



**АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩИХ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ  
ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ  
НАСЕЛЕНИЯ,  
В ТОМ ЧИСЛЕ ПОЖИЛЫХ ГРАЖДАН**

**ГРУППА ЭКСПЕРТОВ: СУЙУНАЛИЕВА Б.Ш., КАЛЫБАЕВА А.А.**

**Бишкек 2016 г.**

Согласно данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в 1963 г. возраст от 60 до 74 лет рассматривается как пожилой, 75 лет и старше – старые люди, возраст 90 лет и старше – долгожители. ВОЗ в 1982 г. выбрала возраст 65 лет как индикатор пожилого возраста, возраст старше трудоспособного, согласно классификации ООН - это свыше 65 лет. В Кыргызстане, согласно Закона Кыргызской Республики «О пожилых гражданах Кыргызской Республики», пожилыми людьми считаются женщины, достигшие 58 лет, мужчины – 63 года.

Проблемы социальной работы с пожилыми людьми в настоящее время находятся в центре внимания многих социальных институтов, социальных и исследовательских программ, направленных на решение социальных вопросов, обеспечение приемлемого уровня жизни людей третьего поколения.

Последнее десятилетие характеризуется негативными тенденциями развития медико-демографических процессов, такими как рост смертности, снижение рождаемости, старение населения.

Старение населения ставит перед обществом необходимость решения многих сложных социальных проблем. Напрямую они связаны с необходимостью продления активного долголетия и сохранения до глубокой старости удовлетворительного жизненного потенциала пожилых людей. Пожилые, прожившие относительно долгую жизнь, испытывают определенные психофизические ограничения независимо от наличия или отсутствия заболеваний, в некоторых случаях они функционально недееспособны либо им необходима помощь со стороны.

Основой концепции социальной защиты пожилых граждан является обеспечение этим категориям граждан ухода и содействия в решении бытовых, экономических, медицинских и социальных вопросов, разрешение психологических и социальных проблем как конкретных проявлений возрастной адаптации людей к новым условиям жизни.

Перспектива развития социального обслуживания должна быть нацелена на повышение качества и расширения спектра услуг, в частности в области профилактики и социально-медицинского обеспечения, на создание условий в обществе, чтобы пожилые люди как можно дольше оставались активными и полезными членами общества.

Положение пожилых людей в Кыргызской Республики характеризуется тремя основными особенностями: неудовлетворительное состояние здоровья, малообеспеченность, одиночество. В рамках проекта «Определение потребности пожилых граждан в социальных услугах на местном уровне и выявление проблем социального обслуживания на дому», реализуемый филиалом Компании с ответственностью,

ограниченной гарантиями, «HelpAge International» в Кыргызской Республике, проведен анализ действующих законодательных актов по социальному обслуживанию населения, в том числе пожилых граждан. Конкретной целью проведенного Анализа нормативных правовых актов является выявление недостатков и причин неисполнения предусмотренных норм.

Нормативно-правовая база, закрепляющая права, статус и положение пожилых граждан в республике, выглядит достаточно емко. Она представлена законодательством как общего характера, так и специального. Основы для развития законодательства, закрепляющего систему социальных прав пожилых людей, были заложены Конституцией Кыргызской Республики (далее - Конституция). Условно в систему социальных прав пожилых людей можно включить два вида норм:

- нормы, закрепляющие права всех граждан независимо от возраста, в том числе особо значимые для пожилых людей;
- нормы, непосредственно касающиеся прав пожилых людей и их особых групп (ветеранов, лиц с ограниченными возможностями здоровья и т. п.) и соответствующих этим правам обязанностей государства, негосударственных структур и семьи.

Статья 9 Конституции провозглашает Кыргызскую Республику социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. По Конституции пожилым гражданам гарантируются равные со всеми гражданами Кыргызской Республики социальные права и свободы. Это – общие нормы, входящие в систему социальных прав пожилых людей. Так, согласно статье 53 Конституции, каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законодательством. В соответствии со статьей 47 Конституции пожилые люди, наряду со всеми, имеют право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях. Не существует запрета для граждан старшего поколения на образование: статья 45 Конституции гарантирует общедоступность и бесплатность образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и т.д. Важное право предоставлено гражданам пожилого возраста, согласно статьи 49 Конституции, каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Доступна всем в соответствии со статьей 40 Конституции квалифицированная юридическая помощь. Наряду с социальными правами статьей 41

Конституции пожилым людям предоставлено право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления.

