/12/strategiya-razvitiya-1.pdf> (дата обращения: 15.08.2023).
20. ЦПГИ (2023). *Информация об организациях, предоставляющих гранты*. Доступно по ссылке: <https://civilcenterelorda.kz/library/170/> (дата обращения: 31.08.2023).
21. Columbia University (2023). *Global Health Research Centre of Central Asia*. Доступно по ссылке: <https://socialwork.columbia.edu/faculty-research/research-centers-programs/global-health-research-center-of-central-asia/> (дата обращения: 10.09.2023).
22. Orda.kz (2023). *Метадоновая терапия в Казахстане: спасение от зависимости или ловушка наркомании?* Доступно по ссылке: <https://orda.kz/metadonovaya-terapiya-v-kazahstane-spasenie-ot-zavisimosti-ili-lovushka-narkomanii/> (дата обращения: 11.09.2023).
23. UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) (2020) *Страновой отчет о достигнутом прогрессе — Казахстан*. Глобальный мониторинг эпидемии СПИДа 2020. Доступно по ссылке: https://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/KAZ_2020_countryreport.pdf (дата обращения: 23.08.2023).
24. UNESCO (2022) *Kazakhstan Framework for Enabling Intercultural Dialogue Profile*. Доступно по ссылке: <https://www.unesco.org/en/enabling-interculturaldialogue/kazakhstan-country-profile> (дата обращения: 08.08.2023).
25. UNICEF (2001), A „Decade of Transition“, Regional Monitoring Report, № 8, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre. Доступно по ссылке: <https://www.unicef-irc.org/publications/313-a-decade-of-transition.html> (дата обращения: 02.09.2023).
26. UNICEF (2017). *Насилие в отношении детей в семьях в Казахстане: исследование знаний, отношения и практики*. Доступно по ссылке: <https://www.unicef.org/kazakhstan/media/3181/file/%D0%9D%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%B5%20%D0%B2%20%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%B9%20%D0%B2%20%D1%81%D0%B5%D0%BC%D1%8C%D1%8F%D1%85%20%D0%B2%20%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%20%D0%BD%D0%B5.pdf> (дата обращения: 15.08.2023).

Литература

1. *Архипова Е. Б., Бордкина О. И.* Особенности социального обслуживания в различных типах населенных пунктов: взгляд потребителей услуг (по результатам всероссийского опроса) // Социологический журнал, 2022, (4): 60–81.
2. *Волосова Н. Ю.* Противодействие семейному насилию в Казахстане, Беларуси и России: основные подходы и проблемы // Вопросы российского и международного права, 2022, 2А(12): 349–359.
3. *Григорьева И. А., Парфенова О. А.* Социально ориентированные НКО и социальные предприятия как драйверы разгосударствления социального обслуживания: барьеры и возможности // Журнал исследований социальной политики, 2021, 19 (1): 7–22.
4. *Ерембаева А. А.* Оценка уровня организации реабилитационной помощи для детей-инвалидов с ДЦП в Республике Казахстан // Наука и новые технологии, 2011, (4): 145–147.
5. *Ержанова А. А., Стукаленко Н. М.* О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан. Социально-гуманитарные тенденции: история и современность. М.: ООО «Научно-исследовательский центр "Антровита"», 2018.
6. *Жилибаев Ф. П.* Роль социальной работы в обеспечении жизнедеятельности и жизненной активности пожилых людей в сельской местности Республики Казахстан // Успехи геронтологии, 2015, 1(28): 177–182.
7. *Кукеев А. К.* Направления усовершенствования административно-правового обеспечения государственной социальной политики в Республике Казахстан // Qazaqstan, 2022, 1(13): 113–121.
8. *Муратова М., Онучко М. Ю.* Основные тенденции развития Общественных советов в Республике Казахстан // Кронос, 2021, 2 (52): 32–41.
9. *Сабитова А. А.* Система социальных гарантий и социальной защиты населения в Республике Казахстан // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, 2019, 3(43): 48–51.
10. *Смирнова Т. В., Смирнов Р. Г.* Барьеры принятия институциональной заботы о пожилых (на примере частных пансионатов) // Социологические исследования, 2020, (4): 82–93.
11. *Умбетов Б. С.* К вопросу о социальной защите населения Республики Казахстан: обзор законодательства // Вестник Торайгыров университета. Юридическая серия, 2023, (1): 74–87.
12. *An S.* The Law on Special Social Services: A Case Study of Policy Translation in Post-Soviet Kazakhstan // Transnational Social Review, 2014, 4(2–3): 120–136.
13. *Bodaukhan K., Jussibaliyeva A. K., Bolatova B. Z.* Issues of internal migration and employment in agricultural sector of the republic of Kazakhstan // Проблемы агропродовольствия, 2019, (1): 170–178.
14. *Cook L. J.* Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe. Ithaca and London. Cornell University Press, 2011.
15. *Ferge Z.* The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social // Social Policy and Administration, 1997, 31: 20–44.
16. *Grebeva I. A.* Social work development in Kazakhstan: A ladder to a healthier nation // International Social Work, 2006, 49 (6): 819–823.

17. *Iarskaia-Smirnova E.* Professional ideologies in Russian social work: challenges from inside and outside // *Social Work Education in Countries of the East: Issues and Challenges*, 2011, 425–448.
18. *Kudaibergenova D. T., Laruelle M.* Making Sense of the January 2022 Protests in Kazakhstan: Failing Legitimacy, Culture of Protests, and Elite Readjustments // *Post-Soviet Affairs*, 2022, 38 (6): 441–459.
19. *Levitsky S., Way L.* The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of Democracy*, 2002, 13(2), 51–65.
20. *Meylakhs P. et al.* A new generation of drug users in St. Petersburg, Russia? HIV, HCV, and overdose risks in a mixed-methods pilot study of young hard drug users // *AIDS and Behavior*, 2019, 23: 3350–3365.
21. *Neuhouser K.* Limits on Authoritarian Imposition of Policy: Failed Ecuadoran Military Populism in Comparative Perspective // *Comparative Political Studies*, 1996, 29 (6): 635–659.
22. *Nezhina T., Brudney J., Ibrayeva A.* Challenges of volunteer management in Kazakhstan // *Challenges in Volunteer Management* / Ed. by Liao-Troth. Charlotte, North Carolina, 2008, 151–172.
23. *Nezhina T. G., Ibrayeva A. R.* Explaining the role of culture and traditions in functioning of civil society organizations in Kazakhstan // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2013, 24: 335–358.
24. *Ovcharenko V.* Government financing of NGOs in Kazakhstan: overview of a controversial experience // *International Journal of Not-for-Profit Law*, 2005, 8 (4): 21–29.
25. *Schatz E.* Access by accident: Legitimacy claims and democracy promotion in authoritarian // *Central Asia. International Political Science Review*, 2006, 27: 263–284.
26. *Sirotkina N., Zueva E., Pavlovskaya S.* Could public procurement become an incentive for developing the non-profit sector in Russia? // *The Journal of Social Policy Studies*, 2020, 18 (1): 115–128.
27. *Spanova B. K. et al.* Social policy of modern Kazakhstan: problems and prospects // *Bulletin of Karaganda University. Economy Series*, 2019, 4 (96): 146–153.
28. *Yessengeldina A. S., Sitenko D., Seitalinova A.* The development of social infrastructure in Kazakhstan // *Public Policy and Administration*, 2014, 13(2): 222–231.

Приложения

Приложение 1.

Информация об участниках интервью

№ инт	Город	Пол респонд.	Должность	Статус орг.	Целевая группа
1	Астана	Женский	Руководитель	НКО (ОФ)	Люди, живущие с ВИЧ, и наркопотребители
2	Астана	Женский	Руководитель	НКО (ОО)	Пожилые
3	Астана	Мужской	Руководитель	НКО (ОО)	Люди, живущие с ВИЧ, MSM
4	Астана	Мужской	Директор	КГУ	Пожилые
5	Астана	Мужской	Специалист по соц. работе	КГУ	Пожилые
6	Астана	Женский	Руководитель	НКО (ОФ)	Люди, живущие с ВИЧ
7	Алматы	Женский	Руководитель	НКО (ОФ)	НКО
8	Алматы	Мужской	Руководитель	НКО (ОФ)	Дети и подростки из сельской местности
9	Алматы	Женский	Руководитель	НКО (ОФ)	Родители детей с РАС
10	Алматы	Женский	Координатор проектов	НКО (Частный д.д.)	Дети в ТЖС, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей
11	Алматы	Женский	Директор	КГУ	Женщины — жертвы бытового насилия
12	Алматы	Женский	Руководитель	НКО (ОО)	Дети и взрослые, больные целиакией
13	Алматы	Женский	Координатор проектов Юрист	НКО (ОФ)	НКО
14	Алматы	Мужской	Руководитель	НКО (ОО)	Лица с ОВЗ (маломобильные)
15	Алматы	Женский	Координатор	НКО (БФ)	НКО
16	Алматы	Женский	Координатор	НКО (ОЮЛ)	Люди, живущие с ВИЧ

Г Л А В А 2 .

Основные тенденции становления и развития социального государства в Кыргызской Республике

Раздел 1. Современная система социальной защиты Кыргызской Республики

1.1. Становление и нормативно-правовое регулирование системы социальной защиты Кыргызской Республики

После распада СССР развитие сектора социальных услуг на постсоветском пространстве происходило различными векторами. Кыргызская Республика (КР) унаследовала от советского периода комплексную систему социальной защиты, основанную на принципах полной занятости, всеобщей поддержке ухода за детьми и обеспечения гарантированного дохода в старости, которая за прошедшие десятилетия претерпела ряд изменений.

5 мая 1993 г. была принята Конституция Кыргызской Республики, в которой были провозглашены права и свободы человека, в том числе и в социальной сфере, однако гарантии их предоставления были значительно сокращены по сравнению с подобными документами советского периода. Более того, закрепление в Конституции положения о том, что «социальная деятельность государства не должна приводить к замене государственным попечительством экономической свободы и активности, возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи», предоставив гражданам свободу экономической деятельности, вместе с тем привело к фактическому самоустранению государства от социально-экономических проблем граждан. В результате наблюдалось падение уровня жизни населения, рост безработицы,

активизация миграционных процессов и последующие социальные проблемы и др. [Атабекова 2016].

В ходе конституционных реформ в Конституцию вносились изменения в 1994, 1996, 1998, 2003, 2006, 2007, 2010, 2021 гг., которые в первую очередь касались регулирования полномочий Президента и Парламента, но также изменениям подверглись и отдельные вопросы социальной сферы. Впервые Кыргызстан был провозглашен социальным государством в редакции Конституции от 2007 г. Однако в полной мере конституционно-правовые основы социального государства были закреплены в Конституции 2010 г.

В частности, были прописаны обязательства государства по выработке «социальных программ, направленных на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости», а также по обеспечению «поддержки социально незащищенных категорий граждан, гарантированного минимального размера оплаты труда, охраны труда и здоровья»; помимо этого по развитию «системы социальных служб, медицинского обслуживания, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты»¹. Кроме того, был закреплен широкий перечень социальных прав человека, судебная защита прав и свобод, закрепленных в Конституции, а также предусмотренных общепризнанными принципами и нормами международного права. Особое внимание было уделено семье, праву каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (Атабекова 2016).

11 апреля 2021 г. на референдуме была принята последняя редакция Конституции Кыргызской Республики, предпосылками для которой стали народные волнения, политические, социальные и экономические кризисы, протесты против результатов выборов 4 октября 2020 г. [Токтобубу 2022].

Помимо конституционных реформ за последние 30 лет произошли и другие изменения в социальной сфере. С 1997 г. в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственном

¹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 14.10.2023).

пенсионном социальном страховании»² был осуществлен переход от распределительной пенсионной системы к пенсионному страхованию, основанному на личных накоплениях каждого гражданина (условно-накопительная пенсионная система, которая со временем трансформировалась в накопительную). Денежные средства, накопленные на виртуальном индивидуальном пенсионном счете работника в этот период не сберегались, а вместо этого использовались для выплаты пенсий текущим пенсионерам. Для создания личных страховых счетов и более полного охвата круга плательщиков взносов с 1 января 1996 г. ведется заполнение базы данных застрахованных и юридических лиц (персонифицированный учет), на личных счетах которых собирается информация о страховых взносах и трудовой деятельности на протяжении всей жизни [Райымбаев, Арынова 2016]. В этом же году было инициировано постепенное повышение пенсионного возраста с 60 до 63 лет для мужчин и с 55 до 58 лет для женщин и аннулирование ряда льгот, что позволило сократить расходы пенсионного фонда с 6,9% от ВВП в 1996 г. до 5% в 2008 г. [Торогелдиева 2021].

В начале 1990-х гг. в связи с экономическими проблемами системы социальной защиты нового суверенного государства не хватало ресурсов, необходимых для поддержки населения в условиях безработицы и бедности. Несмотря на то что в эти годы была введена адресная социальная помощь и программы по содействию занятости, они были ограничены по своим масштабам (OECD 2018).

В Программе по социальной защите населения Кыргызской Республики на 1995–1996 годы³ было определено несколько ключевых направлений социальной политики на данный период: (1) регулирование доходов населения и социальных выплат с учетом уровня инфляции; (2) целевая помощь наиболее социально уязвимым

² Закон Кыргызской Республики № 57 от 21 июля 1997 г. «О государственном пенсионном социальном страховании» // Социальный фонд Кыргызской Республики при Кабинете министров Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://socfond.kg/ru/legal_acts/70-legal_acts-70-O-ghosudarstviennom-piensionnom-sots/ (дата обращения: 21.09.2023).

³ Постановление Правительства Кыргызской Республики № 199 от 29 мая 1995 г. «Об утверждении Программы по социальной защите населения Кыргызской Республики на 1995–1996 годы» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/36251?cl=ru-ru> (дата обращения: 14.10.2023).

группам населения; (3) обеспечение занятости и поддержка работников, высвобождающихся в ходе структурной перестройки отраслей экономики; (4) реформа организационных структур и источников финансирования здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, жилищная реформа.

Тогда же были определены 3 базовых уровня социальной защиты населения, которые сохраняются к настоящему моменту: республиканский, местный и общественный. На республиканском уровне определяются общие принципы формирования системы социальной защиты, финансируются общегосударственные социальные программы, предоставляются необходимые субсидии бюджетам отдельных регионов. Местный уровень реализуется органами местного самоуправления и включает в себя практическую работу по обеспечению адресной помощи нуждающимся гражданам, разработку и реализацию региональных программ. На общественном уровне оказывается разнообразная социальная помощь за счет средств благотворительных фондов, гуманитарной поддержки, перечислений населения. Уровни созданной системы социальной защиты сохраняются и к настоящему моменту.

В дальнейшем с целью системного планирования и развития системы социальной защиты Правительством Кыргызской Республики было разработано несколько последовательных стратегических программ. Первая Стратегия развития страны была разработана на 2007–2010 гг.⁴ В ней был сделан акцент на улучшении эффективности социальных пособий как приоритетном направлении государственной политики в сфере социальной защиты. Стратегия развития страны на 2009–2011 гг.⁵ подчеркивала необходимость и важность создания системы социальных услуг для уязвимых семей и детей в соответствии с требованиями Кодекса о детях, подразумеваемая как деинституционализацию, так и децентрализацию этих услуг путем создания сети специальных органов, предлагающих услуги по защите детей, поддержке приемных семей, координацию всех

⁴ Стратегия развития страны на 2007–2010 годы // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/62531> (дата обращения: 14.10.2023).

⁵ Стратегия развития страны (2009–2011 годы) // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90220?cl=ru-ru> (дата обращения: 14.10.2023).

мероприятий по защите детей и повышение информированности населения по вопросам защиты детей и семьи. Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2010–2014 гг.⁶ включала в себя развитие системы защиты детей, интеграцию инвалидов в обществе, совершенствование системы социальной помощи, развитие социальных услуг для удовлетворения потребностей уязвимых групп населения, разработку механизмов аутсорсинга для предоставления социальных услуг, реформы в системе здравоохранения для повышения доступности медицинских услуг. Программа развития социальной защиты населения на 2015–2017 гг.⁷ сделала акцент на предоставлении качественных услуг и создании равных возможностей для социально уязвимых категорий граждан, включая детей, семей, лиц в трудной жизненной ситуации, инвалидов и пожилых людей [Торегелдиева 2021].

На данный момент ключевые приоритеты развития социальной сферы определяются двумя документами: Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг.⁸ и Национальной программой развития Кыргызской Республики до 2026 г.⁹ Оба документа определяют в качестве приоритета комплексную систему социальной защиты, учитывающую риски на протяжении всего жизненного цикла, поддерживающую базовый уровень жизни и защищающую уязвимые группы населения. Регулирование системы социальной защиты населения определяется рядом

⁶ Постановление Правительства Кыргызской Республики № 287 от 3 июня 2011 г. «О Среднесрочном прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2012–2014 годы» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92659> (дата обращения: 03.09.2023).

⁷ Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015–2017 годы // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97348> (дата обращения: 14.10.2023).

⁸ Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы // Кабинет министров Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 21.09.2023).

⁹ Указ Президента Кыргызской Республики № 435 от 12 октября 2021 года «О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700> (дата обращения: 03.09.2023).

нормативно-правовых актов: закон об основах социального обслуживания¹⁰, закон о правах и гарантиях для лиц с инвалидностью¹¹, закон о пожилых гражданах¹², закон о государственных пособиях, несколько законов о пенсионном страховании¹³, закон о гарантированных государственных минимальных социальных стандартах¹⁴, закон о содействии занятости населения¹⁵, закон о государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах¹⁶, закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин¹⁷ и др. Ратифицировано много меж-

¹⁰ Закон Кыргызской Республики № 111 от 19 декабря 2001 г. «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/943> (дата обращения: 21.09.2023).

¹¹ Закон Кыргызской Республики № 38 от 3 апреля 2008 г. «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202329> (дата обращения: 21.09.2023)..

¹² Закон Кыргызской Республики № 133 от 26 июля 2011 г. «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203373?cl=ru-ru> (дата обращения: 21.09.2023).

¹³ Закон Кыргызской Республики № 57 от 21 июля 1997 г. «О государственном пенсионном социальном страховании» // Социальный фонд Кыргызской Республики при Кабинете министров Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://socfond.kg/ru/legal_acts/70-legal_acts-70-O-ghosudarstviennom-piensionnom-sots/ (дата обращения: 21.09.2023).

¹⁴ Закон Кыргызской Республики № 170 от 26 мая 2009 г. «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202576?cl=ru-ru> (дата обращения: 21.09.2023).

¹⁵ Закон Кыргызской Республики № 214 от 3 августа 2015 г. «О содействии занятости населения» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111258> (дата обращения: 21.09.2023).

¹⁶ Закон Кыргызской Республики № 33 от 28 июня 1996 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/640?cl=ru-ru> (дата обращения: 21.09.2023)..

¹⁷ Закон Кыргызской Республики № 184 от 4 августа 2008 г. «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398> (дата обращения: 21.09.2023).

дународных конвенций: Конвенции МОТ (Международной организации труда), Конвенция о правах детей, ребенка, о правах лиц инвалидностью, о недискриминации женщин и т.д. В настоящее время Правительство КР проводит инвентаризацию законодательства с целью устранения дублирования и противоречий и упорядочения правовых норм¹⁸.

Что касается законов, регулирующих деятельность негосударственных организаций сферы социальных услуг, то в 2017 г. в Республике принят закон «О государственном социальном заказе»¹⁹, согласно которому муниципалитеты могут передавать часть оказываемых услуг негосударственному сектору. В 2021–2023 гг. были внесены изменения в закон «О некоммерческих организациях»²⁰, которые, однако, вызывают большие споры среди общественности. В 2023 г. была утверждена государственная программа «Доступная страна»²¹ для лиц с инвалидностью и появился закон «О волонтерской деятельности»²².

¹⁸ Указ Президента Кыргызской Республики № 26 от 8 февраля 2021 г. «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430382> (дата обращения: 21.09.2023).

¹⁹ Закон Кыргызской Республики № 70 от 28 апреля 2017 г. «О государственном социальном заказе» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111577> (дата обращения: 21.09.2023).

²⁰ Закон Кыргызской Республики № 78 от 26 июня 2021 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики "О некоммерческих организациях", "О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)")» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112273?cl=ru-ru> (дата обращения: 21.09.2023).

²¹ Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики № 69 от 10 февраля 2023 г. «Об утверждении Государственной программы "Доступная страна" для лиц с инвалидностью и других маломобильных групп населения в Кыргызской Республике на 2023–2030 годы» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/159928> (дата обращения: 21.09.2023).

²² Закон Кыргызской Республики № 77 от 31 марта 2023 г. «О волонтерской деятельности» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112560> (дата обращения: 21.09.2023).

Активное участие в разработке закона о волонтерстве приняло руководство кыргызского представительства Красного Полумесяца, которое является флагом волонтерского движения.

...О разработке закона <о волонтерстве> первый раз заговорили четыре года назад. Я участвовала в рабочей группе при Агентстве по делам молодежи и молодежной политике. Вот они тогда в свое время этот вопрос подняли, пытались этот закон разработать. На самом деле просто взяли закон Российской Федерации о добровольчестве, РФ переправили на КР ... Наша позиция была такая, что нам совершенно новый закон нужен, мы не можем сослаться, например, на те структуры, которые есть в Российской Федерации. В Российской Федерации и финансирование другое, и структура государства другая, и в целом институты работают по-другому. Но тогда нас никто не послушал, пытались провести этот закон, ну и в конечном счете этот закон не прошел ни одно чтение, ни одно согласование ни с одним ведомством. Потом все утихло, и тут происходит ковид... Мы столкнулись с множеством проблем... Не могли, например, выплачивать волонтеру его транспортные расходы, потому что, с точки зрения государства, выплата транспортных расходов на волонтера является его доходом... Его должны обложить налогами... И очень много из-за того, что волонтерство не определено, у него не было дефиниций, у него не было понятия, оно никак не регулировалось. Очень много вопросов создавало. И мы начали эту тему раскачивать, раскачивать. К нам присоединилось очень много других неправительственных организаций. В конечном счете пришли к выводу, что нам действительно такой закон нужен. И закон подписали... (начальник соцдепартамента Красного Полумесяца Кыргызстана).

Подводя итог данного раздела, отметим, что Кыргызская Республика проделала длительный путь становления социального государства, обеспечения социальной защиты граждан, развития сферы социального обслуживания, гражданского общества, но на данный момент не хватает независимых исследований соблюдения конституционных прав, основных форм и способов нормативного закрепления принципов социальной государственности, а также механизма их конкретизации в отраслевом законодательстве [Замира 2020], соответствия продекларированных прав граждан их реальному воплощению в современном кыргызском обществе, особенностей функционирования различных акторов социальной политики и т.д.

Анализируя те немногие публикации, диссертации, статьи, в которых представлены результаты научных исследований, можно

отметить, что в настоящее время систему социальной защиты населения Кыргызстана характеризуют следующие основные черты: (1) высокая степень участия в ее функционировании государства и слабое участие институтов гражданского общества; (2) несистемность и противоречивость нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность данной системы; (3) дефицит ресурсов в бюджетах всех уровней для финансирования мероприятий социальной защиты; (4) дублирование функций различными административными структурами; (5) отсутствие обоснованных критериев и стандартов предоставления социальных пособий, адекватных характеру защищаемых социальных рисков [Торогелдиева 2021].

Исследователи отмечают, что важно развитие альтернативных систем оказания социальных услуг, создание условий для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих такие услуги [Чотонов 2016]. Например, в рамках государственного социального заказа, который может стать перспективным направлением взаимодействия государственных органов с неправительственным сектором [Мукамбаева 2017] при предоставлении социальных услуг, особенно пожилым, лицам с ОВЗ, детям.

1.2. Виды государственных социальных пособий и социальных услуг

Реализация социальной политики на территории Кыргызской республики регулируется рядом ведомств:

1. Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (МТСОМ КР);
2. Министерство здравоохранения Кыргызской Республики (МЗ КР);
3. Фонд обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики (ФОМС при МЗ КР);
4. Социальный фонд Кыргызской Республики при Кабинете министров Кыргызской Республики (СФ при КМ КР).

Действующая система социальной защиты Кыргызской Республики состоит из четырех частей:

1. социальноестрахование (пенсионноеестрахование, медицинское страхование и страхование временной нетрудоспособности);

2. социальная помощь (социальные пособия для уязвимых групп населения и тех, кто не имеет прав на получение выплат, предусмотренных программой социального страхования);
3. программа, основанная на ответственности работодателя (пособие по болезни, беременности и родам, в связи с несчастным случаем и профзаболеванием);
4. социальные услуги.

Виды социальных пособий

Основными программами социальной помощи являются программа детских пособий «Уй-булого комок» и ежемесячные социальные пособия. «Уй-булого комок» — это ежемесячное пособие для малообеспеченных семей с детьми. Оно выплачивается семьям с детьми в возрасте до 16 лет, чей ежемесячный доход (без учета других форм государственной поддержки) ниже гарантированного минимального дохода (или 1000 сомов на члена домохозяйства, принимая во внимание также производственные активы, такие как животные, огороды и земельные участки, а также предметы длительного пользования). С 1 июня 2022 г. ежемесячное пособие на одного ребенка, которое получают домохозяйства, имеющие право на его получение, установлено в размере 1215 сомов. В настоящее время «Уй-булого комок» охватывает 105 248 семей, подавляющее большинство из которых (примерно 90%) находятся в сельских районах [Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики 2023].

Общая статистика получателей пособий приведена в Таблице 1.

Таблица 1

Статистика получателей пособий Кыргызской Республики на сентябрь 2023 г.

Вид пособия	Численность	Сумма(сом) ²³
Уй-булого комок	105 248 семей / 345 981 чел.	451 430 912.79
Ежемесячное социальное пособие	103 123 чел.	685 562 394.27
Денежная компенсация	37 415 чел.	75 055 032.26

²³ По официальному курсу от 10.10.2023 г. 1 сом=1,12 рублей

Вид пособия	Численность	Сумма(сом) ²³
Доп. ежемесячное социальное пособие	443 чел.	1 673 633.33
Доп. ежемесячное социальное пособие по Аксыйским событиям	22 чел.	81 400.00
Пожизненная стипендия Президента КР	72 чел.	216 000.00
Итого по Республике. В том числе по линии МСУ	487 056 чел.	1 214 019 372.65

Источник: Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики

Нуждающиеся граждане КР вправе отказаться от получения пособий взамен на выплату 100 тысяч сомов, которые должны быть потрачены на открытие своего дела. Кроме денежных средств, малоимущие кыргызстанцы, получают комплексный пакет консультационной поддержки, в который входят обучение финансовой грамотности, помощь в разработке бизнес-плана и другие услуги, предоставляемые на бесплатной основе. Социальный контракт реализуется в Республике с 2022 г. совместно с Всемирной продовольственной программой ООН. Баткенская и Нарынская области выступили пилотными регионами, и на данный момент социальный контракт подписали 3000 семей. В планах Министерства увеличить данную цифру до 10 тыс. к концу 2023 г., а еще через три года — до 30 тыс. семей [Российская газета 2023].

Ежемесячное социальное пособие выплачивается отдельным категориям граждан, и с января 2023 г. оно составляет следующие суммы:

- детям, потерявшим обоих родителей, и детям, оба родителя которых неизвестны, — 6000 сомов;
- детям с инвалидностью до 18 лет — 8000 сомов;
- детям, рожденным от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом — 8000 сомов;
- лицам с инвалидностью с детства I группы — 8000 сомов;
- лицам с инвалидностью с детства II группы — 6600 сомов;
- лицам с инвалидностью с детства III группы — 5400 сомов;
- детям в случае потери одного родителя — 2000 сомов;
- детям в случае потери обоих родителей — 3000 сомов;
- детям, оба родителя которых неизвестны — 3000 сомов.

В 2022 г. размер всех пособий, включая «Уй-булого комок», был увеличен от 50 до 100% в связи с ростом уровня заработных плат. По данным государственной статистики, среднемесячная заработная плата за 2021 г. составляла 19330 сомов, за 2022 г. составляла 26 540, а по итогам 9 месяцев 2023 г. — 30 862 (Национальный статистический комитет Кыргызской Республики 2023).

Виды социальных услуг

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике»²⁴ социальными услугами является деятельность по предоставлению социальной и юридической поддержки, льгот и услуг по социальной адаптации и реабилитации обездоленных граждан. В систему социального обслуживания входят следующие виды республиканских и муниципальных учреждений:

1. учреждения по уходу за людьми пожилого возраста и инвалидами, детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, чьи родители лишены родительских прав (с проживанием);
2. центры по уходу за людьми пожилого возраста, инвалидами и детьми-инвалидами;
3. центры, предоставляющие уход на дому;
4. социальные приюты для детей и подростков;
5. социальные центры реабилитации для детей и других граждан с ограниченными возможностями здоровья; центры социальной поддержки семьи и детей;
6. центры срочной психологической помощи (телефон доверия и т.п.); службы срочной социальной помощи (мобильные бригады);
7. похоронные службы и службы социально-бытового обеспечения.

Социальные услуги, оказываемые незащищенным категориям населения, включают в себя:

²⁴ Закон Кыргызской Республики № 111 от 19 декабря 2001 г. «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/943> (дата обращения: 21.09.2023).

1. стационарное обслуживание (в учреждениях для граждан пожилого возраста и инвалидов, а также для детей-инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей);
2. полустационарные услуги дневного ухода на базе сообщества (центры социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов и детей-инвалидов; центры социального обслуживания на дому; приюты для детей и подростков; центры социальной реабилитации детей и других лиц с ограниченными возможностями; центры социальной помощи семье и детям; приюты — центры временного пребывания для лиц, пострадавших от семейного насилия);
3. услуги мобильных служб в виде центров экстренной психологической помощи (телефоны доверия и т.д.) и экстренной (оперативной) социальной помощи (выездные бригады), которые также входят в обязательный минимум предоставляемых социальных услуг.

Перечень гарантированных социальных услуг, оказываемых населению, утверждается Правительством Кыргызской Республики. Местные государственные администрации и органы местного самоуправления могут принимать территориальные перечни дополнительных социальных услуг с учетом возможностей местных бюджетов и потребностей населения территории.

Потребность в социальных услугах растет в связи с демографическими тенденциями и увеличением доли зарегистрированных инвалидов. При этом, по оценкам экспертов, рынок социальных услуг слабо развит и представлен в основном широкой сетью стационарных социальных учреждений, финансируемой из средств республиканского бюджета. Социальные услуги на дому оказываются социальными работниками социальных служб. Услуги по уходу за детьми, пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями на базе общин и на дому предоставляются в основном через неформальную занятость.

Полустационарные услуги финансируются через механизм государственного социального заказа, который предусматривает участие представителей неправительственных организаций и бизнеса. В 2018 г. была введена система оплаты услуг персонального ассистента ребенка с ограниченными возможностями здоровья, нуждающегося в постоянном уходе и надзоре, на основании договорных обязательств при приобретении добровольного патента

и страхового полиса по обязательному государственному страхованию. Из республиканского бюджета также финансируются денежные компенсации взамен льгот (унаследовано из советской модели), предоставление протезно-ортопедических изделий, инвалидных колясок [Кыргызская Республика: профиль социальной защиты 2023].

Работа ведомств по назначению социальных пособий и предоставлению услуг выстроена по вертикальному принципу.

...У нас каждое министерство и ведомство имеет свою вертикальную структуру, и население идет в органы местного самоуправления... У нас в каждом органе самоуправления имеются специалисты по социальным вопросам. Чтобы получить что-то, обязательно нужно обратиться в органы местного самоуправления, которые могут направить в другие инстанции. Что касается соцзащиты — то же самое. Оформление документов необходимых, назначение пособий по малообеспеченности, конечно, делается совместно территориальной соцзащитой и органами исполнительной власти муниципалитета... (руководитель Ассоциации социальных работников).

Для оформления справок, получения основных пособий, документов, оплаты государственных пошлин, а также для ускорения и облегчения межведомственного обмена с 2018 г. функционирует государственный портал электронных услуг «Тундук» (www.tunduk.gov.kg), к которому по итогам 2020 г. было подключено 62 государственных органа, 28 коммерческих организаций и на котором можно получить 191 услугу. Данный портал был создан в рамках реализации программы «Электронное правительство», направленной на цифровую трансформацию управления и предоставления услуг [Савинов, Скоры, Торогельдиева 2020].

Таким образом, система социальной защиты Кыргызской Республики имеет базовые социальные пособия и гарантирует получение положенных социальных услуг по заявительному принципу.

1.3. Динамика и основные направления деятельности НКО

Становление некоммерческого сектора в Кыргызской Республике началось, как и во всех странах постсоветского пространства, в конце 90-х гг. благодаря инвестициям и деятельности зарубежных и международных доноров.

Важнейшую роль в процессе создания НКО (в Республике принят термин НПО — неправительственная организация, однако

юридически он нигде не закреплён)²⁵ в Кыргызской Республике сыгнали Организация Объединенных Наций, фонд Сороса, Национальный демократический институт (NDI), Глобальный экологический фонд, Агентство США по международному развитию (ЮСАИД), Азиатский банк развития и другие. Несмотря на то что поддержка международных доноров сейчас стала значительно слабее, негосударственный сектор до сих пор пользуется их грантовой поддержкой, поскольку национальная система государственных грантов пока не сформирована, бизнес слабо ориентирован на системную поддержку сектора, а профессиональная система сбора пожертвований от физических лиц в Республике отсутствует. Финансовая зависимость НПО от грантов зарубежных фондов и международных организаций является большой проблемой, влияющей на стабильность организаций.

Развитие негосударственного сектора после обретения независимости Республики имело спонтанный и хаотический характер, в некоторых случаях создавались организации-однодневки, целью которых было исполнение одного проекта. В дальнейшем происходили качественные изменения, характеризующиеся появлением сильных НПО, созданием коалиций и ассоциаций [Азиатский банк развития 2011]. Например, сейчас существует Ассоциация кризисных центров, Сеть правозащитных организаций, AgeNet и т.д.

На данный момент Кыргызская Республика лидирует среди стран Средней Азии по количеству некоммерческих организаций, однако их точное количество неизвестно, так как отсутствует единая база. Условный подсчет осуществляется через общие государственные базы данных юридических лиц (Единый государственный реестр юридических лиц, филиалов (представительств) Министерства юстиции, Единый государственный регистр статистических единиц Национального статистического комитета, база данных Государственной налоговой службы), среди которых в том числе есть организации, подпадающие под понятие и критерии НКО. Также учет ведется самим третьим сектором и международными донорскими организациями, но везде данные о количестве некоммерческих организаций сильно разнятся [Черевык 2018)].

Так, например, согласно данным налоговой службы по итогам 2022 г. 2705 некоммерческих организаций подали отчет об

²⁵ В дальнейшем сокращения НКО и НПО будут использоваться как синонимичные.

источниках формирования денежных средств, направлениях их расходования, а также приобретенном, используемом и отчуждаемом имуществе [Государственная налоговая служба Кыргызской Республики 2023]. Всего Государственной налоговой службой на апрель 2018 г. было учтено 15 957 некоммерческих организаций, а согласно данным Минюста — 17 117 [Черевык 2018].

Органы государственной статистики, в свою очередь, также ведут реестр неправительственных организаций [Национальный статистический комитет Кыргызской Республики 2018], который включает в себя в том числе ТОСы, политические партии, потребительские союзы, туристические сообщества и т.п. И согласно их данным уже в 2017 г. количество НКО в стране насчитывало 23 859 организаций (Рис. 1).

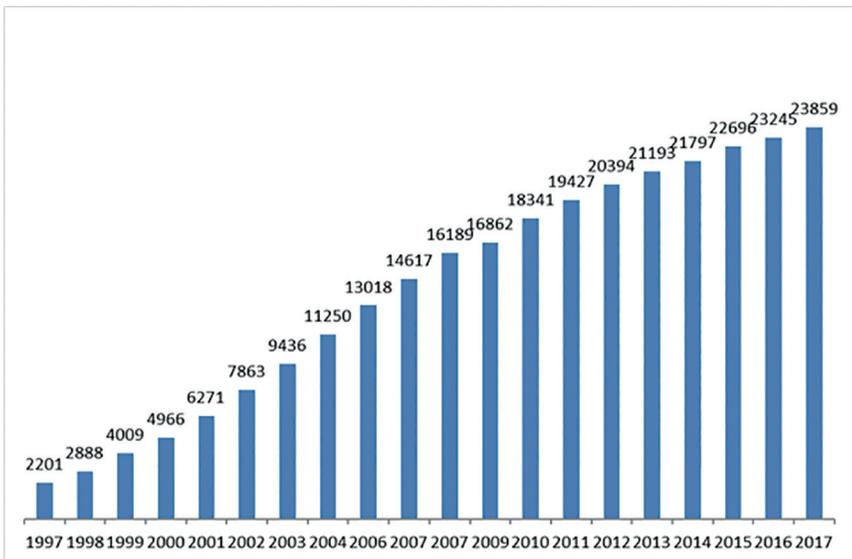


Рисунок 1. *Динамика численности неправительственных организаций (включая политические партии) в Кыргызской республике за период с 2006 по 2017 по данным Национального статистического комитета.*

Источник: составлено автором на основе данных Национального статистического комитета

Попытки создать базу данных НКО КР были сделаны и Азиатским банком развития, Каунтерпарт консорциумом, агентствами ООН, справочником «Желтые страницы» и др. Но эти усилия не стали ежегодными и решали локальные задачи создателей [Черевык 2018].

Проблема определения точного количества НКО, помимо отсутствия единого реестра, осложняется еще и тем, что в соответствии с требованиями действующего закона о некоммерческих организациях от 1999 г. государственная регистрация некоммерческих организаций до недавнего времени являлась необязательной²⁶. Они могли создаваться и без образования юридического лица, а следовательно, и не попадали в имеющиеся базы данных. В связи с этим в 2022 г. был вынесен на общественное обсуждение проект закона «О некоммерческих неправительственных организациях», который предполагает закрепить положения, предоставляющие государству контрольные функции при создании некоммерческих неправительственных организаций, и ввести обязательную государственную регистрацию в Министерстве юстиции Кыргызской Республики всех подобных организаций²⁷.

Вторая задача вносимых предложений в действующий закон о некоммерческих организациях — это стремление контролировать потоки зарубежных инвестиций в страну, а также общую политику действующих НКО. В чем-то данный проект закона повторяет позиции законов об иноагентах, которые приняты в ряде других стран и вызывает большие протесты среди представителей некоммерческого сектора.

Основные аргументы против этого законопроекта у руководителей НКО связаны с появлением дополнительной отчетности, возможным резким сокращением финансирования и риском прекращения деятельности, так как сектор на данный момент очень зависим от средств, поступающих от зарубежных доноров. На самом

²⁶ СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ к проекту Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях» // Кабинет министров Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4192> (дата обращения: 10.10.2023).

²⁷ Проект Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях» // Кабинет министров Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4192> (дата обращения: 10.10.2023).

деле важно, чтобы государство не просто контролировало некоммерческие организации, но также и предоставляло им возможность получения государственных грантов на реализацию социальных проектов взамен отказа от зарубежного финансирования. Иными словами, нужна переориентация НКО с внешнего заказа на внутренний за счет расширения государственных программ поддержки некоммерческого сектора.

