

Жеенбекова А.А.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОЖИЛЫХ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

A.A. Zheenbekova

**LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF OLDER
IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:340/8 (575.2)

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся социального обеспечения пожилых людей республики, а также правовое регулирование защиты прав этих граждан.

The article discusses issues concerning the welfare of older people in the Republic, as well as legal regulation of protection of the rights of these citizens.

Достижение социального благополучия и благосостояния пожилых людей встречает препятствия административного характера, включая отсутствие общих концепций обеспечения жизнедеятельности пожилых людей в различных сферах. Заметна недостаточная ориентированность социальных структур на пожилых людей. В сферах охраны здоровья, образования, ухода, социального, социально-культурного, торгового и бытового обслуживания, физкультурно-оздоровительной работы и туризма недостаток внимания, к нуждам и запросам пожилых людей приводит к тому, что их проблемы решаются не всегда последовательно, а социальное участие на практике слабо обеспечивается.

Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года определяет, что: «Уважение к старшим, забота о родных и близких - обязанность каждого» (ч.2 ст. 37)¹. Статья 53 гарантирует гражданам «социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом».

Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

При этом Конституция устанавливает, что: «Социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи».

В Кыргызстане ранее был принят ряд норматив-

ных актов и государственных программ, направленных на развитие системы защиты прав пожилых - Основные направления Национальной программы «Ардагер» (утверждены Указом Президента КР от 30 июня 1997 года УП № 200), Закон КР от 19 декабря 2001 года № 111 «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике»² и др., однако, на наш взгляд, к сожалению, к должному эффекту реализация указанных документов и программ не привела.

В связи с этим полагаем, что большое значение для развития системы защиты прав пожилых имеет принятие Закона КР от 26 июля 2011 года № 133 «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» а также принятие Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года № 755), Постановления правительства КР от 10 апреля 2012 года № 237 «О ежегодном проведении в Кыргызской Республике международных дней защиты детей, пожилых людей и инвалидов», Положения о Координационном совете по социальной защите в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства КР от 26 мая 2012 года № 322)³.

Закон от 26 июля 2011 года 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, общепринятыми принципами международного права и международными договорами Кыргызской Республики.

В законе вводится понятие «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.

Статья 4 закона определяет, что 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

¹ Конституция Кыргызской Республики (введена в действие Законом КР от 27 июня 2010). Информационно-правовая система «Токтом-Юрист», 2014. www.toktom.kg

² Информационно-правовая система «Токтом-Юрист», 2014. www.toktom.kg

³ Информационно-правовая система «Токтом-Юрист», 2014. www.toktom.kg

прав и законных интересов путем разработки и осуществления краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных общегосударственных и региональных программ.

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.

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.

Органы местного самоуправления участвуют в реализации региональных и местных программ по поддержке пожилых граждан в пределах имеющихся средств.

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 заказ.

Юридические лица вправе принимать участие в реализации мер по осуществлению государственной политики во всех общегосударственных и региональных программах по государственной поддержке пожилых граждан.

Некоммерческие организации имеют право участвовать в конкурсах на получение государственного заказа для оказания социальных услуг пожилым гражданам в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Пожилые граждане участвуют в формировании и реализации государственной политики посредством направления предложений в адрес государственных органов и органов местного самоуправления, а также любым иным способом, не запрещенным законодательством Кыргызской Республики.

Статья 9 определяет, что 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, участницей которых является Кыргызская Республика.

Правовые основы в области обеспечения гарантий и защиты прав пожилых граждан с учетом гарантированных государственных минимальных социальных стандартов жизнедеятельности устанавливаются законодательством Кыргызской Республики.

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.

Пожилые граждане имеют право (Ст. 10):

- 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.

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.

Государственные органы и органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные социальные гарантии пожилым гражданам.

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 Правительством Кыргызской Республики.

Государством гарантируется выплата пожилым гражданам пенсий и социальных пособий в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

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.

В развитие положений указанного закона в Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы⁴ определяется, что исходя из конституционных и законодательных норм, международных обязательств, взятых Кыргызской Республикой, с учетом анализа текущей ситуации, государством определена основная цель, состоящая в создании эффективной и справедливой системы социальной защиты населения.

Основным объектом заботы государства станут дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, ЛОВЗ, пожилые граждане и лица, находящиеся в группе риска, к которым отнесены лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации (бездомные).