Вышеперечисленные основополагающие конституционные нормы явились базисом для законов, указов Президента Кыргызской Республики, постановлений Правительства Кыргызской Республики и других подзаконных актов в сфере социальной защиты граждан пожилого возраста. Конституционные нормы рекомендуют: обеспечивать граждан пожилого возраста пенсией, социальными пособиями, компенсациями вместо льгот и другими доходами не ниже уровня прожиточного минимума; создавать надежную защиту их сбережений и доходов; регулировать труд и занятость граждан пожилого возраста. Пенсионное законодательство, как акты содержащие материальную составляющую, играют важную роль для пожилых людей, в том числе в их социальной адаптации после выхода на пенсию. В немалой степени реализация этих законов влияет на поддержание пожилыми людьми своего здоровья, взаимоотношений в семье, и на отношение к окружающим, на организацию их отдыха и досуга, на их социальную активность.

Современное семейное законодательство республики содержит нормы, которыми устанавливается обязанности по содержанию, как детей, так и родителей. В статье 92 Семейного кодекса Кыргызской Республики установлены обязанности совершеннолетних детей по содержанию родителей. На практике в социальных стационарных учреждениях Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики (МТСР) находятся на полном государственном обеспечении пожилые люди, у которых есть совершеннолетние дееспособные дети. Также, статья 94 указанного кодекса, содержит нормы по взаимному содержанию супругов и статья 101 этого же кодекса определяет норму о содержании фактических воспитателей (человек, осуществляющий по личной заинтересованности содержание и воспитание ребенка не менее 5 лет, при этом нет оснований для усыновления или назначения опекуна).

Гражданский кодекс Кыргызской Республики регулирует вопросы, связанные с правоспособностью, дееспособностью, с ограничением и признанием лица недееспособным. Неправильным, на наш взгляд, является то, что при признании судом совершеннолетнего лица недееспособным, опекун назначается не судом, а уполномоченным органом, тогда как процедура назначения опекуна несовершеннолетнему лицу осуществляется судом. В этой связи необходимо внести в законодательство изменения касательно порядка назначения опекуна судом.

Трудовое законодательство Кыргызской Республики не содержит каких-либо ограничений для лиц пожилого возраста. Какое бы то ни было прямое или косвенное

ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается.

Однако Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2004 года № 114 «О государственной службе» устанавливает предельный возраст пребывания государственного служащего на государственной службе - 65 лет, и распространяется как на женщин, так и на мужчин. В этой связи предлагается пересмотреть предельный возраст пребывания на госслужбе отдельно для женщин и мужчин.

Пенсионное законодательство, представленное законом Кыргызской Республики от 21 июля 1997 года № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании» и множеством других подзаконных актов, имеет чрезвычайное значение для социальной поддержки людей старшего возраста, потому что именно с выходом на пенсию, событием исключительной важности, тесно связан образ жизни человека старшего поколения в дальнейшем. Выход на пенсию – это ключевой момент в пожилом возрасте, радикально меняющий условия, уровень и образ жизни гражданина и означающий не только прекращение общественно полезного труда, но и изменение характера, форм, степени активности во многих других сферах деятельности. Действующее пенсионное законодательство многогранно. Оно содержит ответы практически на все основные вопросы, касающиеся пенсионного обеспечения большинства граждан Кыргызской Республики. Названный закон во многом сохранил нормы прежнего законодательства, которые можно считать общепринятыми: пенсионный возраст, требования наличия общего стажа, льготы для отдельных категорий граждан, исчисление пенсии из заработка, обеспечение пенсией по случаю потери кормильца и т. п. Отмечая положительные моменты в действующем пенсионном законодательстве, между тем нельзя не отметить, что нормы, регулирующие исчисление размеров пенсий, в том числе с учетом индексации и с индивидуальным коэффициентом пенсионера, далеко "отстают" от реалий жизни. Современные пенсии не покрывают в полном объеме затрат на самые необходимые нужды пожилого человека.

В перечне социального законодательства имеется Закон Кыргызской Республики от 24 апреля 1996 года «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла». Это один из основных социальных законов, который устанавливает правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Кыргызской Республике в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе. Ветераны и труженики тыла на сегодняшний день составляют немногочисленный социальный слой населения страны. В соответствии с названным

Законом (статья 13) социальная защита ветеранов, большинство из которых – это пожилые люди, предусматривает осуществление системы мер, направленных на создание условий, обеспечивающих экономическое и моральное благополучие ветеранов, предоставляющих им дополнительные права и гарантирующих ветеранам льготы по:

- пенсионному обеспечению, налогообложению, выплате пособий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- получению, приобретению, строительству и содержанию жилых помещений;
- оплате коммунально-бытовых услуг и торговому обслуживанию;
- медицинскому, протезно-ортопедическому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, обеспечению лекарствами и изделиями медицинского назначения;
- обеспечению транспортными средствами и оплате проезда;
- трудоустройству, обучению, переподготовке и условиям труда;
- пользованию услугами учреждений связи, культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений;
- получению услуг учреждений социального обслуживания, социальной и юридической помощи.