На данный момент мы можем говорить только о возможности получения НКО финансирования от государства в рамках социального заказа, который действует с 2017 г. В рамках него органы местного самоуправления — мэрия или айыл окмоту (сельские советы) — могут передавать решение части социальных вопросов некоммерческим организациям. Однако, как отмечают представители НПО, суммы, выделяемые в рамках социального заказа, неспособны полностью покрыть финансовые потребности организаций. При этом существуют и успешные практики, когда организации целенаправленно рассматривают данную возможность как одно из направлений финансирования своих проектов.

...У нас на уровне Министерства труда, социального обеспечения, миграции есть программа государственного социального заказа, куда подают все неправительственные организации, общественные организации. То есть пишут проект, подают заявку, и государство выделяет до 1 миллиона сомов на какие-то инициативы. <...> К сожалению, такая программа сейчас действует только при Министерстве труда и соцобеспечения. <...> Возможно, такие открылись бы при Минздраве или при Минобразовании, чтобы не только в социальной сфере можно было, но и в обучающей какой-то сфере, других сферах тоже помогать государству... (специалист по связям с общественностью Ресурсного центра для пожилых).

Если говорить об основных направлениях деятельности некоммерческого сектора, то изначально его развитие во многом зависело от тех сфер, которые поддерживаются тем или иным донором. В 1990–2000 гг. многие НКО занимались просветительской деятельностью, делали акцент на правозащитную тематику, на охрану здоровья, образование, развитие гражданской активности, на обучение руководителей так называемых «сельских» НКО.

...Изначально, в 2007–2009–2011-х было несколько проектов именно по защите прав человека, свободе слова и так далее. Но основная цель

была — усиление потенциала некоммерческих организаций в регионах Кыргызстана в области менеджмента, как защищать права, как работать с документацией... чтобы обучить руководителей, как правильно мотивировать сотрудников, как писать проекты, чтобы была устойчивость организации... Мы сделали такой хороший охват. То есть те организации, которые в регионах более-менее устойчивы, работающие, уже обучены. И мы уже не видели смысла дальше их усиливать, поэтому потихонечку мы уже ушли <из этого направления>... <...> Сейчас основное направление у нас — это защита прав человека, образовательные программы, цифровизация... (руководитель ОФ «Зеленый альянс»).

Сейчас поддержка «малых» НКО не является ключевым направлением деятельности подобных организаций, происходит их переориентация на реализацию проектов в социальной сфере, работу с разными категориями благополучателей и т.п.

НКО традиционно заняли ту нишу, в которой государственная помощь и поддержка недостаточна. Это, в первую очередь, оказание помощи лицам с ОВЗ, включая детей. Под данное направление сейчас активно выделяют гранты зарубежные доноры.

... Потому что у нас и сами лица с инвалидностью очень активные. Очень много организаций. И особенно в последнее время. Мы же в 2019-м году ратифицировали Конвенцию по правам инвалидов. Естественно, мы пока еще очень привлекательная страна для международных организаций... (руководитель Ассоциации социальных работников).

Поскольку государственная система может предложить для лиц с ОВЗ в основном только стационарные услуги либо обслуживание на дому, то некоммерческие организации нацелены на расширение доступных для данной категории услуг и возможностей. Например, внедрение реабилитации на уровне общин, что очень актуально для Кыргызстана, так как на его территории достаточно много труднодоступных и горных районов.

...Также мы работаем над предоставлением услуг на дому лицам с инвалидностью. Это реабилитация на уровне общин. В этой помощи население нуждается, потому что эта услуга предоставляется по месту жительства. Создать везде центры какие-то — это практически невозможно. Услуга предоставляется специалистами, но обязательно в присутствии членов семьи. ... Здесь идет такое двойное направление: услуга предоставляется и в то же время повышается квалификация тех, кто потом будет

самостоятельно оказывать помощь внутри общины. Идет обучение... (Руководитель Ассоциации социальных работников).

Вопросы инклюзивного образования также активно обсуждаются и внедряются за счет активности некоммерческих организаций.

...У нас есть специализированные школы, работающие с детками с ограниченными возможностями. Были специализированные интернаты. Сейчас идет такая тенденция: хотят закрыть интернаты. И получается, многие детки школьного возраста не обучаются, то есть сидят дома, особенно в регионах... Вот буквально в прошлом году у нас был такой субгрант по обучению учителей нормотипичных общеобразовательных школ Нарынской, Иссык-Кульской, Чуйской областей для того, чтобы у них была инклюзивная среда. Учителя в течение нескольких месяцев обучались, как работать с нормотипичным ребенком и инклюзивным в одном классе, как преподавать, методики были свои разработаны и так далее. Субгрант был очень успешным, потому что в Чуйской области две школы открыли свои классы для таких деток. Есть несколько деток, которые начали посещать школу. То же самое по Нарынской, Иссык-Кульской областям, учителя начальных классов обучались, как взаимодействовать с таким ребенком с помощью психолога, без помощи психолога. У нас в школах, к сожалению, такой должности психолога нету, есть социальный педагог, на как раз вот функция психолога... (сотрудник общественного фонда «Зеленый альянс» Кыргызстана).

Традиционная для некоммерческих организаций стран Средней Азии специализация на проблемах насилия по отношению к женщинам, гендерного неравенства также характерна и для Кыргызстана. Первые общественные кризисные центры были созданы еще в конце 1990-х гг., а в 2001 г. они объединились в Ассоциацию.

Помимо вышеперечисленных направлений, НКО активно включаются в работу по формированию цифровых компетенций у групп риска: пожилых, молодежи, малоимущих, лиц с ОВЗ и т.п.

...Мы пытались с Министерством цифровизации совместно курсы по IT-программированию в регионах. В общем первый поток у нас был 50 человек. Там были дети из малоимущих семей... в двадцать втором году тоже у нас было 50. Набор на 50 девушек со всех регионов, тоже из малоимущих семей, с трудной жизненной ситуацией, после разводов, с ОВЗ. Вот этот курс закончен, они десять месяцев отучились, получили сертификаты. Сейчас пять из них работают за рубежом... Две продолжают обучение уже углубленно... (сотрудник общественного фонда «Зеленый альянс» Кыргызстана).

Таким образом, некоммерческий сектор Кыргызской Республики, хотя и испытывает ряд проблем с обеспечением финансовой стабильности, активно включается в работу с различными категориями граждан, создавая успешные практики, внедряя новые технологии в систему социального обслуживания населения.

1.4. Социальная ответственность бизнеса и социальное предпринимательство

Характерная для многих стран неустойчивость финансирования НКО фиксируется и в Кыргызской Республике. Однако ситуация здесь осложняется еще и тем, что бизнес не имеет четких инструментов для полноценного партнерства с государством и НПО по реализации и поддержке социальных проектов. По субъективным оценкам экспертов, кыргызский бизнес более ориентирован на экологическую ответственность, нежели социальную.

... Кыргызцы очень много занимаются благотворительностью. Когда Ураза, когда посты, когда какие-то праздники: день детей, или день инвалидов, или день пожилых, тогда оказывается очень много поддержки... Но государственно-частное партнерство — это другое. Привлечение к развитию социального партнерства именно местных государственных структур с бизнесом — это обязательно. Но у нас отсутствуют часто регламентирующие нормативные акты... <...> И бизнес-структуры тоже нужно мотивировать, у них должны быть какие-то свои интересы... (представитель национальной Ассоциации школ социальной работы).

Социальная ответственность крупного кыргызского бизнеса, по оценке экспертов, имеет стихийный характер. В большинстве случаев НКО приходится выходить персонально на своих потенциальных спонсоров. И только если имеется устоявшееся сотрудничество с представителями бизнеса, то можно рассчитывать на регулярную и системную помощь, что говорит о нежелании коммерческих структур брать на себя долгосрочные обязательства.

Конечно, наибольший интерес в аспекте взаимодействия государства и НКО представляет крупный бизнес, которого на территории Республики недостаточно: золотодобывающие предприятия, операторы мобильной связи, банки и аудиторские компании. То есть устойчивые компании, часто имеющие иностранный капитал. Малый и средний бизнес (МСБ) в Кыргызстане КСО по определенным

причинам не занимается. Во-первых, данная категория предприятий недостаточно или неправильным образом информирована о возможностях социальной ответственности бизнеса. Во-вторых, все усилия МСБ направлены на выживание, т.е. получение прибыли всеми средствами. Соответственно, тратить деньги на благотворительные и гуманитарные акции им кажется не совсем целесообразным. В-третьих, несовершенство законодательно-правовой базы Кыргызстана практически не мотивирует ни МСБ, ни крупные компании реализовывать социальные проекты [Смирнова 2015].

Преимущественно деятельность социально ответственных компаний Кыргызстана сосредоточена на реализации благотворительных проектов в области образования, экологии, спорта, предоставления помощи социально незащищенным слоям населения.

Самая крупная золотодобывающая компания на территории Кыргызстана — «Кумтор». Ее корпоративная социальная ответственность предполагает благотворительную деятельность (единовременные дотации, обычно в виде оборудования или услуг) и программы по устойчивому развитию территории, на которой она осуществляет свою деятельность. В Фонд развития Иссык-Кульской области выделяется 1% от общего валового дохода, а также поддерживаются проекты различной тематики.

Можно выделить четыре основных направления проектов по развитию территорий: 1) развитие агросектора; 2) поддержка роста и разнообразия малого и среднего бизнеса; 3) взаимодействие с молодежью в области и поддержка образовательных инициатив; 4) экология.

С 2020 г. «Кумтор» поддержал несколько проектов (Кумтор 2023), среди которых как экологические, так и социальные инициативы:

1. улучшение знаний и навыков по садоводству и создание дополнительных рабочих мест в Джеты-Огузском районе;
2. развитие потенциала пчеловодства в Джеты-Огузском районе;
3. образовательная платформа IIMBOX с целью увеличения доступности образовательных материалов для учащихся и учителей средних школ Кыргызской Республики;
4. социальное сопровождение семей в трудной жизненной ситуации в г. Каракол Иссык-Кульской области;
5. строительство ирригационного канала Какыр;
6. предоставление местным сообществам доступ к питьевой воде;

7. предупреждение школьного рэкета, ранних браков и суицида среди подростков Иссык-Кульской области;
8. Развитие конно-спортивной школы в г. Бишкек;
9. строительство общественной библиотеки в селе Кызыл-Суу Иссык-Кульской области;
10. развитие швейных цехов в Тонском и Джети-Огузском районах;
11. стимулирование фермеров Джети-Огузского района к посевам пшеницы;
12. организация в г. Балыкчи мусоросортировочного комплекса.

Корпоративная социальная ответственность «Кумтор» заметно выделяется на фоне других компаний, в том числе и в контексте информирования общественности о направлениях своей деятельности.

...И вот как раз эта компания в этом плане блестяще работает. У них на сайте ежегодные отчеты вывешиваются и проекты, которые на данный момент реализуют. Это блестящая реклама! И пример для других компаний, как нужно реализовывать и корпоративную социальную ответственность, и экологическую ответственность. <...> Просто наш бизнес это еще не осознал... (сотрудник кафедры социальной работы Международного университета Кыргызстана).

Сотовые операторы Билайн и МегаКом также имеют собственные благотворительные проекты.

МегаКом ранее оказывала спонсорскую и благотворительную помощь физическим и юридическим лицам, а с недавнего времени реализует долгосрочные проекты, направленные на улучшение качества жизни общества [МегаКом 2023].

1. «MEGA детям» — патронаж детских домов по всей республике, в том числе интернатов для детей с особыми нуждами. По запросу специализированных детских учреждений закупаются продукты питания, бытовая техника, игрушки, одежда. Кроме того, в рамках социального волонтерства талантливые сотрудники компании проводят для детей мастер-классы и благотворительные акции.
2. «Поддержка ветеранов» — организация праздничных мероприятий и поддержка 1000 ветеранов по всей республике в виде единовременного денежного пособия.

3. «Мега Билим» — компьютеризация и интернетизация школ. Инициативой охвачено 7% школ Кыргызстана. Ученики получили доступ к практическому освоению компьютерных навыков на практике, а учителя — возможность воспользоваться электронной библиотекой.
4. Проект «Уроки мобильной грамотности» — о том, как грамотно и безопасно пользоваться услугами мобильной связи и о мобильном этикете.
5. Проект «Мега Футбол» — строительство и реконструкция спортивных объектов по всей стране. В рамках проекта уже построены мини-футбольные поля в городах Каракол и Баткен, реконструирован центральный стадион в г. Талас.
6. «Аллея MegaCom» — экологический проект компании, нацеленный на очистку и благоустройство приграничной территории Национального центра охраны материнства и детства в микрорайоне Джал, где в год лечение и обследование проходят до 100 тыс. маленьких граждан Кыргызстана и Средней Азии. Помимо озеленения, на территории больницы установлено 9 крытых скамеек для создания комфортных условий и скорейшего выздоровления маленьких пациентов. Проект подразумевает также благоустройство и озеленение территорий скверов в крупных городах КР.

В корпоративной социальной ответственности оператора Билайн прописаны следующие направления [Билайн 2023]:

1. Поддержка образования — внедрение высоких технологий в образовательный процесс.
2. Поддержка национальных ценностей — поддержка и развитие национального языка.
3. Поддержка социально незащищенных слоев общества. В начале 2012 г. компания учредила Благотворительный комитет, который ежеквартально оказывает помощь нуждающимся ветеранам, инвалидам, детям-сиротам и некоммерческим организациям.
4. Адресная помощь ветеранам. Ежегодно к 9 мая компания оказывает материальную помощь ветеранам Великой Отечественной войны, а также проводит акцию «Звонок однополчанину», предоставляя возможность ветеранам бесплатно позвонить в любую страну мира.

5. Адресная помощь подшефным детским учреждениям — целевая помощь школам-интернатам и детским домам.

Альтернативой слабого участия классического бизнеса в решении социальных проблем Кыргызской Республики является создание условий для социального предпринимательства.

На текущий момент социальное предпринимательство законодательно не закреплено в Кыргызской Республике, хотя, по данным отдельных исследователей данного феномена, к числу социальных предприятий можно отнести уже несколько тысяч организаций.

Несмотря на отсутствие законодательства в данной сфере, сектор социального бизнеса КР уже начинает институализироваться снизу вверх. С 2012 г. существует Ассоциация социальных предпринимателей, среди перспективных направлений которой ИТ, экопроизводство, создание рабочих мест в удаленных, сельских районах, развитие экологических, энергосберегающих технологий, оказание услуг социально уязвленным слоям населения.

Развитие «проблемных» регионов — это очень актуальное направление для Кыргызской Республики, где 1/6 часть населения проживает в горной и сельской местности, для которой характерен более низкий уровень жизни, безработица, бедность, низкий уровень образования, здравоохранения и т.д. Появление нового ресурса в виде предприятий социального предпринимательства может способствовать перераспределению обязанностей по производству и предоставлению общественных благ для целевых социальных групп, где местные органы власти могут передать часть ресурсов этим предприятиям и создать задел для устойчивого решения социальных проблем в долгосрочной перспективе [Джунушалиева 2021].

В рамках деятельности Ассоциации происходит не только объединение людей с общими целями, но также работает Школа социального предпринимательства. Программа Школы разделена на две части: мотивация и обучение бизнес-процессам (что такое социальное предпринимательство, какие нужны навыки). После прохождения Школы социального предпринимательства ее участники должны создать свой первый продукт, услугу и выйти на рынок [Perspectum 2021].

...Мы проводили очень много и до сих пор проводим очень много инкубационных акселерационных программ, где мы готовим социальных предпринимателей, обучаем в двух направлениях. Первый блок

полностью о самом человеке, то есть психология, страхи, лидерство, внутренний потенциал человека раскрываем. И потом второй год полностью по бизнесу: обучаем бизнес-модели Canvas, маркетингу, стратегии, сервисному предложению. И конечно же, отдельный блок «социальное предпринимательство»... У нас есть 3 программы. Первая программа — это для новичков, тех, кто просто хочет узнать, что такое социальное предпринимательство, и разработать некий план. Вторая программа рассчитана на команду, у которой есть идея, проработанный минимальный жизнеспособный продукт. Здесь уже подключаются наши менторы и эксперты. И третье — это акселерационная программа для тех, кто показал хорошие результаты за 2 года, кто уже зарабатывает, у кого капитализация либо выручка годичная от 3 миллионов сом. В этом случае мы уже конкретно с ними работаем для того, чтобы масштабировать продукт и привлечь инвестиции...» (мужчина, председатель правления Ассоциации социальных предпринимателей).

По внутренней статистике, за период с 2012 по 2021 г. было проведено более 15 школ, выпущено 3500 студентов, из которых 100 открыли разные предприятия [Perspectum 2021]. Процент реальных стартапов довольно незначительный, поскольку, как в любых других странах, молодые социальные предприниматели сталкиваются с рядом проблем. Среди ключевых — ограниченный доступ к финансированию, административные барьеры, невозможность оценить социальный эффект от своей деятельности [Джунушалиева 2021]. Помимо проблем финансовой стабильности социальных предприятий, на этапе операционной деятельности еще острее стоит проблема формирования первоначального капитала для открытия бизнеса. Чтобы помочь выпускникам Школы социальных предпринимателей, был организован фонд социальных инвестиций „Will Grow“.

...Мы поняли, что после того, что выпускники уже реализуют определенные проекты, им необходимы инвестиции. <...> У нас есть возвратный фонд, который мы создали, до 1 миллиона сомов. Каждый выпускник Школы социального предпринимательства может получить от 70 тысяч сомов до 500 тысяч сомов в зависимости от длительности проекта. То есть модель этого возвратного фонда следующая: мы даем деньги без процентов, в течение шести месяцев они должны показать финансовую модель и должны выплатить ежемесячно либо однократно без процентов ту же сумму. <...> Я думаю, в дальнейшем у нас будет инвестиционный фонд, где будем выделять от 5 до 10 тысяч долларов для социальных предпринимателей, уже входя

в инвестиционное управление... (мужчина, руководитель фонда социальных инвестиций „Wild Grow“).

Подводя итоги раздела, отметим, что за все годы независимости в Кыргызской Республике пока не удалось выработать эффективную социальную политику, основанную на партнерстве государства, бизнеса и гражданского общества.

На сегодняшний день существующая государственная система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя в основном социальные выплаты и денежные компенсации взамен услуг в натуральной форме для отдельных категорий населения и отдельные виды социальных услуг. В последние годы наблюдается процесс реформирования государственных пособий для домохозяйств в сторону их увеличения.

В то же время социальные услуги для социально незащищенных групп недостаточно обеспечены ресурсами и недостаточно развиты. Основной формой социального обслуживания остаются стационарные учреждения. Значительную ответственность за предоставление социальных услуг несут местные органы власти, но им не хватает ресурсов и возможностей.

В данной ситуации большие перспективы для развития сферы социальных услуг может иметь система государственных грантов для некоммерческого сектора, разработка и законодательное утверждение механизмов государственно-частного партнерства с крупным бизнесом по социальному развитию территорий и оказания помощи социально уязвленным категориям населения. Второй альтернативой может выступать развитие социального предпринимательства, которое уже начало институализироваться изнутри, но которое тоже нуждается в нормативно-правовом закреплении своей деятельности.

Раздел 2. Социальная работа с пожилыми гражданами в Кыргызской Республике

Старение населения — это общая тенденция современного общества. Согласно данным официальной статистики Кыргызской Республики количество лиц старше трудоспособного возраста ежегодно возрастает. В соответствии с Законом КР «О пожилых гражданах в КР» пожилыми считаются мужчины 63 лет и старше, женщины 58 лет и старше. За период с 2017 по 2022 гг. численность лиц данной возрастной группы в целом по республике увеличилась на 22%, или более чем на 104 тыс. человек. На начало 2022 г. в данной возрастной группе насчитывалось 401,3 тыс. женщин и 175,3 тыс. мужчин. Доля лиц старше трудоспособного возраста среди женского населения на начало 2022 г. составила 11,8%, среди мужского — 5,2%, то есть численность женщин данной возрастной группы превысила численность мужчин почти на 226 тыс. человек, или в 2,3 раза [Пожилые люди в Кыргызской Республике 2022: 26].

Увеличение доли пожилых в структуре общества требует повышенного внимания к данной группе со стороны государства, бизнеса и общественных структур с целью обеспечения им достойного уровня и качества жизни.

Проблематика положения граждан пожилого возраста является достаточно актуальной для научного сообщества Республики. В контексте изучения проблем старшего поколения особое внимание уделяется продолжительности жизни пожилых в горных районах, которые составляют значительную часть территории Кыргызстана [Ибрагимов, Айсаева 2014], адаптации пожилых людей к современным условиям жизни [Раимова 2016], качеству жизни старшего поколения [Турдубаева 2017], пенсионному обеспечению [Роик 2019]. На пожилых людей в Кыргызстане частично ложатся проблемы, связанные с массовой трудовой миграцией, как то: нагрузка, связанная с воспитанием детей, родители которых пребывают на заработках в других странах, и зависимость благосостояния семьи от денежных переводов последних [Thieme 2012, Chicherina 2023]. Остро стоит вопрос борьбы с различными формами домашнего насилия в отношении женщин пожилого возраста [Asangojoeva-Baekova 2016].

Согласно закону «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» (Приложение 2) государственная политика в отношении

пожилых граждан направлена на создание правовых, социально-экономических условий и гарантий для достойной жизни, развития и самореализации пожилых граждан, защиты их прав и законных интересов путем разработки и осуществления краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных общегосударственных и региональных программ. Приоритетными направлениями государственной политики в отношении пожилых граждан, осуществляемой государственными органами и органами местного самоуправления, являются повышение качества услуг здравоохранения и социальной поддержки²⁸.

Социальная защита пожилых граждан осуществляется в виде:

1. пенсий и ежемесячных социальных пособий для лиц, не имеющих трудового стажа;
2. предоставления отдельным категориям граждан денежных компенсаций взамен льгот;
3. социального обслуживания в социальных стационарных учреждениях;
4. медико-санитарной помощи и различного рода реабилитационных услуг;
5. обеспечения индивидуальными средствами передвижения по медицинским показаниям.

К учреждениям социального обслуживания пожилого населения в Республике относятся: территориальные управления социального развития, центры социального обслуживания, стационарные социальные учреждения (геронтологические и реабилитационные центры). По данным Министерства труда, социального обеспечения и миграции, на территории КР функционирует 17 социальных стационарных учреждений (ССУ), из которых 12 могут оказывать услуги различным категориям пожилых граждан²⁹.

Государственные учреждения социального обслуживания Кыргызской Республики в основном предоставляют пожилым

²⁸ Закон Кыргызской Республики № 133 от 26 июля 2011 г. «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203373?cl=ru-ru> (дата обращения: 21.09.2023).

²⁹ Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (2023). *Территориальные подразделения*. Доступно по ссылке: <https://mlsp.gov.kg/ru/spravochnik-mtsrl/> (дата обращения: 21.09.2023).

гражданам стационарные услуги и обслуживание на дому, делая акцент на социально-бытовом, социально-медицинском обслуживании, что подтверждают представители негосударственного сектора социальных услуг.

...Государственные дома престарелых официально есть в каждом районе... Других центров нет, и государство осуществляет свои услуги непосредственно только через соцработников... Соцработники ходят, питание носят, оплачивают что-то... (сотрудник Ресурсного центра для пожилых).

Программы, связанные с активным долголетием, с развитием ресурсного потенциала пожилых, с социокультурной реабилитацией и т.п., реализуются преимущественно в рамках негосударственных организаций. Кроме того, в большинстве государственных учреждений социального обслуживания пожилого населения предоставление социальных услуг, помощи и поддержки подопечным осуществляется представителями смежных профессий, отмечается недостаток специально подготовленных, дипломированных специалистов либо сотрудников с необходимыми профессиональными навыками [Национальный статистический комитет Кыргызской Республики 2017].

Как отмечают исследователи, для Кыргызстана характерно низкое качество социальных услуг, предоставляемых гражданам старшего поколения, что, с одной стороны, связано с ограниченностью средств у государства, а с другой стороны, с неэффективным использованием учреждениями социального обслуживания бюджетных средств и иностранных грантов [Турдубаева 2015]. Кроме того, учреждения стационарного социального обслуживания пожилых медленно реагируют на проводимые реформы, испытывают проблемы с квалифицированными кадрами и необходимым оборудованием [Арстанбекова и др. 2019].

В связи с довольно ограниченным функционалом государственных социальных учреждений для пожилых актуален вклад общественных организаций в практики работы со старшим поколением [Erikova 2018]. С этой целью был изучен опыт деятельности двух неправительственных организаций (НПО): ADRA Кыргызстан и Ресурсный центр для пожилых.

2.1. История создания организаций и основные направления деятельности

Агентство «ADRA Кыргызстан» было учреждено в 1995 г. как нерелигиозная общественная организация церковью адвентистов седьмого дня. Данная организация изначально входила в международную сеть ADRA INTERNATIONAL, целью которой является оказание гуманитарной помощи лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Поэтому распространение гуманитарной помощи и оказание помощи населению при чрезвычайных ситуациях было приоритетным направлением ее деятельности. Однако постепенно именно пожилые люди стали основной целевой клиентской аудиторией данного гуманитарного агентства в Кыргызстане, поскольку в условиях последнего десятилетия XX века, сопровождавшегося развалом политических, экономических институтов и институтов социального обеспечения, они оказались наиболее уязвимы в том смысле, что в силу возраста и социального статуса не располагали достаточным количеством ресурсов для адаптации к сложившейся ситуации. Деятельность по оказанию помощи лицам пожилого возраста в ADRA началась с открытия гуманитарного склада и организации благотворительной столовой.

...Пожилых людей мы кормили обедами. Я начал с того, что мы арендовали столовую, и люди приходили туда. Мы получали списки от отделов соцзащиты, но потом, когда начинали общаться, то выяснялось, что не все попадают в эти списки. Это грустно, но всегда такое было и так будет. Кто-то туда не попадает, потому что под критерии не попадает. Еще для многих это тоже барьер — прийти и сказать: «Мне нужна помощь, я нуждаюсь, я один не смогу». Кого-то просто забыли, кто-то не имел никакой информации... (мужчина, исполнительный директор «ADRA Кыргызстан», Бишкек, 2023).

Впоследствии «ADRA Кыргызстан» отошел от идеи благотворительной столовой и сконцентрировался на организации домашних кухонь по месту жительства, где клиенты ADRA совместно могли использовать продукты, предоставленные организацией. Спустя несколько лет это переросло в идею организации групп самопомощи, в рамках которых клиенты ADRA удовлетворяли уже не только вещевые и пищевые потребности, но и объединялись в группы по интересам с целью разделения общего досуга.

В последующие два десятилетия на базе ADRA был открыт Университет третьего возраста, где участники групп самопомощи посещали профессиональные тренинги и мастер-классы по декоративно-прикладному ремеслу. Одновременно были организованы образовательные курсы: курсы иностранных языков, которые проходили под руководством волонтеров — носителей английского и немецкого языка, компьютерные курсы, занятия по фитнесу и студия танцев. В период COVID-19 ADRA запустила в онлайн-формате, используя мессенджер WhatsApp, проект «Общественные приемные».

...Мы год работали по этому проекту. Люди обращаются, действительно людям нужна информация, потому что там у нас каждая группа журнал вела. Были ватсап-группы. Где-то мы информацию развешивали, где-то размещали в соцсетях. Потом, «сарафанное радио» работает по-прежнему хорошо, и значит, какие-то есть вопросы — вот там можно спросить, или вот по этому телефону спросить, или сюда можно написать, в соцсетях задать вопрос. Наша задача была социальная: доступ к базовым социальным услугам в условиях ковида, гарантии государственные, которые существуют, о которых не каждый знает, вакцинация и борьба с фейками, связанными с ковидом... (мужчина, исполнительный директор ADRA Кыргызстан, Бишкек, 2023).

На сегодняшний день поддержка групп самопомощи до сих пор остается для ADRA ведущим направлением деятельности.

Сама модель групп самопомощи была создана и апробирована на территории Кыргызстана общественной организацией «Ресурсный центр для пожилых», действующей с 1991 г. Как и в случае с ADRA, идея группы самопомощи выросла из проекта домашних кухонь по месту жительства, но достаточно быстро этот проект перерос в концепцию объединения лиц пожилого возраста с целью ведения общего хозяйства, совместной доходоприносящей деятельности и/или организации досуговых практик, в том числе с целью получения новых навыков.

Еще одним направлением деятельности Ресурсного центра является создание и поддержка Центра дневного пребывания г. Балыкчи, где лицам пожилого возраста предоставляется целый спектр услуг, включая медицинские, психологические, социальные и т.д. Идея центра дневного пребывания органично дополняет модель групп самопомощи. Группы рассчитаны на пожилых в целом, а Центр — уже на лиц старческого возраста, которые в силу физического состояния маломобильны, не могут быть активно вовлечены в деятельность

групп самопомощи и требуют ухода за собой. При этом в центре также существует и направление, связанное с доходоприносящей деятельностью. В частности, производится и реализуется сельскохозяйственная продукция, полуфабрикаты, вязанная продукция, предметы кустарного производства и т.д. Отдельно на базе Центра дневного пребывания г. Балыкчи апробируется модель наставничества, то есть вовлечения молодых волонтеров в совместную деятельность с пожилыми людьми, передача последними опыта в разных видах производственной деятельности, особенно в той части, которая касается сохранения традиционных уникальных ремесел.

...И вот те группы самопомощи, у которых сейчас есть такой значительный опыт, люди, которые, занимались, например, переработкой шерсти, они на самом деле начали нанимать на работу молодых людей. То есть уходят традиции, да, уходят навыки, инструменты какие-то с пожилыми людьми вместе. А вот там, в этих группах эти навыки остаются, приумножаются и через эти навыки обучается молодое поколение, им приходит некоторая смена. Все это мы предлагаем на всех других фронтах сделать на уровне государственных служащих, когда не просто вышпроваживают их на пенсию, но сохраняют их опыт и закрепляют за ними статус наставника. Вот эти вопросы преемственности, наставничества они должны сейчас по-новому реализовываться... (руководитель Ресурсного центра для пожилых).

Еще одним важным направлением деятельности Ресурсного центра для пожилых является лоббирование интересов лиц пожилого возраста на уровне законодательного регулирования. Например, внесение поправок в закон «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике», предполагающих расширение возможностей их участия в экономической и политической жизни страны, привлечение пожилых граждан, имеющих большой опыт в соответствующей сфере, к решению отраслевых задач в качестве наставников или консультантов. Для этих целей Ресурсный центр для пожилых активизирует свою деятельность в рамках малых общественных советов с целью формирования новых предложений для законодательных органов власти, связанных с разрешением проблем жизнеустройства лиц пожилого возраста.

Кроме того, и ADRA, и Ресурсный центр для пожилых входят в сеть геронтологических организаций „Agenet International“, которая состоит из 53 организаций таких стран, как Кыргызстан, Россия, Казахстан, Армения, Грузия, Азербайджан, Туркменистан,

Таджикистан, Узбекистан и Беларусь. Членами Сети являются как некоммерческие организации и сообщества, так и государственные структуры, коммерческие и индивидуальные лица. Среди основных задач и направлений деятельности „Agenet International“ — это проведение мониторинговых исследований положения людей старшего поколения, внедрение механизмов обеспечения доступа пожилых к социальным услугам, разработка новых технологий в сфере работы с лицами пожилого и старческого возраста.

Более половины участников Сети (27 из 53 организаций) — это организации из Кыргызской Республики:

1. Министерство труда, социального обеспечения и миграции КР;
2. ОО «Ресурсный центр для пожилых»;
3. ХэлпЭйдж Интернешнл;
4. ОО «Адра Кыргызстан»;
5. ОО «Центр защиты детей»;
6. ОО «Сеть ФГСП»;
7. ГСП «Мудрые»;
8. Ыссык-Атинское районное общество инвалидов;
9. Центр поддержки инициатив «Консалтинг»;
10. ОО «Сакбол»;
11. ОФ «Федерация групп самопомощи»;
12. НКО «Союз единения»;
13. ОО МКА «ГСП-Кредит»;
14. ОФ «МехрШавкат»;
15. Центр Общественных Технологий;
16. ОФ «Медицинского и социального права»;
17. Дом-интернат «Боорукердик»;
18. Чуйская организация Общества Красного Полумесяца;
19. Централно-Азиатский Альянс по воде;
20. Международный центр по обучению и исследованию НПО «Интрак»;
21. ОБФ «Бабушка Эдопшн»;
22. ОБФ микрокредитное агентство «СЭБУ Талас»;
23. Диабетическая ассоциация Кыргызстана;
24. ОБФ «Луч лотоса»;
25. ОФ «Открытый институт социальной политики»;
26. ОО «ООСЗН им. Л. Фомовой»;
27. центр дневного пребывания пожилых «Ардагер» при ОО «Баяжан».

Общественное объединение «Ресурсный центр для пожилых» является координатором данной международной сети в Кыргызской Республике. Общее количество участников из КР, включая профильное министерство, государственные стационарные учреждения социального обслуживания и коммерческие структуры, позволяет сделать вывод о том, что опыт Кыргызстана задает вектор развития для всей Сети в целом.

2.2. Технологии работы некоммерческих организаций с пожилыми гражданами

Основная особенность работы с пожилыми гражданами Кыргызской Республики в условиях НКО — это организация групп самопомощи. Активная деятельность по созданию групп самопомощи пожилых ведется на протяжении нескольких десятилетий.

...Изначально группы создавались еще в девяностых годах, и поэтому они были составлены из тех, кто нуждался в какой-то помощи. В первую очередь это было русскоязычное население, потому что более молодое поколение выехало, стариков бросили... Было очень сложно, пока не возникла идея по созданию групп самопомощи. В 1998 году мы пришли к этой модели и начали работать с группами самопомощи, где пожилые люди стали объединяться на одной территории... Эта концепция стала дальше развиваться... со временем начали появляться люди других национальностей, конечно. Сейчас у нас большинство кыргызской национальности... (руководитель Ресурсного центра для пожилых).

На данный момент у ADRA 30 групп в Бишкеке, у Ресурсного центра для пожилых 127 групп в регионах. Группа взаимопомощи — это особый тип объединения людей с общими проблемами и потребностями, который нацелен на переход от пассивности и зависимости к активности и участию в своем обществе на самых различных уровнях за счет решения индивидуальных и совместных проблем, обмена опытом, эмоциональной поддержки, обучения. Как показал опыт Кыргызстана, оптимальный состав группы самопомощи пожилых — 10–15 человек, во главе которых находится лидер. Это относительно стабильное общество пожилых, которые находятся в непосредственном взаимодействии друг с другом. Ротация лидера и членов группы происходит медленно, и в первую очередь по естественным причинам. Главное условие — все члены группы

должны участвовать в какой-либо активности (садоводство, производство товаров, заготовки, рукодельничество и т.д. в зависимости от интересов), которая будет приносить материальный доход, позволяющий поддерживать функционирование группы и помогать наиболее нуждающимся ее членам.

...У нас устав есть, он хранится в нашей документации... У нас такое правило: придя в нашу группу, ты должен соглашаться с тем, что ты не хочешь быть иждивенцем группы. Ты не будешь просто сидеть и ждать, когда тебе там что-то дадут, продукты или еще что-то. А ты обязуешься или вязать, и при этом сдавать в магазин, чтобы эта маленькая копеечка тебе шла, или шить... <...> У нас шьют фартуки, прихватки, одеяла, занимаются консервацией... <...> Нам предлагали: мы вас научим, мы вам расскажем, мы вам покажем. И когда к нам приходили люди, мы тоже, все лидеры, говорили: «Мы тебя берем, но у нас условия такие... (женщина, 70 лет, лидер группы самопомощи).

Координация и контроль за группой осуществляется организациями через лидеров самопомощи, с которыми проводятся регулярные встречи, обучающие занятия, в том числе и дистанционно. Такая выстроенная система позволяет вовлечь в обслуживание большее количество пожилых, в том числе маломобильных и из удаленных территорий.

Основной канал привлечения благополучателей — «сарафанное радио», иными словами, через контактные, референтные группы:

...Одна подружка привела другую подружку, третью подружку. Не знаю, как в других группах, но у нас так... (женщина, 75 лет, лидер группы самопомощи).

...В группе освобождалось место, кто-то кого-то порекомендовал. Этот человек приходит, смотрит, присутствует на собраниях, на встречах, на занятиях. Если это ему по душе, то он вписывается в группу. <...> По нашим наблюдениям, не задерживались люди, которые хотели хитрить на чем-то, использовать в каких-то целях. Таких нет у нас. Уходят те, которые не вписываются. Если один ушел, тогда место освободилось, мы ищем кого-то другого... (женщина, 70 лет, лидер группы самопомощи).

Значительно реже клиенты приходят в группы через рекомендации других организаций и в результате самостоятельного поиска. В среднем группа собирается один раз в неделю у лидера либо в других удобных местах. На данных еженедельных встречах участники

общаются, делятся новостями, осваивают новую важную информацию, решают проблемы, отмечают праздники, дни рождения. Помимо текущих еженедельных собраний каждой ячейки отдельно, на территории организаций, к которым они прикреплены, организуются занятия, кружки, которые могут посещать все желающие. Централизованные мероприятия могут иметь как просветительский, познавательный, так и творческий характер.

Так, например, в ADRA имеются специальные профессиональные и образовательные программы, которые, по задумке организаторов, могут помочь людям пенсионного и предпенсионного возраста адаптироваться в современных условиях, переобучиться, приобрести новые знания и компетенции, повысить свою конкурентоспособность на рынке труда.

Гранты, благодаря которым выстраивалась данная схема, на данный момент уже закончились, однако система осталась в рабочем состоянии благодаря качественно проделанной работе. Так, например, «ADRA Кыргызстан» уже давно не имеет стабильного финансирования под направление работы с пожилыми. Тем не менее более 30 групп самопомощи в Бишкеке успешно функционирует. В период реализации грантов в рамках данной организации активно действовал Университет третьего возраста, включающий в себя множество направлений: юридическая грамотность, творчество, ИКТ-технологии (освоение работы на компьютере) и т.д. Сейчас, когда в связи с финансовыми трудностями интенсивность деятельности снизилась, некоторая часть активных лидеров самопомощи включилась в деятельность других организаций, но уже в качестве серебряных волонтеров. Например, в Красном Полумесяце несколько выпускников Университета третьего возраста «ADRA Кыргызстан» реализуют программы для пожилых благополучателей.

Особое внимание в рамках групп самопомощи уделяется поддержанию здоровья пожилых как важного ресурса для активного долголетия. В каждой из изученных организаций создано диабетическое направление, в рамках которого пожилых обучают правильному питанию, контролю за уровнем глюкозы и т.д. А в Ресурсном центре для пожилых функционирует совет парамедиков из бывших медицинских работников, который может консультировать благополучателей и даже оказывать доврачебную медицинскую помощь на своих территориях.

В диабетическом направлении ADRA участвуют все группы самопомощи пожилых людей, которые проходят обучение

профилактике и контролю сахарного диабета второго типа. Они делятся своими знаниями с сообществами, в которых они живут, пропагандируя здоровый образ жизни, в частности молодежи, и оказывают поддержку тем, кто страдает от этого заболевания. Данное направление имеет большую актуальность среди пожилых граждан.