Конкретизация целей по отношению к пожилым гражданам в Стратегии состоит в «обеспечении пожилых граждан достойным уровнем социальных выплат и предоставлении качественных социальных услуг». В разделе 7 **Социальная защита пожилых граждан отмечено:** «В 2002 году Кыргызская Республика стала участником Международного Мадридского плана действий по проблемам старения, в соответствии с которым Кыргызстан взял обязательства по «обеспечению пожилого населения страны возможностью жить в безопасных и достойных условиях и продолжать участвовать в жизни общества в качестве полноправных граждан»⁵.

В Стратегии отмечено, что для улучшения системы социальной защиты пожилых граждан необходимо решить следующие проблемы:

- недостаточный уровень социальных выплат (пенсии, пособия);
- несогласованность социальной и пенсионной политик;
- неполный охват государственным пенсионным социальным страхованием работающих граждан;
- недостаточное развитие системы накопительной пенсионной системы;
- слабое развитие форм негосударственного пенсионного страхования;
- низкий уровень страховых отчислений в уполномоченный государственный орган в сфере пенсионного обеспечения гражданами, занятыми в сельском хозяйстве и работающими по патенту или налоговому контракту;
- отсутствие минимальных социальных стандартов по предоставлению социальных услуг пожилым гражданам;
- отсутствие системы инспектирования качества предоставляемых социальных услуг пожилым гражданам (аккредитация и лицензирование);
- низкая ответственность местных государствен-

ных администраций и органов местного самоуправления за развитие социальных услуг на местном уровне;

- отсутствие системы обучения и повышения квалификации социальных работников;
- отсутствие регулярного анализа и прогнозирования старения населения с учетом демографической ситуации;
- слабое взаимодействие государственных органов на всех уровнях с гражданским сектором по вопросам развития социальных услуг;
- недостаточная информированность населения о пенсионной системе, об ответственности каждого гражданина за обеспечение своей будущей пенсии, и реформах пенсионной системы;
- отсутствие геронтологических служб.

Основной целью Стратегии в данном направлении является обеспечение каждого пожилого гражданина достойным уровнем социальных выплат не ниже уровня базовой части пенсии и качественные социальные услуги, исходя из индивидуальных потребностей каждого пожилого гражданина.

Для достижения поставленной цели будут решены следующие основные задачи:

- развитие системы государственного пенсионного социального страхования и негосударственного пенсионного обеспечения;
- проведение единой согласованной политики в сфере пенсионного и социального обеспечения;
- достижение и обеспечение среднего размера пенсии на уровне прожиточного минимума, а размера социальных пособий - на уровне базовой части пенсии;
- развитие социальных услуг, предоставляемых пожилым гражданам, в том числе на местном уровне, делегируя оказание услуг гражданскому сектору, деинституционализация интернатных учреждений для пожилых.

Для проведения единой согласованной политики в сфере пенсионного и социального обеспечения будут осуществлены следующие меры по:

- согласованию и ориентированию социальной и пенсионной политик на уровень крайней черты бедности;
- установлению одинакового размера базовой части пенсии для всех пожилых пенсионеров;
- приравнению размеров социальных пособий для пожилых граждан, не имеющих права получать пенсию по возрасту, к размеру базовой части пенсии.

Для достижения и обеспечения среднего размера пенсии на уровне прожиточного минимума, и размера социальных пособий - на уровне базовой части пенсии будут приняты следующие меры:

- периодическое повышение размеров пенсий с учетом темпа роста инфляции;
- повышение размера социальных пособий с учетом повышения размера базовой части пенсии.

Для развития социальных услуг, предоставляемых пожилым гражданам, будут реализованы следующие меры:

- внедрены минимальные социальные стандарты социальных услуг, предоставляемых пожилым

⁴ Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Утверждена постановлением Правительства КР от 13 декабря 2011 года № 755. Информационно-правовая система «Токтом-Юрист», 2014. www.toktom.kg

⁵ См.: Мадридский международный план действий по проблемам старения 2002 года. Принят второй [Всемирной ассамблеей по проблемам старения](#), Мадрид, 8-12 апреля 2002 года. Официальный сайт ООН. <http://www.un.org/ru>

гражданам;

- внедрены механизмы контроля и мониторинга через аккредитацию организаций социального обслуживания;