К специальному социальному законодательству относится и Закон Кыргызской Республики «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» от 26 июля 2011 года №133. В данном законе статьей 2 дается определение пожилых людей «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». Социальные, культурные, экономические и медицинские факторы действуют на пожилых людей по-разному. Обычный пенсионный возраст может ввести в заблуждение, а женщина или мужчина на пенсии может продолжать активно работать по дому или меняет род занятий в возрасте 60-65 лет. Определение пожилого возраста зависит от того, какие представления существуют в обществе о жизни старшего поколения и старении. Как правило, принято уделять внимание негативным аспектам старения, в частности болезням, бедности, немощи. Вместе с тем, по данным западноевропейской статистики, 85% людей старше 65 лет не сидят дома; 60% людей старше 70 лет не жалуются на здоровье и нетрудоспособность; 95% людей старше 65 лет не страдают психическими расстройствами. Однако у 70% лиц старше 65 лет пожилой возраст ассоциируется с бедностью. Стереотипные представления о старении, в частности

представления о бедности и немощи, часто приводят к нечуткому обращению с пожилыми людьми, дискриминации и социальному неравенству. Закон устанавливает права и гарантии пожилых людей.

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, участницей которых является Кыргызская Республика.

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.

Согласно Закона Кыргызской Республики «О пожилых гражданах» существуют следующие виды социальной защиты, давая при этом лишь определение данным видам:

- социальные гарантии;
- пенсии, социальные пособия (при отсутствии права на пенсионное обеспечение);
- обслуживание на дому;
- обслуживание в стационарных учреждениях;
- все виды реабилитации.

При этом сделан акцент на то что государственные органы и органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные социальные гарантии пожилым гражданам.

Законом определено, кто может быть поставщиком социальных услуг – это 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.

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.

На практике отсутствуют социальные службы, которые могут бы оказывать столь многогранную поддержку пожилым гражданам. Если при написании данного Закона имелись введу, что социальные службы - это территориальные управления социального развития, то нынешнее положение системы МТСП не может исполнить эти нормы Закона в полном объеме. Об эффективности деятельности социальных служб вернемся после выезда в пилотные управления социального развития.

Государственная политика в отношении пожилых граждан относится к различным ведомствам. Если Социальный фонд Кыргызской Республики устанавливает и реализует пенсионную политику, то в функцию МТСП относится политика развития социальных услуг, оказание социального обслуживания. В обоих случаях разработка политики и ее реализация осуществляется одним госорганом, следовательно, такое состояние дел не может учесть все потребности пожилого человека.

В ходе мониторинга законодательства, регулирующего социальную защиту пожилых людей выявлено, что между законами «О пожилых гражданах» и «Об основах социального обслуживания населения», существуют несоответствия по используемой терминологии.

Так, например, в Законе «О пожилых гражданах» под геронтологической службой понимается «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», тогда как в Законе «Об основах социального обслуживания населения» - это «некоммерческие организации, оказывающие социально-медицинскую помощь пожилым гражданам», т.е. определена организационно-правовая форма организации, занимающаяся исключительно лишь оказанием социально-медицинской помощью. В этой связи считаем, что наиболее удачным определением геронтологической службы дает Закон «О пожилых гражданах».

Следующим нормативно-правовым актом, регулирующего социальную защиту пожилых граждан является Закон Кыргызской Республики «Об основах социального



обслуживания населения», в котором как уже говорилось выше, имеются недостатки, такие как несоответствие используемой терминологии с другими нормативными правовыми актами. Например,

#### Статья 11. Основные виды социальных услуг

Граждане имеют право:

- на социальное обслуживание в стационарных организациях социального обслуживания (далее - стационарные организации);
- на социальное обслуживание на дому;
- на социальное обслуживание в условиях отделений дневного пребывания в полустационарных организациях социального обслуживания (далее - отделения дневного пребывания);
- на предоставление временного приюта;
- на материальную помощь;
- на консультативную помощь;
- на социальную реабилитацию, в том числе и дети с девиантным поведением, безработные, подвергнутые насилию;
- на социальный патронаж (ГК);
- на социальные услуги на предприятиях и в учреждениях милосердия (хосписе);
- на социальную помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей;
- на обеспечение пенсиями и пособиями;
- на поддержку в предпринимательской деятельности (лица с ограниченными возможностями здоровья и одинокие пожилые граждане);
- на социально-бытовые услуги;
- на социально-правовые услуги;
- на социально-психологические услуги;
- на психолого-педагогические услуги;
- на социально-медицинские услуги;
- на иные услуги, не противоречащие настоящему Закону.