...Здесь даже были курсы диабета, программа контроля, здесь даже приходили, готовили для диабетиков. Рассказывали, какие продукты, нам показывали рецепты, рассказывали, как правильно питаться... (женщина, 66 лет, лидер группы самопомощи)... Наши эти проекты по сахарному диабету предусматривали такую вещь: ты получил знания, ты можешь этими знаниями поделиться. И вот... каждая группа ходила по школам. Мы договаривались с директорами, с завучами. Нам предоставляли аудиторию... Мы говорили о здоровом образе жизни, давали им и теоретические какие-то сведения... Более того, в рамках этого проекта нас, лидеров, обучали, нам раздали на группу тонометры. Встречаясь, мы друг у друга мерили давление, уровень сахара в крови. И потом точно так же мы ходили по организациям. Это все было предусмотрено в рамках проекта... Мы говорили: «Девочки, у нас вот такой проект идет, хотите померить сахар?» И всегда было очень много желающих, тем более это бесплатно. Тем более у нас все было при себе: и спирт, и ватка, салфеточки и иголки, и тут же мгновенно люди получали результат. Это было очень-очень востребовано... (женщина, 70 лет, лидер группы самопомощи).

Помимо медицинского направления, большой синергетический эффект имеет проводимая среди лидеров групп самопомощи консультационно-правовая работа.

...Приходит юрист. Он ведет нам какую-то лекцию, первые необходимые вопросы. Мы приходим в свою группу и рассказываем: «У тебя сосед, у тебя родственник, какие-то вопросы юридические тебя интересуют?» У нас же люди мало информированы. Как, например, в садик оформлять, когда особенно мигранты приезжают? Как, например, кто-то потерял паспорт, куда обратиться? Люди понятия не имеют. Вот эти самые полезные советы, необходимые вопросы юрист нам рассказывал. Если даже что-то мы не знаем, к юристу обращались... (женщина, 75 лет, лидер группы самопомощи)... Кроме того, что нам объясняли устно, нам давали раздатки распечатанные. Сейчас у нас у каждого папочка с документами. По «сарафанному радио» мы всегда хорошо работаем. У меня вот соседка спросила... Ты там посмотрела, посмотрела, если что-то забыла, пожалуйста, смотришь документы, у тебя

вся подшивка есть. Ты уже грамотна. Можешь дать адрес, куда именно обратиться... (женщина, 70 лет, лидер группы самопомощи).

Важным результатом деятельности групп самопомощи является получение пожилыми гражданами помощи и ухода вне государственной системы социального обслуживания, которая не может в полной мере охватить всех нуждающихся. Более того, полученные знания и навыки члены групп самопомощи транслируют в пожилое сообщество в целом, тем самым опосредованно подключая к работе и тех пожилых граждан, которые не являются благополучателями изученных НПО.

Таким образом, основной механизм функционирования групп самопомощи пожилых — это активизация индивидуальных и групповых ресурсов. К числу значимых результатов подробной работы с пожилыми гражданами КР можно отнести: (1) психологическую поддержку пожилых в сложные периоды жизни, (2) реализацию потребности в общении, расширении социальных контактов, (3) поддержание и повышение качества жизни пожилых в период окончания трудовой деятельности посредством формирования активной жизненной позиции, (4) передачу жизненного опыта и профессиональных знаний другим социальным группам, (5) обеспечение независимости пожилых людей, (6) предоставление возможности для реализации пожилыми людьми внутреннего потенциала.

Все вышесказанное способствует активному долголетию пожилых, сохранению их значимой роли в обществе, поддержанию достойного уровня материального и субъективного благополучия.

2.3. Особенности ресурсного обеспечения некоммерческих организаций, оказывающих услуги пожилым гражданам

На сегодняшний день социальная защита пожилых обозначена как одно из приоритетных направлений социальной политики Кыргызской Республики. Качественные изменения в эту сферу, с точки зрения представителей органов власти, может привнести новый подход, базирующийся на основе реализации принципа «деньги следуют за человеком». Другими словами, государство в Кыргызстане, как и в России, постепенно отходит от позиции монополиста в сторону расширения доступа к рынку социальных услуг негосударственных поставщиков, к числу которых относятся и некоммерческие

организации различных организационно-правовых форм³⁰. Подобный процесс находит отражение и в расширении спектра мер поддержки НКО со стороны государства, к числу которых, например, относится социальный заказ³¹.

...Мы уже на протяжении, наверное, лет пяти ежегодно вот так подаем на соцзаказы, когда объявляется конкурс, и благодаря соцзаказу сейчас у нас центр Балыкчы развивается, потому что все как бы самофинансирование. И вот за счет соцзаказа у нас там и оплату получают люди, и проводятся различные мероприятия, тренинги, там, обучающие, скрининги и так далее... (женщина, специалист по PR ООО «Ресурсный центр», Бишкек, 2023).

К числу других источников Ресурсного центра для пожилых г. Бишкек относятся членские взносы, ящики сбора для благотворительных пожертвований в точках розничной торговли³², а также благотворительные взносы со стороны организаций-партнеров, социально-предпринимательская деятельность Центра дневного пребывания г. Балыкчы. Специалисты Ресурсного центра на протяжении нескольких лет привлекали средства за счет организации фандрайзинговых кампаний, в том числе на международных краудфандинговых площадках.

Примером диверсификации бюджета Ресурсного центра может служить сбор средств в рамках проекта «Подарим тепло пожилым», реализуемого с целью проведения работ по утеплению здания Центра дневного пребывания. Данный проект был профинансирован партнерами Ресурсного центра на сумму в 6502 доллара, 5175 долларов было собрано посредством краудфандинговой платформы IndieGoGo и еще 2760 долларов — на других платформах. В том же

³⁰ Указ Президента Кыргызской Республики № 435 от 12 октября 2021 года «О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700> (дата обращения: 03.09.2023).

³¹ Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы // Кабинет министров Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 21.09.2023).

³² В 2018 г. было собрано 44 220 сом, которые были потрачены преимущественно на закупку продуктовых наборов. При этом 10000 сом ушло на ремонт Центра дневного пребывания и практически тождественная сумма — на закупку угля для данного центра.

году на грантовые средства клиенты Центра дневного пребывания реализовали 7 социально-предпринимательских проектов, совокупный доход которых составил около 1140 долларов (106 786 сом) [Отчет Ресурсного центра для пожилых за 2016 год...2017]

Стоит отметить, что Ресурсный центр для пожилых активно привлекает к реализации своих проектов международные организации как в качестве партнеров, так и в качестве доноров. Ранее упомянутый проект «Подарим тепло пожилым» пользовался поддержкой и содействием Программы развития ООН в Кыргызстане. В период COVID-19 организация была грантополучателем Всемирной организации здравоохранения, которая выделила средства на создание аптек для пожилых, которые распространялись в том числе за пределами г. Бишкек. Также на протяжении 10 лет деятельность Ресурсного центра финансировала Датская Церковная Помощь (проект „Granny Aid“), а еще один постоянный партнер — „HelpAge International“ — подключила Ресурсный центр к реализации своего проекта по развозу продовольствия и медикаментов пожилым людям в период пандемии, на который финансирование было выделено швейцарским посольством.

Тем не менее, с точки зрения представителей некоммерческого сектора в Кыргызстане, оказывающих поддержку лицам пожилого возраста, обеспечение деятельности НКО не должно находиться в прямой зависимости от финансирования со стороны международных организаций. Это обусловлено, во-первых, периодической сменой приоритетной повестки, то есть переключением внимания донорских организаций на проблемы иных социально уязвимых групп. Как отметила специалист Ресурсного центра, сегодня это мигранты и лица, освободившиеся из мест лишения свободы, а не пожилые. Во-вторых, сложность для НКО представляет ограниченность количества грантовых конкурсов и доноров, ориентированных на пожилых как ключевую группу благополучателей.

В подобных условиях некоммерческие организации стремятся развивать параллельные проекты, тематика которых так или иначе может затрагивать одновременно и проблематику жизнеустройства пожилых людей, например проекты, связанные с оказанием помощи семьям мигрантов. В ином случае существует риск резкого сокращения потока международного финансирования, что может стать барьером для развития деятельности НКО.

Что касается «ADRA Кыргызстан», то она, по сравнению с Ресурсным центром для пожилых, имеет меньшее количество источников для пополнения бюджета — это гуманитарная помощь со стороны глобальной мировой сети ADRA (одежда, обувь, предметы первой необходимости) и финансирование со стороны международных организаций. С 1995 и практически до 2006 г. финансовую помощь «ADRA Кыргызстан» оказывали такие благотворительные организации, как Датская церковная помощь и Odyssey Group Foundation.

Помимо этого, ADRA на базе групп самопомощи смогла развить и социально-предпринимательскую деятельность, в рамках которой средства от выручки передавались непосредственно тем клиентам, кто изготавливал изделия на продажу, в основном из пряжи.

...И мы покупаем павильон, павильон торговый. Я пишу: «Вот так, так давайте... Бабушки же вяжут, пусть продают, это как придорожная торговля». Даже два павильона мы открываем, на следующий год мы участвуем с этими павильонами в международной ярмарке и выставке и потом участвуем в течение десяти, по-моему, лет каждый год. И вот так вот это начинает работать... (мужчина, исполнительный директор «ADRA Кыргызстан», Бишкек, 2023)

Начиная с 2006 и по 2014 г. основным донором «ADRA Кыргызстан» стала ассоциация „DaneAge“, финансирование которой в Дании осуществляется за счет членских взносов ее участников. Финансирование было открыто после встречи руководителей «ADRA Кыргызстан» и ассоциации в рамках Всемирного конгресса пожилых людей в 2006 г. Более того, средств, собранных участниками „DaneAge“ хватало на ведение деятельности ADRA еще в течение двух лет. В 2026 г. проекты «ADRA Кыргызстан» были отобраны для финансирования национальным комитетом ежегодного благотворительного марафона в Дании, однако после 2018 г. крупных доноров у организации не было. Поэтому сегодня деятельность специалистов в ADRA фактически ведется на волонтерских началах, равно как и в группах самопомощи, поскольку те уже институционально развиты и устойчивы. Единственным исключением стал небольшой грант, полученный в рамках конкурса, устроенного головным офисом международной сети ADRA, реализованный в период COVID-19 в форме развоза горячего питания для пожилых — участников групп самопомощи.

Как специалисты Ресурсного центра, так и «ADRA Кыргызстан» отметили, что достаточно сложно выстраиваются их отношения с представителями бизнеса как с донорами, поскольку они участвуют в разовых акциях, часто приуроченных к дням национальных и религиозных праздников, но не готовы оказывать помощь систематически. Крупный же бизнес, как правило, имеет в структуре отдел корпоративной социальной ответственности, который и занимается распределением благотворительных средств, как правило в пользу детей или на организацию спортивных мероприятий. Подобная ситуация складывается в том числе и потому, что не принят закон, обеспечивающий бизнес льготами в случае, если предприятие систематически занимается благотворительной деятельностью и поддерживает социальные проекты.

Подводя итог данному разделу, отметим, что пожилые граждане КР сталкиваются с целым комплексом проблем, вызванных полным или частичным прекращением трудовой деятельности, изменением или утратой социальных контактов и ролей, ухудшением здоровья, трансформацией семейных отношений, высоким уровнем миграции и т.д. Вышеуказанные проблемы определяют востребованность социальных услуг среди данной возрастной группы. При достаточно высоком спросе со стороны пожилых граждан государственная политика Кыргызской Республики в отношении пожилых не способна в полной мере закрыть их потребности в социальном обслуживании. А финансирование (в первую очередь зарубежное) программ НПО, направленных на пожилых, в последние годы существенно сокращается. Сложившуюся ситуацию можно решить при внесении изменений в государственную политику в сфере пожилых людей, усилении активной государственной поддержки и совместном участии различных неправительственных организаций и бизнес сообщества.

Определенные действия в этом направлении уже проводятся. Министерство труда, социального обеспечения и миграции КР совместно со Светланой Баштовенко (экспертом UNFPA по вопросам старения, руководителем Ресурсного центра для пожилых, координатором геронтологической сети „AgeNet International“) разработало проект Национальной концепции активного долголетия, которая содержит анализ положения пожилых людей, обоснование необходимости разработки политики активного долголетия, а также предложения по ее содержанию, которое должно быть определено

и закреплено в нормативных документах Кыргызской Республики. Концепция предполагает замену преобладающей сейчас парадигмы, состоящей в предоставлении поддерживающей социальной помощи пенсионерам, политикой, обеспечивающей расширение их прав и возможностей, создание экономической и правовой базы, позволяющей гражданам страны брать на себя ответственность за качество собственной жизни и свое благополучие в пожилом возрасте [AgeNet International 2023].

Опыт реализации модели групп самопомощи пожилых общественными организациями Кыргызской республики в контексте Концепции активного долголетия является перспективным и работающим инструментом повышения качества жизни пожилых граждан.

Раздел 3. Деятельность кризисных центров в оказании помощи жертвам домашнего насилия

На сегодняшний день внутрисемейное домашнее насилие как акт реализуемого в различных формах принуждения по отношению к женщинам как к членам семьи ради приобретения власти над ними [Саламова 2018] остается проблемой мирового масштаба. По данным Всемирной организации здравоохранения, изучавшей вопрос распространения домашнего насилия в более чем 160 странах, не менее 736 млн. женщин подвергались различным видам домашнего насилия, среди которых самыми распространенными являются физическое, психологическое, сексуальное и экономическое насилие [Violence Against Women Prevalence Estimates 2018]. Сыграл отрицательную роль и фактор пандемии COVID-19, в период которой во многих странах значительно выросло число зафиксированных случаев домашнего насилия в отношении женщин. К числу таковых относится и Кыргызстан, в котором, согласно оценке представленной в исследовании организации «ООН-женщины», 31% информантов сообщало, что они или их знакомые подверглись той или иной форме насилия в период пандемии [Measuring the shadow pandemic... 2021].

Представленные данные, свидетельствующие о стабильно высоком уровне семейно-бытового насилия в отношении женщин в Кыргызстане, подтверждают и материалы Национального статистического комитета Кыргызской Республики. В соответствии с ними за последние годы значительно выросло число обращений в кризисные центры, суды аксакалов или иные специализированные учреждения в связи со случаями домашнего насилия. Так, если в 2016 г. было зафиксировано 6 тыс. подобных случаев, то в 2022-м их уже больше 8 тыс. При этом большинство пострадавших — молодые женщины в возрасте 18–34 лет, состоящие в незарегистрированных отношениях либо разведенные и имеющие детей. Одновременно фиксируется рост числа выданных временных охранных ордеров по фактам семейного насилия: 7053 в 2016 г. против 8254 в 2022 г. [Национальный статистический комитет Кыргызской Республики Семейное насилие...2021]. Это, с одной стороны, свидетельствует о том, что жертвы домашнего насилия, располагая необходимой информацией о возможных в их случаях вариантах получения помощи, стали чаще обращаться с заявлениями в органы правопорядка, а те в свою очередь — оперативнее

реагировать на факты семейного насилия. Другая причина заключается в ранее упомянутом общем росте числа случаев домашнего насилия из-за обострения социального напряжения в семьях в период пандемии.

Однако статистические данные также свидетельствуют, что крайне ограниченный процент заявлений заканчивается судебным разбирательством в рамках уголовного делопроизводства. В 2016 г. таковых насчитывалось 199, в 2022 г. — 496, то есть не более 3 и 6% соответственно от общего числа зафиксированных случаев семейного насилия. Рост числа случаев гендерного насилия, зарегистрированных в последнее время в Кыргызстане, равно как и сохранение общего высокого уровня безнаказанности лиц, совершивших насилие, привлекло внимание Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который рекомендовал органам власти активизировать усилия как по оказанию помощи жертвам, пережившим различные формы насилия, так и по привлечению к ответственности лиц, совершивших насилие [Заключительные замечания... 2021].

Стоит отметить, что проблематика домашнего насилия вызывает интерес среди зарубежных исследователей. Сфокусировано на ней и внимание представителей научного сообщества Кыргызской Республики. Обращаясь к изучению феномена домашнего насилия, наибольшее внимание исследователи уделяют вопросам культурных и социальных барьеров, препятствующих обращению женщин за помощью [Childress 2018; Childress et al. 2022], описанию опыта жертв домашнего насилия [Childress, Panchanadeswaran, Joshi 2021] и стратегий их жизнеустройства после выхода из зоны влияния агрессора [Childress, Gioia, 2018], пробелам в правовой системе, позволяющим агрессорам уходить от ответственности [Childress, Hanusa 2018], отдельным практикам оказания помощи жертвам домашнего насилия [Мадышева и др. 2021; Мусаева 2018; Тугельбаева 2018; Стадникова 2023] и необходимости формирования комплексной системы помощи [Zaleski et al. 2019], в том числе для предотвращения случаев фемцида [Ефимова 2022].

Как отмечает большая часть исследователей, в Кыргызстане заложена законодательная основа для защиты прав жертв домашнего насилия. В 1996 г. Кыргызская Республика ратифицировала международную Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая, в свою очередь, обязывает страну защищать

права в отношении женщин и девочек³³. В 2003 г. был принят закон «О социально-правовой защите от насилия в семье»³⁴, который потерял силу в 2017 г. в связи с принятием закона «Об охране и защите от семейного насилия», в котором были уточнены права и обязанности субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, порядок их взаимодействия³⁵. Одним из таких субъектов являются консультативно-профилактические центры (кризисные центры), основной задачей которых является организация оказания социально-психологической, правовой, медицинской помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия. На базе кризисного центра в соответствии с законом также может располагаться центр временного пребывания для лиц, пострадавших от семейного насилия (убежище).

На сегодняшний день в Кыргызстане действует 18 кризисных центров³⁶: 17 из них действуют в форме некоммерческих организаций, а в 2019 г. был открыт первый муниципальный кризисный центр «Аялзат». 13 кризисных центров также являются членами Ассоциации кризисных центров. Во всех кризисных центрах действуют телефоны доверия, оказываются услуги психологического и правового консультирования. В нескольких кризисных центрах жертвам домашнего насилия также предоставляют убежища. Параллельно кризисные центры занимаются деятельностью по профилактике домашнего насилия посредством организации образовательных программ, проведения конференций и круглых столов, сотрудники кризисных центров публично выступают в СМИ.

³³ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Резолюция 34/180 от 18 декабря 1979 г. // Генеральная Ассамблея ООН: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 04.09.2023).

³⁴ Закон Кыргызской Республики № 62 от 25 марта 2003 г. «О социально-правовой защите от насилия в семье» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1186> (дата обращения: 05.09.2023).

³⁵ Закон Кыргызской Республики № 63 от 27 апреля 2017 г. «Об охране и защите от семейного насилия» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111570> (дата обращения: 05.09.2023).

³⁶ Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (2023). Телефоны и контакты кризисных центров. Доступно по ссылке: <https://mlsp.gov.kg/ru/telefony-i-kontakty-krizisnyh-czetrov/> (дата обращения: 05.09.2023). Нет в списке

Практика показывает, что обращаться именно в кризисные центры жертв насилия побуждает целый комплекс причин. Первая из них — сохранение ситуации систематического насилия даже после обращения в органы правопорядка. Последние при этом располагают только арсеналом карательных мер, которые не всегда подходят, если речь идет о вмешательстве в сферу семейно-бытовых отношений. Ситуация осложняется и тем, что большая часть жертв после подачи заявления склонна забирать его спустя некоторое время, используя данный инструмент исключительно для запугивания лица, совершившего насилие, как правило, супруга. Ситуация несколько меняется, если жертвами насилия становятся еще и дети, но даже в этом случае они не могут быть изъяты из семьи без решения соответствующего социального органа.

Жертвы насилия зачастую скрывают сложившуюся ситуацию, поскольку испытывают серьезное давление со стороны окружения, в частности, со стороны своей родительской семьи, которая нередко встает на сторону лица, совершившего насилие. В ином случае члены родительской семьи самоустраняются как сторона, которая может принять участие в разрешении проблемы семейного насилия, в силу сложившихся у представителей старшего поколения традиционных представлений о брачных отношениях. В результате женщины не располагают достаточным количеством ресурсов для того, чтобы иметь возможность «изолироваться» от виновника агрессии, как то: наличие собственной или съемной жилплощади, какого-либо профессионального образования — и, как следствие, испытывают трудности с трудоустройством.

Наконец, информация о кризисных центрах, а именно их контакты и виды помощи, которые могут быть предоставлены жертвам семейного насилия, находятся в открытом доступе на сайтах и в социальных сетях, что облегчает сам доступ к психологической, правовой, реабилитационной и интеграционной помощи лицам, подвергшимся насилию. Значительное преимущество при этом в части оказания помощи имеют кризисные центры, располагающие убежищем, поскольку кратковременное или долговременное проживание в нем позволяет клиенткам кризисного центра выиграть время, необходимое для нормализации их жизнеустройства вне пределов досягаемости агрессора.

Для исследования особенностей работы кризисного центра с женщинами, пережившими домашнее насилие, было проведено изучение

опыта деятельности одной из таких организаций, а именно кризисного центра «Сезим», расположенного в г. Бишкек. Выбор данной организации был обусловлен несколькими факторами. Во-первых, кризисный центр «Сезим» является одной из первых организаций подобного типа на территории Центральной Азии. Во-вторых, на протяжении более 20 лет в организации было реализовано множество программ по оказанию помощи жертвам домашнего насилия, в том числе с привлечением международного финансирования. В-третьих, кризисный центр на постоянной основе сотрудничает с органами власти в том, что касается законотворчества в сфере защиты прав жертв домашнего насилия. Наконец, кризисный центр «Сезим» является одной из нескольких организаций подобного типа, имеющих убежища и реализующих программы краткосрочного и долгосрочного проживания для женщин, подвергшихся насилию. Совокупность перечисленных фактов позволяет охарактеризовать данную общественную организацию как устойчиво действующую, а ее сотрудников рассматривать в качестве экспертов в вопросах, связанных с практикой оказания помощи жертвам домашнего насилия.

3.1. История создания центра «Сезим»

Общественная организация «Кризисный центр “Сезим”» была учреждена в 1998 г. по инициативе Рыскуловой Бюбюсары Рахматовны и других сотрудников убежища «Умут», который, наряду с организацией «Шанс», фактически стал первым кризисным центром на территории не только Кыргызстана, но и Центральной Азии. Появлению центра способствовала резкая интенсификация международного обмена, что сделало возможным открытие на территории Кыргызстана целого ряда некоммерческих организаций, основной сферой деятельности которых стало оказание помощи женщинам, пострадавшим от домашнего насилия. При этом открытию центра предшествовало посещение рядом сотрудников обменных программ в Голландии и Канаде, после чего и произошло отделение части сотрудников и уход их в новую организацию. Более того, к команде сотрудников, уже имевших опыт работы, присоединились новые коллеги — выпускники Кыргызского государственного университета им. И. Арабаева, которые на тот момент дополнительно прошли тренинги для обучения основам оказания помощи жертвам семейного насилия, организованные специалистами Санкт-Петербургской региональной

общественной организации «ИНГО. Кризисный центр для женщин». Первым направлением работы кризисного центра «Сезим» стала горячая линия для жертв домашнего насилия, проект которой был поддержан международной организацией NIVOS (Нидерланды). Спустя некоторое время к этому пункту добавилось открытие шелтера и транзитного социального дома.

Свою миссию сотрудники кризисного центра определяют как защиту прав женщин, оказание пострадавшим от гендерного и семейного насилия правовой, психологической и социальной помощи.

Помимо непосредственной поддержки представителей обозначенной социально уязвимой группы, центр также работает в направлении инициирования и поддержки законодательных инициатив по снижению насилия в семье и обществе Кыргызстана, а также осуществления мер по превенции и снижению уровня гендерного, семейного насилия и торговли людьми в Кыргызстане. Тем не менее оказание помощи жертвам домашнего насилия остается ключевым направлением деятельности организации.

3.2. Направления деятельности центра

Деятельность организации представлена широким спектром направлений, о чем свидетельствуют материалы интервью, проведенных с директором кризисного центра, руководителем транзитного социального дома «Нур» и социальным работником (Приложение 1), а также количественные показатели оказанных в рамках деятельности кризисного центра услуг, таких как психологические и юридические консультации, звонки на «горячую линию», адвокатская защита в судах интересов клиенток кризисного центра, количество последних, пользующихся услугой краткосрочного и долгосрочного проживания в условиях транзитного социального дома (Приложение 4).

В первую очередь на базе кризисного центра действует **круглосуточный телефон доверия** как форма помощи, направленная на первичную психологическую и эмоциональную поддержку, информирование и консультирование клиентов, пострадавших от различных форм насилия, как то: домашнее, сексуальное насилие, проблема созависимости и иные личностные проблемы. При этом растет и процент обращающихся мужчин, — как правило, это звонки, нацеленные на консультацию, связанную с оказанием помощи родственникам в кризисной ситуации. Стоит отметить и рост повторных обращений

в кризисный центр. Если в 2014 г. лишь 1,5 процента позвонивших повторно обращались в «Сезим», записываясь для получения очных юридических или психологических консультаций, то в 2016 г. этот процент вырос до 35.

Следующее направление деятельности связано с предоставлением **юридических услуг, включая адвокатскую защиту в суде**. Как уже было отмечено, растет число обращений с целью получения консультаций: если в 2016 г. было проведено 397 консультаций для 269 человек, то в 2022-м — уже 562 консультации для 356 человек. Отдельно проводились консультации для клиенток, проживающих в транзитном доме. В 2022 г. специалисты «Сезима» начали использовать онлайн-формат для проведения онлайн-консультаций, что особенно важно, поскольку данный кризисный центр работает не только с жителями г. Бишкека, но и других территорий, для которых получение очной консультации представляется сложным в силу невозможности выехать из своего населенного пункта по причине трудных жизненных обстоятельств. «Сезим» также предоставляет своим клиенткам помощь в части адвокатского представительства в судах гражданского и уголовного права, и если в 2016 г. таких случаев было 39, то в 2022-м — уже 54. Увеличивается и число случаев открытия судебного делопроизводства на основании заявления клиенток, проживающих в шелтере. Среди причин обращения клиентов к юристам кризисного центра основными являются расторжение брака, взыскание алиментов и определение место жительства детей. Не более четверти обращений приходится на раздел имущества, получение охранных ордеров и непосредственно запрос на предоставление интересов в суде на основе исковых заявлений. Помимо перечисленных форм помощи, специалисты кризисного центра «Сезим» оказывают содействие в части восстановления или получения документов.

Кризисный центр «Сезим» также предоставляет услуги **психологических консультаций** как индивидуальных, так и групповых для своих клиентов. В штате организации работают психологи и психотерапевт. Работа последнего нацелена на дифференциацию психологических и медицинских проблем клиентов, что при необходимости позволяет рекомендовать им лечение, а также перенаправить в медицинское учреждение. В штате с 2016 г. также работает детский психолог, поскольку клиентки краткосрочной и долгосрочной социальной программы проживают в транзитном социальном доме «Нур» с детьми. В основном к нему обращаются родители с детьми от 3 до 15 лет,

которые оказываются свидетелями или жертвами насилия в семье. Детский психолог предоставляет заключения о психологическом состоянии детей в судебные и следственные органы, проводит занятия с детьми и матерями, групповую и индивидуальную психотерапию. На базе транзитного социального центра «Нур» также развернута группа психологической поддержки.

Обращаясь к статистике, в 2016 г. было проведено 1456 очных консультаций, из которых 1036 — консультации клиенток шелтера и транзитного социального дома, а в 2022-м — 554 консультации в офисе организации, 1321 консультация для клиенток краткосрочной и долгосрочной программ транзитного социального дома «Нур». Основными причинами для обращения к психологу/психотерапевту является проработка ситуаций, связанных с преодолением психологических последствий пережитого домашнего насилия.

Кризисный центр также предоставляет услуги семейной медиации, поскольку спрос на подобные услуги у клиенток растет, равно как и все большее число мужчин — в терминологии сотрудников кризисного центра «Сезим», виновников насилия — по собственной инициативе обращаются в центр, желая разрешить семейный конфликт и прервать цепочку рецидивов, связанных с домашним насилием. Так, несколько лет назад специалисты кризисного центра «Сезим» в лице руководителя центра Рыскуловой Б.Р, психотерапевта, Павловой Д. и психолога Тянь В. проводили тренинги и вели коррекционную работу с виновниками насилия. Сейчас подобной деятельностью занимается кризисный центр «Шанс». Однако представляется крайне сложным оценить эффективность подобного вида деятельности.

У нас к каждой клиентке индивидуальный подход. Мы принимаем все их решения и всегда говорим, что жить с насилием и с насильником нельзя, но выбор за вами. У нас была одна клиентка. Она больше двух месяцев проживала у нас. Жена известного человека. И муж приходил, и было давление на нас и на жену. В общем, мы провели несколько раз семейную консультацию, и это привело к хорошему результату: он понял, что вина лежит на нем. Но наши специалисты с ним очень много работали. Поэтому результаты, конечно, есть, но редкие (руководитель транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Во многом результативность зависит от мужчины: от уровня его интеллектуального развития, воспитания, образа жизни. Играет свою роль в тенденции увеличения количества случаев домашнего

насилия и увеличение числа мужчин с консервативными или даже радикальными религиозными воззрениями, которые придерживаются достаточно строгих правил касательно брачно-семейных отношений.

Программы транзитного социального дома «Нур»

Еще одним важным направлением деятельности кризисного центра является реализация краткосрочной и долгосрочной программ проживания в транзитном социальном доме «Нур». Изначально первый шелтер для краткосрочного проживания в организации «Сезим» начал действовать в 2003 г., когда организация арендовала помещение в микрорайоне Джал. Там шелтер функционировал вплоть до 2005 г., когда государством было выделено помещение, располагавшееся на территории шестой городской больницы г. Бишкек. На протяжении следующих 15 лет локализация шелтера оставалась неизменной, однако в 2020 г. он был закрыт в связи пандемией и передан властями обратно в ведение 6 городской больницы, поскольку той не хватало помещений для размещения госпитализированных с COVID-19.

Одновременно с шелтером с 2011 г. «Сезим» вел проект «Транзитный социальный дом „Нур“», деятельность которого финансировалась Восточным баварским обществом.

Клиентки, наши бенефициары, которые попали к нам в шелтер, проходили реабилитацию, и им, например, некуда было идти с детьми. Зачастую они не могли снять дом, квартиру, потому что арендаторы не всегда хотели женщинам с детьми сдавать квартиру. И вот такой проект написали, и этот проект поддержало Восточное Баварское общество. То есть наши клиентки реабилитацию прошли, потом им некуда было идти, и мы их принимали на долгосрочное проживание в транзитном социальном доме (руководитель транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

В 2020 г. Восточное Баварское общество выкупило помещение, в котором располагался транзитный социальный дом, в собственность организации «Сезим», и туда же в 2020 г. был переведен шелтер. На сегодняшний день шелтер как краткосрочная программа проживания и транзитный социальный дом как программа долгосрочного проживания сосуществуют в одном доме. Однако все организовано так, что клиентки краткосрочной и долгосрочной программ проживания не пересекаются друг с другом, то есть использованные ими помещения

изолированы друг от друга и участницы каждой программы используют собственную инфраструктуру, равно как и разные входы.

На сегодняшний день вместимость дома предполагает одновременное проживание 25 человек — женщин с детьми: 12 — в рамках краткосрочной программы и 13 — долгосрочной, включая детей. Каждая семья имеет в своем распоряжении комнату. Максимальный срок проживания в шелтере составляет месяц, а программа долгосрочного проживания предполагает возможность проживания до года. В исключительных случаях кризисный центр «Сезим» может продлить клиентке сроки проживания в транзитном социальном доме, если, например, она находится в процессе судебного разбирательства и не имеет своего жилья либо не может арендовать его. Однако, учитывая количество желающих получить место в транзитном социальном доме, кризисный центр «Сезим» принимает клиентов в долгосрочную программу только при выполнении ими определенных условий:

В долгосрочную программу мы берем женщин, которые мотивированы, которые хотят изменить свою жизнь. Но у нас основные условия, чтобы женщина нашла работу, постоянную работу, потому что долгосрочную программу у нас частично должны оплачивать клиентки. То есть в краткосрочной программе все бесплатно: проживание, питание, все-все-все. А долгосрочная программа проживания у нас платная. Так, если в комнате две семьи проживают — 3000 сом, а если женщина, например, у нас с четырьмя детьми проживает — вот она занимает одну комнату и оплачивает 5000 сом (руководитель транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

В шелтер женщины — жертвы домашнего насилия попадают, как правило, позвонив по горячей линии, либо они могут быть перенаправлены из шелтеров других кризисных центров, либо их напрямую направляют в «Сезим» некоммерческие организации — партнеры или органы опеки и попечительства. Клиентка получает право заселиться в шелтер на следующих основаниях:

У нас есть документация: карточка приема клиента, контракт, правила проживания. Она [клиентка] пишет заявление, заполняет анкету обратной связи, чтобы она могла позже отзыв нам написать. Вот в этих документах оговариваются правила проживания, кто за что несет ответственность. Все это заполняется, подписывается, и клиентка начинает у нас жить (социальный работник транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Следующие две недели являются адаптационным периодом: клиентка обживаетеся в шелтере, параллельно контактируя с разными специалистами в зависимости от ее потребностей.

Каждая вторая женщина, проживающая в шелтере, нуждается в проведении судмедэкспертизы для снятия побоев. В связи с этим у центра «Сезим» в рамках одного из грантовых проектов заключено соглашение с поликлинической больницей на оказание медицинских услуг. На основании этого соглашения клиентки центра также могут пройти медицинское обследование у невролога, гинеколога, травматолога, окулиста, у специалистов узкого профиля. Они могут привести на прием к педиатру своих детей. Кризисный центр также оплачивает все лекарства, назначаемые врачами. В соответствии с условиями гранта врач-травматолог обязательно заполняет стамбульский протокол, в котором фиксируются все травмы, нанесенные клиентке. Специалисты «Сезима» отмечают, что для них подобный протокол является очень важным документом, поскольку далеко не все женщины, подвергшиеся насилию, готовы писать заявление в милицию, после которого им дают направление на судмедэкспертизу. Соблюдение всех формальных процедур они воспринимают как бюрократический барьер. Серьезным препятствием для них является и психологический дискомфорт: они стыдятся своего статуса жертвы, не желают показываться на публике со следами побоев, считая, что окружающие будут осуждать их.

Поэтому одним из самых важных компонентов, который оказывает благотворное влияние на адаптацию клиенток, является атмосфера соучастия. В шелтере выстраиваются и новые социальные связи, которые продолжают уже вне пределов транзитного социального дома:

Женщины у нас живут здесь разные, с разным социальным положением. Бывает так, что богатые, состоятельные клиентки, а такие тоже к нам попадают, потом приглашают к себе на работу тех, с кем подружилась здесь. Взаимовыручка, дружба, теплые человеческие отношения у нас здесь завязываются (социальный работник транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Помимо прохождения обязательной процедуры медобследования, в шелтере в обязательном порядке клиентки должны посещать групповые занятия, целью которых является информирование клиенток о возможностях, которыми они располагают для разрешения сложившейся конфликтной ситуации в семье и последующего жизнеустройства.

Мы говорим и о том, что желательно каждый день участвовать в групповых занятиях. Мы хотим, чтобы они получили информацию, вынесли что-то полезное для себя. Потому что некоторые даже не знают, что такое охранный ордер. Например, одна из сотрудниц, которые работают на горячей линии, юрист. И она всегда, когда поступают новые клиентки, говорит, что такое охранный ордер, как защитить себя, куда обращаться, — все это она говорит (руководитель транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Сотрудники кризисного центра также помогают в подготовке различных документов (справок, ходатайств, заявлений и т.д.), в том числе, чтобы они могли оформить все возможные пособия. Для этого сотрудники кризисного центра связываются с органами опеки и соцзащиты по месту жительства клиентки, чтобы процесс оформления занял меньшее количество времени. Процесс оформления пособий при этом часто осложняется тем, что в стране очень силен фактор внутренней трудовой миграции, тогда как оформление пособия привязано к месту жительства.

На постоянной основе кризисный центр «Сезим» сотрудничает с Управлением социального развития Первомайского района, и туда направляются клиентки, которые нуждаются в устройстве детей в дошкольные и школьные учреждения.

Что касается психологической поддержки, то раз в неделю также проводится группа самопомощи и один раз — групповые занятия с психологом в форме арт-терапии, танцевально-двигательной терапии, фильмотерапии, музыкотерапии. По желанию предоставляются индивидуальные психологические консультации. Значительная часть клиенток также нуждается в юридических консультациях, помощи в восстановлении документов, юридическом сопровождении их дел в судах.

Сотрудники центра «Сезим» отмечали, что они стараются некоторое время отслеживать дальнейшую судьбу своих клиенток после того, как они покидают шелтер. Мониторинг, однако, осложняется все тем же феноменом сильной внутренней миграции: 80% клиенток, проживавших в шелтере — это жительницы регионов, и после возвращения в родной населенный пункт их судьбу бывает сложно отследить. Многие из них негативно воспринимают дальнейшее поддержание связи с сотрудниками кризисного центра, поскольку скрывают факт своего пребывания в шелтере от семьи и окружающих, и полагают это вмешательством в их личную жизнь. В результате

кризисный центр нередко сталкивается со случаями рецидива, когда бывшая клиентка снова становится жертвой домашнего насилия и возвращается в шелтер. В то же время бывают случаи, когда бывшие клиентки, дальнейшее жизнеустройство которых складывается благополучно, становятся волонтерами транзитного социального дома «Нур» либо даже сотрудниками кризисных центров, органов опеки и попечительства, органов социальной защиты. Другими словами, они возвращаются в эту систему уже в качестве профессионалов, способных оказывать помощь тем, кто попал в схожую ситуацию.

Несколько иначе выстраивается работа с клиентками транзитного социального дома. В первую очередь они официально оформляют тот же набор документов, что и клиентки шелтера, и заверяют их своей подписью, обязуясь соблюдать правила транзитного социального дома. Однако здесь они уже более свободно распоряжаются собственным временем и уже, как правило, определились с теми целями, достижение которых позволит им обустроить жизнь после выбытия из транзитного социального дома. В первую очередь они заинтересованы в получении образования и трудоустройства. Многие клиентки транзитного социального дома либо уже трудоустроены, либо достаточно быстро находят работу, и в таком случае препятствием для того, чтобы покинуть транзитный социальный дом, становится только отсутствие какого-либо жилого помещения. Но как только это вопрос решается, большая часть клиенток практически сразу съезжает:

Когда я пришла, было три женщины. У одной женщины дочка была, и еще одна девушка — у нее сын был. Эти две девушки сейчас ушли. Одна девушка вроде как устроилась на работу, нашла квартиру с подселением, так как у нее дочка 7–8 лет уже, и она ушла на квартиру, переехала. А вторая девушка, у нее с мужем были конфликты, проблемы. Она у мужа отобрала свою квартиру, подала на него в суд, и так как эта квартира ее, то она ушла на свою квартиру (женщина, 23 года, клиентка транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Фактором ротации клиентской аудитории транзитного социального дома также становится психологическая готовность клиенток к самостоятельной жизни и осознание того, что место, которое они занимают на данный момент, может быть необходимо тому, кто находится в более трудной жизненной ситуации:

Мы-то уже немножко восстановились. Много женщин, которые тоже находятся в ситуации куда хуже моей. Хочется как-то, чтобы место

освободилось, чтобы они тоже в комфортных условиях проживали, как мы живем. Я стараюсь именно потому, чтобы место освободить, а то мы занимаем комнату (женщина, клиентка транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Как уже было отмечено, клиентки долговременной программы проживания в значительной степени свободны в своем расписании. В транзитном социальном доме для них действует несколько правил: они сами по очереди осуществляют уборку и готовят. Продукты бесплатно предоставляет кризисный центр «Сезим». Как правило, вечером их посещает психолог и организует для них групповые занятия, чаще всего с использованием фильмотерапии. Вход и выход из транзитного социального дома осуществляется свободно, единственным условием является то, что клиентка обязана сообщить, куда она уходит, и также она не имеет права разглашать посторонним лицам информацию о нахождении транзитного социального дома. В частном доме, где располагается центр, воплощен ряд решений, связанных с безопасностью клиенток:

На двери стоит домофон с камерой, без разрешения никто не зайдет, пока дверь не откроет девушка, сотрудник-волонтер. Стоят камеры во дворе сзади, при выходе стоят камеры в доме. В кабинете девочек-волонтеров и в коридоре стоит камера (женщина, 23 года, клиентка транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

Посменно в течение 24 часов в доме дежурят волонтеры, чтобы в случае необходимости помочь клиенткам — например, оказать помощь в уходе за ребенком. Клиентки также обращаются к волонтерам с просьбами в закупке каких-либо вещей или продуктов, медикаментов. Другими словами, волонтеры — это связующее звено между центральным офисом кризисного центра и транзитным социальным домом.

