

*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)<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

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

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

<sup>2</sup> Информационно-правовая система «Токтом-Юрист», 2014. www.toktom.kg

<sup>3</sup> 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 годы<sup>4</sup> 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»<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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.