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.

В перечень социальных услуг включены социальные выплаты: пенсии и пособия, тогда как в статье 3 настоящего Закона под социальными услугами понимаются действия по оказанию клиенту социальной службы помощи, предусмотренной настоящим Законом, в этой связи социальные службы не занимаются выплатами пенсий и пособий.

Также, в Законе «Об основах социального обслуживания населения», название статей не соответствует ее содержанию, а именно:

#### Статья 4. Объекты социального обслуживания

На социальное обслуживание имеют право:

- граждане (взрослые и дети) с ограниченными возможностями здоровья;
- супруга (супруг), родители и несовершеннолетние дети военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, погибших (пропавших без вести) или умерших вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при исполнении служебных обязанностей;
- бывшие узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны;
- лица, подвергшиеся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированные;
- дети, осиротевшие или оставшиеся без попечения родителей (родителя), и другие дети, находящиеся в кризисной или трудной жизненной ситуации;
- безнадзорные и беспризорные дети и подростки;
- дети и подростки с девиантным поведением;

- дети, испытывающие (испытывавшие) жестокое обращение и насилие в семье;
- малообеспеченные семьи;
- семьи, в том числе многодетные, страдающие от неблагоприятного морально-психологического климата в семье;
- неполные семьи;
- семьи несовершеннолетних родителей;
- нуждающиеся студенческие семьи;
- семьи, в которых имеются дети с ограниченными возможностями здоровья;
- матери-одиночки, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком;
- граждане, страдающие наркоманией и (или) алкоголизмом;
- граждане, страдающие неизлечимыми заболеваниями, и больные СПИДом;
- граждане, отбывшие наказание в местах лишения свободы;
- лица, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях;
- лица, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие радиационных аварий и техногенных катастроф;
- лица без определенного места жительства;
- граждане, подвергшиеся физическому и психическому насилию.

В то время как в данной статье перечислены лица, имеющие право на получение социального обслуживания. Также, из перечня лиц выпали одинокие пожилые граждане, одинокие граждане (одинокие супружеские пары). Важным является и то, указанный в статье 3 настоящего Закона «возраст женщины в возрасте 60 лет и старше, мужчины в возрасте 65 лет и старше», противоречит статье 2 Закона «О пожилых гражданах».

В Законе Кыргызской Республики от 30 мая 2014 года № 81 «О попечительском совете» под социальными услугами понимаются услуги, предоставляемые гражданам государственными и/или муниципальными учреждениями социальной сферы (образование, культура, социальная защита и здравоохранение). Данное определение, по нашему мнению, неверно, так как социальные услуги могут предоставляться организациями независимо от форм собственности (коммерческими и некоммерческими), а также индивидуальными предпринимателями.

Законом Кыргызской Республики от 26 мая 2009 года «О гарантированных государственных минимальных стандартах» в статье 7 установлено, что социальные стандарты в области социальной защиты, касающиеся лишь вопросов, связанных с определением государственных пособий и требований к предоставляемым услугам для социально уязвимых категорий граждан в сфере социального обслуживания. Таким образом, настоящий Закон свел социальную защиту к двум компонентам: государственные пособия и социальное обслуживание.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Минимальных социальных стандартов социальных услуг, предоставляемых лицам, находящимся в социальных стационарных учреждениях уполномоченного органа в сфере социального развития» от 17 мая 2013 года № 273 устанавливает объем, условия и порядок предоставления социальных услуг в социальных стационарных учреждениях уполномоченного органа, предназначенных для круглосуточного постоянного или

временного проживания в условиях стационара. Возникла необходимость создания реестра социальных услуг и установления единых стандартов к каждому социальным услугам.