3.3. Проблемы ресурсного обеспечения деятельности центра

Кризисный центр «Сезим», открывшийся в 1998 г., длительное время вынужден был функционировать в условиях жестких ресурсных ограничений. В первую очередь это касалось отсутствия помещения, которое находилось бы в их собственности. Длительное время ежегодная оплата аренды помещения производилась за счет грантовых средств. Аренду офиса оплачивал частный благотворительный фонд «Даймс» (DIMES), а транзитного социального

дома — Восточное Баварское общество. Оба помещения были куплены теми же спонсорами в 2015 и 2020 г. соответственно. Более того, фонд «Даймс» начиная с 2009 г. оказывает основную финансовую поддержку программной деятельности кризисного центра «Сезим». По словам руководительницы центра «Сезим», до сих пор 80% бюджета организации составляет международное финансирование. Так, например, деятельность транзитного социального дома финансирует USAID в рамках программы «Жигердуу Жарандар». На эти средства закупаются продукты питания, гигиенические средства для клиентов, оплачиваются коммунальные расходы. Еще одним донором является посольство Швейцарии в Кыргызстане в рамках проекта „ProVictims“, которое финансирует предоставление клиентам медицинских, юридических и психологических услуг. Руководительница ресурсного центра, однако, полагает, что доля международного финансирования в структуре бюджета организации должна постепенно уменьшаться либо у организации должно быть не менее 5–6 иностранных доноров, чтобы в случае окончания какого-либо гранта не пострадала общая программная деятельность. Другой проблемой остается возможность появления закона об иноагентах по аналогии с таковым, принятым в России, что с высокой долей вероятности лишит кризисный центр большей части финансирования, поэтому в перспективе они склоняются к большей диверсификации бюджета.

Помимо грантовых средств, кризисный центр «Сезим» на протяжении 6 лет участвует в конкурсе социального заказа и в течение нескольких лет подряд получает его. Практически все эти средства идут на оплату транспортных расходов для клиентов, ранее они также уходили на оплату медицинских услуг, пока кризисный центр не начал реализовывать проект „ProVictims“. На сегодняшний день деньги, выделяемые государством в рамках социального заказа, также идут на улучшение условий в транзитном социальном доме, например на приобретение постельного белья, кухонного оборудования и бытовой техники.

Кризисный центр на сегодняшний день активно ищет спонсоров среди местных компаний, для того чтобы у них появилась возможность расширить кухню транзитного социального дома, пристроить зал для групповой терапии. Разовые платежи в пользу кризисного центра делают крупные бизнес-предприятия, такие, как компания «Шоро», занимающаяся производством традиционных киргизских напитков, или «Тонус-мед» после проведения ими благотворительных спортивных марафонов.

Кризисный центр также организует сборы через социальные сети: Иногда, если клиентка выбыла у нас, но позвонила и нуждается, например, в помощи при неизлечимой болезни, то мы через наши соцсети объявляем сбор и открываем электронный кошелек, чтобы граждане могли ей помочь (социальный работник транзитного социального дома «Нур», Бишкек, 2023).

При этом боксы для сбора благотворительных средств кризисный центр не использует. Нет в штате организации и такого специалиста, как фандрайзер, не используют сотрудники кризисного центра и такой инструмент, как краудфандинговые платформы. Тем не менее на страницах кризисного центра в социальных сетях размещены все реквизиты организации, и периодически как частные, так и юридические лица отправляют пожертвования, используя данный канал. Например, с октября 2022 г. компания «Марин Хиллс» каждые 3 месяца перечисляет по 1000 долларов на нужды клиенток центра. Корейская компания «Дженма» приобрела для кризисного центра новый холодильник.

И по словам сотрудников, все благотворители выходят на них сами, в особенности в периоды наступления религиозных праздников. В крайне редких случаях происходит и обратная коммуникация, когда сотрудники центра просят постоянных спонсоров оказать помощь конкретной клиентке. Дополнительно пополняют бюджет организации платные консультации, которые проводят психологи в офисе кризисного центра для жителей г. Бишкек, не являющихся клиентами кризисного центра. Но поскольку в кризисном центре отсутствует кассовый аппарат, оплата услуг психолога оформляется как частное благотворительное пожертвование.

3.4. Взаимодействие с органами власти и государственными учреждениями

Начиная с 2000-х гг. кризисный центр «Сезим» очевидно стремится к выстраиванию партнерских отношений с органами власти, доказательством чего являются разнообразные меры поддержки со стороны государства. Так, начиная с 2005 г. мэрия города Бишкек выделила помещение под деятельность шелтера, равно как и взяла на себя оплату коммунальных услуг. При поддержке Министерства труда и социального развития Кыргызстана кризисный центр является исполнителем государственного социального заказа, за счет которого был реализован целый ряд проектов, к числу которых относятся:

1. «Социальная поддержка для семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» (2012–2014 гг.);
2. «Предоставление социальных услуг лицам, пострадавшим от семейного насилия. Профилактика семейного насилия» (сроки реализации: 2015–2016 гг.);
3. «Развитие геронтологической услуги» (2017 г.);
4. «Комплексная помощь жертвам насилия в семье» (2018–2019 гг.);
5. Поддержка транзитного социального Дома "Нур" (2022 г.).

Кризисный центр «Сезим» оказывает образовательную и методическую поддержку государственным учреждениям в форме проведения тренингов, семинаров и конференций, посвященных вопросам работы со случаями домашнего насилия. Так, например, в октябре — ноябре 2014 года в рамках партнерского проекта «Расширение доступа и институционализация социального обслуживания в рамках гендерного и домашнего насилия в северных регионах Кыргызстана» с Министерством социального развития Кыргызской Республики было организовано 7 тренингов «Обучение методам первичной комплексной помощи пострадавшим от разных видов насилия» для представителей кризисных центров, государственных учреждений социального обслуживания, медицинских работников и сотрудников милиции в Таласской, Иссык-Кульской и Нарынской областях.

Достаточно плотно работает кризисный центр с Министерством здравоохранения, а также учреждениями здравоохранения Кыргызской Республики. В рамках проекта «Защита женщин и девочек от дискриминации и насилия» была проведена работа с Объединенным центром семейной медицины Ленинского района г. Бишкек (ОЦСМ) по внедрению инструментов оказания помощи жертвам насилия, в частности стамбульского протокола. Дополнительно на базе ОЦСМ были проведены тренинги по алгоритмам работы с жертвами насилия, а также распространены информационно-методические материалы на тему выявления и первичного консультирования жертв домашнего насилия. В 2022 г. также было выпущено пособие для медицинских сестер «Раннее выявление и первичная помощь при домашнем насилии», совместно с Ассоциацией специалистов по сестринскому делу Кыргызстана проведена образовательная программа для представителей младшего медицинского персонала «Выявление домашнего насилия и оказание первичной медико-санитарной помощи женщинами их семьям».

Другим направлением, по которому кризисный центр «Сезим» координировал свою деятельность с органами власти, является

лоббирование законов, направленных на ликвидацию дискриминации в отношении женщин и защиты прав жертв домашнего насилия. При содействии специалистов центра в 2016 г. был принят закон, запрещающий проведение религиозных брачных обрядов с несовершеннолетними, а в 2017 г. — закон «Об охране и защите от семейного насилия». Со своей стороны Министерство труда, социального обеспечения и миграции привлекает специалистов кризисного центра в качестве экспертов к разработке государственных стандартов услуг кризисных центров и типовой коррекционной программы для виновников насилия³⁷, порядка оказания помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия³⁸.

При поддержке государства кризисный центр развивает направление семейной медиации. В 2020 г. «Сезим» получил от Министерства образования и науки Кыргызской Республики лицензию на образовательную деятельность по таким направлениям, как семейная медиация, коррекционные программы для лиц — виновников насилия и основы психосоциального консультирования. Кроме того, с Министерством труда и социального развития был подписан меморандум о сотрудничестве в области семейной медиации. На текущий момент времени кризисный центр «Сезим» является одной из ведущих площадок, готовящих специалистов сфере семейной медиации в Кыргызстане.

Наконец, в 2018 г. кризисным центром сроком на 5 лет был подписан меморандум «О сотрудничестве и взаимодействии в области защиты прав и интересов женщин и семьи» с омбудсменом Кыргызской республики.

Таким образом, уровень координационной работы кризисного центра с представителями органов власти и государственного сектора социальных услуг может быть охарактеризован как достаточно высокий.

³⁷ Министерство юстиции Кыргызской Республики. *Типовая коррекционная программа по изменению насильственного поведения для лиц, совершивших семейное насилие*. Доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/14843> (дата обращения: 21.09.2023). Нет в списке.

³⁸ Постановление Правительства Кыргызской Республики № 390 от 1 августа 2019 г. «О порядке осуществления охраны и защиты от семейного насилия» // Министерство юстиции Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/14713?cl=ru-ru> (дата обращения: 21.09.2023).

Подводя итог данного раздела отметим, что в 90-е годы проблемы гендерного и семейного насилия в Кыргызстане были глубоко латентными и закрытыми для общественного и политического обсуждения, но образование общественных организаций в форме кризисных центров обратило внимание органов власти и населения в сторону поддержки жертв, подвергшихся домашнему насилию.

Сильной стороной деятельности кризисного центра «Сезим» является осуществление различных направлений деятельности: юридическая консультация и адвокатское представительство в судах, психологическая помощь и семейная медиация, посредничество в получении клиентками кризисного центра медицинских и образовательных услуг, содействие трудоустройству, организация проживания в рамках краткосрочной и долгосрочной программ в транзитном социальном доме. Партнерские отношения, выстраиваемые как с органами опеки и попечительства и социальной защиты, в том числе регионального уровня, так и с зарубежными донорами и представителями местных бизнес-структур, позволяют организации концентрировать достаточное количество ресурсов для осуществления своей программной деятельности. Зрелость организации также проявляется в том, что они являются исполнителями социального заказа и, соответственно, с точки зрения органов государственной власти, выстраивают свою работу на принципах прозрачности. Косвенно это подтверждается и тем, что организация ежегодно проводит финансовый аудит своей деятельности. В пользу организации говорит и наличие трехлетних стратегических планов развития, в которых они определяют приоритетные направления своей деятельности на несколько лет вперед. Заслугой кризисного центра «Сезим» также является и то, что они на основе собственного опыта и опыта зарубежных организаций выстроили и апробировали многоступенчатый алгоритм работы с клиентами, который может быть успешно применен в поле деятельности других организаций, работающих с жертвами семейного насилия.

Слабостью организации остается ее сильная зависимость от зарубежного финансирования. Но такая ситуация обусловлена недофинансированием некоммерческого сектора, занимающегося вопросами преодоления различных форм гендерного насилия, со стороны государства и отсутствием системной помощи со стороны бизнес-структур. В то же время у руководства организации есть понимание необходимости диверсификации бюджета в отношении источников доходов, поэтому в качестве одного из перспективных направлений

своей деятельности они рассматривают внедрение платных и частично платных образовательных, адвокатских, консультационных и социальных услуг, поскольку это позволит центру выйти на частичное самофинансирование, независимое от государственных и международных доноров.

В целом в Кыргызской Республике «спрос» на услуги, предоставляемые кризисными центрами, остается стабильно высоким. Более того, существующие общественные кризисные центры уже не в состоянии справиться с возрастающим количеством случаев домашнего насилия, о которых им становится известно. Очевидно и то, что пока не работает в полной мере система межведомственного взаимодействия, позволяющая женщине-жертве получить комплексную помощь, а агрессора привлечь к административной или уголовной ответственности. Другими словами, несмотря на качественное оказание помощи жертвам домашнего насилия со стороны некоммерческих организаций, они не в состоянии охватить услугами всех нуждающихся. Текущее же участие государства в разрешении проблемы домашнего насилия представляется несоразмерным ее масштабам.

Отягощающим ситуацию фактором является территориальная диспропорция кризисных центров. Если в городе Бишкек, Ошской и Иссык-Кульской областях действуют одновременно не менее четырех организаций подобного типа, то в Нарынской, Джалал-Абадской, Таласской и Баткенской областях — только по одной.

Представляется перспективным в части расширения оказания помощи жертвам домашнего насилия открытие новых кризисных центров под эгидой государства по примеру центра «Аялзат». Среди дополнительных мер, также содействующих развитию системы помощи женщинам, подвергшимся семейно-бытовому насилию, может стать дофинансирование государством действующих общественных кризисных центров с целью создания при них убежищ для краткосрочного и долгосрочного пребывания женщин с детьми, а также открытия программ семейной медиации.

Заключение

Сфера социального обслуживания Кыргызской Республики долгое время находилась и до сих пор находится под влиянием советской модели социальной защиты, которая включает в себя социальные льготы, пособия и систему стационарных учреждений. За последние три десятилетия в Республике был осуществлен ряд реформ на уровне отдельных программ, в том числе и по увеличению государственных пособий, внедрению социального контракта как альтернативы ежемесячных выплат малоимущим гражданам, предоставлению возможности неправительственным организациям оказывать социальные услуги на условиях социального заказа и т.д. Тем не менее до сих пор сохраняются значительные пробелы как в законодательных положениях, так и в доступе нуждающихся к социальным услугам. Альтернативным способом повышения благосостояния граждан может стать включение НКО и бизнеса в систему социального обслуживания, которые способны расширить спектр предоставляемых услуг и их качество.

Некоммерческий сектор Кыргызской Республики характеризуется достаточно высокой активностью, а также ярко выраженной зависимостью от грантов зарубежных доноров, поскольку системная благотворительность, спонсорство со стороны бизнеса, а также государственная поддержка в виде грантов на данный момент пока в стране отсутствует. Подобная зависимость от иностранного финансирования — это огромный риск для стабильного функционирования сектора, учитывая желание властей контролировать денежные потоки, поступающие в НКО от зарубежных доноров. Законодательные инициативы по внесению поправок в закон о некоммерческих организациях, аналогичных российскому закону об инагентах, уже неоднократно обсуждались в органах власти. Если подобный законопроект будет принят, то НКО столкнутся с еще большими проблемами в финансовом обеспечении своей деятельности.

С учетом современных социально-экономических тенденций для некоммерческих организаций Республики актуальна работа с семьями и детьми мигрантов, пожилыми и жертвами домашнего насилия.

В Кыргызстане преобладает традиционно сложившееся представление о приоритетности заботы о пожилых гражданах в кругу семьи, детей, внуков и близких, местный менталитет исключает активный выход в общество женщин, в том числе пожилого возраста,

что препятствует развитию как государственных, так и негосударственных практик работы с данной категорией граждан. Представители национального большинства (кыргызы) очень редко заявляют о необходимости оказания им помощи. Несмотря на то что в условиях некоммерческого сектора сформировалась и успешно функционирует модель групп самопомощи, тем не менее большая часть пожилого населения не включена в данную деятельность. Учитывая тенденции старения населения, страна нуждается в принятии политики активного долголетия, которая на данный момент еще только разрабатывается и обсуждается заинтересованными структурами. В ситуации, когда на пожилых ложится двойная нагрузка, связанная с воспитанием внуков, чьи родители уехали за пределы страны, повышение качества и доступности социальных услуг, формирование здорового долголетия, создание условий для повышения качества и уровня жизни пожилых граждан чрезвычайно актуальны для социальной политики Кыргызской Республики.

Работа с жертвами домашнего насилия — это традиционное направление для стран Средней Азии. Основной категорией жертв домашнего насилия выступают молодые женщины. Этому способствует возрождение форм социально-культурных практик (кражи невесты, браки по принуждению, ранние браки), которые зачастую ошибочно истолковываются как религиозный обычай, что еще больше ограничивает право женщины самостоятельно распоряжаться своей жизнью. Также распространена практика отказа мужчин от содержания своих «не первых» жен и их детей. Брак, совершенный по религиозным обрядам, не считается официальным, и государство не может гарантировать соблюдение прав этих женщин, кроме обязательных пособий на содержание детей. Основная помощь данной категории женщин оказывается в условиях НКО. На территории Республики функционирует 18 кризисных центров для жертв домашнего насилия, из которых 17 — это некоммерческие организации.

В целом можно отметить, что некоммерческий сектор Кыргызской Республики активно включается в работу с различными категориями граждан, попавшими в трудную жизненную ситуацию, но для его дальнейшей интеграции в систему социального обслуживания населения необходимы государственные инструменты его поддержки, а также развитие корпоративной социальной ответственности бизнеса с целью формирования устойчивости НКО, которые подвержены риску попадания в зависимость от зарубежного финансирования.

Список источников

Нормативно-правовые документы

1. Закон Кыргызской Республики № 111 от 19 декабря 2001 г. «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/943> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
2. Закон Кыргызской Республики № 133 от 26 июля 2011 г. «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203373?cl=ru-ru> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
3. Закон Кыргызской Республики № 170 от 26 мая 2009 г. «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202576?cl=ru-ru> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
4. Закон Кыргызской Республики № 184 от 4 августа 2008 г. «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
5. Закон Кыргызской Республики № 214 от 3 августа 2015 г. «О содействии занятости населения» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111258> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
6. Закон Кыргызской Республики № 33 от 28 июня 1996 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/640?cl=ru-ru> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
7. Закон Кыргызской Республики № 38 от 3 апреля 2008 г. «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202329> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
8. Закон Кыргызской Республики № 57 от 21 июля 1997 г. «О государственном пенсионном социальном страховании» [Электронный ресурс] // Социальный фонд Кыргызской Республики при Кабинете Министров Кыргызской Республики: официальный сайт. URL: http://socfond.kg/ru/legal_acts/70-legal_acts-70-O-ghosudarstviennom-piensionnom-sots/ (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
9. Закон Кыргызской Республики № 62 от 25 марта 2003 г. «О социально-правовой защите от насилия в семье» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции

- Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1186> (дата обращения: 05 сентября 2023 г.)
10. Закон Кыргызской Республики № 63 от 27 апреля 2017 г. «Об охране и защите от семейного насилия» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111570> (дата обращения: 05 сентября 2023 г.)
 11. Закон Кыргызской Республики № 70 от 28 апреля 2017 г. «О государственном социальном заказе» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111577> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 12. Закон Кыргызской Республики № 78 от 26 июня 2021 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики "О некоммерческих организациях", "О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)")» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112273?cl=ru-ru> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 13. Закон Кыргызской Республики № от г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах от 28 июня 1996 года.» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 14. Закон Кыргызской Республики №77 от 31 марта 2023 г. «О волонтерской деятельности» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112560> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 15. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Резолюция 34/180 от 18 декабря 1979 г. [Электронный ресурс] // Генеральная Ассамблея ООН : официальный сайт. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 04 сентября 2023 г.)
 16. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 14.10.2023)
 17. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы [Электронный ресурс] // Кабинет Министров Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 18. Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики № 69 от 10 февраля 2023 года «Об утверждении Государственной программы "Доступная страна" для лиц с инвалидностью и других маломобильных групп населения в Кыргызской Республике на 2023-2030 годы» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/159928> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 19. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 199 от 29 мая 1995 г. «Об утверждении Программы по социальной защите населения Кыргызской Республики на 1995-1996 годы» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции

- Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/36251?cl=ru-ru> (дата обращения: 14 октября 2023 г.)
20. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 287 от 3 июня 2011 г. «О Среднесрочном прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92659> (дата обращения: 03 сентября 2023)
 21. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 390 от 1 августа 2019 г. «О порядке осуществления охраны и защиты от семейного насилия» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/14713?cl=ru-ru> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 22. Программа развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97348> (дата обращения: 14 октября 2023 г.)
 23. Проект Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях». [Электронный ресурс] // Кабинет Министров Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <https://www.gov.kg/ru/nra/s/4192> (дата обращения: 10 октября 2023 г.)
 24. СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ к проекту Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих неправительственных организациях» [Электронный ресурс] // Кабинет Министров Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <https://www.gov.kg/ru/nra/s/4192> (дата обращения: 10 октября 2023 г.)
 25. Стратегия развития страны (2009-2011 годы) [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90220?cl=ru-ru> (дата обращения: 14 октября 2023 г.)
 26. Стратегия развития страны на 2007-2010 годы [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/62531> (дата обращения: 14 октября 2023 г.)
 27. Указ Президента Кыргызской Республики № 26 от 8 февраля 2021 г. «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики » [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430382> (дата обращения: 21 сентября 2023 г.)
 28. Указ Президента Кыргызской Республики № 435 от 12 октября 2021 года « О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года» [Электронный ресурс] // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : официальный сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700> (дата обращения: 03 сентября 2023)

Информационные источники

1. Азиатский Банк Развития (2011). *Краткий обзор гражданского общества в Кыргызской Республике*. Доступно по ссылке: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf> (дата обращения: 21.09.2023).

2. Билайн (2023). *Корпоративная ответственность*. Доступно по ссылке: <https://beeline.kg/corporate-responsibility> (дата обращения: 10.10.2023).
3. Государственная налоговая служба Кыргызской Республики (2023). *Некоммерческие организации*. Доступно по ссылке: <https://cabinet.salyk.kg/nonprofit/journal> (Дата обращения: 10.10.2023).
4. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН (2021). *Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Кыргызстана*. Доступно по ссылке: <https://www.ohchr.org/ru/documents/ concluding-observations/cedawckgzc05-concluding-observations-fifth-periodic-report> (дата обращения: 05.09.2023).
5. Кумтор (2023). *Проекты по развитию общества*. Доступно по ссылке: <https://www.kumtor.kg/ru/category/community-development-projects/> (дата обращения: 21.09.2023).
6. Международная организация труда (2023) *Кыргызская Республика: профиль социальной защиты*. Доступно по ссылке: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_885795.pdf (дата обращения: 20.08.2023).
7. МераКом (2023). *Спонсорство и благотворительность*. Доступно по ссылке: <https://www.megacom.kg/pages/korporativnaya-sotsialnaya-otvetstvennost> (дата обращения: 14.10.2023).
8. Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (2023). *Интерактивная карта получателей государственных пособий*. Доступно по ссылке: <http://195.38.189.101:8088/cissa-map/> (дата обращения: 12.09.2023).
9. Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (2023). *Телефоны и контакты кризисных центров*. Доступно по ссылке: <https://mlsp.gov.kg/ru/telefoniy-i-kontakty-krizisnyh-czetrov/> (дата обращения: 05.09.2023)
10. Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (2023). *Территориальные подразделения*. Доступно по ссылке: <https://mlsp.gov.kg/ru/spravochnik-mtsr/> (дата обращения: 21.09.2023).
11. Министерство юстиции Кыргызской Республики (2023). *Типовая коррекционная программа по изменению насильственного поведения для лиц, совершивших семейное насилие*. Доступно по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/14843> (дата обращения: 21.09.2023)
12. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2017). *Пожилые люди в Кыргызской Республике. Отчет статистического исследования*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/media /publicationarchi ve/f008a6e0-09e4-4e0f-b8b1-b1462869ba73.pdf> (дата обращения: 21.09.2023).
13. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2018). *Социальные тенденции Кыргызской Республики*. Доступно по ссылке: <https://stat.kg/ru/publications/publikaciya-socialnye-tendencii-kyrgyzskoj respublik/> (дата обращения: 10.10.2023).
14. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2021). *Семейное насилие среди женщин и мужчин*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/news/semeynoe-nasilie-sredi-zhenshin-i-muzhchin/> (дата обращения: 03.09.2023).
15. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2023). *Заработная плата*. Доступно по ссылке: <http://www.stat.kg/ru/statistics/trud-i-zarabotnaya-plata/> (дата обращения: 13.09.2023).

16. Официальный сайт кризисного центра «Сезим». *Годовые отчеты кризисного центра «Сезим» 2014–2022*. Доступно по ссылке: <https://sezim.org/nash-tsentr/godovye-otchety/> (дата обращения: 10.09.2023).
17. *Пожилые люди в Кыргызской Республике: 2017–2021* (2022). Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.
18. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (2022). *Пожилые люди в Кыргызской Республике: 2017–2021*. . Доступно по ссылке: <https://www.stat.kg/media/publicationarchive/02fd5fed-2b62-413e-9501-5ebeedbae8c8.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).
19. Ресурсный центр для пожилых (2017). Отчет Ресурсного центра для пожилых за 2016 год. Доступно по ссылке: <https://rce.kg/godovye-otchety/> (дата обращения: 10.09.2023).
20. USAID (2023). Проект «Жигердуу Жарандар». Доступно по ссылке: <https://www.usaid.gov/ru/kyrgyz-republic/fact-sheets/active-communities-jigerduu-jarandar> (дата обращения: 01.09.2023).
21. Российская газета (2023). *Количество получателей соцвыплат в Кыргызстане может вырасти*. Доступно по ссылке: <https://rg.ru/2023/05/10/vmesto-posobiia-kontrakt.html> (дата обращения: 10.09.2023).
22. AgeNet International (2023). *Национальная концепция политики активного долголетия в КР*. Доступно по ссылке: <https://agenet.org.kg/2023/01/nacionalnaya-koncersiya-politiki-aktivnogo-dolgoletiya-v-kr/> (дата обращения: 21.09.2023).
23. Perspectum (2021). *Бакытбек Сагыналы: «Для меня предпринимательство – это помощь людям»*. Доступно по ссылке: <https://perspectum.info/bakytbek-sagynaly-dlya-menyu-predprinimatelstvo-eto-pomoshh-lyudyam-soczialnyj-predprinimatel-iz-kyrgyzstana-o-samorealizaczii-novatorah-i-rabote-v-komande/> (дата обращения: 22.09.2023).
24. UN Woman (2021). *Measuring the Shadow pandemic: Violence Against Women During COVID-19*. Доступно по ссылке: <https://data.unwomen.org/publications/vaw-rga> (дата обращения: 03.09.2023).
25. OECD (2018). *Обзор системы социальной защиты Кыргызстана*. Paris, OECD Publishing. Доступно по ссылке: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305656-ru.pdf?expires=1701075487&id=id&accname=guest&checksum=9A8672C66709705E0725E72B85432831> (дата обращения: 14.10.2023).
26. World Health Organization (2018). *Violence Against Women Prevalence Estimates 2018*. Доступно по ссылке: <https://www.who.int/publications/item/9789240022256> (дата обращения: 03.09.2023).

Литература

1. Арстанбекова М.А. и др. Дома престарелых как стационарные учреждения для медико-социального обслуживания пожилых людей в Кыргызской Республике // Бюллетень науки и практики, 2019, 5 (5): 51–56.
2. Атабекова Н.К. Становление социального государства в Кыргызской Республике: историко-правовой аспект // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований, 2016, 6 (4): 800–805.
3. Джунушалиева Г.Д. Социальное предпринимательство и проблемные регионы // Доклад Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии (УЦА), 2021, 62: 1–40.

4. *Ефимова М.П.* О состоянии фемицида в Кыргызстане // *Право и государство: теория и практика*, 2022, 10 (214): 83–86. doi: 10.47643/1815-1337_2022_10_83.
5. *Замира К.К.* Кыргызская Республика как правовой инструмент защиты прав и свобод лиц с ограниченными физическими возможностями // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*, 2020, 10 (3): 94–97. doi:10.24411/2500-1000-2020-11171.
6. *Ибраимова Г.И., Айсаева Ш.Ю.* Качество общественного здоровья в горных условиях Кыргызстана: продолжительность жизни пожилых людей // *Медицина Кыргызстана*, 2014, 5: 43–48.
7. *Мадышева Ш.И., Мадышев Б.И., Орунбаев С.С.* Насилие против женщин в Кыргызстане и мероприятия, направленные на его устранение // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 2021, 3–1 (54): 198–202. doi:10.24412/2500-1000-2021-3-1-198-202.
8. *Мукамбаева И.Б.* Проблемы рынка социальных услуг в КР // *Проблемы современной науки и образования*, 2017, 8 (90): 45–48.
9. *Мусаева Н.К.* Домашнее визитирование в практике социальной работы с семьей в трудной жизненной ситуации // *Вестник ОГУ*, 2018, 5 (217): 106–112. doi: 10.25198/1814-6457-217-106.
10. *Раимова А.Б.* Отражение проблем адаптации пожилых людей в социальной политике Кыргызстана // *Теория и практика общественного развития*, 2016, 1: 28–31.
11. *Райымбаев Ч.К., Арынова Н.С.* Система финансирования социального обеспечения населения Кыргызской Республики // *Территория науки*, 2016, (2): 118–125.
12. *Роик В.Д.* Пенсионные системы в странах СНГ: итоги преобразований и пути совершенствования // *Всероссийский экономический журнал ЭКО*, 2019, 3 (537): 94–116.
13. *Савинов Л.В., Скорых Н.Н., Торогельдиева Б.М.* Цифровая трансформация государственного и муниципального управления в Республике Кыргызстан // *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*, 2020, 10(2): 24-30. doi: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-24-30.
14. *Саламова С.Я.* Домашнее насилие в современной России: общая характеристика // *Lex Russica*, 2018, 9 (142): 129–137.
15. *Смирнова Е.В.* Социальная ответственность бизнеса в странах Центральной Азии: сравнительный анализ // *Вестник КазНУ (серия экономическая)*, 2015, 2 (108): 118–126.
16. *Стадникова О.А.* Охранный ордер как способ предупреждения семейно-бытового насилия в некоторых странах постсоветского пространства // *Вестник МГПУ (серия: Юридические науки)*, 2023, 1 (49): 117–128. doi: 10.25688/2076-9113.2023.49.1.11.
17. *Токтобубу А.К.* Процесс принятия новой Конституции Кыргызской Республики 2021 года // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*, 2022, 7–1: 190–193. doi: 10.24412/2500-1000-2022-7-1-190-193.
18. *Торогельдиева А.Б.* Вопросы совершенствования социальной защиты в условиях рыночных преобразований: дис. ... д-ра. экон. наук. Жалал-Абад, 2021.
19. *Тугельбаева Б.Г.* О противодействии насилию в семье в Кыргызстане // *Криминология: вчера, сегодня, завтра*, 2018, 3 (50): 45–49.

20. Турдубаева Э.К. Качество жизни старшего поколения в Кыргызстане после вступления в ЕАЭС // Архонт, 2017, 2: 21–24.
21. Турдубаева Э.К. Управление развитием системы социального обслуживания и социальной поддержки пожилых людей в Кыргызстане // Архивариус, 2015, 3 (3): 79–81.
22. Черевык К.А. Неправительственные организации Кыргызстана: особенности определения и учета // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология, 2018, 40 (3): 147–157.
23. Черевык К. А. Неправительственные организации Кыргызстана: особенности определения и учета // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология, 2018, 4 (70) (3): 147–157.
24. Чотонов М.М. Развитие социальной защиты населения Кыргызской Республики и её финансирование // Символ науки, 2016, 9-1: 174–179.
25. Asangojeva-Baekova N. (2016). Elder Abuse in Kyrgyzstan. EDUC 403, Section 010. Αίνδούιι ή ήήήέή: <https://www.academia.edu/45230201> (άάά άάάάάέέ: 03.09.2023).
26. Chicherina E. Adolescents migration aspirations in Kyrgyzstan: a migration project as a 'collective Project' of the family" / ed. by D. Bühler-Niederberger et al. // The Emerald Handbook of Childhood and Youth in Asian Societies. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2023: 197–212. doi:10.1108/978-1-80382-283-920231013
27. Childress S. Plates and Dishes Smash; Married Couples Clash: Cultural and Social Barriers to Help-Seeking Among Women Domestic Violence Survivors in Kyrgyzstan // Violence Against Women, 2018, 24 (7): 775–797. doi:10.1177/1077801217722239.
28. Childress S., Gioia D., Campbell J. Women's Strategies for Coping With the Impacts of Domestic Violence in Kyrgyzstan: a Grounded Theory Study // Social Work in Health Care, 2018, 57 (3): 164–189. doi:10.1080/00981389.2017.1412379.
29. Childress S., Hanusa D. „All the System is Simply a Soap Bubble“: Legal Help-seeking for Domestic Violence Among Women in Kyrgyzstan // Journal of Family Violence, 2018, 33 (2): 147–160. doi:10.1007/s10896-017-9945-0.
30. Childress S., Panchanadeswaran S., Joshi M. Leaving and Beyond: Voices of Survivors of Domestic Violence From Kyrgyzstan // Journal of Interpersonal Violence, 2021, 36 (3–4): 1718–1744. doi:10.1177/0886260517743550.
31. Childress S. et al. Barriers to Help-Seeking for Domestic Violence in Kyrgyzstan: Perspectives of Criminal Justice, Social, Health, and Educational Professionals // Global Social Welfare, 2022, 9: 179–192. doi: 10.1007/s40609-022-00226-x.
32. Erikova A. Improving access to quality services for vulnerable older people in Kyrgyzstan through engaging volunteers and establishing selfhelp groups // International Journal of Integrated Care, 2018, 18 (S2): 22. doi: dx.doi.org/10.5334/ijic.s2022.
33. Thieme S. Coming Home? Patterns and Characteristics of Return Migration in Kyrgyzstan // International Migration, 2012, 52 (5): 127–143. DOI: 10.1111/j.1468-2435.2011.00724.x
34. Zaleski K. et al. Women's Journeys to Empowerment in the 21st Century: A Transnational Feminist Analysis of Women's Lives in Modern Times. NY: Oxford University Press, 2019 doi: 10.1093/oso/9780190927097.003.0017.

Приложения

Приложение 1.

Информация о проведенных интервью

№ интервью	Город	Пол респондента	Должность/статус	Статус организации	Направление деятельности	Доп. информация
1	Бишкек	женский	Директор	Общественная организация «Кризисный центр»	Оказание помощи жертвам домашнего насилия/ торговли людьми	
2	Бишкек	женский	Руководитель транзитного социального дома	Общественная организация «Кризисный центр»	Оказание помощи жертвам домашнего насилия/ торговли людьми	
3	Бишкек	женский	Социальный работник	Общественная организация «Кризисный центр»	Оказание помощи жертвам домашнего насилия/ торговли людьми	
4	Бишкек	женский	Клиентка транзитного социального дома	Общественная организация «Кризисный центр»	Оказание помощи жертвам домашнего насилия/ торговли людьми	Клиентка долгосрочной программы Возраст: 23 года
5	Бишкек	женский	Клиентка транзитного социального дома	Общественная организация «Кризисный центр»	Оказание помощи жертвам домашнего насилия/ торговли людьми	Клиентка долгосрочной программы

№ интервью	Город	Пол респондента	Должность/статус	Статус организации	Направление деятельности	Доп. информация
6	Бишкек	женский	Президент	Объединение юридических лиц «Ассоциация»	Совершенствование стандартов подготовки специалистов по социальной работе	
7	Бишкек	женский	Президент	Общественная организация «Ресурсный центр»	Социальная защита и поддержка пожилых/ Оказание помощи мигрантам	
8	Бишкек	женский	Специалист по связям с общественностью	Общественная организация «Ресурсный центр»	Социальная защита и поддержка пожилых / Оказание помощи мигрантам	
9	Бишкек	женский	Юрист	Общественная организация «Ресурсный центр»	Социальная защита и поддержка пожилых / Оказание помощи мигрантам	
10	Бишкек	мужской	Исполнительный директор	Общественная организация «Международное агентство по оказанию гуманитарной помощи»	Оказание помощи социально уязвимым группам населения (пожилым/ бездомным/ пострадавшим в результате ЧС)	

№ интервью	Город	Пол респондента	Должность/статус	Статус организации	Направление деятельности	Доп. информация
11	Бишкек	женский	Пожилые, участницы групп самопомощи	Международное агентство по оказанию гуманитарной помощи	Оказание помощи социально уязвимым группам населения (пожилым/бездомным/пострадавшим в результате ЧС)	фокус-группа
12	Бишкек	женский/ мужской	Начальник социального департамента/ руководитель направления по работе с пожилыми/ координатор по работе с волонтерами (молодежное направление)	Общественная организация «Национальное общество»	Оказание помощи социально уязвимым группам населения (пожилым/бездомным/инвалидам/семьям в трудной жизненной ситуации/пострадавшим в результате ЧС)	фокус-группа

№ интервью	Город	Пол респондента	Должность/статус	Статус организации	Направление деятельности	Доп. информация
13	Бишкек	женский	«серебряные» волонтеры	Общественная организация «Национальное общество»	Оказание помощи социально уязвимым группам населения (пожилым/бездомным/инвалидам/семьям в трудной жизненной ситуации/пострадавшим в результате ЧС)	фокус-группа
14	Бишкек	женский/ мужской	Волонтеры (студенты и учащиеся)	Общественная организация «Национальное общество»	Оказание помощи социально уязвимым группам населения (пожилым/бездомным/инвалидам/семьям в трудной жизненной ситуации/пострадавшим в результате ЧС)	фокус-группа
15	Бишкек	мужской	Социальный предприниматель, Председатель ассоциации	Общественное объединение «Ассоциация»	Содействие в развитии социального бизнеса	

№ интервью	Город	Пол респондента	Должность/статус	Статус организации	Направление деятельности	Доп. информация
16	Бишкек	женский	Сотрудник	Объединение юридических лиц «Общественный фонд»	Защита прав человека/ образовательные программы/ цифровизация	
17	Бишкек	женский	Заведующая кафедрой	Государственный университет	Образовательная деятельность	
18	Бишкек	женский/ мужской	Сотрудники кафедры	Учебно-научно-производственный комплекс «Университет»	Образовательная деятельность	фокус-группа

Приложение 2.