- усовершенствован механизм реализации государственного социального заказа, в том числе на местном уровне;

- повышена ответственность местных государственных администраций и органов местного самоуправления за развитие услуг на их территории, а также ежегодно предусматриваются в местном бюджете средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу;

- осуществлен поэтапный переход на подушевое финансирование социальных услуг, оказываемых пожилым гражданам в интернатных учреждениях;

- внедрена система постоянного обучения и повышения квалификации социальных работников;

- создана геронтологическая служба, анализирующая и прогнозирующая процесс старения населения с учетом демографической ситуации;

- открыты центры дневного пребывания для пожилых граждан, «клубы» для пожилых людей разной направленности, в зависимости от потребностей населения и возможностей учреждений и органов местного самоуправления.

Постановлением правительства от 10 апреля 2012 года № 237 «О ежегодном проведении в Кыргызской Республике международных дней защиты детей, пожилых людей и инвалидов» в связи с проведением в Кыргызской Республике ежегодно 1 октября - Международного дня пожилых людей, а также в целях привлечения внимания государственных органов, органов местного самоуправления и общественности к проблемам пожилых граждан предписано ежегодно с 15 сентября по 15 октября проводить месячник – «Внимание и заботу людям пожилого возраста». В целях проведения месячников пожилых людей министерства, госкомитеты, административные ведомства, местные государственные администрации и органы местного самоуправления, руководители предприятий и организаций независимо от форм собственности, обязаны принимать меры на ежегодной основе, предусмотрев:

- организацию встреч с юристами, медицинскими и социальными работниками, педагогами по разъяснению конституционных прав пожилых граждан;

- оказание бесплатных бытовых услуг (ремонт обуви, химчистка, прачечное обслуживание), материальной помощи в приобретении топлива на зиму, ремонте жилья пожилым гражданам;

- организацию бесплатных благотворительных обедов для наиболее нуждающихся пожилых граждан;

- оказание бесплатных медицинских консультаций в учреждениях здравоохранения для пожилых граждан;

- организацию телевизионных и радиопередач

на темы международных дней защиты пожилых людей;

- размещение информации в средствах массовой информации о ходе проведения месячников;

- проведение ярмарок розничной распродажи по сниженным ценам продуктов питания, товаров первой необходимости;

- обеспечение пожилых граждан, при наличии медицинских показаний, индивидуальными средствами передвижения (креслами-колясками);

- организацию бесплатного посещения театрально-зрелищных мероприятий; и др.

К началу XXI-го века территориальная система социальной помощи пожилым и старикам складывается из совокупности различных учреждений, которые имеют свои формы собственности, систему подчинения, методы работы, направления и в оказании поддержки, источники финансирования и юридический статус. Как ответная реакция на явления социального, культурного, экономического и политического кризиса возникла современная система благотворительности. Помимо государственных форм благотворительности в настоящее время существует форма коллективной помощи – благотворительные организации, фонды предприятий, отраслей, которые отдают предпочтение в предоставлении помощи малоимущим и пенсионерам, религиозным, общественно-политическим организациям, а также СМИ.

Современное состояние защиты прав пожилых является результатом длительной историко-правовой и культурной эволюции общественной жизни, которую необходимо исследовать и обобщить, чтобы приблизиться к пониманию этих процессов.

Выход на пенсию, частичная потеря трудоспособности, физическая слабость, сужение круга общения – все это вызывает у пожилого человека коренное изменение ритма жизни. Но очевидно, что пожилые и старые люди тоже разные. Достаточно много пожилых людей, сохранивших не только здоровье и бодрость, но и свежий взгляд на жизнь, желание общаться, приносить пользу обществу, учиться и зарабатывать.

Современная социально-демографическая ситуация и положение пожилых людей в Кыргызстане таковы, что проблемы, вызываемые старением населения, вышли за пределы отдельных отраслей и требуют мобилизации усилий государства и общества на единой концептуальной основе в рамках специальной государственной социальной политики в отношении пожилых людей.

Государственная система социальной защиты «настроена» в настоящий момент на продление жизни пожилого человека. Новая модель старости, принимаемая мировым сообществом, расценивает пожилого человека, как значительный человеческий потенциал, который может и должен быть вовлечен в социально активную жизнь.

Рецензент: д.ю.н., профессор Шерипов Н.