Основным исполнителем раздела Социальная защита пожилых граждан Плана мероприятий по реализации Программы развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, (далее – Программа) утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2015 года № 85, является Министерство труда и социального развития. Всего в указанном разделе 4 задачи, 12 мероприятий и 18 действий, из них в 12 действиях Министерство труда и социального развития является исполнителем. Из информации о ходе выполнения Программы за первое полугодие 2016 г. следует, что государственные органы большое внимание уделяют разработке нормативных правовых актов. Социальным фондом разработаны два очень важных законопроекта:

- для лиц, занятых в сельском хозяйстве и индивидуальной трудовой деятельностью, разработан проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию», предусматривающее изменения тарифной политики для крестьянских (фермерских) хозяйств и для индивидуальных предпринимателей, который одобрен постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14.06.2016 г. № 314;

- проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании», предусматривающий введение нормы минимального страхового стажа для получения права на пенсию как требуемого, поэтапное повышение возраста выхода на пенсию лицам, проживающим и работавшим в условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах Кыргызской Республики, поэтапное снижение возраста выхода на пенсию матерей инвалидов с детства, выплату надбавки матерям, награжденным орденами «Мать-героиня» или «Баатыр эне» и получающим пенсию по случаю потери кормильца. Законопроект одобрен постановлением Правительства Кыргызской Республики № 574 от 13.08.2015 г. и в настоящее время находится на рассмотрении в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

Министерством юстиции разработан проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи». Для расширения доступа к правосудию пожилым лицам, законопроект устанавливает круг лиц, которые имеют право на получение юридической

помощи независимо от уровня доходов. Предлагается уполномоченный орган наделить правом предоставления юридической помощи в сфере уголовного судопроизводства отдельным категориям граждан: лица с ограниченными возможностями здоровья, ветераны великой отечественной войны, пожилые лица, находящиеся в домах престарелых. В настоящее время законопроект принят во втором чтении в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

Необходимо отметить, что при разработке проектов нормативно-правовых актов не всегда производится расчет дополнительных финансовых затрат на мероприятие. Часто предусматривается реализация действий за счёт собственных средств исполнителей, тем самым заведомо определяя невозможность их качественного выполнения. Также, остается длительным во времени процесс межведомственных согласований, в следствии чего некоторые проекты на протяжении нескольких месяцев не рассматриваются Министерством экономики (перечень платных услуг), тем самым задерживая выполнение мер в указанные сроки.

Выполнение пункта 41 «Внедрить систему постоянного обучения и повышения квалификации социальных работников» Плана мероприятий Программы требует специальных финансовых затрат, так как обучение социальных работников должно проводится системно, на основании утвержденной методологии и плана обучения, через создание Цента повышения квалификации для специалистов системы МТСП. Однако в отчете об исполнении Программы данный пункт отмечен как выполненный, на основании проведенных ряда семинаров для социальных работников.

Остаются не исполненными действия, требующие проявления политической воли на уровне принятия решения. Так, например, мероприятие «Разработать и внести проект Положения об аккредитации полустационарных учреждений и организаций, предоставляющих социальные услуги пожилым гражданам, независимо от форм собственности», в связи с отсутствием таких норм в законах и поддержки гражданского сектора. Меры об утверждении перечня и предоставления платных социальных услуг, определения их стоимости являются весьма важными для организаций, предоставляющих социальные услуги пожилым гражданам, независимо от формы собственности. Из-за отсутствия утвержденных правительством печенья, стандартов и методики стоимости социальных услуг не представляется возможным процесс аккредитации поставщиков социальных услуг и проведение мониторинга их качества и эффективности

В реализации указанного Плана мероприятий принимают участие неправительственные организаций, такие как «HelpAge International» в Кыргызской Республике, Агентство АДРА-Кыргызстан, Ресурсный центр пожилых и др. Органы

местного самоуправления и местная государственная администрация больше ориентированы на организацию мероприятий, приуроченных к знаменательным датам. Надо отметить, что подобный метод исполнения Государственных программ не решает проблемы пожилых людей и носит характер разовый, не системный и не устойчивый.

Учитывая то положение, которое в настоящее время сложилось в территориальных управлениях социального развития, когда социальный работник занимается социальным обслуживанием пожилых граждан и выявлением, и сопровождением «трудных» семей и детей, рассмотрены некоторые нормативно-правовые акты в отношении семей и детей в трудной жизненной ситуации.

Раздел Социальная защита детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации Плана мероприятий Программы развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2015 года № 85 состоит из 5 задач, 22 мероприятий и 44 действий. Постановлением Правительства принято Положение о порядке выявления и сопровождения детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, эффективность реализации которого рассмотрим во время посещения пилотных районов и городов. Положение об аккредитации субъектов, оказывающих услуги детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2015 года №140. Другие пункты, касающиеся выявления и сопровождения детей и семей в трудной жизненной ситуации, находятся на стадии выполнения.