**Закон Кыргызской Республики «О пожилых гражданах
в Кыргызской Республике»**

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

от 26 июля 2011 года № 133

О пожилых гражданах в Кыргызской Республике
(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон определяет государственную политику в отношении пожилых граждан, направленную на создание им достойных условий, позволяющих вести полноценный образ жизни, участвовать в экономической и политической жизни общества, а также выполнять свои гражданские обязанности в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

геронтологическая служба — организация, основным направлением деятельности которой является решение медицинских, психологических, правовых и социальных проблем для улучшения положения граждан старшего поколения, упрочения их социальной защищенности с учетом современной социально-демографической и социально-экономической ситуации, основанное на единой государственной политике и единой научно-методической базе;

пожилые граждане — лица, мужчины в возрасте 63 лет и старше, женщины в возрасте 58 лет и старше, достигшие пенсионного возраста в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о государственном пенсионном социальном страховании;

социальные службы для пожилых граждан — организации независимо от форм собственности, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию пожилых граждан без образования юридического лица.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 3. Законодательство Кыргызской Республики о пожилых гражданах в Кыргызской Республике

Законодательство о пожилых гражданах в Кыргызской Республике основывается на Конституции Кыргызской Республики, настоящем Законе и иных нормативных правовых актах, а также на вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 4. Государственная политика в отношении пожилых граждан

1. Государственная политика в отношении пожилых граждан направлена на создание правовых, социально-экономических условий и гарантий для достойной жизни, развития и самореализации пожилых граждан, защиты их прав и законных интересов путем разработки и осуществления краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных общегосударственных и региональных программ.

См.: постановление Правительства КР от 30 августа 2019 года № 442 "Об утверждении Плана мероприятий по повышению качества жизни пожилых граждан в Кыргызской Республике на 2019–2025 годы"

2. Приоритетными направлениями государственной политики в отношении пожилых граждан в Кыргызской Республике, осуществляемой государственными органами и органами местного самоуправления, являются повышение качества услуг здравоохранения и социальной поддержки, а также обеспечение доступа к информации и образованию, спорту и культуре.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 5. Принципы государственной политики в отношении пожилых граждан

Государственная политика в отношении пожилых граждан основывается на следующих принципах:

- ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за ненадлежащее обеспечение государственных гарантий, предоставляемых пожилым гражданам;
- эффективность действий государственных органов и органов местного самоуправления, направленных на повышение благосостояния и социального благополучия пожилых граждан;
- предоставление государственных гарантий в сфере социального обслуживания с учетом гарантированных государственных

- минимальных социальных стандартов жизнедеятельности и индивидуальных потребностей граждан пожилого возраста;
- обеспечение приоритетности в получении социальных услуг и их доступности для пожилых граждан;
 - участие пожилых граждан в формировании и реализации государственной политики, направленной на социальное развитие Кыргызской Республики;
 - пропаганда укрепления солидарности между поколениями на основе справедливости и взаимопомощи;
 - участие пожилых граждан в патриотическом воспитании подрастающего поколения путем обмена знаниями и опытом с молодежью;
 - соблюдение гражданских прав и уважение достоинства пожилых граждан;
 - создание равных возможностей для самореализации пожилых граждан, в том числе в получении образования;
 - искоренение негативного отношения и дискриминации в отношении пожилых граждан.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 6. Государственная поддержка органов местного самоуправления по реализации государственной политики в отношении пожилых граждан

1. Органы местного самоуправления участвуют в реализации региональных и местных программ по поддержке пожилых граждан в пределах имеющихся средств.

2. Государственные органы в пределах своих полномочий оказывают финансовую, организационную, методическую помощь и содействие органам местного самоуправления в реализации программ в отношении пожилых граждан через государственный социальный заказ.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 7. Участие юридических лиц в реализации государственной политики в отношении пожилых граждан

1. Юридические лица вправе принимать участие в реализации мер по осуществлению государственной политики во всех общегосударственных и региональных программах по государственной поддержке пожилых граждан.

2. Некоммерческие организации имеют право участвовать в конкурсах на получение государственного социального заказа для

оказания социальных услуг пожилым гражданам в порядке, установленном Законом Кыргызской Республики "О государственном социальном заказе".

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 8. Участие пожилых граждан в реализации государственной политики в отношении пожилых граждан

1. Пожилые граждане участвуют в формировании и реализации государственной политики посредством направления предложений в адрес государственных органов и органов местного самоуправления, представленностью в выборных органах, а также любым иным способом, не запрещенным законодательством Кыргызской Республики.
2. Государственные органы вправе привлекать пожилых граждан для реализации задач на основании заключенных договоров в рамках внебюджетных средств, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 9. Социальные права и гарантии пожилых граждан

1. Пожилые граждане наряду с другими гражданами обладают всем комплексом прав, гарантированных Конституцией Кыргызской Республики, законами, а также иными нормативными правовыми актами и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами.

2. Правовые основы в области обеспечения гарантий и защиты прав пожилых граждан с учетом гарантированных государственных минимальных социальных стандартов жизнедеятельности устанавливаются законодательством Кыргызской Республики.

3. Пожилые граждане независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений имеют равные права и возможности в получении социальных гарантий и услуг, гарантированных государством.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 10. Право пожилых граждан на получение социальных услуг

Пожилые граждане имеют право:

- на уважительное и гуманное отношение;

- на выбор учреждения и формы социального обслуживания в порядке, установленном органами социальной защиты населения;
- на получение информации о своих правах, обязанностях и условиях оказания социальных услуг;
- на социальное обслуживание;
- на отказ от социального обслуживания;
- на конфиденциальность информации личного характера, ставшей известной работнику учреждения социального обслуживания при оказании социальных услуг;
- на защиту своих прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке.

Статья 11. Виды социальной защиты

1. Государством гарантируются следующие виды социальной защиты пожилым гражданам с учетом категориального и адресного подхода:

- социальные гарантии;
- пенсии, социальные пособия (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- обслуживание на дому;
- обслуживание в стационарных учреждениях;
- все виды реабилитации.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные социальные гарантии пожилым гражданам.

Статья 12. Социальные гарантии

Пожилым гражданам с учетом категориального и адресного подхода могут устанавливаться социальные гарантии при оплате коммунальных услуг, тепло-, газо-, водо- и энергоснабжения, медицинских и реабилитационных услуг, проезда в общественном транспорте в порядке, установленном Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 13. Пенсии и пособия

Государством гарантируется выплата пожилым гражданам пенсий и социальных пособий в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики в сфере пенсионного обеспечения и государственных выплат.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 14. Социальные службы для пожилых граждан

1. Для оказания практической социальной помощи пожилым гражданам государственными органами совместно с органами местного самоуправления, общественными организациями и объединениями пожилых граждан поддерживаются социальные службы для пожилых граждан.

2. Социальные службы для пожилых граждан оказывают информационную, психологическую, медицинскую и иные формы социальной помощи, реализуют необходимые меры с целью предупреждения негативных явлений по отношению к пожилым гражданам (правонарушений, в том числе жестокого обращения с пожилыми гражданами и т.д.), осуществляют социальную опеку отдельных категорий пожилых граждан, занимаются профилактикой наркомании и алкоголизма среди пожилых граждан.

Статья 15. Обслуживание пожилых граждан на дому

1. Одинокو проживающим и нуждающимся в постороннем уходе и помощи пожилым гражданам могут предоставляться бесплатные и платные услуги по социальному обслуживанию на дому.

2. Обслуживание на дому осуществляется сотрудниками социальной службы (социальными работниками) по месту жительства.

Статья 16. Обслуживание пожилых граждан в социальных стационарных учреждениях

1. Пожилым гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном постороннем уходе, предоставляются услуги по обслуживанию их в социальных стационарных учреждениях уполномоченных государственных органов.

2. В социальных стационарных учреждениях пожилым гражданам, наряду с оказанием социальных услуг, предоставляются соответствующие условия жизнедеятельности, оказываются медицинские услуги, а также осуществляется организация трудовой деятельности, отдыха и досуга.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 17. Правовая защита пожилых граждан

1. Защита прав, свобод и законных интересов пожилых граждан обеспечивается государством в судебном или ином порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

2. Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, а также граждане Кыргызской Республики,

виновные в нарушении прав, свобод и законных интересов пожилых граждан, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

3. На основе заявления пожилого гражданина при отсутствии у него материальных средств государство обеспечивает ему предоставление бесплатной юридической помощи согласно Закону Кыргызской Республики "О гарантированной государством юридической помощи".

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 18. Права пожилых граждан в области охраны здоровья
Пожилые граждане имеют право:

- на получение гарантированной, качественной медицинской помощи согласно Программе государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью, утверждаемой Правительством Кыргызской Республики;
- на ежегодную профилактику заболеваемости, в том числе социально обусловленными заболеваниями (туберкулез, СПИД и др.);
- на обеспечение необходимыми лекарственными препаратами и предметами санитарии по доступной цене;
- на оздоровление, реабилитацию, направленную на восстановление нарушенных функций организма;
- на медицинское страхование.

Статья 19. Медико-санитарная и медико-социальная помощь пожилым гражданам

1. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области здравоохранения государством пожилым гражданам гарантируется медико-санитарная помощь.

2. Медико-санитарная помощь осуществляется медицинскими организациями в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области здравоохранения и Программой государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью, утверждаемой Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

3. В целях совершенствования оказания медико-социальной помощи пожилым гражданам в организациях здравоохранения геронтологическая деятельность осуществляется путем:

- изучения закономерностей старения организма и профилактики преждевременного старения;

- апробации и внедрения исследовательских программ для лиц старших возрастных групп;
- разработки практических рекомендаций по клиническим аспектам гериатрии для внедрения методов лечения и профилактики больных пожилых граждан;
- совершенствования профессиональной подготовки медицинских работников по вопросам геронтологии.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 20. Санаторно-курортное лечение пожилых граждан

1. Предприятие (организация) по месту оформления пенсии может предоставлять пожилым гражданам путевки на санаторно-курортное лечение по согласованию с профсоюзным комитетом.

2. В случае реорганизации этих предприятий (организаций) обеспечение данного вида социальной гарантии возлагается на их правопреемников.

Статья 20¹. Обеспечение пожилых граждан во время чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий

Государственные органы и органы местного самоуправления во время чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий обеспечивают пожилым гражданам доступ к продовольствию, жилью и медицинскому обслуживанию.

(В редакции Закона КР от 3 марта 2023 года N 48)

Статья 19. Медико-санитарная и медико-социальная помощь пожилым гражданам

1. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области здравоохранения государством пожилым гражданам гарантируется медико-санитарная помощь.

2. Медико-санитарная помощь осуществляется медицинскими организациями в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области здравоохранения и Программой государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью, утверждаемой Правительством Кыргызской Республики.

3. В целях совершенствования оказания медико-социальной помощи пожилым гражданам в организациях здравоохранения геронтологическая деятельность осуществляется путем:

- изучения закономерностей старения организма и профилактики преждевременного старения;
- апробации и внедрения исследовательских программ для лиц старших возрастных групп;

- разработки практических рекомендаций по клиническим аспектам гериатрии для внедрения методов лечения и профилактики больных пожилых граждан;
- совершенствования профессиональной подготовки медицинских работников по вопросам геронтологии.

Статья 20. Санаторно-курортное лечение пожилых граждан

1. Предприятие (организация) по месту оформления пенсии может предоставлять пожилым гражданам путевки на санаторно-курортное лечение по согласованию с профсоюзным комитетом.

2. В случае реорганизации этих предприятий (организаций) обеспечение данного вида социальной гарантии возлагается на их правопреемников.

Статья 21. Обеспечение доступа к получению образования и профессиональной подготовке

1. Государство гарантирует пожилым гражданам создание необходимых условий для доступа к получению информации, образования и профессиональной подготовке и переподготовке бесплатно и без ограничения в возрасте.

2. Государственные органы и органы местного самоуправления содействуют пожилым гражданам в реализации их права на занятие трудовой и экономической деятельностью.

Статья 22. Обеспечение доступа к культурно-зрелищным учреждениям и мероприятиям, спортивно-оздоровительным сооружениям

1. Органы государственной власти и местного самоуправления обеспечивают пожилым гражданам необходимые условия для свободного доступа к культурно-зрелищным учреждениям (музеи, театры, кинотеатры, выставки) и спортивно-оздоровительным сооружениям для занятия физкультурой и спортом.

2. Организации, деятельность которых связана с реализацией государственной политики в области культуры, обязаны устанавливать дни бесплатного посещения музеев, выставок для пожилых граждан.

Статья 23. Источники финансового обеспечения

Источниками финансового обеспечения мероприятий по реализации настоящего Закона являются:

- средства республиканского и местных бюджетов;
- благотворительные взносы и пожертвования;
- гранты и спонсорская помощь;

— другие источники, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики.

Статья 24. Вступление в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

2. Правительству Кыргызской Республики привести свои решения в соответствии с настоящим Законом.

Приложение 3.

Закон Кыргызской Республики Об охране и защите от семейного насилия

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

от 27 апреля 2017 года № 63

Об охране и защите от семейного насилия

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

- 1) **безопасное место** — территория или помещение, в которых, по мнению лица, пострадавшего от семейного насилия, или его законного представителя, отсутствует опасность для его жизни или здоровья;
- 2) **консультативно-профилактический центр (кризисный центр)** — организация по оказанию социально-психологической, а также правовой, медицинской помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия. При консультативно-профилактическом центре может создаваться убежище;
- 3) **временный охранный ордер** — документ, предоставляющий государственную защиту пострадавшему от семейного насилия и влекущий применение определенных настоящим Законом мер воздействия к лицу, совершившему семейное насилие;
- 4) **пострадавший от семейного насилия** — член семьи или лицо, приравненное к члену семьи, в отношении которых совершено семейное насилие, а также несовершеннолетнее лицо, ставшее свидетелем семейного насилия;
- 5) **пренебрежительное отношение** — умышленное невыполнение обязанностей по заботе о членах семьи и приравненных к ним лицах;
- 6) **пресечение семейного насилия** — меры, направленные на прекращение семейного насилия, обеспечивающие охрану жизни, здоровья, чести и достоинства лиц, пострадавших от семейного насилия;
- 7) **приравненные к членам семьи лица** — лица, состоящие в фактических брачных отношениях; лицо, предоставляющее содержание нетрудоспособному или несовершеннолетнему

- иждивенцу, и непосредственно сам нетрудоспособный или несовершеннолетний иждивенец; родители супругов; иные родственники, проживающие совместно;
- 8) **профилактика (предупреждение) семейного насилия** — система социальных, правовых, медицинских, психологических, просветительских, информационных и иных мер, осуществляемых субъектами охраны и защиты от семейного насилия, направленных на выявление, устранение причин и условий, создающих опасность совершения семейного насилия;
 - 9) **психологическое насилие** — угроза совершения физического, сексуального, экономического насилия, а также умышленное унижение чести и достоинства, принуждение к совершению правонарушений или деяний, представляющих опасность для жизни или ведущих к нарушению психического, физического здоровья, а также ограничение совершеннолетних лиц в праве на общение;
 - 10) **семейное насилие** — это умышленные действия физического, психологического, экономического характера или их угроза, а также пренебрежительное отношение, совершенные одним членом семьи/приравненным к нему лицом в отношении другого члена семьи/приравненного к нему лица;
 - 11) **социальная служба** — организация, учреждение, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, предоставляющие социальные услуги и помощь лицам, пострадавшим от семейного насилия;
 - 12) **убежище (центр временного пребывания для лиц, пострадавших от семейного насилия)** — организация, предоставляющая безопасное временное проживание лицам, пострадавшим от семейного насилия. Убежища организуются для женщин и мужчин отдельно;
 - 13) **физическое насилие** — прямое или косвенное умышленное физическое воздействие одного члена семьи/приравненного к нему лица на другого члена семьи/приравненного к нему лица, лишение возможности отправления жизненно важных функций, лишение или ограничение свободы передвижения, жилья, пищи, одежды, принуждение к тяжелому физическому труду, а также уклонение от обязанностей по уходу и заботе;
 - 14) **члены семьи** — супруги, родители и дети, бабушки/дедушки и внуки/внучки, опекуны/попечители и подопечные,

усыновители и усыновленные, приемные родители и приемные дети, другие лица, принявшие на воспитание детей в установленном законом порядке, бывшие супруги, мачехи/отчимы и падчерицы/пасынки, братья и сестры (полнородные и неполнородные), фактические воспитатели и фактические воспитанники;

- 15) **экономическое насилие** — умышленное невыполнение одним членом семьи/приравненным к нему членом семьи обязанностей по содержанию другого члена семьи/приравненного к нему лица, а также умышленное лишение или ограничение права получения или распоряжения предназначающимися в силу закона лицу имуществом или доходами, и/или использования средств и имущества доверенным лицом в ущерб доверителю.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 2. Законодательство Кыргызской Республики об охране и защите от семейного насилия

Законодательство Кыргызской Республики об охране и защите от семейного насилия основывается на Конституции Кыргызской Республики, состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, а также вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, и общепризнанных принципов и норм международного права.

Статья 3. Сфера действия настоящего Закона

1. Настоящий Закон определяет правовые основы предупреждения и пресечения семейного насилия, обеспечения социально-правовой охраны и защиты лиц, пострадавших от семейного насилия.

2. Действие настоящего Закона распространяется на членов семьи и лиц, приравненных к членам семьи, проживающих совместно.

Статья 4. Принципы настоящего Закона

Настоящий Закон основывается на следующих принципах:

- 1) соблюдение законодательства и международных стандартов в области прав человека и гендерного равенства;
- 2) равенство доступа к охране и защите от семейного насилия;
- 3) недопущение народных обычаев и традиций, ущемляющих права и свободы человека и способствующих семейному насилию;

- 4) ответственность за причиненное семейное насилие;
- 5) профилактическая направленность;
- 6) ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за соблюдение права граждан на охрану от семейного насилия;
- 7) участие общественности в охране и защите от семейного насилия;
- 8) предоставление защиты от семейного насилия независимо от наличия в производстве уголовного дела или дела о проступке.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 5. Права лиц, пострадавших от семейного насилия

1. Лицо, пострадавшее от семейного насилия, имеет право на получение правовой, социальной, медицинской, психологической помощи и защиты от семейного насилия от государственных органов, органов местного самоуправления и других субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, в пределах их компетенции.

2. Основания и порядок предоставления охраны, помощи и защиты от семейного насилия определяются настоящим Законом.

Глава 2. Субъекты, осуществляющие охрану и защиту от семейного насилия

Статья 6. Круг субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия

К субъектам, осуществляющим охрану и защиту от семейного насилия, относятся:

- 1) Правительство Кыргызской Республики;
- 2) уполномоченный государственный орган по координации деятельности субъектов по охране и защите от семейного насилия, определяемый Правительством Кыргызской Республики;
- 3) суд;
- 4) прокуратура;
- 5) органы внутренних дел;
- 6) органы социального развития;
- 7) органы здравоохранения;
- 8) органы образования;
- 9) органы юстиции;
- 10) уполномоченный государственный орган по защите детей;
- 11) Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики;

- 12) адвокатура;
- 13) местные государственные администрации;
- 14) органы местного самоуправления;
- 15) суд аксакалов;
- 16) средства массовой информации;
- 17) иные организации в пределах своей компетенции.

Статья 7. Полномочия Правительства Кыргызской Республики по охране и защите от семейного насилия

Правительство Кыргызской Республики в сфере охраны и защиты от семейного насилия:

- 1) обеспечивает проведение единой государственной политики в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 2) разрабатывает и реализует государственные программы по охране и защите от семейного насилия;
- 3) определяет полномочия государственных органов в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 4) определяет государственный уполномоченный орган по координации деятельности субъектов по охране и защите от семейного насилия;
- 5) определяет порядок взаимодействия государственных органов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия;
- 6) принимает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, а также инициирует проекты законов, направленные на охрану и защиту от семейного насилия;
- 7) осуществляет контроль за деятельностью государственных органов в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 8) оказывает содействие органам местного самоуправления в их деятельности по охране и защите от семейного насилия;
- 9) утверждает государственные стандарты оказания услуг в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных услугах и предоставления помощи в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 10) реализует иные полномочия в сфере охраны и защиты от семейного насилия, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

Статья 8. Уполномоченный государственный орган по координации деятельности субъектов по охране и защите от семейного насилия

В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, уполномоченный государственный орган по координации деятельности субъектов по охране и защите от семейного насилия (далее — уполномоченный орган):

- 1) координирует деятельность и взаимодействует с другими субъектами по охране и защите от семейного насилия, определенными настоящим Законом;
- 2) осуществляет сбор, обобщение и анализ данных о семейном насилии, проводит оценку эффективности системы мер по охране и защите от семейного насилия и вносит предложения по ее совершенствованию;
- 3) предоставляет субъектам, осуществляющим охрану и защиту от семейного насилия, методическую, информационную, консультативную и организационную помощь;
- 4) координирует разработку коррекционных программ по работе с лицами, совершившими семейное насилие;
- 5) осуществляет мониторинг деятельности субъектов по охране и защите от семейного насилия с учетом гарантии их независимости, определенной соответствующими законами, и направляет рекомендации по совершенствованию их деятельности в данной сфере;
- 6) организует проведение научных и иных исследований в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 7) осуществляет информационную и просветительскую деятельность в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 8) предоставляет информацию об охране и защите от семейного насилия средствами массовой информации и электронным изданиям;
- 9) ежегодно составляет и публикует отчеты об исполнении настоящего Закона;
- 10) обеспечивает доступ к информации в сфере охраны и защиты от семейного насилия, в том числе путем размещения ее на своем сайте;
- 11) оказывает содействие субъектам, осуществляющим охрану и защиту от семейного насилия, в привлечении внебюджетных средств и развитию сотрудничества с международными организациями, физическими и юридическими лицами;
- 12) осуществляет иную деятельность в сфере охраны и защиты от семейного насилия в пределах своей компетенции.

Статья 9. Полномочия органов прокуратуры по охране и защите от семейного насилия

Органы прокуратуры в сфере охраны и защиты от семейного насилия:

- 1) осуществляют надзор за соблюдением законодательства в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 2) обращаются в суд в целях защиты прав и интересов лиц, пострадавших от семейного насилия, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут лично отстаивать в суде свои права и свободы;
- 3) осуществляют повышение квалификации сотрудников прокуратуры по вопросам охраны и защиты от семейного насилия;
- 4) осуществляют иные полномочия в сфере охраны и защиты от семейного насилия, предусмотренные нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Статья 10. Полномочия органов внутренних дел по охране и защите от семейного насилия

1. В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, Министерство внутренних дел Кыргызской Республики:

- 1) организует деятельность органов внутренних дел по профилактике, охране и защите от семейного насилия;
- 2) включает в программы обучения учебных заведений органов внутренних дел вопросы охраны и защиты от семейного насилия, обеспечивает профессиональную подготовку, курсы переподготовки, повышения квалификации и другие соответствующие виды обучения своих сотрудников в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 3) осуществляет мониторинг деятельности органов внутренних дел в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 4) взаимодействует с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 5) представляет ежегодный отчет, а также информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный орган;
- 6) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности органов внутренних дел по охране и защите от семейного насилия.

2. Органы внутренних дел в сфере охраны и защиты от семейного насилия:

- 1) осуществляют пресечение семейного насилия;
- 2) контролируют исполнение условий временного охранного ордера, а также содействуют исполнению решения суда по фактам семейного насилия;
- 3) ведут учет лиц, совершивших семейное насилие, и лиц, пострадавших от семейного насилия;
- 4) уведомляют уполномоченный государственный орган по защите детей о выявленных фактах семейного насилия в отношении несовершеннолетних;
- 5) уведомляют о фактах семейного насилия субъектов охраны и защиты от семейного насилия, указанных лицом, пострадавшим от семейного насилия, с его согласия;
- 6) направляют лицо, пострадавшее от семейного насилия, с его согласия на медицинское освидетельствование, судебно-медицинскую экспертизу. В случае если несовершеннолетний пострадал от своих родителей или иных законных представителей, он направляется на медицинское освидетельствование, судебно-медицинскую экспертизу без их согласия;
- 7) направляют с согласия лица, пострадавшего от семейного насилия, информацию о совершенном насилии по месту работы лица, совершившего семейное насилие;
- 8) взаимодействуют с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 9) проводят с населением профилактическую и информационную работу в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 10) осуществляют иную деятельность по охране и защите от семейного насилия в пределах своей компетенции.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 11. Полномочия органов социального развития по охране и защите от семейного насилия

1. В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, уполномоченный государственный орган в сфере социального развития:

- 1) организует деятельность органов социального развития по охране и социальной защите от семейного насилия;

- 2) осуществляет мониторинг деятельности органов социального развития в сфере охраны и социальной защиты от семейного насилия, в том числе по соблюдению минимальных стандартов по предоставлению социальных услуг и порядка их предоставления государственными и муниципальными организациями и учреждениями в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 3) координирует деятельность органов и учреждений социального развития в сфере охраны и социальной защиты от семейного насилия;
- 4) обеспечивает методическую и консультативную помощь территориальным органам социального развития, органам местного самоуправления по вопросам охраны и социальной защиты от семейного насилия;
- 5) обеспечивает организацию и развитие государственных и муниципальных социальных служб, предоставляющих социальные услуги по вопросам охраны и социальной защиты от семейного насилия;
- 6) организует программы по повышению квалификации работников органов социального развития и социальных работников по выявлению, профилактике и защите от семейного насилия;
- 7) участвует в разработке коррекционных программ по работе с лицами, совершившими семейное насилие, и оказывает содействие территориальным органам социального развития по их внедрению;
- 8) определяет порядок выявления, регистрации и учета органами социального развития случаев семейного насилия;
- 9) взаимодействует с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 10) представляет ежегодный отчет, а также информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный орган;
- 11) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности органов социального развития в сфере охраны и защиты от семейного насилия, а также сведения о социальных службах, предоставляющих социальные услуги по вопросам охраны и защиты от семейного насилия, минимальные стандарты услуг и порядок их предоставления.

2. Органы социального развития в сфере охраны и защиты от семейного насилия:

- 1) предоставляют социальные услуги и помощь в сфере охраны и социальной защиты от семейного насилия;
- 2) уведомляют в течение двадцати четырех часов органы внутренних дел о выявленных фактах семейного насилия с согласия лица, пострадавшего от семейного насилия. Согласия пострадавших не требуется в случаях совершения семейного насилия в отношении несовершеннолетних и/или лиц, признанных недееспособными;
- 3) проводят мониторинг и анализ потребностей лиц, пострадавших от семейного насилия, в предоставлении социальных услуг и помощи;
- 4) реализуют коррекционные программы по работе с лицами, совершившими семейное насилие;
- 5) осуществляют информационную и просветительскую деятельность в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 6) взаимодействуют с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 7) представляют отчеты о деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный государственный орган в сфере социального развития;
- 8) осуществляют иную деятельность по охране и защите от семейного насилия в пределах своей компетенции.

Статья 12. Полномочия органов здравоохранения в сфере охраны и защиты от семейного насилия

1. В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, уполномоченный государственный орган в сфере здравоохранения:

- 1) организует деятельность организаций здравоохранения по охране и защите от семейного насилия;
- 2) внедряет в практику организаций здравоохранения стандарты деятельности органов здравоохранения по охране, защите и предоставления медицинских услуг в сфере семейного насилия и осуществляет контроль их исполнения;
- 3) контролирует деятельность организаций здравоохранения в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 4) организует подготовку и переподготовку медицинских кадров по вопросам профилактики и выявления семейного насилия

и оказания медико-санитарной помощи в случаях семейного насилия;

- 5) осуществляет информационную и просветительскую деятельность в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 6) осуществляет сбор данных в сфере оказания медико-санитарной помощи по семейному насилию;
- 7) взаимодействует с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 8) представляет ежегодный отчет, а также информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный орган;
- 9) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности органов здравоохранения в сфере охраны и защиты от семейного насилия.

2. Организации здравоохранения в сфере охраны и защиты от семейного насилия:

- 1) оказывают медико-санитарную помощь, в том числе осуществляют медицинскую реабилитацию лиц, пострадавших от семейного насилия, и лиц, совершивших семейное насилие;
- 2) уведомляют органы внутренних дел о фактах обращения лиц, пострадавших от семейного насилия, и оказания им медицинской помощи с их согласия в течение двадцати четырех часов с момента обращения. Согласия лиц, пострадавших от семейного насилия, не требуется в случаях совершения семейного насилия в отношении несовершеннолетних и/или лиц, признанных недееспособными;
- 3) выдают пациенту выписку из амбулаторной медицинской карты или карты стационарного больного;
- 4) взаимодействуют с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 5) осуществляют иную деятельность по охране и защите от семейного насилия в пределах своей компетенции.

Статья 13. Полномочия органов образования в сфере охраны и защиты от семейного насилия

1. В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, уполномоченный государственный орган в сфере образования:

- 1) организует деятельность органов образования по охране и защите от семейного насилия;

- 2) проводит мониторинг и анализ деятельности образовательных организаций по потребностям обучающихся, подвергшихся семейному насилию, в предоставлении социальных услуг и помощи;
 - 3) включает в государственные образовательные стандарты вопросы охраны и защиты от семейного насилия в контексте прав человека;
 - 4) обеспечивает подготовку и переподготовку работников образования по выявлению, профилактике и защите от семейного насилия;
 - 5) разрабатывает образовательные и воспитательные программы для родителей (лиц, их заменяющих) и детей по предупреждению и пресечению семейного насилия и осуществляет мониторинг и оценку их реализации;
 - 6) осуществляет информационную и просветительскую деятельность в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
 - 7) организует консультирование обучающихся, пострадавших от семейного насилия;
 - 8) осуществляет взаимодействие с другими субъектами охраны и защиты от семейного насилия;
 - 9) представляет ежегодный отчет, а также информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный орган;
 - 10) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности органов образования в сфере охраны и защиты от семейного насилия.
2. Образовательные организации, независимо от форм собственности в сфере охраны и защиты от семейного насилия:
- 1) уведомляют органы внутренних дел о выявленных фактах семейного насилия в отношении несовершеннолетних;
 - 2) реализуют образовательные и воспитательные программы для обучающихся по предупреждению и пресечению семейного насилия;
 - 3) информируют обучающихся, родителей или лиц, их заменяющих, о недопустимости семейного насилия и мерах по охране и защите;
 - 4) ведут учет, проводят мониторинг и анализ потребностей обучающихся, подвергшихся семейному насилию, в предоставлении социальных услуг и помощи;

- 5) взаимодействуют с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 6) осуществляют иную деятельность по охране и защите от семейного насилия в пределах своей компетенции.

Статья 14. Полномочия органов юстиции в сфере охраны и защиты от семейного насилия

В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, Министерство юстиции Кыргызской Республики:

- 1) оказывает консультационно-правовую помощь, а также квалифицированную юридическую помощь в соответствии с требованиями законодательства о гарантированной государством юридической помощи;
- 2) распространяет нормативные правовые акты и иную информацию по вопросам охраны и защиты от семейного насилия;
- 3) взаимодействует с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 4) представляет ежегодный отчет, а также информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный орган;
- 5) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности органов юстиции в сфере охраны и защиты от семейного насилия.

Статья 15. Полномочия уполномоченного государственного органа по защите детей в сфере охраны и защиты детей от семейного насилия

В целях реализации полномочий, определенных Правительством Кыргызской Республики, уполномоченный государственный орган по защите детей:

- 1) организует, координирует и контролирует деятельность своих территориальных подразделений по охране и защите детей от семейного насилия;
- 2) осуществляет комплекс мер по охране и защите детей, пострадавших от семейного насилия, в соответствии с настоящим Законом, Кодексом Кыргызской Республики о детях;
- 3) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности органов по защите детей в сфере охраны и защиты детей от семейного насилия, информацию

о социальных службах, предоставляющих услуги по охране и защите детей, пострадавших от семейного насилия, стандарты услуг и порядок их предоставления;

- 4) обеспечивает методическую и консультативную помощь своим территориальным органам и иным органам системы защиты детей по вопросам охраны и защиты детей от семейного насилия, в том числе повышение квалификации их сотрудников;
- 5) взаимодействует с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту детей от семейного насилия;
- 6) представляет ежегодный отчет, а также информацию о своей деятельности по охране и защите детей от семейного насилия в уполномоченный орган.

Статья 16. Полномочия Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики в сфере охраны и защиты от семейного насилия
Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики:

- 1) направляет в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности представления с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства или досудебного производства по уголовному делу в отношении должностных лиц и служащих, решения или действия (бездействия) которых повлекли нарушение прав и свобод человека в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 2) по результатам рассмотрения заявлений и жалоб граждан обращается в суд в защиту лиц, чьи права и свободы нарушены решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления в сфере защиты от семейного насилия или их должностного лица, и которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно;
- 3) готовит специальные доклады по вопросам семейного насилия и/или включает эти вопросы в ежегодные доклады о состоянии соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- 4) размещает на своем сайте статистическую и иную информацию о деятельности Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики в сфере охраны и защиты от семейного насилия.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 17. Полномочия Адвокатуры Кыргызской Республики в сфере охраны и защиты от семейного насилия

Адвокат при осуществлении адвокатской деятельности:

- 1) консультирует по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме;
- 2) составляет заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера;
- 3) участвует в гражданском, административном, уголовном судопроизводстве и производстве по делам о нарушениях;
- 4) оказывает иную помощь в соответствии с законом об адвокатуре.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 18. Полномочия местных государственных администраций в сфере охраны и защиты от семейного насилия

Местные государственные администрации:

- 1) обеспечивают и координируют согласованную деятельность государственных территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных государственных органов во взаимодействии с органами местного самоуправления и осуществляют государственный контроль за их деятельностью по делегированным функциям и полномочиям в сфере охраны и защиты от семейного насилия;
- 2) включают в программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения меры по охране и защите от семейного насилия, контролируют их исполнение;
- 3) осуществляют свод и анализ информации, полученной от органов местного самоуправления о деятельности по охране и защите от семейного насилия;
- 4) организуют программы по повышению квалификации сотрудников местных государственных администраций и местного самоуправления по вопросам охраны и защиты от насилия в семье;
- 5) взаимодействуют с другими субъектами, осуществляющими охрану и защиту от семейного насилия;
- 6) организуют информационную, просветительскую деятельность по вопросам охраны и защиты от семейного насилия;
- 7) привлекают финансовую, техническую и иную помощь в соответствии с законодательством для реализации программ по охране и защите от семейного насилия;

- 8) представляют ежегодный сводный отчет о деятельности по охране и защите от семейного насилия в уполномоченный орган.

Статья 19. Полномочия органов местного самоуправления по охране и защите от семейного насилия

1. Местные кенешы (городские, айылные) в сфере охраны и защиты от семейного насилия:

- 1) утверждают и контролируют выполнение мер по охране и защите от семейного насилия в рамках программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- 2) утверждают стандарты оказания муниципальных услуг в соответствии с законодательством о муниципальных услугах и предоставления помощи органами местного самоуправления по охране и защите от семейного насилия;
- 3) предусматривают в местном бюджете средства на реализацию соответствующих программ по предупреждению семейного насилия и создание социальных служб, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия.

2. Исполнительные органы местного самоуправления (мэрии, айыл окмоту):

- 1) организуют предоставление социальных услуг по вопросам охраны и защиты от семейного насилия в соответствии с законодательством об основах социального обслуживания населения;
- 2) разрабатывают и реализуют программы по предупреждению семейного насилия и создают социальные службы, осуществляющие охрану и защиту граждан от семейного насилия;
- 3) осуществляют мониторинг и оценку эффективности и результативности принятых программ;
- 4) привлекают инвестиции и гранты для реализации местных программ по охране и защите от семейного насилия;
- 5) ведут учет данных о семейном насилии на своей территории;
- 6) оказывают содействие межведомственной координации и взаимодействию субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, на местном уровне через создание специальных органов — местных комитетов по охране и защите от семейного насилия;
- 7) информируют органы внутренних дел о наличии опасности совершения семейного насилия;

- 8) участвуют в программах по повышению квалификации сотрудников местного самоуправления по вопросам охраны и защиты от семейного насилия;
- 9) публикуют на своих сайтах информацию о реализации мер по охране и защите от семейного насилия.

Статья 20. Полномочия судов аксакалов в сфере охраны и защиты от семейного насилия

Суды аксакалов рассматривают и разрешают дела, связанные с семейным насилием, в порядке, предусмотренном законом о судах аксакалов.

Статья 21. Полномочия средств массовой информации, финансируемых из республиканского и местного бюджетов в сфере охраны и защиты от семейного насилия

1. Средства массовой информации:

- 1) взаимодействуют с субъектами охраны и защиты от семейного насилия;
- 2) освещают вопросы охраны и защиты от семейного насилия в целях формирования в общественном сознании неприятия любых форм насилия;
- 3) представляют информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия по запросу уполномоченного органа;
- 4) обеспечивают в своей редакционной политике недопущение пропаганды гендерной дискриминации и насилия;
- 5) участвуют в программах по повышению квалификации корреспондентов и журналистов по освещению вопросов охраны и защиты от насилия в семье.

2. Средства массовой информации обязаны размещать информацию по вопросам охраны и защиты от семейного насилия в пределах эфирного времени или печатной площади, выделяемых на социальную рекламу.

Статья 22. Участие коммерческих и некоммерческих организаций и граждан в охране и защите от семейного насилия

1. Коммерческие и некоммерческие организации и граждане вправе:

- 1) оказывать социальную, правовую, юридическую, психологическую и иную поддержку и помощь в сфере охраны и защиты от семейного насилия в соответствии с законодательством, в том числе:

- а) информировать лиц, пострадавших от семейного насилия, о праве обратиться за защитой в государственные органы либо в общественные организации;
 - б) предоставлять лицам, пострадавшим от семейного насилия, соответствующие консультации;
 - в) извещать с согласия лиц, пострадавших от семейного насилия, органы внутренних дел, прокуратуры и местного самоуправления, социальной защиты о фактах семейного насилия, за исключением случаев, касающихся несовершеннолетних и признанных недееспособными лиц, когда извещение указанных органов является обязательным;
- 2) осуществлять информационную и просветительскую деятельность по вопросам охраны и защиты от семейного насилия;
 - 3) взаимодействовать с другими субъектами охраны и защиты от семейного насилия.

2. Коммерческие и некоммерческие организации по охране и защите от семейного насилия вправе в предусмотренных законом случаях получать финансирование из республиканского и местного бюджетов и иных источников.

3. Коммерческие и некоммерческие организации по охране и защите от семейного насилия представляют информацию о своей деятельности по охране и защите от семейного насилия по запросу уполномоченного органа.

Глава 3. Предоставление охраны и защиты от семейного насилия

Статья 23. Профилактика (предупреждение) семейного насилия

1. Профилактика (предупреждение) семейного насилия осуществляется всеми субъектами по охране и защите от семейного насилия в пределах своей компетенции.

2. К мерам профилактики (предупреждения) относятся:

- 1) разработка и внедрение программ по профилактике семейного насилия, в том числе специальных программ для лиц, пострадавших от семейного насилия, и для лиц, совершивших семейное насилие;
- 2) профилактические беседы, консультации, в том числе посредством телефонов доверия с целью предотвращения и недопущения повторения случаев семейного насилия, а также обеспечения безопасности пострадавшего;

- 3) регистрация и учет лиц, совершивших семейное насилие;
- 4) контроль исполнения условий временного охранного ордера;
- 5) информирование лиц, совершивших семейное насилие, о недопустимости и противоправности семейного насилия, а также мерах по охране и защите от семейного насилия;
- 6) информационные и просветительские кампании, мероприятия в сфере охраны и защиты от семейного насилия, направленные на защиту прав и свобод граждан, пропаганду ненасильственного и бесконфликтного поведения, недопущение дискриминации любого лица.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 24. Пресечение семейного насилия

1. Виды пресечения семейного насилия, осуществляемые органами внутренних дел:

- 1) принятие незамедлительных мер по устранению угрозы для жизни или здоровья лица, пострадавшего от семейного насилия, и других членов семьи или приравненных к ним лиц;
- 2) задержание лица, совершившего семейное насилие, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;
- 3) выдача и продление временного охранного ордера;
- 4) привлечение лица, совершившего семейное насилие, к уголовной ответственности;
- 5) незамедлительное помещение лица, пострадавшего от семейного насилия, жизни и здоровью которого угрожает опасность, в безопасное место либо убежище с его согласия.