Перечень рассмотренных материалов составляет 41 наименование (Приложение №1). Произведен Мониторинг правовых актов, регулирующих деятельность Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики, его управлений и отделов, подведомственных и территориальных органов Министерства по работе с пожилыми гражданами (Приложение №3), в ходе мониторинга установлено, все документы утверждены надлежащим образом, противоречий и несоответствий не выявлено. Также проведен Анализ квалификационных требований по вертикали системы Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики к специалистам, государственным служащим, в том числе к социальным работникам по социальному обслуживанию пожилых граждан (Приложение №2). Выдерживание квалификационных требований при приеме на работу определится на местах в пилотных районах и городах

## **Выводы и рекомендации**

Одной из причин одиночества и изоляции одиноких пожилых людей является вынужденное затворничество из-за физической немощи. Почти треть одиноких людей испытывают затруднения при решении самых обычных гигиенических и бытовых вопросов. К сожалению, эти люди все еще остаются незащищенными в социальном плане, они нуждаются в поддержке своих детей, государства, общества и каждого из нас. Следовательно, именно эта категория людей является основным объектом социального обслуживания. Поэтому забота о старшем поколении – одно из приоритетных направлений работы Уполномоченного органа по социальной защите населения.

Применительно к Кыргызстану в основной своей массе семьи неспособны взять на себя все заботы о старых и беспомощных родственниках. Тяжесть ухода за старыми людьми ложится в первую очередь на государство. В условиях перехода к рыночной экономике, одной из приоритетов социальной политики является социальная защита.

Социальная защита – это комплекс социально-экономических мер, проводимых государством и направленных на социальное обеспечение нетрудоспособных граждан.

По результатам сделанного анализа нормативной правовой базы по вопросу социальной защиты населения, в том числе пожилых граждан, установлено следующее.

1. Не выявлены нормативные правовые акты, ущемляющие права и свободы пожилых людей.
2. Не выявлены дублирующие нормативные правовые акты.
3. Конституция Кыргызской Республики гарантирует каждому человеку социальное обеспечение, в том числе в случае достижения пожилого возраста. В нормах Конституции Кыргызской Республики заложены виды социальной защиты. Государство создает условия функционирования системы социального обеспечения.
4. Семейный кодекс Кыргызской Республики содержит нормы, которыми устанавливаются обязанности по содержанию как детей, так и родителей. Также он содержит нормы по взаимному содержанию супругов, о содержании фактических воспитателей.
5. Гражданский кодекс Кыргызской Республики определяет нормы признания совершеннолетнего лица недееспособным судом, в тоже время опекуна ему назначает уполномоченный орган. В связи с чем предлагается внесение изменений в настоящий кодекс в части признания совершеннолетнего лица недееспособным и назначение ему опекуна судом.

6. Трудовой кодекс Кыргызской Республики не содержит нормы, касающиеся труда пожилых лиц. Необходимо предусмотреть в трудовом законодательстве нормы, регулирующие труд пожилых людей.

7. Отсутствует единообразное правильно сформулированные и четкие дефиниций: социальные услуги, социальные гарантии, социальные выплаты, социальная помощь, социальная поддержка, социальное обслуживание и т.д. Например, в Законе «О ветеранах войны, Вооруженных сил и тружениках тыла» используется дефиниция «социальные гарантии». В различных нормативных правовых актах содержится различный перечень социальных услуг, выявлено наличие разного определения возраста пожилых людей и т.д., в связи с чем необходимо внести изменения и дополнения в законодательство, регулирующее социальное обслуживание пожилых людей с целью унификации и устранения несоответствий и противоречий, разработать единые дефиниции к терминам социальной сферы и др.

8. В Законе Кыргызской Республики «О попечительском совете» определения по терминологии не соответствуют Закону Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республики», следовательно, требуется привести их в соответствие.

10. Ни в одном из рассмотренных документов нет четких критериев определения «социально уязвимые слои населения», хотя на практике мы часто употребляем этот термин. Предлагается разработать перечень лиц, критерии к термину «социально уязвимые слои населения».

11. В Законе Кыргызской Республики «О государственной службе» установлен предельный возраст государственного служащего на государственной службе 65 лет для граждан обоих полов, в тоже время Законом Кыргызской Республики «О пожилых гражданах» пенсионный возраст определен для женщин - 58 лет, а для мужчин – 63 года, что является обоснованием для внесения поправок в Закон «О государственной службе» с целью установления предельного возраста государственного служащего на государственной службе для женщин - 65 лет, для мужчин 70 лет, тем самым представить возможность гражданам после достижения пенсионного возраста работать на государственной службе – дополнительно 7 лет.