2. Органы местного самоуправления, органы социального развития обязаны оказывать содействие органам внутренних дел в незамедлительном помещении в безопасное место лиц, пострадавших от семейного насилия.

3. Иные субъекты охраны и защиты от семейного насилия, определенные настоящим Законом, оказывают содействие органам внутренних дел в незамедлительном помещении в безопасное место лиц, пострадавших от семейного насилия.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 25. Действия органов внутренних дел по реагированию на факты обращений о семейном насилии

1. Органы внутренних дел обязаны:

- 1) принять все меры, предусмотренные настоящим Законом, Уголовно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики, законом об органах внутренних дел;
- 2) принять и зарегистрировать заявление о семейном насилии от любых лиц;
- 3) разъяснить порядок выдачи и продления временного охранного ордера, порядок привлечения лица, совершившего семейное насилие, к уголовной ответственности;
- 4) предоставить лицу, пострадавшему от семейного насилия, сведения о социальных службах;
- 5) организовать в случае необходимости транспортировку лица, пострадавшего от семейного насилия, в медицинское учреждение или иное безопасное место;
- 6) выдать временный охранный ордер и контролировать исполнение условий, содержащихся в нем;
- 7) по заявлению лица, пострадавшего от семейного насилия, продлить временный охранный ордер и контролировать исполнение условий, содержащихся в нем;
- 8) в случае семейного насилия в отношении несовершеннолетнего незамедлительно информировать территориальное подразделение уполномоченного государственного органа по защите детей;
- 9) с согласия лица, пострадавшего от семейного насилия, информировать в трехдневный срок с момента продления временного охранного ордера территориальные подразделения органов социального развития;
- 10) выполнять все необходимые действия для передачи материалов по привлечению лица, совершившего семейное насилие, к уголовной ответственности.

2. Сотрудник органа внутренних дел имеет право в соответствии с законом об органах внутренних дел беспрепятственно входить в помещения и на территорию граждан при наличии оснований полагать, что там находятся лица, жизни и здоровью которых угрожает опасность, для принятия мер по пресечению семейного насилия.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 26. Основание выдачи временного охранного ордера

1. Основанием выдачи временного охранного ордера является сообщение любого лица о факте совершения семейного насилия в орган внутренних дел.

2. Факт семейного насилия устанавливается органом внутренних дел путем проверки сведений, содержащихся в сообщении о семейном насилии.

Временный охранный ордер выдается лицу, пострадавшему от семейного насилия, и лицу, совершившему семейное насилие, достигшим восемнадцати лет.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 27. Выдача и продление временного охранный ордера

1. Временный охранный ордер в обязательном порядке выдается сроком на три дня органом внутренних дел по месту жительства лица, совершившего семейное насилие, в течение двадцати четырех часов с момента установления факта совершения семейного насилия.

2. По заявлению лица, пострадавшего от семейного насилия, орган внутренних дел продлевает временный охранный ордер на тридцать дней.

3. Сотрудник органа внутренних дел обязан под роспись ознакомить лицо, совершившее семейное насилие, с условиями временного охранный ордера и последствиями его неисполнения.

4. Сотрудник органа внутренних дел обязан проинформировать лицо, совершившее семейное насилие, получившее временный охранный ордер, о возможности и условиях прохождения коррекционных программ по изменению насильственного поведения под роспись.

5. Лицо, совершившее семейное насилие и получившее временный охранный ордер, обязано выполнить все условия, указанные в нем. Неисполнение им условий временного охранный ордера влечет уголовную ответственность и не прекращает его действия.

6. Информация о выдаче и/или продлении временного охранный ордера направляется сотруднику органа внутренних дел, уполномоченному контролировать исполнение условий временного охранный ордера.

7. Информация о выдаче и/или продлении временного охранный ордера направляется территориальному органу социального развития и органу местного самоуправления, а также по месту работы лица, совершившего семейное насилие, с согласия лица, пострадавшего от семейного насилия.

8. Выдача, продление временного охранный ордера или отказ в этих действиях обжалуется в прокуратуру либо в суд.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 28. Временный охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от семейного насилия, не достигших четырнадцати лет, или лиц, признанных судом недееспособными

1. Временный охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от семейного насилия, не достигших четырнадцати лет или лиц, признанных судом недееспособными, выдается их законному представителю либо территориальному подразделению уполномоченного государственного органа по защите детей, либо сотруднику органа внутренних дел по делам несовершеннолетних.

2. От имени лиц, не достигших четырнадцати лет, а также лиц, признанных судом недееспособными, с заявлением о продлении временного охранный ордера на тридцать дней могут обратиться их законный представитель либо территориальное подразделение уполномоченного государственного органа по защите детей, либо сотрудник органа внутренних дел по делам несовершеннолетних.

3. Информация о выдаче временного охранный ордера направляется территориальным подразделением уполномоченного государственного органа по защите детей территориальному органу социального развития, органу местного самоуправления.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 29. Условия временного охранный ордера

1. Временный охранный ордер предусматривает:

- 1) запрет совершать семейное насилие;
- 2) запрет на прямые и косвенные контакты с лицом, пострадавшим от семейного насилия.

2. Временный охранный ордер содержит информацию о праве лица, пострадавшего от семейного насилия, на обращение в суд с требованиями, указанными в части 1 статьи 32 настоящего Закона, а также информацию об ответственности лица, совершившего семейное насилие, за неисполнение условий временного охранный ордера.

3. В случае продления временного охранный ордера помимо условий, перечисленных в части 1 настоящей статьи, в него обязательно включается условие о прохождении лицом, совершившим семейное насилие, коррекционной программы по изменению насильственного поведения в соответствии с типовой коррекционной программой, утверждаемой Правительством Кыргызской Республики.

4. Форма временного охранный ордера утверждается Правительством Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 30. Обращение в суд по делам, связанным с семейным насилием

1. Правом на обращение в суд за защитой прав и законных интересов лица, пострадавшего от семейного насилия, обладают:

- 1) лицо, пострадавшее от семейного насилия, либо его представитель;
- 2) прокурор;
- 3) территориальные подразделения уполномоченного государственного органа по защите детей и лиц, признанных судом недееспособными, в случае, если лицом, пострадавшим от семейного насилия, являются несовершеннолетний или лицо, признанное судом недееспособным.

2. К исковому заявлению по требованиям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части 1 статьи 32 настоящего Закона, прилагается копия временного охранного ордера или копия судебного акта, или решение суда аксакалов по факту совершения семейного насилия в отношении лица, его совершившего.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 31. Сроки подачи и рассмотрения искового заявления

1. По требованиям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части 1 статьи 32 настоящего Закона, исковое заявление может быть подано в течение шести месяцев с момента выдачи временного охранного ордера или с момента вступления в законную силу судебного акта по факту семейного насилия в отношении лица, его совершившего.

2. Исковое заявление по делам, связанным с семейным насилием, рассматривается судом в течение десяти дней со дня поступления заявления в суд, не считая времени, предусмотренного гражданским процессуальным законодательством для принятия искового заявления к производству суда и подготовки дела к судебному разбирательству.

3. По требованиям, предусмотренным пунктами 3 и 4 части 1 статьи 32 настоящего Закона, заявление может быть подано в сроки, предусмотренные гражданским законодательством.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Статья 32. Требования, по которым лицо, пострадавшее от семейного насилия, вправе обратиться в суд

1. Лица, указанные в части 1 статьи 30 настоящего Закона, имеют право обратиться в суд с одним или несколькими требованиями к лицу, совершившему семейное насилие:

- 1) временно выселить из места совместного проживания;
- 2) ограничить родительские права в части контактов с несовершеннолетними детьми;
- 3) признать лицо, совершившее семейное насилие, ограниченно дееспособным в соответствии с гражданским законодательством;
- 4) иные требования, предусмотренные гражданским и семейным законодательством.

2. Ограничение прав по требованиям, указанным в пунктах 1 и 2 части 1 настоящей статьи, устанавливается судом на срок от одного до шести месяцев.

Статья 33. Исполнение решения суда

1. Решение суда, вынесенное по требованиям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части 1 статьи 32 настоящего Закона, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения. Порядок обжалования решения суда устанавливается гражданским процессуальным законодательством.

2. Решение суда подлежит исполнению в порядке, установленном законодательством об исполнительном производстве.

Статья 34. Помощь лицам, пострадавшим от семейного насилия

1. К помощи, предоставляемой лицам, пострадавшим от семейного насилия, относятся юридическая, социальная, медицинская, психологическая и иные виды помощи, оказываемые субъектами, определенными настоящим Законом, в пределах их полномочий и компетенции.

2. К юридической помощи относятся предоставление консультаций, подготовка юридических документов, представительство от имени лица, пострадавшего от семейного насилия, в судах и государственных органах, другие виды юридически значимых действий, определенных законодательством. Гарантированная государством юридическая помощь оказывается в порядке, установленном законом о гарантированной государством юридической помощи.

3. Лицам, пострадавшим от семейного насилия, оказываются все виды медико-санитарной помощи, определяемые законодательством об охране здоровья граждан.

4. К социально-психологической помощи лицам, пострадавшим от семейного насилия, относятся:

- 1) осуществление мероприятий по социальной защите;
- 2) оказание содействия в получении необходимых документов и социальных пособий в соответствии с законодательством о государственных пособиях;

- 3) предоставление консультаций социального работника, психолога;
- 4) предоставление безопасного места в социальных службах с целью обеспечения их безопасности;
- 5) содействие в социальной реабилитации;
- 6) социальная работа с семьями, в которых были выявлены случаи семейного насилия.

Статья 35. Права лиц, пострадавших от семейного насилия

1. Лица, пострадавшие от семейного насилия, имеют право на получение социально-психологической помощи в государственных и муниципальных учреждениях, а также в учреждениях социального обслуживания: консультативно-профилактических центрах (кризисных центрах), убежищах, а также в других учреждениях в соответствии с настоящим Законом и законодательством о социальном обслуживании населения.

2. Основанием для предоставления социально-психологической помощи является обращение за такой помощью лиц, пострадавших от семейного насилия, а также субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, определенных настоящим Законом.

3. Лицо, пострадавшее от семейного насилия, имеет право на помещение в государственное или муниципальное убежище для безопасного временного проживания. Пребывание в убежище осуществляется на бесплатной основе на условиях договора в соответствии с правилами, определенными в уставе или положении убежища.

4. Лицо, пострадавшее от семейного насилия, имеет право на получение информации о возможностях обучения, профессиональной подготовки и переподготовки, трудоустройства и иных формах социальной реабилитации.

Глава 4. Статистический учет и отчетность по семейному насилию

Статья 36. Статистический учет случаев семейного насилия

1. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики обеспечивает координацию статистической деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и консультативно-профилактических центров путем согласования перечня и состава показателей, статистических и учетных форм, порядка сбора, периодичности и обработки статистической информации, а также инструктивно-методологических материалов, необходимых для выполнения ведомственных статистических работ в сфере семейного насилия.

2. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики обеспечивает распространение и доступ общественности к статистической информации о семейном насилии путем издания статистических сборников, публикаций, бюллетеней, обзоров, размещения на сайте, а также иными путями.

Статья 37. Статистическая отчетность о семейном насилии

Статистическая отчетность о семейном насилии включает в себя гендерно-разделенные показатели, отражающие количество зарегистрированных случаев совершения семейного насилия, виды принятых мер, социально-демографические данные о лицах, совершивших семейное насилие и пострадавших от семейного насилия, а также о степени родства между пострадавшим и лицом, совершившим семейное насилие, и иные статистические данные.

Глава 5. Ответственность за неисполнение настоящего Закона

Статья 38. Ответственность за неисполнение настоящего Закона

За неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего Закона субъекты, осуществляющие охрану и защиту от семейного насилия, и их должностные лица несут ответственность, предусмотренную законодательством Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 15 апреля 2020 года № 41)

Глава 6. Заключительные положения

Статья 39. Вступление в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования, за исключением положений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 9 мая 2017 года № 56 (2781)

2. Положения, предусмотренные пунктом 4 части 2 статьи 11; пунктом 2 части 2 статьи 19; пунктом 5 части 1 статьи 24; частью 3 статьи 29; частью 1 статьи 35 (в части реализации права на получение помощи в консультативно-профилактических центрах (кризисных центрах) и убежищах) и частью 3 статьи 35 вступают в силу с 1 января 2018 года.

3. До приведения в соответствие с настоящим Законом других законов и нормативных правовых актов Кыргызской Республики они применяются в части, не противоречащей настоящему Закону.

4. Признать утратившими силу:

- 1) Закон Кыргызской Республики "О социально-правовой защите от насилия в семье" от 25 марта 2003 года № 62 (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2003 г., № 6, ст. 238);
- 2) статью 15 Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере делегирования государственных полномочий" от 6 июля 2016 года № 99 (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2016 г., № 7, ст. 817).

5. Правительству Кыргызской Республики не позднее шестимесячного срока привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом.

Приложение 4.

**Данные об услугах, оказанных Кризисным центром «Сезим»
в период с 2014 по 2022 гг.**

		Год								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Услуги Кризисного центра										
Работа call-центра «Телефон доверия»		1876	1993	1580	1493	1386	1321	926	1244	1416
Очные психологические консультации		2211	1769	1456	1549	1561	1715	537	1861	1923
	В режиме приема в офисе	608	446	420	437	415	-	-	519	554
	В режиме проживания в шелтере/транзитном доме	1603	1213	1036	1112	1146	-	-	1342	1321
	Количество получивших консультации взрослых	468	-	-	466	334	422	386	519	602
	Количество получивших консультацию детей/подростков	82	-	248	-	78	95	40	84	129
Юридические консультации		804	593	503	641	650	631	410	430	666
	Юридические консультации в режиме приема в офисе	560	396	397	527	548	-	-	340	562
	Юридические консультации клиентам шелтера/транзитного социального дома	244	197	106	121	102	-	-	90	104

Услуги Кризисного центра	Год									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Работа call-центра «Телефон доверия»	1876	1993	1580	1493	1386	1321	926	1244	1416	
Очные психологические консультации	2211	1769	1456	1549	1561	1715	537	1861	1923	
Адвокатская защита в судах	78	44	39	52	64	58	37	52	54	
Гражданские дела	61	36	38	45	51	47	24	30	32	
Уголовные дела	17	8	1	7	13	11	13	22	22	
Количество клиентов шелтера, жертв домашнего насилия	285	275	296	278	254	309	133	250	229	
Из них дети:	146	166	151	130	131	170	77	155	128	
Количество клиентов транзитного социального дома «Нур»	36	23	31	30	26	31	11	31	25	
Из них дети:	18	9	15	16	11	14	5	17	13	
Составлено по материалам годовых отчетов кризисного центра «Сезим» 2014-2022 гг.										

Г Л А В А 3 .

Развитие социального государства в Республике Узбекистан

Раздел 1. Социальная защита граждан Республики Узбекистан: этапы и стратегия развития

Предпосылки современной системы социальной защиты. Система общественного благосостояния Узбекистана формировалась в течение определенного периода, в котором условно можно выделить несколько этапов. Первый относится к советскому времени, когда были сформированы единые по типу для всех союзных республик институты системы, такие как социальная помощь и социальное обеспечение, финансируемые из бюджетных средств и централизованно управляемые. При этом к системе социального обеспечения относились и стационарные учреждения интернатного типа для пожилых и инвалидов. Детские дома для детей-сирот и детские коррекционные учреждения различного уровня в зависимости от тяжести ментальных нарушений находились в ведении Министерства образования, а психоневрологические интернаты для взрослых людей с ментальными нарушениями входили в систему здравоохранения. После выхода из Советского Союза и провозглашения независимости 31 августа 1991 г. все последующие три десятилетия сложившаяся государственная система социальной защиты практически не менялась, сохраняя основные черты предшествующего периода. Тем не менее это был этап становления национальной системы социальной защиты граждан, несмотря на отсутствие в Конституции понятия социального государства¹, так как управление этой системой

¹ Конституция Республики Узбекистан. Ташкент: Узбекистан, 2015 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан//

было реформировано в соответствии с нормативно-правовой базой Республики Узбекистан, финансирование осуществлялось из государственного бюджета республики, а организация непосредственной работы с гражданами соответствовала установившемуся административному порядку, подчиняясь структурам и ведомствам, за которыми в соответствии с национальным законодательством были утверждены функции социальной помощи и социального обеспечения социально уязвимых групп. Негосударственные некоммерческие организации были определены как организации, предоставляющие социальные услуги гражданам. При этом на формирование национальной системы социальной защиты оказывают влияние социокультурные особенности и традиции, сложившиеся в Узбекистане. Это выразилось в первую очередь в том, что наиболее простым, но основным механизмом осуществления социальной помощи нуждающимся стал механизм оказания помощи через махаллю, которой в соответствии с законом был придан статус органа самоуправления.

Понятие социального государства Республики Узбекистан закреплено в Конституции после внесенных поправок, утвержденных по итогам референдума 30 апреля 2023 г., с которого начинается современный этап его развития. В основной закон Республики Узбекистан включено положение о социальном государстве (глава 1), действующем на основе социальной справедливости в интересах благосостояния человека и в целях устойчивого развития общества (глава 14)².

Актуальное состояние социальной защиты. В Узбекистане, как и в других странах в период становления социального государства в большинстве его современных моделей, система общественного благосостояния выполняла функции перераспределения финансовых средств в целях поддержания приемлемого уровня жизни наименее обеспеченных общественных групп, а также регулирования социально-экономического положения работающих граждан. При переходе к независимому государственному развитию президентскими

Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/ru/> (дата обращения: 28.06.2023).

² Конституция Республики Узбекистан. Настоящая новая редакция Конституции Республики Узбекистан принята путем всенародного голосования на референдуме Республики Узбекистан, проведенном 30 апреля 2023 г. // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/6445147> (дата обращения: 28.06.2023).

указами были приняты решения о государственной социальной помощи для поддержки бедных людей, чей уровень жизни ниже прожиточного минимума, источником которой были и остаются в настоящее время бюджетные средства³. К тому же продолжила функционировать система социального обеспечения, включающая прежде всего пенсионную систему, предназначенную для обеспечения доходом людей, достигших установленного законом пенсионного возраста, а также в связи с инвалидностью и утратой кормильца. В законе были предусмотрены виды льготных пенсий в связи с особыми условиями труда и социальные пенсии⁴. Пенсии изначально имели трудовой характер и до недавнего времени финансировались за счет республиканского бюджета. В настоящее время пенсии становятся страховыми, что предполагает определенный взнос в виде отчислений с трудового дохода для реализации права на ее получение с наступлением страхового случая. В целом современная пенсионная система имеет смешанный характер с точки зрения источников финансирования.

Помимо пенсий, социальное обеспечение включает социальные выплаты в виде пособий, льгот, компенсаций для детей, семей с детьми, безработных, малообеспеченных людей, больных людей, нуждающихся в лекарствах. Существует система социальных интернатных учреждений, созданных в советский период, которые являются стационарными, предназначенными для постоянного проживания инвалидов и пожилых людей, нуждающихся в уходе [Абдураманов 2016], школы-интернаты и детские сады для детей с особыми потребностями в обучении и развитии, учреждения интернатного типа для детей-сирот и детей, совершивших правонарушения⁵.

³ Указ Президента Республики Узбекистан № УП-6277 от 11.08.2021 г. «О мерах по оказанию материальной помощи малообеспеченным семьям и дальнейшему расширению масштаба борьбы с бедностью» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/5572521> (дата обращения: 28.06.2023).

⁴ Закон Республики Узбекистан № 938-ХП от 03.09.1993 г. «О государственном пенсионном обеспечении граждан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/112312> (дата обращения: 28.06.2023).

⁵ Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-415 от 26.12.2016 г. «О социальных услугах для престарелых, инвалидов и других социально уязвимых категорий населения» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/ru/docs/3083194?ONDATE=18.05.2022%2000> (дата обращения 28.06.2023).

Д. М. Каримова и С. Р. Кучкарходжаев отразили систему социальной защиты Узбекистана в следующей таблице (Таблица 1).

Таблица 1.

Система социальной защиты в Узбекистане [Каримова, Кучкарходжаев 2021]

Программы рынка труда	Социальная помощь	Социальное страхование
Пособия по безработице	Пособия для малоимущих семей <ul style="list-style-type: none"> ✓ пособие по уходу за ребенком для детей младше 2 лет; ✓ пособие на детей в возрасте от 2 до 13 лет; ✓ материальная помощь семьям в трудной жизненной ситуации 	Пенсии по старости, инвалидности, потери кормильца
Общественные работы	Пособия по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, по случаю рождения и похорон	Отпуск и пособие по рождению ребенка
Микрокредиты	Денежная компенсация коммунальных расходов уязвимым группам населения	Отпуск и пособие по болезни
Профессиональное обучение, посредничество в трудоустройстве и подборе персонала	Поддержка в натуральной форме: <ul style="list-style-type: none"> ✓ субсидируемые зачисления в дошкольные учреждения ✓ бесплатная зимняя одежда для школьников ✓ бесплатное пользование общественным транспортом ✓ питание ✓ медикаменты. 	Социальные услуги и другие виды социального страхования
Помощь трудовым мигрантам	Социальная поддержка женщин и молодежи (обучение, трудоустройство, предоставление социального жилья, медицинские услуги)	Бесплатные государственные услуги

Оценивая систему социальной защиты Узбекистана, авторы международного исследования отмечают, что в стране нет стратегической рамки в области социальной защиты на национальном уровне [Папа и др. 2020]. При этом расходы на социальную защиту в Узбекистане составляли 6% ВВП в 2018 г. [Папа и др. 2020: 10]. В сравнении со странами постсоветского пространства этот показатель

сопоставим с Казахстаном, но ниже на три процентных пункта, чем в Кыргызстане. В Молдове показатель расходов на соцзащиту по сравнению с Узбекистаном выше в 3 раза, в России — в 10 раз. В республике сформирована «комплексная система социальной защиты, состоящая из социального страхования, социальной помощи и мероприятий на рынке труда, однако практически половина населения и треть малообеспеченных слоев не охвачены программами социальной защиты» [Папа и др. 2020: 9]. К тому же отсутствует определение и самого понятия социальной защиты, что усиливает размытость представлений о ее развитии, при этом система характеризуется слабым управлением и институциональной раздробленностью.

Национальная стратегия социальной защиты: основные направления. Ввиду нарастания социальных проблем, нуждающихся в решении в целях устойчивого развития страны, социальная защита была включена в качестве одного из национальных приоритетов в Стратегию действий в развитии Узбекистана в 2017–2021 гг., а также в Стратегию развития Нового Узбекистана на 2022–2026 гг. Одновременно в 2022 г. указом президента развитие данной системы было выделено в отдельную стратегию — Стратегию социальной защиты населения Республики Узбекистан, предусматривающую приоритетные направления и комплексные меры развития системы социальной защиты населения в период до 2030 г.⁶ Подготовка стратегии осуществлялась с учетом рекомендаций Международной организации труда, Всемирного банка и Детского фонда ООН. Реализация запланированных в стратегии мер может способствовать достижению в ходе развития национальной модели социального государства *минимального уровня социальной защищенности граждан Узбекистана за счет усиления государственных социальных гарантий и укрепления соответствующих институтов.*

Таким образом, приоритетные направления стратегии предусматривают развитие базовых институтов социальной защиты, к которым прежде всего относятся *система государственной социальной помощи, система социального обеспечения, включая пенсионное, и система социального обслуживания.*

⁶ Указ Президента Республики Узбекистан № УП-175 от 25 июля 2022 г. «Об утверждении стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан»// Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/6130271> (дата обращения: 28.06.2023).

Государственная социальная помощь. Дальнейшее развитие социальной помощи как государственной системы, направленной на снижение бедности, предполагает, что наряду с президентскими указами в дальнейшем будет происходить ее более детальное законодательное закрепление. Денежные выплаты в виде пособий, обеспечивающие минимальный доход, планируются малообеспеченным семьям, детям в этих семьях, инвалидам и членам семей, ухаживающим за ними, а также предоставление пенсий пожилым людям, не имеющим права на их получение по системе социального обеспечения, приобретающего страховой характер, больным людям (ВИЧ-инфицированным), детям-сиротам и другим нуждающимся в материальной поддержке категориям граждан. Очевидно, что целевые группы государственной социальной помощи будут устанавливаться и уточняться по мере развития законодательства в соответствии с ресурсами государства и его приоритетами целей устойчивого развития. Помимо пособий, предусматриваются выплаты на покупку дополнительных продуктов питания, льготы, освобождающие от оплаты жилищно-коммунальных услуг, от аренды за школьные учебники, от оплаты посещения детских садов и т.п., в том числе компенсации и помощь в натуральном виде.

Особая роль в организации и выявлении нуждающихся в помощи граждан и семей отводится *местному самоуправлению*. В настоящее время материальная помощь предоставляется малообеспеченным гражданам, включенным по тем или иным основаниям в списки, обозначаемые «тетрадами»: семьям, включенным в Железную тетрадь; женщинам, включенным в Женскую тетрадь; молодежи, включенной в Молодежную тетрадь; детям-сиротам и детям, оставшимся без родительской опеки, включенным в Мехр дафтари (Тетрадь доброты). В соответствии с укоренившимися в Узбекистане традициями тетради начали формировать на уровне местного общинного самоуправления — махалли. Махалля как орган местного самоуправления возрождается в начале 1990-х годов и выполняет свою роль, приобретая особое общественное значение в процессе создания современного независимого государства. В частности, согласно закону 1993 г. «Об органах самоуправления граждан»⁷ долж-

⁷ Закон Республики Узбекистан № 915-ХП от 02.09.1993 г. «Об органах самоуправления граждан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/86022> (дата обращения: 09.09.2023).

ностные сотрудники махаллей получили статус, соответствующий государственным служащим, хотя нередко на практике их труд рассматривается как общественная деятельность и не оплачивается. Однако в ходе общественных перемен произошла утрата гражданами гарантированного в советский период государством права социального обеспечения. Поэтому работа по выявлению нуждающихся в поддержке семей и отдельных граждан, проживающих на территории махаллинского комитета, формирование тетрадей и организация необходимой помощи составила важное направление его деятельности. Тетради представляют собой прообраз реестра социально уязвимых групп, нуждающихся в общественной поддержке. Отличительная характеристика этого органа самоуправления состоит в том, что благодаря его деятельности социальная помощь носит адресный характер. В то же время сегодня в работе махалли с населением все больше ощущается отсутствие необходимого профессионализма. Со временем функции тетрадей будет выполнять формирующаяся информационная система «Единый реестр социальной защиты», развитие которой предусмотрено стратегией. Формирование реестра создает условия для интеграции данных о нуждающихся в социальной поддержке гражданах, поступающих из органов налоговой службы, внутренних дел, кадастровых служб, самоуправления, учреждений здравоохранения, пенсионного обеспечения, учреждений, ведущих учет занятых и нуждающихся в трудоустройстве, а также банков и коммунальных ведомств, в единую базу [Палванязов 2020: 119; Хусанова 2021].

Социальное обеспечение является другим значимым институтом в системе общественного благосостояния, которое начинает в настоящее время все больше функционировать на основе *социального страхования*. Социальное обеспечение относится к наиболее быстро развивающемуся институту социальной защиты современного Узбекистана. По данным указанного выше международного исследования, большая часть расходов на социальную защиту предназначалась в 2018 г. именно на программы социального обеспечения и, соответственно, социального страхования (около 83,3%). Одна из задач стратегии в этом направлении связана с созданием условий для трудовой занятости граждан в официальном секторе экономики и перехода в этот сектор неофициально работающих граждан. Решение отмеченной задачи позволит увеличить в страховой фонд взносы работодателей и работников и обеспечить пособиями по

безработице тех, кто не имеет работы. Также по мере ее решения появятся возможности для большего числа людей обучаться по программам повышения квалификации, профессиональной переподготовки для получения профессии или квалификации, позволяющей быть конкурентоспособным на рынке труда. В конечном счете реализация планируемых мероприятий будет способствовать снижению уровня бедности среди граждан трудоспособного возраста.

Особого внимания заслуживает распространенная в Узбекистане неформальная занятость. По данным национальных исследований, она составляет около 60% от общей занятости⁸, порождая серьезные риски для возрастания бедности. Нарушаются права людей, работающих на условиях неформальной занятости, на социальное обеспечение в случаях временной нетрудоспособности, приобретения инвалидности, рождения ребенка и ухода за ним до достижения определенного возраста, при наступлении пенсионного возраста и других объективных социальных рисков. Помимо этого, возникают риски стабильности Пенсионного фонда.

Наличием обозначенных проблем во многом объясняется формируемое формирование государством в Узбекистане *активной социальной политики* по созданию рабочих мест и обеспечению занятости населения путем вовлечения неработающих граждан в общественные виды работы, в предпринимательскую деятельность, в развитие социально-контрактных отношений для выведения семей из ситуации бедности и малообеспеченности.

Формирование современной системы социального обслуживания. По мнению исследователей, в республике преобладают представления о социальной защите в современных условиях как механизме *перераспределения доходов*, а не *системы социальных услуг*. При этом социальные услуги характеризуются исследователями как находящиеся в «зачаточном состоянии» [Папа и др. 2020: 31]. Действительно, в Узбекистане существуют учреждения социального обслуживания, созданные еще в предшествующий настоящему времени период. В основном они представляют собой учреждения интернатного типа для пожилых людей, инвалидов, детей-сирот, детей

⁸ Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-139 от 07.01.2008 г. «О гарантиях прав ребенка» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/1297318> (дата обращения: 08.09.2023).

с ограниченными возможностями развития, детей, находящихся в конфликте с законом, и характеризуются достаточно ограниченным набором услуг. В этой связи необходимо отметить, что в стратегии развития социальной защиты предусмотрено несколько принципиальных изменений, затрагивающих систему социальных услуг.

Государство в настоящее время гарантирует нуждающимся в услугах гражданам минимальные, предоставляемые на бесплатной основе социально-медицинские, социально-педагогические, социально-психологические, социально-правовые, социально-бытовые и социально-экономические услуги. Развитие системы социальных услуг предусматривает разработку стандартов социального обслуживания, определяющих объем, качество и сроки предоставления услуг, а также трудовые и финансовые ресурсы для их реализации.

Важной характеристикой совершенствования социального обслуживания является его деинституционализация. Осуществляется переход от учреждений социального обслуживания интернатного типа, в которых получатели услуг постоянно проживают и лишены привычного окружения своих родных и близких людей, к оказанию услуг по месту их семейного проживания. Данный принцип действует в отношении пожилых и людей с инвалидностью, социально уязвимых категорий детей. К тому же поставлена задача постепенного изменения медицинской модели инвалидности в социальную, предполагающую оптимальную интеграцию инвалидов в различные сегменты общественной жизни.

Политика отказа от институционального предоставления социальных услуг для детей, которую сегодня начинает осуществлять государство в Узбекистане, имеет принципиальное значение [Республиканский научный центр 2018; Латипова, Абдугафурова 2021; Ахунджанова и др. 2011]. Дети-сироты и дети, лишенные родительского попечения, в соответствии с принятой стратегией, будут становиться получателями услуг в семьях, принимающих их на воспитание, — тем самым обеспечиваются права ребенка на жизнь в семье, семейную заботу и семейное окружение. Это распространяется и на детей, имеющих инвалидность. Для защиты детей сирот и детей, лишенных родительского попечения, акцент делается на развитие приемных (патронатных) семей или семейных детских домов. Для детей также предусматривается внедрение услуг временного ухода. Прежние детские воспитательные учреждения, относящиеся

к интернатному типу, планируется реформировать в многопрофильные центры поддержки детей и семей, подверженных социальным рискам, в том числе детей, пострадавших от насилия.

В контексте происходящих институциональных изменений в стране получили распространение услуги по предупреждению домашнего насилия в отношении женщин и детей, а также защита от торговли людьми и трудовой эксплуатации людей, оказавшихся за рубежом в результате трудовой миграции. В каждом махаллинском комитете есть отделение Комитета женщин, в функции которого входит в том числе и посредничество в случаях семейных споров, проведение консультаций и предоставление поддержки женщинам. Центральный комитет женщин, а также его региональные отделения проводят последовательную кампанию по разработке нормативно-правовой базы и более прозрачной практики по предупреждению насилия в семье. В результате деятельности Комитета женщин введена горячая линия «1146», предоставляющая экстренную помощь женщинам, подвергающимся преследованиям и насилию. Также принято постановление президента 2018 г. о предотвращении насилия в семье в качестве основы нового закона о защите жертв насилия и наказании виновных. В 2019 г. были открыты первые центры реабилитации и адаптации женщин, предлагающие комплексную помощь жертвам насилия в семье. Женщинам предоставляются профессиональные медицинские, психологические и юридические услуги. В регионах планируется развивать сеть женских приютов.

Реформирование системы управления в сфере социальной защиты. В процессе совершенствования системы социальной защиты граждан и перехода на новый уровень государственной политики для достижения большей эффективности в деятельности управленческих структур при ее реализации формируются новые подходы и в организации управления. Прежняя институциональная раздробленность проявляется в закреплении социальных услуг и соответствующих организаций, предоставляющих услуги, за разными правительственными ведомствами: Министерством здравоохранения, Министерством (народного) образования, Государственной прокуратурой, махаллями и полицией / национальной гвардией на местном уровне, то есть ответственность разделена между рядом органов управления.

В 2023 г. указом президента Республики Узбекистан создано Национальное агентство социальной защиты при Президенте Республики Узбекистан (в дальнейшем Агентство), его Каракалпакское

республиканское, областные и Ташкентское городское управления, а также центры социальных услуг «Инсон» в районах (городах), соответствующие отделения которых открывают в регионах. Агентство объединяет множество социальных учреждений и организаций с целью координирования и усиления социальной политики.

Социальные учреждения, например детские дома из системы Минздрава, министерства дошкольного и школьного образования, отделы по работе с несовершеннолетними и семейными детскими домами в системе местных исполнительных органов будут переданы в структуру Национального агентства социальной защиты в 2024 г. [Республиканский научный центр 2018]. Специализированные образовательные учреждения / профессиональные училища для лиц с ограниченными возможностями, находившиеся в системе Министерства высшего образования, науки и инновации, также войдут в структуру агентства. В его ведение переданы из системы Министерства внутренних дел центры по реабилитации лиц без определенного места жительства⁹. Эти и другие принимаемые решения демонстрируют необходимость большей координации в процессе реализации мер системы социальной защиты, что и будет составлять основную задачу агентства. В целом за ним закрепляются функции предотвращения бедности, изоляции социально уязвимых категорий граждан и поддержка социально незащищенных групп.

За Агентством социальной защиты планируется закрепить Единый национальный реестр социальной защиты, который заменит реестры, созданные на уровне местного самоуправления [Будет запущена... 2023]. Получит распространение практика информирования населения о социальных услугах и программах социальной помощи, в том числе путем отправки информации на их мобильные средства связи. Планируемые мероприятия свидетельствуют о наметившейся тенденции к внедрению цифровых инструментов при взаимодействии органов управления и социальных служб с получателями помощи.

⁹ Указ Президента Республики Узбекистана № УП-82 от 01.06.2023 г. «О комплексе мер по оказанию качественных социальных услуг и помощи населению, а также налаживанию системы их эффективного контроля»// Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/uz/docs/6480351> (дата обращения: 14.08.2023).

Деятельность агентства нацелена и на повышение профессионализации социальных служб. В центрах социального обслуживания населения предполагается организация групп социальных работников, специализирующихся на оказании услуг тем или иным целевым группам, нуждающимся в помощи. В крупных университетах страны уже осуществляется подготовка социальных работников (Национальном университете Узбекистана, Государственных университетах в Самарканде, Фергане, Намангане, Гулистане, Бухаре) и внедряются на основе исследований современные технологии работы с гражданами, нуждающимися в поддержке [Латипова, Махмудова 2021: 103–107; Латипова, Махмудова 2021; Xusainova 2022].

Раздел 2. Развитие системы социальных услуг как актуальное направление национальной стратегии социальной защиты

Особенность формирования системы социального обслуживания в настоящее время в Узбекистане состоит в том, что социальные услуги предоставляются гражданам главным образом негосударственными некоммерческими организациями (ННО), которые получают бюджетное финансирование, в своей деятельности руководствуются законодательством и контролируются государственным органом управления¹⁰. Закрепление ННО в качестве основных поставщиков социальных услуг, как следует из интервью участников исследования, определяется необходимостью усиления роли гражданского общества в решении социальных проблем. Во многом данная позиция сформировалась в результате укоренившихся в стране традиций общественной поддержки нуждающихся в помощи людей. При этом государство последовательно проводит принцип социального партнерства, который утвержден законом «О социальном партнерстве»¹¹, оказывая всестороннюю поддержку ННО, а также их финансируя. В некоторых случаях источником финансирования ННО полностью являются бюджетные средства, которые аккумулируются в Общественном фонде при Олий Мажлисе (парламенте) Республики Узбекистан. Формы финансирования, предусмотренные законом, включают субсидии, выделяемые по заявкам ННО, государственный заказ и государственные гранты. Распределение финансовых средств и контроль их реализации осуществляет Парламентская комиссия, выполняющая функции попечительского совета Общественного фонда при Олий Мажлисе. Кроме того, законом предусмотрено, что «государственные органы могут осуществлять софинансирование

¹⁰ Закон Республики Узбекистан № 763-I от 14.04.1999 г. «О негосударственных некоммерческих организациях» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/10863> (дата обращения: 10.09.2023).

¹¹ Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-376 от 25.09.2014 г. «О социальном партнерстве» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/2468216> (дата обращения: 10.09.2023).

поддержанных Парламентской комиссией и общественными комиссиями проектов государственных социальных заказов за счет внебюджетных средств. При этом размер софинансирования не должен превышать 20% от общей суммы финансирования»¹². В целом финансирование мероприятий по договору социального партнерства может осуществляться из бюджетных средств, из средств государственных целевых фондов, а также собственных средств участников партнерства и благотворительных частных средств. Бюджет международных социально-сервисных организаций, чья деятельность одобрена правительством на территории Узбекистана, складывается из нескольких источников, одним из которых являются государственные бюджетные средства. Доля этих средств может увеличиваться в зависимости от масштаба решаемых социальных проблем и приоритетов государственной социальной политики. В своей деятельности ННО могут непосредственно подчиняться правительству — Кабинету министров или одному из министерств.

2.1. Социально-сервисные негосударственные некоммерческие организации для детей

Полученные в ходе исследования эмпирические материалы с помощью интервью с представителями социально-сервисных организаций для детей, относящихся к группам социального риска, женщин, людей с инвалидностью демонстрируют основные тенденции развития системы социальных услуг.