13. В Законе Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания» статья 4 не соответствует содержанию «Объекты социального обслуживания», в статье перечислены лица, имеющие право на социальное обслуживание.

14. В Законе Кыргызской Республики «О пожилых гражданах» дано определение только к трем терминам. В целом указанный закон носит декларативный характер.

15. Отчеты по социальному обслуживанию территориальных управлений социального развития ограничиваются одной таблицей сведений о качественном составе социальных работников и численности клиентов.

16. Реализацию Программы нельзя назвать качественной: разработка проектов нормативно-правовых актов производится без расчета дополнительных финансовых затрат, проекты НПА подвергаются умышленной задержке при согласовании министерствами экономики и финансов. В представленных отчетах отражаются мероприятия, функционально закрепленные за ведомством.

17. Анализ нормативных правовых актов на предмет исполнения предусмотренных норм по социальному обслуживанию семей и детей в трудной жизненной ситуации показал, что высокий процент исполнения норм по социальному обслуживанию семей и детей в трудной жизненной ситуации приводится как Министерством труда и социального развития и его территориальными органами, так и другими государственными органами. Более точную информацию исполнения на местах можно будет определить после выезда в пилотные районы и города.

18. Анализ нормативных правовых актов на предмет исполнения предусмотренных норм по социальному обслуживанию пожилых граждан на дому показал, что высокий процент исполнения норм по социальной защите пожилых граждан, приводится как Министерством труда и социального развития, так и его территориальными органами.

19. Однако в рамках Плана мероприятий нет вопросов, связанных с социальным обслуживанием пожилых граждан на дому, он ограничился лишь общими задачами. В этой связи необходимо принятие нормативных актов, регулирующих качество социального обслуживания на дому, социальных услуг, предоставляемых пожилым гражданам и т.д.

20. Необходимо проводить регулярный мониторинг исполнения Программы развития социальной защиты с выездами на места, результаты мониторинга выносить на заседание Правительства КР.

Более точной информацией исполнения на местах Закона Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» и Типового положения о социальном обслуживании на дому, утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики, можно будет овладеть после выезда в пилотные районы и города.



## Перечень рассмотренных материалов

№	Наименование НПА	Дата и номер документа	Статьи, пункты
1.	Конституция Кыргызской Республики	Конституция от 27 июня 2010 г.	Ст. 9, 36, 37, 40, 41, 47, 53
2.	Семейный кодекс Кыргызской Республики	Кодекс КР от 30 августа 2003 г.	Ст. 2, 3, 9293, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103
3.	Гражданский кодекс Кыргызской Республики Часть I	Кодекс КР от 8 мая 1996 № 15	Ст. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82
4.	Трудовой кодекс Кыргызской Республики	От 4 августа 2004 г. П. 106	Рассмотрены все статьи кодекса
5.	Закон КР «О государственной и муниципальной службе»	От 11 августа 2004 г. № 114	Ст. 31, 47, 48
6.	Закон КР «О ветеранах войны, вооруженных сил и тружеников тыла»	От 24 апреля 1996 г.	Ст. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27
7.	Закон КР « О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах»	От 3 апреля 2009 г. № 170	Ст. 7, 24
8.	Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании»	От 21 июля 1997 № 57	Ст.9, 9-1
9.	Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья»	От 3 апреля 2008 г. № 38	Ст. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,
10.	Закон КР «Об основах социального обслуживания в Кыргызской Республике»	От 19 декабря 2001 г. № 111	Ст. 3, 4, 11,
11.	Закон КР «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике»	от 26 июля 2011 года № 133	Ст. 2, 10, 11, 12, 13, 14, 15,
12.	Закон КР «О попечительском совете»	От 30 мая 2014 г. № 81	Ст. 1, 4
13.	Постановления Правительства КР «Об утверждении Минимальных социальных стандартов социальных услуг, предоставляемых лицам, находящимся в социальных стационарных учреждениях уполномоченного органа в сфере социального развития»	От 17 мая 2013 г. № 273	Пункты 1 2, 17 , 21
14.	Постановления Правительства КР «Об утверждении Положения о социальном работнике»	От 29 февраля 2012 г. № 157	Документ полностью
15.	Положение о Социальном работнике Кыргызской Республики, утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики	От 29 февраля 2012 г. № 157	Документ полностью
16.	Постановления Правительства КР «Об утверждении Типового положения о	От 5 июля 2011 года №365	Документ полностью

	социальном обслуживании на дому»		
17.	Типовое положение о социальном обслуживании на дому, утверждено Постановлением Правительством Кыргызской Республики	От 5 июля 2011 года №365	Документ полностью
18.	Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения Министерства труда и социального развития КР»	От 28 декабря 2015 г. № 888	Документ полностью
19.	Постановление Правительства КР «О Программе развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы»	от 27 февраля 2015 года № 85	Документ полностью
20.	Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении перечня гарантированных социальных услуг, оказываемых населению Кыргызской Республики»	От 27 мая 2011 года №255	Документ полностью
21.	Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении государственных минимальных стандартов социальных услуг, предоставляемых лицам с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям в полустационарных организациях и учреждениях социального обслуживания»	От 8 июля 2014 года №381	Документ полностью
22.	Положение о Министерстве труда и социального развития Кыргызской Республики, утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики	от 28 декабря 2015 года № 888	Документ полностью
23.	Распоряжение Министерства социальной защиты КР	№74 от 2.11.15г.	Документ полностью
24.	Распоряжение Министерства труда и социальной защиты КР	№4 от 27.01.16 г.	Документ полностью
25.	Распоряжение Министерства труда и социальной защиты КР	№67 от 14.06.16 г.	Документ полностью
26.	Приказ Министерства социальной защиты КР Об организации социального обслуживания на дому	№81 от 13.08.13 г.	Документ полностью
27.	Положение об Управлении по защите семьи и детей, утверждено приказом Министерства труда и социального развития КР	№78 от 3.03.16 г.	Документ полностью
28.	Положение об Управлении по развитию социальных услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья и пожилым гражданам	№78 от 3.03.16 г.	Документ полностью
29.	Положение о Токмокском городском управлении социального развития Министерства труда и социального развития КР, утверждено приказом МТСП КР	№46 от 21.01.16 г.	Документ полностью
30.	Приказ Министерства труда и социальной защиты КР О Жалал-Абадском городском управлении социального развития МТСП КР	№13 от 26.01.16 г.	Документ полностью
31.	Приказ Министерства труда и социальной защиты КР Об Аксыйском районном управлении социального развития МТСП КР	№11 от 26.01.16 г.	Документ полностью

32.	Приказ Министерства труда и социальной защиты КР Об утверждении устава Жалал-Абадском детского психоневрологического социального стационарного учреждения	№90 от 18.03.16 г.	Документ полностью
33.	Устав Бакай-Атинского социального стационарного учреждения общего типа для пожилых и лиц с ограниченными возможностями здоровья Министерства труда и социальной защиты КР, Утверждено приказом МТСП КР	№86 от 17.03.16.	Документ полностью
34.	Сведения о качественном составе социальных работников и численность клиентов, принятых на обслуживание по состоянию на 01.09.16 г.		Документ полностью
35.	Квалификационные требования к административным государственным должностям центрального аппарата, подведомственных и территориальных подразделений Министерства труда и социального развития КР, утверждено приказом Министерства труда и социального развития КР	№156 от 6.10.2016 г.	Документ полностью.
36.	Приказ Министерства социальной защиты КР о проведении исследования про определению потребности пожилых граждан в социальных услугах на местном уровне и выявления проблем социального обслуживания на дому	№147 от 16.09.16 г.	Документ полностью
37.	Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»	№162 от 21.07.08 г.	Документ полностью.
38.	Проект Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»	<b>Принято постановление Правительства Кыргызской Республики «Об одобрении от 23.04.2015г. № 251. Законопроект находится на рассмотрении Комитета по социальной политике Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. На сегодняшний день рассмотрены:</b> - Комитетом по бюджету и финансам ЖК КР 07.12.2015г.; - Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению, 22.02.2016г.	Документ полностью.
39.	Инструкция о проведении мониторинга качества социальных услуг, предоставляемых некоммерческими организациями в рамках реализации государственного социального заказа, утверждена Приказом Министерства труда и социального развития КР	№53 от 14 августа 2014 года	Документ полностью.
40.	Приказ Министерства по социальной защите КР об утверждении договора на выполнение государственного социального заказа	№127 от 30.06.11 г.	Документ полностью.

41.	Проект перечня платных социальных услуг, оказываемых социальными стационарными учреждениями	На сегодняшний день проект стандартов находится на рассмотрении Межведомственной комиссии по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг при МЭ (исх. № 6/2438 от 31.03.2016 г.).	Документ полностью.
-----	---	--	---------------------