Республиканский центр социальной адаптации детей. Охрана семьи, детей традиционно относится к приоритетам системы социальной защиты. В современном Узбекистане быстро развиваются новые направления работы и новые организационные формы для реализации приоритетов национальной стратегии социальной защиты. Заметное место среди них занимает Республиканский центр социальной адаптации детей. Центр создан как научно-практическое учреждение постановлением Кабинета министров Республики Узбекистан в 2004 г. и подчиняется непосредственно правительству, то есть Кабинету министров. Центр имеет несколько региональных филиалов в Самарканде, Фергане, Карши, планируется открытие филиала в Нукусе (Республики Каракалпакстан).

¹² Там же.

В центре проводятся научные исследования социологического, психологического, педагогического и психолого-медицинского характера по проблемам детей, относящихся к группам социального риска. Специалисты центра активно участвуют в развитии законодательства по проблемам социальной защиты детей и семей с детьми. Осуществляется соответствующая методическая работа и подготовка кадров для работы с детьми социального риска и их семьями, а также работа по развитию аналогичных региональных организаций / филиалов на территории республики.

Вместе с тем центр выполняет практическую работу, предоставляя услуги детям с ограниченными возможностями здоровья, детям-сиротам, детям социально-правового риска. К числу получателей услуг центра относятся одаренные дети, имеющие различные формы социальной дезадаптации. Появляются и новые категории детей, нуждающиеся в реабилитационных услугах.

У нас есть команда, которая работает с детьми репатриированных лиц военных действий. То есть Узбекистан начиная с 2019 года осуществил пять программ по возвращению детей из военных зон. <...> Есть несколько таких детей, которые... физически ограничены... не с рождения, а уже приобретенные (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Особенность организации деятельности центра во многом отражает институциональную раздробленность, о которой было сказано выше, и преодолевается за счет социального партнерства не только с государственными органами, но другими партнерами.

Наша работа связана тесно с государственными структурами разного профиля. Что касается проблем детей — это и Министерство народного образования. Мы в партнерстве работаем с Министерством здравоохранения, Министерством махалли, министерством... которое сейчас [преобразовано в] Комитет поддержки семьи и женщин. Национальная гвардия, которая является куратором проблемы детей-сирот. Ну и хокимиятами (городские и областные комитеты управления. — Авт.), так как в хокимият перевелись... специалисты органов опеки и попечительства и объединились с комиссиями по делам несовершеннолетних. Сегодня они называются Сектор по социальной защите. Вот такие партнерства. Мы работаем и со специалистами в тех учреждениях, где воспитываются либо содержатся дети. Это институциональные формы опеки (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Другая проблема, на решение которой направлена деятельность центра, касается деинституционализации социального обслуживания детей.

Мы сторонники прав детей на семейное окружение. <...> Чтобы ребенок находился в семье. Ребенок с инвалидностью... должен проходить реабилитацию... не в учреждении. Даже если в учреждениях, они должны быть дневного посещения. Поэтому наша служба, которая оказывает комплексную услугу детям и их родителям... основана на дневном посещении (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Участница интервью подчеркивала, что в этом центре услуги предоставляются бесплатно, поэтому поток получателей большой. В период первоначальной деятельности центра ребенок мог проходить реабилитацию или получать услуги, способствующие его социальной адаптации, в течение двух месяцев. Впоследствии время предоставления реабилитационных услуг было сокращено до одного месяца, а в настоящее время — до двух недель. Поэтому многие семьи дополнительно обращаются в частные центры, где услуги их дети получают платно. По мнению информанта, сектор частных социально-сервисных организаций быстро растет. Однако семьи, воспитывающие особых или проблемных детей, стремятся воспользоваться услугами именно этого центра, поэтому специалисты привлекают к адаптационной или реабилитационной работе с ребенком его родителей, обучая их необходимым знаниям и навыкам для занятий с ребенком в домашних условиях:

...функционирует родительский клуб... задача... обучить маму или постоянного сопровождающего. <...> Родители получают азы всех навыков родительских, как нужно с ребенком заниматься дома, на что обращать внимание (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Деятельность специалистов центра ориентирована, следовательно, не на медицинскую, а на социальную модель реабилитации, предполагающую интеграцию каждого ребенка по мере его взросления в последующем в общественную жизнь. В этой связи одна из задач для специалистов центра состоит в том, чтобы дети, получающие услуги, смогли поступить в инклюзивный детский сад или инклюзивный школьный класс.

У нас функционирует комиссия по инклюзии каждый месяц. Согласно постановлению Кабинета министров ребенок может пойти напрямую в инклюзивный класс. Если способен, а также в коррекционный класс. Коррекционный класс... по сути, является ресурсным классом. <...> Но согласно постановлению, у нас два сейчас направления — это инклюзивные и коррекционные классы в общеобразовательной школе. В областях у нас есть специализированные школы-интернаты, но количество их меньше становится... (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

При этом информант объективно оценивала общественную ситуацию в отношении детей с ограниченными возможностями и особенностями развития, отмечая существующие барьеры, препятствующие реализации инклюзивного подхода. В повседневной жизни, как следует из интервью, проявляется определенное неприятие детей с особыми потребностями не только среди сверстников, их родителей, окружающих людей, но и педагогов школ, и воспитателей детских садов.

Потому что эти дети для них неудобные — это хлопоты лишние. <...> Вопрос очень такой чувствительный, проблемы сирот, проблемы детей... Уязвимых лиц нельзя дискриминировать. <...> У нас есть Исламский комитет. Мы с ними тоже в партнерстве работаем. Мы им озвучиваем, приглашаем на конференции, форумы и озвучиваем, насколько важно среди населения развивать понимание принятия этих детей (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Центр проводит, таким образом, разъяснительную работу в отношении инклюзивной политики государства, закреплённой законодательно, привлекая ресурсы партнеров и ориентируясь на традиции, менталитет большинства сограждан, конфессиональные особенности.

Реабилитация носит комплексный и непрерывный характер, этапы реабилитационной работы соответствуют возрасту ребенка и потребностям, обусловленным природой ограничений, вызванным дефектом развития.

Здесь у нас круглый год все услуги оказываются, включая даже бассейн. <...> Оборудованы комнаты Монтессори, сенсорные, еще есть песочная, кабинет арт-терапии, музыкальная терапия, помещения для ЛФК (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Обладая всей необходимой материальной базой для проведения комплексной реабилитационной работы с детьми в соответствии с принятыми современными стандартами, руководитель отдела подчеркивала, что стратегическая задача его развития состоит в том, чтобы максимально приблизить услуги к месту проживания детей. Поэтому в перспективе акцент в практической работе Республиканского центра постепенно планируется смещать на развитие региональных филиалов. Реализация такого подхода соответствует государственной социальной политике деинституционализации предоставления социальных услуг получателям, и прежде всего детям.

Проблема деинституционализации социального обслуживания детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, находится в центре внимания не только специалистов, которые непосредственно работают с этой социальной группой, но и общественности, обсуждается в СМИ [Узбекистан 2023]. В Узбекистане до недавнего времени функционировало несколько типов учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения. Среди них — дома ребенка (дети от рождения до 3–4 лет), детские дома «Мехрибонлик» (с 3 лет и старше), детские городки (с 3 лет и старше), детские деревни — SOS (с 3 лет и старше). В детских домах — интернатах для детей с психофизическими нарушениями «Муравват» многие дети также не имеют родителей [Кто спасет сироту 2023]. В 2019 г. в стране насчитывалось 135 детских институциональных учреждений, в которых воспитывалось почти 30 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения [Узбекистан 2023]. Последующая трансформация системы детских учреждений в соответствии с решениями руководства страны способствовала не просто существенному сокращению учреждений интернатного типа — эти учреждения быстро закрывали. По состоянию на август 2023 года в Узбекистане прекращена деятельность 23 учреждений, из них 14 домов милосердия (интернаты для детей с ментальными нарушениями), 4 детских городка, 5 домов ребенка. Проживавшие прежде в них дети будут воспитываться в формирующихся альтернативных формах организаций семейного типа. Часть детей возвращена в кровные семьи, а молодые люди, достигшие совершеннолетия, вступили в самостоятельную жизнь. По информации, предоставленной Национальной гвардией — ведомство, которое курирует в настоящее время вопрос деинституционализации социального обслуживания детей, — в 2 сохранившихся

учреждениях интернатного типа остаются 255 воспитанников [Стало известно 2023]. По мнению участников нашего исследования, оставшиеся детские учреждения прежнего типа рассматриваются, скорее, как транзитные в данный момент.

Проведенное специалистами РЦСАД исследование выявило, что преобладающая часть воспитанников детских домов имеют биологических родителей и кровных родственников:

В детских домах на самом деле не все сиротами являются. В большинстве случаев дети находятся там по причине малообеспеченности. <...> Родители направляли детей в детский дом, сами же в миграцию за границу уезжали. Притом есть родственники. <...> Мы выявили, что где-то 80% имеют своих родителей, имеют своих родственников. И государственные деньги не по целевому расходуются (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Детей возвращали в семьи, к биологическим родителям или родственникам, к решению этих вопросов была привлечена Национальная гвардия:

Национальная гвардия тех детей, у которых есть адекватные родственники, где-то насильно вернули, где-то пропагандой. Но туда, куда посчитали невозможным вернуть ребенка, их вернули в семейный детский дом (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

Привлечение руководством страны правоохранительной структуры было вызвано необходимостью ускоренного преобразования существующей системы детских учреждений. Такой подход вызывает дискуссию среди профессионального сообщества по ряду проблем, возникших вследствие введения Национальной гвардии в систему, связанную с воспитанием детей. Потому что, войдя в эту систему, как сформулировала одна из участниц интервью, «это еще не значит, что она [Нацгвардия] вышла из другой системы», то есть эта структура сохранила военизированный характер и соответствующие способы решения поставленных перед ней задач. Главный результат, на который было ориентировано решение о подключении Нацгвардии к трансформации детских учреждений и который вызывает неоднозначное отношение профессионального сообщества, состоит в том, что количественные показатели были достигнуты за короткий промежуток времени, но в ущерб качественным.

У нас не происходит выхода [детских учреждений социальных услуг] из системы народного образования. К нему еще и прикреплена Национальная гвардия. <...> Интерес Национальной гвардии... чтобы ликвидировать, не создавая условия для социального сопровождения... финансирования, чтобы биологической семье, приемной семье была поддержка финансовая и другого рода. <...> Сперва нужно было создавать услуги, условия, социальные службы, которые мы могли бы мониторить, а дальше уже ликвидировать учреждения (руководитель отдела по социальной работе, жен., Ташкент, 2023 г.).

На это обращали внимание и специалисты из других регионов страны, при этом подчеркивая, что быстрая ликвидации интернатного типа учреждений происходила далеко не всегда в интересах детей, проживающих в них.

Они должны были сперва обучить родителей, а потом уже им предоставить детей. А получилось так, быстро-быстро, на «ура», закрыли, детей вручили. <...> Они, может, — даже правильно нужно назвать, — нарушают права детей. Именно был приоритет на закрытие институции, не то, чтобы интерес ребенка... Они отчитываются. <...> Были случаи — социальное жилье дали [семье], двое детей. Ну жилье есть, хорошо. А дальше что? Кормить чем детей? Вот этих ситуаций очень много было (руководитель детской организации, жен., Самарканд, 2023 г.).

Несмотря на критические суждения, участники интервью говорили и о положительном влиянии на систему детских воспитательных учреждений Нацгвардии, в которой преобладают мужчины. В сложившейся системе с детьми работают преимущественно женщины. С приходом Нацгвардии у детей появляются возможности осваивать другие гендерные образцы поведения, роли, виды деятельности, отношений. К тому же, являясь куратором происходящей реформы, Нацгвардия поддерживает партнерские отношения, обращается к профессиональным специалистам с просьбами о помощи в решении возникающих проблем с детьми, осваивая необходимые знания и опыт деятельности в этой сфере.

В результате проведенной реформы произошло увеличение альтернативных форм опеки над детьми — семейных детских домов, приемных семей. Особую роль среди них выполняют ННО «Детские деревни — SOS», которые находятся в своеобразной позиции между институциональной опекой и неинституциональной и скорее относятся к семейному типу детских организаций.

Детская деревня — SOS. Международная благотворительная организация «Детская деревня — SOS» функционирует на территории Узбекистана на протяжении 26 последних лет. Востребованность этой организации определяется совокупностью причин, в том числе проблемой распространения в стране бедности семей с детьми, из которых дети изымаются органами опеки и помещаются в приемные семьи, расположенные на территории Детской деревни — SOS. Деятельность организации необходима и своевременна на фоне существующих проблем безработицы, бедности, трудовой миграции взрослого населения и приобрела особую актуальность в связи с принятием ряда нормативно-правовых актов о преобразовании детских домов как институциональных форм опеки детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей, в семейные формы воспитания. В частности, организация указана в постановлении о развитии детских домов семейного типа и приемных семей¹³. Команду этой организации образует штат специалистов из 60 человек. В структуре организации функционирует три службы в соответствии с тремя основными направлениями деятельности: профилактика сиротства, альтернативная опека и социальная адаптация молодежи.

У нас есть 3 службы — это одна служба для предотвращения социального сиротства. Вторая — служба альтернативной опеки. Она тоже делится на кратковременную опеку, где детей из семей в трудных жизненных ситуациях мы можем опекать до 8 месяцев. А потом уже идет возврат ребенка в свою биологическую семью. Или, если нет условий, тогда уже другие виды альтернативной опеки. Плюс есть у нас долгосрочная альтернативная опека. <...> Около 2,5 лет <...> На сегодняшний день из 12 семей 11 расположены здесь, на территории деревни. Одна же интегрирована в общество. Они как отдельные семьи живут, мы просто сопровождаем. Еще третья служба — это служба молодежи, сопровождает молодежь до развития самодостаточности, адаптации в жизни. После того как со службы выводим, по два раза ведем мониторинг (руководитель ННО, жен., Самарканд, 2023 г.).

¹³ Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-345 от 04.08.2022 г. «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности детских домов семейного типа» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/uz/docs/6141596> (дата обращения: 11.09.2023).

В ходе интервью руководитель ННО обращала особое внимание на то, что они видят свою роль не в непосредственном предоставлении услуг тем целевым группам, которым предназначена поддержка организации. Функции организации состоят в том, чтобы *помогать* выявить детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; привлекать партнеров к организации помощи и осуществлять *сопровождение* партнеров в процессе этой помощи; наладить партнерское взаимодействие и *обучить* партнеров, оказывающих помощь; разработать инструменты *мониторинга* изменения ситуации ребенка или семьи, из которой он изъят или в которую возвращен; осуществлять такой мониторинг и *оценить* достигнутые результаты. Здесь присутствует важный момент, влияющий на качество результата работы со случаем: участник партнерства, оказывающий непосредственную помощь, и участник, ведущий мониторинг изменений, не являются одним и тем же организационным субъектом, они являются партнерами, каждый из которых несет свою долю ответственности за конечный результат работы по преодолению ситуации социального неблагополучия ребенка и семьи. Основным инструментом, который применяется в работе специалистов организации — кейс-менеджмент.

Упор делается на управление, ориентированное прямо на результат. <...> Там есть первичная оценка, глубинная оценка, план о развитии ребенка. И по портрету ребенка начинаем развивать его <...> Главное сейчас — повысить уровень потенциала партнеров, которые работают именно с детьми (руководитель ННО, жен., Самарканд, 2023 г.).

Следовательно, роль организации состоит в усилении ресурсов своих партнеров для работы с нуждающимися в помощи семьями и детьми. Если во время становления социального партнерства, предполагающего обмен ресурсами, партнеры Детской деревни — SOS проявляли определенную «беспомощность» в решении возникающих проблем при ведении случая, то сейчас, по мнению информанта, они в большинстве подготовлены.

Потребность в более четком представлении о роли ННО «Детская деревня — SOS» вызвана тем, что при ликвидации институциональных форм воспитания детей у Национальной гвардии появились в этом отношении вопросы и к организации.

Нас тоже Национальная гвардия видит как институт. Мы должны быть самокритичными, наши семьи находятся на одной территории, в стационаре. Хотим мы, не хотим — как бы в институцию попадаем.

Поэтому в дальнейшем планируем или выводить их, или семейные пары пусть открывают семейные детские дома, т.е. наши родители — социальные воспитатели. А мы в дальнейшем хотим выходить из прямых услуг и только уже сопровождать, обучать» (руководитель ННО, жен., Самарканд, 2023 г.).

Помимо Нацгвардии, среди партнеров информант выделила сектор по социальной защите детей в хокимиятах (администрации города, области), различные ведомства, махалли (районные органы самоуправления), другие организации социального обслуживания детей и семей с детьми. Тем не менее особое значение имеет местное самоуправление, где составляется и выдается направление для размещения детей в семьях, расположенных на территории деревни.

Институт махалли активно работает с семьями, это наше самое ключевое звено, самые активные партнеры в работе именно с малоимущими семьями. Помимо нас, еще есть 3 социальных центра на базе махалли, где наши сотрудники, социальные работники и психологи, юристы, специалисты по трудоустройству напрямую работают с этими семьями. <...> У махаллинского комитета есть доступ входить в семью, посмотреть, изучить ситуацию (Руководитель ННО, жен., Самарканд, 2023 г.).

Очевидно, что люди, которые становятся приемными родителями, в определенном смысле также являются партнерами организации. Труд приемных родителей оплачивается, уровень их заработной платы, по оценке информанта, выше среднего на рынке труда. Мотивация к выполнению такой роли принимается во внимание специалистами организации, которая входит в Национальный комитет по защите прав детей, участвуя в отборе претендентов на приемное родительство.

«Желающих очень много. У 70% есть какие-то материальные средства для воспитания детей. Экономические, скажем. В этих случаях мы сразу даем свое заключение рекомендательного характера. А те, которые действительно любят детей, готовы работать, как у нас, у мусульман, говорят, «савоб», ради добра я буду воспитывать». Потому что у нас, у мусульманских людей, это очень большой, весомый мотив. Поэтому, когда есть такие потенциальные [приемные родители], мы уже рекомендуем (Руководитель ННО, жен., Самарканд, 2023 г.).

Отметим, что финансирование организации на 52% обеспечивается за счет бюджета, оставшаяся доля — за счет

международного фонда ISOS. Государство заинтересовано в сотрудничестве именно с данной международной организацией, ее необходимость в качестве партнера сегодня в итоге признана и Национальной гвардией как ведомством, курирующим деятельность этой организации.

2.2. Образовательные коррекционные детские учреждения для детей с особыми потребностями

Отдельного внимания заслуживает деятельность сохранившихся в Узбекистане со времен советского периода коррекционных детских дошкольных и вспомогательных школьных образовательных учреждений для детей с особыми потребностями, имеющих психические и физические нарушения, детские сады и школы. Подчиняясь в своей деятельности органам управления образованием, эти учреждения являются государственными. В настоящее время в стране осуществляется реформирование структуры управления, и, возможно, в ходе происходящих преобразований их статус, ведомственная подчиненность будут изменены. Наряду с обучением, сегодня эти учреждения выполняют и функции комплексной реабилитации детей с разными формами физических и психических нарушений развития.

Детский сад был построен в 1958 году. <...> Есть частные садики, но мы государственный. 75 детей, из них 27 имеют инвалидность. У нас есть отдельная группа с тяжелыми ментальными нарушениями. Две группы с нарушением психического здоровья, одна группа с диагнозами Дауна и аутизма, тяжелые, мы не можем их смешивать, потому что другие дети их будут толкать. Две группы с нарушением зрения, одна группа слабослышащая. Шесть патологий получается (директор детского сада для детей с ОВЗ, жен., Чирчик, 2023).

Деятельность специалистов дошкольных учреждений нацелена на последующее инклюзивное воспитание и школьное обучение детей.

Дети с задержкой психического развития — им путевка выдается на год. Через год смотрят, как мы проработали с ними, если у ребенка есть улучшения, его переводят в массовый детский сад. А инвалидам и тяжелым — им сложно, но мы их все равно готовим в школу (дефектолог детского сада, жен., Чирчик, 2023 г.).

Работа с детьми проводится по индивидуальному плану. Родители тоже получают необходимые навыки для работы со своими детьми в домашних условиях. Поэтому длительность пребывания ребенка в специализированном детском саду зависит от того, насколько успешно проходит его реабилитация.

«Два года, а самое меньшее — год. Шесть месяцев тоже даются, но это тем, у кого легкие проблемы с речью, мы речь ставим и в массовый сад отправляем» (дефектолог детского сада, жен., Чирчик, 2023 г.).

Детские сады для детей с ОВЗ финансируются из бюджетных средств и являются бесплатными для родителей этих детей. При этом коррекционные учреждения оснащены необходимой материальной базой и имеют укомплектованный штат специалистов в соответствии с принятыми в современных условиях стандартами работы с детьми, имеющими особые потребности.

У нас в детском саду всего 5 детей оплачивают, остальные все «бесплатники». Педагогов у нас 12 и дефектологов 6 — всего 18. Психологи есть. Физруки есть, все специалисты в полном комплекте. <...> Вот это наш физкабинет, тут тренажеры, они, конечно, старого образца, но работают. Они с офтальмологом взаимосвязано работают. У нас еще педиатр есть. Работает врач-психиатр на полставки. Офтальмолог и лор. <...> У нас игровая комната, где у нас есть учебная зона науки и природы. <...> Центр сюжетно-ролевой игры и драматизации, здесь ребенок может уединиться и побыть с самим собой. <...> Центр строительства, конструирования и математики. <...> И тут же рядом, в центре языка и речи, мы учимся красиво говорить, учимся составлять рассказы. <...> Наш психологический центр (дефектолог детского сада, жен., Чирчик, 2023 г.).

Как следует из интервью с педагогами и воспитателями детских домов, эти учреждения не являются учреждениями интернатного типа. Ежедневно большинство родителей приводят детей в детские сады и в конце дня забирают домой. Но поскольку дети, получающие помощь, приезжают из различных городов и поселений, из сельской местности, небольшая часть детей остается в течение недели в детском саду, а на выходные дни родители забирают их домой.

К нам в детский сад ходят дети по областям: Ташкентская область и другие области. У нас есть те, кто надолго остается, ночные группы,

18 детей. Их в пятницу уже забирают (директор детского сада для детей с ОВЗ, жен., Чирчик, 2023).

В городе, помимо коррекционных детских садов, принимающих детей дошкольного возраста, находится и вспомогательная школа для детей с тяжелыми ментальными нарушениями. Они не могут учиться в инклюзивной форме, хотя инклюзивные школы и ресурсные классы в образовательных учреждениях все больше распространяются в стране.

157 детей у нас в этой школе обучается. Ну там, конечно, дети уникальные, большие дети и выступают, и поют. Там коллектив очень сплоченный. <...> После учебы с ними занимается педагог-воспитатель. И каждый ребенок вовлечен в эти кружки по своим интересам. У них программа отличается сильно от общешкольной программы, там идет в основном трудовое образование (зав. городского отдела образования, жен., Чирчик, 2023 г.).

Школьные педагоги обращали внимание на роль творческих форм обучения детей в их школе, поэтому помимо обязательной образовательной программы обучение организовано таким образом, чтобы дети могли развиваться в соответствии со своими интересами и в тех сферах, в которых они способны проявить себя. При этом часть детей обучается в домашних условиях, — как правило, это дети, имеющие два-три диагноза.

Наша школа — вспомогательная школа для детей с ограниченными возможностями. В данной школе обучаются дети умственно отсталые, которые входят в восьмую группу. Школа рассчитана на 200 мест, но в данной школе обучается 157 учеников. Из них 37 учеников обучаются на дому, потому что у них два и более диагноза, несовместимые со школьной жизнью. Каждому из них закреплен учитель, и каждый учитель посещает их три раза в неделю. На дому в старшей школе 10 часов в неделю должны проводиться занятия, а в начальной — 8 часов. В школе программа рассчитана на 9 классов. Из них 7 классов с русским языком обучения и 8 классов с узбекским языком — всего 15 классов. 6 классов у нас начальная школа, 9 классов — старшая школа, это с пятого по девятый классы. <...> Ведется очень много коррекционной работы, например, работы логопеда, работы лечебной физкультуры. Ритмика, музыка у нас есть. <...> Трудовое обучение — швейное дело есть, потом дизайнерское дело, сельскохозяйственное дело, столярное дело, слесарное дело. Сапожное дело еще есть (заместитель директора по воспитательной работе, жен., Чирчик, 2023 г.).

Несмотря на традиционный набор профессий, не предполагающий высокую рабочую квалификацию, школьные учителя активно применяют компьютерные технологии, чтобы дети получали необходимые представления о современных технологиях и получали опыт не только восприятия информационно-компьютерных технологий, но и развивали навыки пользования. При этом, учитывая, что 90% школьников этой школы относятся к малообеспеченным семьям, в работе педагогов и воспитателей проявляется выраженная социальная составляющая.

У нас же сейчас все электронное, мы стараемся, чтобы у каждого учителя был ноутбук, в некоторых классах есть телевизоры. Мы просим нас дать электронные доски, стараемся техникой электронной пользоваться на уроках, чтобы наши дети смотрели. У нас нет уроков компьютерной грамотности, но есть класс компьютерный, у нас 14 компьютеров есть. Подключаем программы специальные (заместитель директора по воспитательной работе, жен., Чирчик, 2023 г.).

По окончании школы часть выпускников поступают в специализированный колледж или профессиональные училища. У них появляется больше шансов на трудоустройство, к тому же у них сохраняется право на пенсионное обеспечение. Однако участники интервью признавали, что лишь 10–15% из них могут получить работу. Трудности трудоустройства связаны с нежеланием работодателей принимать на работу людей с ментальными нарушениями.

Наши дети пытаются устроиться на работу, но частники не хотят их брать. Они не хотят брать, потому что им нужен работник, который быстро все усвоит и пойдет выполнит свою работу. <...> Дети с легкой степенью легко устраиваются. Кто-то работает сварщиком, поваром, официантом — зависит от возможности самого ребенка. Кто-то шел в ученики к сапожнику и так и продолжает там работать (заместитель директора по воспитательной работе, жен., Чирчик, 2023 г.).

Таким образом, сохранившаяся система образовательных учреждений для детей дошкольного и школьного возраста, имеющих ментальные нарушения различной степени, наряду с обучением, способствует их социальной адаптации, дополняя деятельность развивающихся в настоящее время таких социальных учреждений, как Республиканский центр социальной адаптации детей.

2.3. Социальная защита людей пожилого возраста и общественные организации людей с инвалидностью

Социальная защита людей пожилого возраста и людей, имеющих инвалидность, относится традиционно к приоритетным направлениям государственной социальной политики. В Республике Узбекистан в современных условиях поддержка этих целевых групп социальной защиты характеризуется сохраняющимися чертами советского периода со свойственными тому времени способами социальной защиты преимущественно в виде различных форм социального обеспечения: денежных выплат, льгот, компенсаций, натуральной помощи, финансируемых из бюджетных средств. В то же время в период становления современного государства после распада Советского Союза произошла утрата части гарантированных государством денежных выплат или снижение их размеров. В первую очередь это касается пенсий, которые приобретают в настоящее время все больше страховой характер и зависят от трудового вклада и соответствующих пенсионных отчислений. При этом пенсии или часть пенсионной выплаты, финансируемые из бюджета, остаются незначительными по своему размеру. К тому же в этот период на рынке труда быстро распространился и сохраняется сегодня большой по своему объему сегмент теневой трудовой занятости (около 60%), вследствие которой граждане лишаются права на пенсионное обеспечение за период трудовой деятельности, когда они работали или продолжают работать на условиях неформального трудоустройства. Очевидно, что происходит и утрата права на другие привязанные к трудовому стажу социальные выплаты в случае его отсутствия или снижается их размер.

Система социального обеспечения пожилых и инвалидов, помимо пенсий, включает бесплатное социальное обслуживание при достижении пенсионного возраста, предоставление льгот и помощь в натуральной форме. В ситуации, когда одиноко проживающий пожилой человек или инвалид имеет родственников, не живущих с ним совместно, необходимые для него услуги в той или иной форме (стационарно или в домашних условиях) могут быть предоставлены при условии оплаты услуг родственниками. Социальные услуги предоставляются стационарно в домах-интернатах и пансионатах для престарелых и инвалидов, утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в уходе, но при этом не имеющих трудоспособных детей, обязанных по закону их содержать. Социальное обеспечение пожилых и инвалидов предусматривает бесплатное

санаторно-курортное лечение для определенных законом граждан, льготы по лекарственному обеспечению, льготы по медицинскому обслуживанию и проезду на транспорте, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Льготы, в соответствии с законодательством, для некоторых категорий граждан из этой группы получателей могут быть заменены компенсационными выплатами. Кроме того, люди пенсионного возраста получали помощь в натуральной форме, включающей 10 наименований продуктов питания и предметов гигиены, в настоящее время пакет помощи увеличен до 15 наименований: 11 наименований продуктов и 4 вида моющих средств [Башлаев 2020].

Усилению внимания к социальным запросам пожилых людей способствовали мероприятия объявленного в стране Года заботы о старшем поколении в 2015 г., финансирование которых осуществлялось не только за счет бюджетных и внебюджетных средств, но также за счет кредитов коммерческих банков. В дальнейшем планируется разработать систему индивидуальных программ предоставления социальных услуг, связанных с оздоровлением, уходом на дому, улучшением жилищно-бытовых условий, социальной и правовой защитой, организацией досуга и расширением общения одиноких пожилых людей и инвалидов. Развитие социального обслуживания в отношении пожилых и инвалидов рассматривается как усиление социальных государственных гарантий, финансируемых из бюджетных средств. Изменения в социальном обслуживании этой категории получателей услуг затронут реформирование функционирующих домов-интернатов и пансионатов, в которых в среднем проживает порядка 200 человек, в дома малого объема, рассчитанные на 5–10 человек [Абдураманов 2021: 194–195]. О реализации запланированных мер свидетельствует создание в марте 2019 г. Агентства медико-социальных услуг, подведомственного Министерству здравоохранения, отделы которого будут действовать во всех крупных городах. Именно услуги для пожилых и инвалидов образуют зону ответственности городских отделов Агентства медико-социальных услуг. Однако заметное место в этой инновационной работе с пожилыми и инвалидами отводится махаллям и хокимиятам как органам местного самоуправления, в которых будут действовать секторы отделов Агентства. При этом возрастает роль профессиональных социальных работников, занятых непосредственным обслуживанием граждан. К тому же отделы медико-социальных услуг «тесно связаны с Международным комитетом Красного Креста, который дополнительно может выделить своих

патронажных сотрудников. Фонды «Махалла», «Нуроний», Общество инвалидов помогают собирать информацию о нуждающихся в специальных услугах пенсионерах» [Башлаев 2020].

Ассоциация инвалидов Узбекистана. В республике ратифицирована Конвенция ООН о правах инвалидов, которая вступила в силу в мае 2021 г. Ассоциация инвалидов Узбекистана создана в 2018 г. по инициативе общественных организаций инвалидов. Анализ ее деятельности свидетельствует о трудностях адаптации к современным условиям, характеризующимся быстрым развитием предпринимательства в различных сферах. В Ассоциации, по данным руководителя, порядка 80 ННО, работающих с инвалидами, не считая филиалов. При этом только Общество инвалидов, входящее в Ассоциацию, имеет 120 филиалов. По официальной статистике Министерства юстиции, в республике 500 организаций занимаются социальными вопросами инвалидов. Различия этих показателей объясняются, видимо, методикой подсчетов.

Основная модель деятельности организаций, по характеристике участников интервью, благотворительная. По мнению представителей этой организации, они стремятся к ее изменению и формированию социальной модели. На данный момент они работают в направлении создания модели организации по защите прав людей с инвалидностью.

Большинство наших ННО занимаются благотворительными акциями, то есть на какую-то дату или праздник пойти к спонсору, сказать, что у меня 100 членов инвалидов, и... давайте сделаем богоугодное дело. И тот... не то что деньги собирает, он спонсора привлекает, его обязанность организационная. Вот такая деятельность в большинстве своем. Очень мало ННО, которые... именно занимались бы защитой прав инвалидов (руководитель Ассоциации инвалидов Узбекистана, муж., Ташкент, 2023 г.).

В основе медленных изменений модели ННО инвалидов отсутствие необходимого финансирования и недостаточно развитое современное законодательство, которое позволяло бы внедрять более активные формы деятельности Ассоциации, соответствующие формирующимся рыночным отношениям. В настоящее время в некоторых случаях организации инвалидов собирают членские взносы, также существуют небольшие государственные субсидии и грантовые средства. Большинство же низовых организаций не располагают никакими источниками финансирования. Сегодня Ассоциация

активно участвует в законотворческой деятельности и осуществляет поиск новых подходов для внесения в законопроекты, касающиеся инвалидов, законодательных положений, создающих возможности для применения таких механизмов, как госзаказ для инвалидных организаций. В планах Ассоциации работа по изменению законодательства по налогообложению в отношении инвалидных организаций, а также по отчислениям в бюджеты ННО тех предприятий, в которых трудоустроены люди с инвалидностью.

2.4. Деятельность ННО по противодействию торговле людьми, нелегальной миграции, помощи женщинам — жертвам домашнего насилия

Республиканский социально-информационный центр (РСИЦ) «Истикболли авлод». Высокий уровень безработицы в стране является причиной возрастающих потоков трудовой миграции и сопровождается различного рода рисками для трудовых мигрантов за рубежом. В ответ на необходимость защиты своих сограждан в Узбекистане созданы ННО, выполняющие функции помощи людям, попадающим в трудные ситуации. Социальной группой, нуждающейся в социальной защите, но ранее не являвшейся приоритетом развития этой системы, в современном Узбекистане становятся женщины. Опыт деятельности ННО (РСИЦ) «Истикболли авлод» свидетельствует о том, что проблемы домашнего насилия, различных форм эксплуатации людей, находящихся за рубежом, в числе которых и женщины, нелегальной миграции, ущемления прав инфицированных ВИЧ и больных СПИДом, торговли людьми постепенно выходят на публичные арены и являются не только предметом обсуждения, но и практической работы по их решению, предусматривающей развитие соответствующих услуг и организационных форм. В организации работают юристы, психологи и социальные работники в партнерстве с правоохранительными органами. Звонки, заявления от пострадавших принимаются операторами в режиме горячей линии. Основное направление деятельности РСИЦ — противодействие торговле людьми, а также нелегальной миграции. Центр помогает жертвам домашнего насилия, осуществляет работу по профилактике распространения ВИЧ/СПИД, оказывает поддержку этой категории людей. Источником финансирования обозначенных направлений, осуществляемых в виде проектной деятельности,

являются преимущественно правительственные, региональные и международные гранты. Также организация получает бюджетное финансирование при выполнении государственного заказа. В республике действует 12 аналогичных филиалов, в своей деятельности центры подчиняются Министерству юстиции.

Привлечение общественного внимания к социальным вопросам женщин, по мнению участвующих в интервью представителей центра, определяется меняющимися представлениями о роли женщины в семье и обществе на уровне обыденного сознания и в общественном мнении в целом.

У нас женщины начали все получать образование, было много изменений в сфере образования, привилегий для женщин — оплата контрактов и бюджетных мест. Женщины хотят на должностные работы уже в сфере медицины и в других сферах. Мы уже видим, что руководителей-женщин больше стало. И люди, вообще народ понял, что девочек надо больше обучать. Они получают бесплатные юридические консультации, если чувствуют ущемление своих прав (руководитель социально-информационного центра, жен., Самарканд, 2023 г.).

Меняющееся положение женщин ярко выражено в стремлении части из них к участию в социальном предпринимательстве. Женщина, занимающаяся социальным предпринимательством, рассказывая историю своей организации, подчеркнула, что в созданном ее усилиями социальном предприятии трудоустроено 680 женщин-инвалидов (колясочниц). При этом основными мотивами создания предприятия для нее были заболевание одного из ее детей, которого удалось вылечить, и желание делать добро в соответствии с исламскими традициями.

Я первый узбекистанский предприниматель, кто может официально что-то делать. У меня есть лицензия, у меня же ООО. <...> По Узбекистану — 200 человек, а в Ташкенте — 80. Через социальные сети, у меня вот в Телеграме 400 человек. И «сарафанное радио» очень хорошо работает. У меня проект основной — дать работу, пока они [женщины-инвалиды] дома сидят (социальный предприниматель, жен., Ташкент, 2023 г.).

В то же время в интервью с основательницей шелтера для женщин, созданного еще в 1994 г., который относится к одному из двух действующих в настоящее время частных женских приютов для пострадавших от домашнего насилия, она объясняла сохраняющуюся ситуацию подчиненного положения многих узбекских женщин,

их бесправность, особенно в отдаленных от городов районах, укоренившимися патриархальными традициями, хотя, по признанию участников интервью, и весьма устаревшими.

У нас есть еще традиции, ты выйдешь замуж — умрешь там, обратно нет дороги, потому что в семье мальчики выше, от девочек быстрее избавляются. Законы новые есть, но никто им не подчиняется. Традиции выше. В селе пострадавших (женщин. — Авт.) много. (руководитель частного шелтера, жен., Самарканд, 2023 г.).

Однако возможности защиты женщин в ситуациях домашнего насилия в настоящее время значительно расширяются. «Вот эти шелтеры преобразовались в реабилитационные центры для женщин, переживших насилие», — рассказывала участница интервью (руководитель частного шелтера, жен., Самарканд, 2023 г.).

По информации бизнес-справочника Узбекистана, в республике действует 15 республиканских центров реабилитации и адаптации женщин Комитета семьи и женщин (Шелтеры в Узбекистане 2023). Финансирование таких центров осуществляется за счет бюджетных средств. Частные шелтеры обеспечивают свое существование за счет благотворительности, проектной и грантовой деятельности, включая международные гранты. Вместе с тем руководитель шелтера отметила значительную помощь, оказываемую ее организации городским хокимиятом, указав на благотворительный характер потраченных администрацией города средств. Острая необходимость в такого рода помощи связана с бесплатными услугами для женщин, проживающих в шелтере. В этот период, как следует из рассказа руководителя, они получают «всестороннюю социальную помощь», включая медицинские, психологические, юридические, образовательные и другие услуги, помимо проживания в стационарных условиях, которые для организации составляют существенные расходы. При этом женщины, получившие поддержку, впоследствии сами становятся донорами и волонтерами этой организации.

Несмотря на существующие в республике проблемы, связанные с нарушением прав женщин, необходимо отметить, что за последние 20 с лишним лет в республике было принято более 100 нормативно-правовых актов, направленных на преодоление дискриминации женщин и на содействие реализации потенциала женщин [Убайдуллаева, Рахимова 2015], в том числе в трудовой сфере, включая предпринимательскую деятельность.

Заключение

Круг вопросов, связанных с институциональными изменениями в сфере социальной защиты, и практика трансформации основных социальных институтов, развитие ННО, относящихся к системе социальной защиты в современном Узбекистане, роль образовательных учреждений, выполняющих в том числе и функции социальной поддержки уязвимых групп детей, не ограничиваются рассмотренными организациями и проблемами, связанными с развитием социальных услуг. Тем не менее проведенный анализ отражает основные тенденции начавшихся преобразований в этой сфере. Происходит усиление государственных социальных гарантий гражданам Узбекистана, что подтверждает сам факт закрепления в Конституции положения о Республике Узбекистан как социальном государстве. Развивается социальное законодательство, принята и реализуется стратегия социальной защиты граждан, включая ряд социальных программ, направленных на поддержку социально уязвимых групп, прежде всего бедных групп населения, а также работающих граждан. Реформируется система управления организациями, предоставляющими социальные услуги, увеличивается их численность и расширяется спектр предоставляемых ими услуг. Политика отказа от стационарных форм предоставления помощи, приближение социальных услуг к месту проживания получателей способствует распространению более индивидуальных и доброжелательных форм поддержки граждан, не являющихся институциональными формами социального обслуживания, что имеет особенное значение для таких групп получателей услуг, как дети, пожилые люди и инвалиды. Появляются новые организации, предоставляющие услуги тем целевым группам, которые попадают в ситуации социального риска в условиях современного развития республики. К ним относятся женщины, трудовые мигранты, ВИЧ-инфицированные, все люди, подвергающиеся любым формам принуждения и насилия. Отчетливо видна тенденция опоры при организации социальной помощи гражданам на национальные традиции и конфессиональные нормы, что, несомненно, оказывает положительное влияние на развитие всей системы социальной защиты. В то же время происходит преодоление устаревших стереотипов в отношении общественного и семейного положения женщин. Повышается роль и значение для

семей детей, независимо от особенностей их развития, в том числе благодаря становлению социальных организаций, защищающих детей и женщин, всех граждан, подвергающихся насилию и принуждению в любой форме. Процесс развития системы социальных услуг характеризуется неравномерностью с точки зрения охвата услугами разных категорий граждан и внедрения новых подходов к социальному обслуживанию. Привлечение правоохранительных структур к решению социальных проблем вызывает неоднозначное отношение профессионалов, поскольку способы их решения порождают общественные реакции, характеризующиеся повышенной чувствительностью к происходящим нововведениям, затрагивающим интересы не просто больших общественных групп, а социально уязвимых групп людей. Результаты проведенного анализа позволяют утверждать, что сохраняющиеся формы, утратившие актуальный характер, такие как стационарное обслуживание в интернатных учреждениях постоянного проживания, непрозрачность и недостаточная открытость социальных организаций, ограниченность ресурсов для их развития, не позволяющая удовлетворять в полной мере социальные запросы граждан, патерналистские ожидания самих граждан, как и другие затронутые в ходе анализа проблемы, будут преодолеваться по мере реализации планов и декларируемых целей в принятых законах и утвержденной национальной стратегии социальной защиты.

Ускоренное развитие системы социального обеспечения, приобретающего все более страховой характер, создает возможности для повышения защищенности от объективных рисков граждан трудоспособного возраста, которые заняты в реальном секторе экономики, и, помимо социального аспекта, имеет важное экономическое следствие, способствуя выводу работающих граждан из теневой экономики. Исходя из этого, можно предположить, что в республике формируется социально обеспечивающая модель государства. В то же время внимание к организациям социальных услуг указывает на тенденцию к социально-сервисной государственной модели, хотя и в отдаленной перспективе. Однако по итогам реализации национальной стратегии развития социальной защиты наиболее ожидаемой может стать модель социального государства минимальной социальной защищенности граждан.

Список источников

Нормативно-правовые документы

1. Закон Республики Узбекистан (2008) «О гарантиях прав ребенка» № ЗРУ-139 от 07.01.2008 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/1297318> (Дата обращения: 08.09.2023).
2. Закон Республики Узбекистан (1993) «О государственном пенсионном обеспечении граждан» № 938-ХП от 03.09.1993 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/112312> (Дата обращения: 28.06.2023).
3. Закон Республики Узбекистан (2020) «О правах лиц с инвалидностью» № ЗРУ-64 от 15.10.2020 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/5049549> (Дата обращения: 09.09.2023).
4. Закон Республики Узбекистан (2014) «О социальном партнерстве» № ЗРУ-376 от 25.09.2014 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/2468216> (Дата обращения: 10.09.2023).
5. Закон Республики Узбекистан (2016) «О социальных услугах для престарелых, инвалидов и других социально уязвимых категорий населения» № ЗРУ-415 от 26.12.2016 г.
6. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» от 02.09.1993 г. № 915-ХП. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/86022> (Дата обращения: 09.09.2023).
7. Закон Республики Узбекистан (1999) «О негосударственных некоммерческих организациях» № 763-І от 14.04.1999 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/10863> (Дата обращения: 10.09.2023).
8. Конституция Республики Узбекистан (2023) (Настоящая новая редакция Конституции Республики Узбекистан принята путем всенародного голосования на референдуме Республики Узбекистан, проведенном 30 апреля 2023 года). Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/6445147> (Дата обращения: 28.06.2023).
9. Конституция Республики Узбекистан. (1991) Ташкент, Узбекистан.
10. Постановление Президента Республики Узбекистан (2022) «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности детских домов семейного типа» № ПП-345 от 04.08.2022 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/uz/docs/6141596> (Дата обращения: 11.09.2023).
11. Постановление Президента Республики Узбекистан (2022) «О дополнительных мерах по всесторонней поддержке и повышению уровня жизни старшего поколения» № ПП-167 от 15.03.2022 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/ru/docs/5910515> (Дата обращения: 05.10.2023).
12. Указ Президента Республики Узбекистан (2023) "О комплексе мер по оказанию качественных социальных услуг и помощи населению, а также налаживанию системы их эффективного контроля" № УП-82 от 01.06.2023 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/uz/docs/6480351> (Дата обращения: 14.08.2023).
13. Указ Президента Республики Узбекистан (2021) «О мерах по оказанию материальной помощи малообеспеченным семьям и дальнейшему расширению масштаба борьбы с бедностью» № УП-6277 от 11.08.2021 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/5572521> (Дата обращения: 28.06.2023).

14. Указ Президента Республики Узбекистан (2022) «Об утверждении стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан» № УП-175 от 25 июля 2022 г. Доступно по ссылке: <https://lex.uz/docs/6130271> (Дата обращения: 28.06.2023).

Список литературных и информационных источников

1. *Xusainova S. S., Khusainova S. S.* Oila himoyasiga oid ixtisoslashgan davlat hokimiyati organlariva nodavlat tashkilotlar (Специализированные органы государственной власти и общественные организации по защите семьи) // *Мировая наука*, 2022, 5 (62): 26–29.
2. *Абдураманов Х. Х.* Социальная защита престарелых: на примере Республики Узбекистан // *Проблемы современной экономики*, 2016, 2 (58): 193–196.
3. *Ганибаева Ш. К., Ганиева М. Х., Карамян М. Х.* Система социальной защиты детей в Узбекистане: состояние и перспективы / под ред. С. А. Ахуджановой. Ташкент: МУНARRIR, 2011.
4. *Башилав К.* Как обстоят дела у одиноких пенсионеров в Узбекистане? // *UzNews.uz*, 2020 [Электронный ресурс]. Доступно по ссылке: <https://uznews.uz/posts/16512> (дата обращения: 05.10.2023).
5. Будет запущена информационная система «Единая национальная социальная защита» // *Электронная газета «Халк сузи»*, 2023. Доступно по ссылке: <https://xs.uz/uzkr/post/yagona-milliy-izhtimoiy-himoya-akhborot-tizimi-ishga-tushiriladi> (дата обращения: 11.08.2023).
6. *Ганиева М. Х., Латипова Н. М.* Социальная работа с семьями. Ташкент: «VNESHINVESTPROM», 2021.
7. *Каримова Д. М., Кучкарходжаев С. Р.* Узбекистан: социальная защита населения в условиях пандемии коронавируса COVID-19 // *Институт маркоэкономических и региональных исследований*, 2021. Доступно по ссылке: https://imrs.uz/public/publications/articles-and-abstracts/social_protection (дата обращения: 10.10.2023).
8. Кто спасет сироту? // *Новости Узбекистана*, 2023 [Электронный ресурс]. Доступно по ссылке: <https://nuz.uz/obschestvo/1191901-kto-spaset-sirotu.html> (дата обращения: 11.09.2023).
9. *Латипова Н. М., Абдугафурова Ч. А.* Основные направления государственной социальной политики охраны детства в Узбекистане // *Историческая и социально-образовательная мысль*, 2021, 13(4): 87–112. doi:10.17748/2219-6048-2021-13-4-87-112
10. *Латипова Н. М., Махмудова М. Д.* Инновационные формы социальной работы в системе социальной защиты семей // *Журнал социальных исследований*, 2021, 4(2): 27–35. doi:10.26739/2181-9297-2021-2-3
11. *Палваниязов А. Ю.* Система социальной защиты населения в Узбекистане в условиях современного общества // *Экономика и социум*, 2020, 6 (73–2): 115–120. Доступно по ссылке: <https://www.iurg.ru/> (дата обращения: 08.07.2023).
12. *Папа Я. и др.* Оценка системы социальной защиты в Узбекистане, на базе основного диагностического инструмента (CODI): Совместный отчет МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка. М.: Международная организация труда, 2020.

13. Республиканский научный центр занятости и охраны труда при МЗТО, 2018. Доступно по ссылке: <http://centr-truda.uz/en/home/> или <https://www.mehnat.uz/cyrl/newnews/view/1519> (дата обращения: 30.06.2023).
14. Стало известно, сколько детдомов закрыли за последние два года // Информационно-аналитический портал «Xabar.uz», 2023 [Электронный ресурс]. Доступно по ссылке: <https://xabar.uz/ru/jamiyat/skolko-detdomov-zakrli-za-poslednie-dva-goda#:~:text=По%20состоянию%20на%202023%20год,учреждений%20Милосердия%20выписано%202448%20детей> (дата обращения: 11.09.2023).
15. Узбекистан: почему буксует реформа «немилосердных» домов? // Cabar Asia, 2023 [Электронный ресурс]. Доступно по ссылке: <https://cabar.asia/ru/author/admin> (дата обращения: 11.09.2023).
16. Убайдуллаева Р. А., Рахимова Н. Х. Условия и факторы повышения социального статуса женщин Узбекистана // Социологические исследования, 2015, 5: 110–113.
17. Хусанова Х. Единый реестр социальной защиты нуждающихся слоёв населения в Узбекистане // Инновационные подходы к современной науке, 2021, 1(1): 21–24.
18. Шелтеры в Узбекистане. // Бизнес-справочник Узбекистана, 2023 [Электронный ресурс]. Доступно по ссылке: <https://www.goldenpages.uz/rubrics/?Id=108429> (дата обращения: 13.09.2023 г.).

Приложения

Приложение 1

Список участников интервью

№	Город	Пол	Должность	Статус организации	Направления деятельности
1.	Ташкент	Жен.	Руководитель отдела по социальной работе	ННО РЦСАД (Республиканский центр социальной адаптации детей)	Социальная реабилитация и социальная адаптация детей с ОВЗ, детей-сирот, детей с правонарушениями
2.	Самарканд	Жен.	Директор	ННО Детская деревня —SOS	Помощь детям в кризисных ситуациях, профилактика социального сиротства
3.	Ташкент	Жен.	Социальный предприниматель	ООО	Социальное предприятие. Трудоустройство женщин-инвалидов, изготовление продукции инвалидами, продажа
4.	Ташкент	Муж.	Руководитель	ННО	Ассоциация инвалидов Узбекистана
5.	Самарканд	Жен.	Руководитель	ННО РСИЦ (республиканский социально-информационный центр)	Противодействие торговле людьми, нелегальной миграции, помощи женщинам — жертвам домашнего насилия
6.	Ташкент	Жен.	Зав. кафедрой	Национальный университет им. Мирзо Улутбека	Подготовка специалистов по социальной работе

№	Город	Пол	Должность	Статус организации	Направления деятельности
7.	Ташкент	Жен.	Социолог	ННО Центр изучения общественного мнения	Исследования общественного мнения
8.	Самарканд	Жен.	Руководитель	ННО Социальный приют для женщин	Помощь женщинам, пострадавшим от домашнего насилия
9.	Чирчик	Жен.	Руководитель	Районный отдел народного образования	Управление деятельностью дошкольных коррекционных детских садов и вспомогательной школы для детей с ментальными нарушениями
10.	Чирчик	Жен.	Директор	Государственное образовательное учреждение коррекционного типа (детский сад для детей дошкольного возраста)	Коррекционная работа с детьми дошкольного возраста, имеющими ментальные нарушения
11.	Чирчик	Жен.	Специалист-дефектолог	Государственное образовательное учреждение (детсад)	Коррекционная работа с детьми дошкольного возраста, имеющими ментальные нарушения
12.	Чирчик	Жен.	Директор	Государственное образовательное учреждение (детсад)	Социальная адаптация незрячих детей дошкольного возраста
13.	Чирчик	Жен.	Директор	Государственное образовательное учреждение (детсад)	Социальная адаптация детей с ортопедическими проблемами

№	Город	Пол	Должность	Статус организации	Направления деятельности
14.	Чирчик	Жен.	Зам. директора	Государственное образовательное учреждение. (вспомогательная школа)	Социальная адаптация детей с глубокими ментальными нарушениями
15.	Ташкент	Жен.	Активист, журналист	Общественное объединение	Защита прав женщин, помощь женщинам, пострадавшим от домашнего насилия
16.	Ташкент	Жен.	Директор	Негосударственная организация	Поддержка гражданских инициатив и некоммерческих организаций
17.	Ташкент	Жен.	Директор	Негосударственная организация	Развитие гражданского общества
18.	Самарканд	Муж.	Директор	Государственное образовательное учреждение.	Социальная реабилитация и социальная помощь детям с особыми потребностями

Приложение 2

Стратегия социальной защиты граждан Республики Узбекистан**УКАЗ****Президента Республики Узбекистан****Об утверждении Стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан**

В последние годы в стране проводятся последовательные реформы, направленные на совершенствование системы социальной защиты населения, увеличение объема средств, выделяемых на социальную сферу из Государственного бюджета Республики Узбекистан, и привлечение дополнительных ресурсов, расширение охвата программой социальной защиты и внедрение дополнительных механизмов по выведению семей из тяжелой жизненной ситуации. В частности:

в целях выявления малообеспеченных семей и оказания им адресной помощи внедрена информационная система «Единый реестр социальной защиты»;

за последние три года количество малообеспеченных семей, получающих пособие, увеличилось в четыре раза и достигло 1,9 миллиона; расширен охват пособиями по уходу за детьми из малообеспеченных семей, возраст детей, учитываемый при назначении пособия, повышен с 14 лет до 18 лет, срок выплат продлен с 6 месяцев до 12 месяцев, размер пособия увеличен в среднем в 1,5 раза;

минимальный размер пособия по безработице увеличен в 3,2 раза, внедрено более 20 новых инструментов, направленных на обеспечение занятости населения.

Исходя из целей, определенных в Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы, а также в целях последовательного продолжения и дальнейшего совершенствования системного реформирования сферы социальной защиты, обеспечения прав граждан на социальную защиту, создания эффективной системы межведомственной координации предоставления государством социальной помощи и услуг:

1. Определить приоритетными направлениями социальной защиты населения Республики Узбекистан:

охват программами социальной помощи всех семей и лиц, нуждающихся в ней, и соответствующих критериям назначения социальных пособий;

расширение возможности использования обязательных социальных гарантий, в том числе видов социальной защиты за счет цифровизации сферы, внедрение принципов открытости и прозрачности в данные процессы;

обеспечение обязательных социальных гарантий и усиление социальной защиты нуждающихся слоев населения;

поэтапный переход к социальной модели установления инвалидности, а также обеспечение занятости лиц с ограниченными возможностями и инвалидностью;

обеспечение современными протезно-ортопедическими изделиями и средствами реабилитации нуждающихся слоев населения;

внедрение практики оказания социальных услуг населению непосредственно на уровне махалли.

2. Утвердить:

Стратегию социальной защиты населения Республики Узбекистан согласно приложению № 1;

Целевые показатели Стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан согласно приложению № 2;

«Дорожную карту» по реализации Стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан в 2022–2023 годах согласно приложению № 3.

Установить, что в целях достижения целевых показателей, определенных в Стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан, с 2024 года «дорожные карты» утверждаются Кабинетом Министров каждые два года.

3. Образовать в составе Министерства финансов Фонд социального страхования без статуса юридического лица.

Определить, что источниками финансирования деятельности Фонда социального страхования являются средства Государственного бюджета Республики Узбекистан и иные источники, не запрещенные законодательством.

4. Установить, что за счет Фонда социального страхования:

а) с 1 сентября 2022 года пособие по беременности и родам выплачивается из расчета минимальных потребительских расходов в рамках государственного социального страхования.

При этом, если в трудовом стаже работника имеются перерывы до одного месяца, то при исчислении непрерывного трудового стажа учитываются месяцы, предшествующие перерывам и после них;

б) в перспективе выплаты пособий по государственному социальному страхованию будут поэтапно осуществляться посредством информационной системы «Единый реестр социальной защиты».

5. Агентству по развитию медико-социальных услуг (А. Инаков) совместно с Министерством здравоохранения (Б. Мусаев), Министерством народного образования (Б. Саидов), Министерством финансов (Т. Ишметов), Министерством по поддержке махалли и старшего поколения (С. Турдиев), Государственным комитетом семьи и женщин (З. Махкамова) и иными заинтересованными министерствами и ведомствами:

в срок до 1 марта 2023 года сформировать и внести на утверждение в Кабинет Министров перечень гарантированных государством и предоставляемых на бесплатной основе минимальных социальных услуг;

в срок до 1 июля 2023 года утвердить стандарты оказания гарантированных государством и предоставляемых на бесплатной основе минимальных социальных услуг.

6. В связи с образованием Фонда социального страхования создать:

с 1 сентября 2022 года Отдел организации деятельности Фонда социального страхования, состоящий из трех штатных единиц, за счет упразднения Управления по эксплуатации административных зданий при Министерстве финансов;

Сектор социальных выплат, производимых посредством информационной системы «Единый реестр социальной защиты», состоящий из двух штатных единиц, за счет штатных единиц исполнительного аппарата внебюджетного Пенсионного фонда;

с 1 сентября 2022 года отделы по управлению средствами Фонда социального страхования и мониторингу выплаты пособий социального страхования при Министерстве финансов Республики Каракалпакстан, главных управлениях финансов хокимиятов областей и города Ташкента, состоящие из двух штатных единиц, в рамках их общих штатных единиц.

7. Национальному информационному агентству Узбекистана, Национальной телерадиокомпании Узбекистана и Агентству информации и массовых коммуникаций совместно с Министерством финансов обеспечить регулярное, системное и широкомасштабное освещение целей и задач настоящего Указа среди населения

в печатных и электронных средствах массовой информации, в том числе посредством глобальной информационной сети Интернет.

8. Министерству финансов совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами в месячный срок внести в Кабинет Министров предложения об изменениях и дополнениях в акты законодательства, вытекающих из настоящего Указа.

9. Возложить на министра финансов Т. А. Ишметова персональную ответственность за эффективную организацию исполнения настоящего Указа.

Обсуждение хода исполнения настоящего Указа, осуществление координации и контроля за деятельностью организаций, ответственных за его исполнение, возложить на заместителя Премьер-министра Республики Узбекистан Д. А. Кучкарова.

О результативности осуществляемых мер ежеквартально информировать Президента Республики Узбекистан.

Президент Республики Узбекистан Ш. МИРЗИЁЕВ

г. Ташкент,

25 июля 2022 г.,

№ УП-175

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1
к Указу Президента Республики Узбекистан от 25 июля 2022 года
№ УП-175

СТРАТЕГИЯ
социальной защиты населения Республики Узбекистан

Глава 1. Общие положения

1. Стратегия социальной защиты населения Республики Узбекистан (далее — Стратегия) определяет приоритетные направления и комплексные меры развития системы социальной защиты населения в период до 2030 года, а также в результате реализации ее «Дорожной карты» будет обеспечено достижение намеченных целевых показателей.

2. Стратегия разработана на основе результатов и рекомендаций «Оценки системы социальной защиты в Узбекистане», подготовленных Международной организацией труда, Всемирным банком и Детским фондом Организации Объединенных Наций в 2020 году.

3. Стратегия предусматривает создание системы, обеспечивающей для всех граждан минимальный уровень социальной защиты в соответствии с рекомендациями № 202 Международной организации труда по минимальному уровню социальной защиты.

4. Стратегия охватила следующие программы социальной защиты, гарантированной государством:

- 1) в рамках программ социальной помощи:
 - назначение материальной помощи малообеспеченным семьям;
 - назначение детских пособий малообеспеченным семьям;
 - оказание материальной помощи нуждающимся семьям в Республике Каракалпакстан и Хорезмской области;
 - назначение пенсий по возрасту;
 - назначение пенсий пожилым гражданам, не имеющим необходимого стажа работы, и нетрудоспособным гражданам;
 - назначение пособия по уходу законному представителю ребенка, занятому уходом за детьми с инвалидностью в возрасте до 18 лет, нуждающимися в постороннем уходе;
 - назначение пособия по инвалидности с детства (лицам с инвалидностью I и II группы);
 - назначение пособия детям с инвалидностью (до 18 лет);

назначение пособия детям, не достигшим возраста 18 лет, заболевшим ВИЧ-инфекцией и другими опасными для жизни и хроническими редкими (орфанными) заболеваниями;

назначение пособия по случаю потери кормильца;

назначение единовременного пособия на погребение;

выдачу единовременного пособия при рождении ребенка («суюнчи пули»);

назначение компенсационной денежной выплаты по оплате жилищно-коммунальных услуг;

социальную защиту лиц, участвовавших в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и предоставление льгот лицам пенсионного возраста, отслужившим военную службу на радиационно-ядерных объектах;

назначение дополнительной выплаты на продукты питания ветеранам войны 1941–1945 годов, бывшим несовершеннолетним узникам фашистских концлагерей и гражданам, работавшим в период блокады города Ленинграда;

назначение дополнительной выплаты на покупку продуктов питания и одежды ветеранам войны 1941–1945 годов, бывшим несовершеннолетним узникам фашистских концлагерей и гражданам, работавшим в период блокады города Ленинграда;

выплату денежного вознаграждения участникам Второй мировой войны в связи с Днем памяти и почестей;

предоставление некоторым категориям граждан льгот по бесплатному пользованию городским пассажирским транспортом;

освобождение детей малообеспеченных семей в государственных дошкольных образовательных организациях от платежа;

освобождение детей малообеспеченных семей от арендной платы за учебники в общеобразовательных средних школах;

обеспечение одеждой детей малообеспеченных семей в общеобразовательных средних школах;

освобождение от расходов на питание учащихся из малообеспеченных семей в школах-интернатах, специализированных на преподавании отдельных предметов;

оказание помощи и содействия семьям, включенным в «Железную тетрадь», женщинам, включенным в «Женскую тетрадь», молодежи, включенной в «Молодежную тетрадь», детям-сиротам и детям, оставшимся без родительской опеки, включенным в «Мехрдафтари»;

обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без родительской опеки;

обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без родительской опеки, продуктами питания, одеждой и средствами санитарии;

выплату пособия на каждого ребенка-сироту, взятого на воспитание в семью (патронат), и детей, оставшихся без родительской опеки;

обеспечение жильем женщин, проживающих в нежилых помещениях, и совершеннолетних девушек, нуждающихся в жилье, лишенных родителей или одного из них, а также находящихся на попечении матери-одиночки, отца-одиночки или иных лиц;

предоставление единовременной материальной помощи нуждающимся в социальной защите слоям населения;

2) в рамках программ социального обеспечения:

назначение пенсии по возрасту;

назначение пенсии по инвалидности;

назначение пенсии по случаю потери кормильца;

назначение пенсии лицам, участвовавшим при ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС;

назначение пособия по беременности и родам;

назначение пособия по временной нетрудоспособности;

назначение пособия по безработице;

назначение выходного пособия в связи с увольнением с работы;

назначение пособия на церемонию погребения в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, пенсии по инвалидности и пенсии по случаю потери кормильца;

3) в рамках программ социальных услуг:

оказание медико-социальных услуг в домах «Меҳрибонлик», детских городках, детских домах семейного типа и детских домах в системе Министерства здравоохранения;

оказание медико-социальных услуг в домах-интернатах «Саховат» для престарелых и лиц с инвалидностью, «Мурувват» — для лиц с инвалидностью, «Мурувват» — для детей с инвалидностью;

оказание медико-социальных услуг в санаториях для престарелых и лиц с инвалидностью, ветеранов войны и труда, в республиканском пансионате — для ветеранов войны и труда;

оказание услуг экспертизы Республиканской инспекцией медико-социальной экспертизы и ее территориальными подразделениями;

оказание медико-социальных услуг Национальным центром реабилитации и протезирования лиц с инвалидностью, региональными центрами реабилитации для лиц с инвалидностью;

оказание услуг Республиканским центром реабилитации по предоставлению помощи жертвам торговли людьми;

оказание услуг Республиканским центром реабилитации и адаптации женщин и территориальными центрами;

оказание услуг центрами органов внутренних дел по реабилитации лиц без определенного места жительства;

услуги по оказанию социально-правовой помощи несовершеннолетним;

услуги по обеспечению нуждающихся лиц протезно-ортопедическими изделиями и техническими средствами реабилитации;

организацию оказания медико-социальных услуг в домашних условиях;

выплату дополнительных выплат одиноким престарелым, нуждающимся в постороннем уходе, и лицам с инвалидностью для приобретения продуктов питания;

обеспечение одиноких престарелых, нуждающихся в постороннем уходе, и лиц с инвалидностью лекарствами на бесплатной или льготной основе;

оказание социальных услуг престарелым и лицам с инвалидностью, а также формирование и реализацию программы индивидуальных социальных услуг;

оказание медицинских, психологических и других услуг семьям, включенным в «Железную тетрадь», женщинам, включенным в «Женскую тетрадь», молодежи, включенной в «Молодежную тетрадь», детям-сиротам и детям, оставшимся без родительской опеки, включенным в «Мехр дафтари»;

4) в рамках программ активных мер на рынке труда (далее — АМРТ):

организацию оплачиваемых общественных работ;

стимулирование занятости и вовлечение в предпринимательство за счет государственных целевых фондов (субсидий, грантов и кредитных линий);

оказание местными органами труда услуг лицам, находящимся в поиске работы, а также безработным лицам;

определение минимального количества рабочих мест и резервирование рабочих мест;

профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации лиц, находящихся в поиске работы, и безработных лиц;

оказание правовой и социальной защиты, а также материальной помощи гражданам Республики Узбекистан, подвергшимся насилию, принудительному труду и дискриминации, нарушению трудовых и иных прав, попавших в сложное финансовое положение и оставшихся без документов, подтверждающих личность, без средств к существованию в период осуществления трудовой деятельности за рубежом;

медицинское обслуживание граждан Республики Узбекистан, которым в период нахождения в трудовой миграции потребовалась медицинская помощь по причине травмы, несчастного случая, тяжелого заболевания, в случае невозможности оплатить стоимость оказанных медицинских услуг за счет средств трудового мигранта или медицинского страхования;

перевозку тел граждан Республики Узбекистан, умерших в период нахождения в трудовой миграции, а также граждан Республики Узбекистан, получивших увечье или тяжелые травмы во время трудовой деятельности за рубежом;

возвращение граждан Республики Узбекистан, ранее направленных на работу за рубеж в рамках организованного набора и депортированных вследствие нарушения законодательства страны пребывания, с последующим возмещением оплаченных средств за счет указанных граждан, а также возвращение граждан Республики Узбекистан, которым со стороны иностранных работодателей не были обеспечены оговоренные условия трудоустройства;

предвыездную адаптацию, профессиональную подготовку, обучение иностранным языкам граждан Республики Узбекистан, выезжающих для осуществления трудовой деятельности за рубежом;

выплата компенсаций на некоторые расходы выезжающим в трудовую миграцию гражданам;

покрытие гражданам, выезжающим в трудовую миграцию в порядке организованного набора в развитые государства, расходов на оформление «рабочей визы»;

содействие организованному трудоустройству граждан за рубежом.

Глава 2. Предусматриваемые цели в рамках достижения Стратегии социальной защиты населения Республики Узбекистан

2.1. Цели в направлении развития системы оказываемых населению социальных услуг.

Цель № 1: Развитие социальных услуг на уровне махалли. В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) налаживание механизма осуществления работы на уровне махалли в обеспечении социальной защиты населения, то есть исходя из общего положения семьи организация оказания социальной помощи и услуг по выведению ее из сложной жизненной ситуации на основе комплексного подхода. При этом посредством разработки плана индивидуальной социальной защиты, вбирающего все программы социальной помощи и услуг, необходимых для выведения семьи из состояния бедности;
- б) дальнейшее усиление работы по государственной социальной поддержке семей, предотвращение безосновательного отделения детей от их семей, недопущение насилия в отношении детей.

Цель № 2: Усиление потенциала работников, оказывающих социальные услуги. При этом:

- а) развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, оказывающих социальные услуги;
- б) развитие деятельности районных (городских) отделов развития медико-социальных услуг и усиление их кадрового потенциала.

Цель № 3: Определение перечня и стандартов медико-социальных услуг.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) разработка и утверждение перечня гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых на бесплатной основе (социально-медицинские, социально-педагогические, социально-психологические, социально-правовые, социально-бытовые и социально-экономические услуги). При этом определяется контингент лиц, получающих бесплатные социальные услуги;
- б) разработка и утверждение стандартов оказания социальных услуг, определяющих объем, качество и сроки оказываемых

социальных услуг, трудовые и финансовые ресурсы, необходимые для их оказания.

Цель № 4: Приведение определения инвалидности в соответствии с международными стандартами.

В данном направлении осуществляется поэтапный переход от традиционной «медицинской» модели к современной «социальной» модели определения инвалидности.

В социальной модели определения инвалидности в основном учитывается вопрос участия личности в жизни общества.

Цель № 5: Деинституционализация учреждений в форме интерната.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) создание условий для отдыха лиц, постоянно ухаживающих за детьми и лицами с тяжелыми заболеваниями или инвалидностью, во время их отдыха оказание временных медико-социальных услуг нуждающимся в уходе;
- б) принятие на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в частности, принятие на воспитание в семьи, широкое внедрение услуг по временному уходу за ними;
- в) в целях поэтапного отказа от институционального предоставления социальных услуг в приоритетном порядке профессионализация и лицензирование принятия на воспитание в семью (патронат), осуществление мониторинга бытовых условий и воспитания детей, находящихся под патронатом.

Преобразование учебно-воспитательных учреждений и учреждений по уходу в многопрофильные центры по поддержке детей и семей, подвергшихся социальным рискам, в том числе пострадавших от насилия.

2.2. Цели в направлении охвата трудоспособного населения социальным обеспечением.

Цель № 6: Поэтапное внедрение системы социального страхования, а также ее развитие на основе международных стандартов.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) организация Фонда социального страхования;
- б) определение источников финансирования страховых выплат;
- в) принятие мер по осуществлению страховых выплат посредством системы социального страхования пособий по беременности и родам, временной нетрудоспособности,

- выходных пособий при упразднении работодателя — юридического лица и отсутствии средств для выплат у упраздняемого предприятия, несчастных случаях на производстве;
- г) обеспечение финансовой стабильности Фонда социального страхования;
 - д) стимулирование перехода лиц, осуществляющих трудовую деятельность в неофициальном секторе, в официальный сектор, путем обеспечения уровня дополнительной социальной защиты лиц, осуществляющих трудовую деятельность в официальном секторе, средствами социального страхования;
 - е) приведение национального законодательства в соответствии с Конвенцией Международной организации труда от 1952 года № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения».

Цель № 7: Усиление социальной охраны материнства.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) осуществление выплаты пособий по беременности и родам посредством системы социального страхования;
- б) приведение национального законодательства в соответствие с Конвенцией Международной организации труда «Об охране материнства» № 183.

2.3. Цели в направлении укрепления программ государственной социальной помощи.

Цель № 8: Обеспечение адресного доведения до нуждающихся слоев населения государственной социальной помощи, недопущение доведения бедных семей до нищеты, выведение семей из бедности.

В целях использования социальной помощи в качестве средства, направленного на выведение семьи из состояния бедности, налаживание системы предоставления детских пособий малообеспеченным семьям, выделяемых государством, посредством составления социального договора. В целях направления средств на развитие человеческого капитала при составлении социального договора разработка таких условий, как посещение детьми школ, учреждений дошкольного образования и других учреждений образования.

Также взаимоувязка программ социальной помощи с программами содействия занятости посредством социального договора и обеспечение работой безработных членов малообеспеченных

семей, а также в последующем расширение условий социального договора.

Цель № 9: Упрощение порядка назначения социальной помощи и постоянное совершенствование его критериев.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) повышение адресности оказываемой государством социальной помощи, постоянное совершенствование и упрощение критериев оценки семей, нуждающихся в социальной защите, методов расчета дохода на члена семьи при назначении пенсии, применение черты бедности для определения малообеспеченности семьи;
- б) индексация стоимости минимальных потребительских затрат исходя из уровня инфляции, пересмотр ее не менее чем каждые пять лет с учетом изменений доходов и расходов населения и исходя из этого размера применение системы определения размеров социальных пособий и минимальных пенсий;
- в) обеспечение источником минимального дохода членов семей, занятых уходом за детьми с инвалидностью, нуждающимися в постоянном уходе.

2.4. Цели в направлении расширения использования уязвимыми слоями населения активных мер на рынке труда.

Цель № 10: Осуществление поддержки безработных лиц посредством инвестиций в человеческий капитал.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) направление ресурсов, выделенных на программы по привлечению безработных граждан к предпринимательству и содействию занятости, на развитие человеческого капитала, то есть на программы по профессиональной подготовке, переподготовке или повышению квалификации и привлечению к предпринимательству, вместе с тем уменьшение доли незанятого населения, привлеченного к общественным работам;
- б) отбор программ специальности, показывающих наилучшие результаты в обеспечении постоянной занятости незанятого лица с требованием наименьших расходов в профессиональной подготовке, переподготовке или повышении квалификации;
- в) привлечение частного сектора в сферу профессионального обучения и технического образования.

Цель № 11: Повышение эффективности программ АМРТ.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) проведение постоянного мониторинга результатов АМРТ для целевого и эффективного использования ресурсов, в том числе бюджетных средств.

При этом практика оказания Агентством по работе махаллабай и развитию предпринимательства, органами труда таких услуг, как привлечение безработных граждан к предпринимательству, содействие их занятости путем заключения социального договора, будет внедряться во всех регионах республики. Данная система обеспечит целевое и эффективное расходование государственных средств, а также будет контролировать обеспечение источником постоянного дохода незанятого населения в рамках программ;

- б) реализация программ содействия занятости населения на основе принципа «махаллабай» посредством института помощников хокимов.

При этом изучение и оценка имеющихся АМРТ предотвратит существующие преграды в использовании АМРТ социально уязвимыми слоями населения, в частности женщинами, молодежью и лицами с инвалидностью.

- в) повышение уровня занятости лиц, не способных конкурировать на рынке труда на равных условиях, путем адаптации общественных работ и других программ содействия занятости к удовлетворению потребностей малообеспеченных лиц, лиц с инвалидностью, женщин, занятых постоянным уходом, и других нуждающихся, уязвимых слоев населения;
- г) в целях создания благоприятных условий социально нуждающимся категориям населения для осуществления предпринимательской деятельности развитие совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами платформы по поддержке стартап-программ предпринимателей с ограниченными возможностями, а также малообеспеченной молодежи и женщин.

Цель № 12: Налаживание системы мониторинга программ АМРТ.

В рамках данной программы будет полностью налажена система заключения социального договора между незанятым населением и местными органами труда, определяющего целевое использование

средств, выделяемых при оказании услуг содействия занятости, а также социальную ответственность сторон в этом направлении.

Глава 3. Система институционального управления и финансирования государственной социальной защиты

3.1. Система институционального управления.

Цель № 13: Обеспечение взаимосвязанности деятельности органов, ответственных за программы социальной защиты населения.

При этом будут поэтапно расширяться задачи и функции Государственного комитета семьи и женщин в сфере оказания социальных услуг, а также будет совершенствоваться его деятельность в качестве координирующего органа по государственной социальной защите и услугам.

Цель № 14: Создание единой базы данных по программам социальной защиты населения.

При этом информационная система «Единый реестр социальной защиты» будет трансформирована в единую базу данных по всем малообеспеченным и социально уязвимым слоям населения.

Цель № 15: Определение полномочного органа, ответственного за разработку и ведение единой государственной политики в сфере социальной защиты.

В дальнейшем будет рассмотрен вопрос создания государственного органа координирующего задачи и функции государства по социальной защите населения в рамках единой системы.

При этом, будут предусмотрены следующие задачи данного органа:

- а) ведение списка «Железной тетради», а также работе с включаемыми в нее семьями с тяжелыми социальным положением и условиями жизни;
- б) социальная поддержка, оказание материального содействия, правовой, методической и практической помощи одиноким престарелым, нуждающимся в социальной защите, а также малообеспеченным семьям, женщинам и молодежи;
- в) оказание социально-бытовых услуг престарелым и лицам с инвалидностью.

3.2. Финансирование сферы социальной защиты населения

Цель № 16: Совершенствование финансирования сферы социальной защиты.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) включение целевых параметров на среднесрочную перспективу в основные финансовые документы и процессы, а также применение принципа бюджетной системы, ориентированной на результат, при формировании бюджета сферы социальной защиты;
- б) в целях обеспечения финансовой стабильности системы социального страхования определение источников доходов Фонда социального страхования;
- в) привлечение дополнительных средств в сферу социальной защиты, в том числе организация новых проектов совместно с международными организациями на основе грантов;
- г) отражение всех средств, направленных на государственную социальную защиту по предоставляемым государством социальной помощи и услугам, в качестве отдельного раздела расходов в Государственном бюджете;
- д) применение бюджетной системы, ориентированной на результат, при формировании бюджета сферы социальной защиты.

Глава 4. Мониторинг и оценка

5. В 2025 году Стратегия будет оцениваться исходя из исполнения реализованных мер и целевых показателей, а также для достижения целей до 2030 года будут внесены в Кабинет Министров предложения о внесении в нее соответствующих изменений.

6. Исполнение «Дорожной карты» по реализации Стратегии будет контролироваться по итогам каждого года и исходя из государственной политики в другом направлении и социально-экономической ситуации в Стратегию могут вноситься соответствующие изменения в целях приведения сферы социальной защиты в соответствие с общей политикой.

Цель № 17: Успешная реализация Стратегии социальной защиты населения.

В данном направлении будут осуществлены следующие меры:

- а) проведение оценки эффективности Стратегии социальной защиты населения;
- б) осуществление работы по сбору, аккумулированию и анализу данных о сфере социальной защиты, в том числе количестве получателей социальной защиты в разрезе каждой

программы, затраченных средствах, гендерно распределенных данных, а также отслеживанию изменений в показателях сферы социальной защиты и сравнению с целевыми показателями.

(ист. Национальная база данных законодательства, 26.07.2022 г., № 06/22/175/0676)

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВА В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
КАЗАХСТАН, КЫРГЫЗСТАН, УЗБЕКИСТАН**

Коллективная монография

под редакцией О.И. Бородкиной

Верстка — А. А. Лубина
Корректурa — М. М. Левина

Подписано в печать 27.11.2023. Заказ №15751
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать цифровая.
Тираж 100 экз. Усл. печ. л. 17,75.

Издательство «Скифия-принт».
Санкт-Петербург, ул. Большая Пушкарская, д. 10

Отпечатано в типографии «Скифия-принт».
Санкт-Петербург, ул. Большая Пушкарская, д. 10