

*Г. Абитова,
менеджер программы
«HelpAge International»
в Кыргызской Республике*

Права пожилых людей в Кыргызстане: законодательство и практика¹

Пожилые люди в Кыргызстане сталкиваются с нарушениями своих прав практически в любой сфере: при приеме на работу, в общественном транспорте, на приеме у врача и т. д. Даже пенсия, как гарантированный доход, который предоставляется государством пожилым людям, достигшим пенсионного возраста, не обеспечивает им необходимый уровень жизни. Их пенсии не индексируются с учетом инфляции, роста цен на продукты, лекарства, коммунальные услуги.

В Кыргызстане, как и во всем мире, пожилые люди составляют значительную и продолжающую расти группу населения. Согласно прогнозам ООН к 2025 году население планеты в возрасте 60-ти лет и старше увеличится вдвое и достигнет 1,2 млрд человек. Сегодня население старше 60-ти лет составляет 8% населения в Кыргызской Республике; к 2050 году этот показатель увеличится в три раза².

Вполне очевидно, что с продолжением процесса старения населения все большее число пожилых людей будут испытывать нарушения в области соблюдения и защиты своих прав.

Права пожилых людей

В ст. 1 Всеобщей декларации о правах человека³ говорится, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Это равенство не меняется с возрастом: пожилые мужчины и женщины имеют те же права, что и молодые.

Несмотря на это, права пожилых людей в большинстве случаев остаются без внимания государства, а порой и нарушаются на различных уровнях. Международная конвенция прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей⁴ обязует государства

¹ Автор благодарит партнерские организации ОО «Ресурсный центр для пожилых» и «Общественное объединение социальной защиты населения им. Л.М. Фомовой» - за предоставленную информацию при подготовке данной статьи.

² *Доступно на сайте:*

http://www.vb.kg/doc/201193_k_2050_gody_naselenie_kyrgyzstana_starshe_60_let_yvelichitsia_v_tri_raza.html

³ Принята Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. В настоящее время признается в качестве обычного права, которое является обязательным для каждой страны мира. ООН осуществила перевод Всеобщей декларации по правам человека на более чем 300 языков и диалектов. Доступно на сайте www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/SearchByLang.aspx

⁴ Принята Резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.

выступать гарантов в недопущении возрастной дискриминации. Обязательства по реализации прав пожилых людей определены также Мадридским международным планом действий по проблемам старения⁵, однако этот документ не обладает юридической силой и, следовательно, может налагать лишь моральные обязательства на правительства по их исполнению.

Эйджизм⁶ - проблема, с которой сталкиваются во всем мире, и Кыргызстан не является исключением. Возрастная дискриминация заключается в изменении отношения к человеку по причине его возраста, что является основой для нарушений прав пожилых людей. В Кыргызстане дискриминация затрагивает почти все стороны жизни людей пожилого возраста, которые приводили много случаев из жизни, когда к ним относились с пренебрежением по причине именно их возраста. Например, по рассказам бенефициаров, скорая помощь не выезжала к ним вовремя, или водители общественного транспорта, зная, что пожилые люди имеют льготы на проезд, не останавливались и проезжали мимо.

Нарушение прав пожилых людей в Кыргызстане

Итак, права пожилых людей в Кыргызстане очень часто нарушаются, и проявляется это в различных сферах жизни.

1. Право на свободу от насилия

В Кыргызстане действует Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62, в котором предусмотрены социально-правовые механизмы защиты от насилия в семье для всех членов семьи. Согласно положениям данного Закона, государственные органы (органы внутренних дел, государственной администрации, комиссии по делам несовершеннолетних, органы образования, здравоохранения, социальной защиты) обязаны заниматься профилактикой семейного насилия, оказывать помощь и поддержку жертвам насилия, собирать статистические данные. Но, несмотря на положения Закона, насилие в отношении пожилых людей имеет место в различной форме.

Согласно проведенному в 2011 году исследованию «HelpAge International» и Ассоциацией кризисных центров Кыргызстана (далее – АКЦ), 71% опрошиваемых считают, что проблема насилия в семье над пожилыми людьми в Кыргызстане существует, 47% респондентов отмечают, что семейное насилие в отношении пожилых за

⁵ Доступно на сайте: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program.shtml

⁶ Эйджизм (от англ. ageism) – дискриминация по возрасту

последние 10 лет увеличилось, 35% владеют информацией о случаях насилия в отношении данной категории граждан.

Пожилые люди испытывают все формы семейного насилия. Так, 55% считают, что нуждами пожилых людей часто пренебрегают. По мнению 47% опрошенных, пожилые люди часто испытывают психологическое насилие, 13% указывают, что пожилые люди подвергаются экономическому насилию, когда у них отбирают пенсии или лишают крыши над головой, 6% опрошенных ответили, что они часто становятся жертвами физического насилия, 1% респондентов указали, что пожилые подвергаются сексуальному насилию⁷.

По результатам опроса Ресурсного центра для пожилых (далее – РЦП) (январь 2012 г.), 69% пожилых респондентов знают о случаях жестокого обращения и более 72% не знают, куда им обращаться за помощью в подобных случаях⁸.

Существует и официальная статистика обращений пожилых людей, испытывающих насилие, в правоохранительные органы, кризисные центры, суды аксакалов, но практика показывает, что эти цифры не соответствуют реальной ситуации. По данным Национального статистического комитета КР (далее – НСК КР)⁹ в 2009 году 131 человек в возрасте 51 года и старше обратились в органы внутренних дел по факту семейного насилия (в т.ч. 110 женщин и 21 мужчина). В 2010 году в ОВД за помощью обратились 108 человек этой возрастной категории (в т. ч. 99 женщин и 9 мужчин). За 2011 год по факту семейного насилия в органы внутренних дел обратились 148 человек в возрасте 51 года и старше (в т. ч. 132 женщины и 16 мужчин)¹⁰.

Насилие в отношении пожилых людей имеет латентный (скрытый) характер. Согласно высказываниям участников исследования, пожилые люди, пострадавшие от рук своих детей и внуков, не хотят рассказывать о своей беде, не желают наказывать виновных, более того, они всячески оправдывают и выгораживают виновников семейного насилия. По наблюдениям участковых инспекторов милиции, пожилые люди терпят

⁷ Краткий обзор результатов исследования о насилии в отношении пожилых людей, 2011 г., в рамках проекта «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте», осуществленного ХэлпЭйдж и АКЦ. Доступно на сайте: <http://www.helpage.org/russian/resources/resources/publications/>

⁸ Исследование о насилии в отношении пожилых людей, январь 2012 г. Доступно на сайте: http://agenet.org.kg/?page_id=1664

⁹ Сборник «Женщины и мужчины Кыргызской Республики». НСК КР. – Бишкек, 2011. – С. 143-145.

¹⁰ Сводный отчет по Кыргызской Республике о выданных временных охранных ордерах и о лицах, совершивших насилие в семье и пострадавших от семейного насилия за 12 месяцев 2011 года, Ведомственная статистическая отчетность Информационно-аналитического центра Министерства внутренних дел КР.

семейное насилие чаще всего молча, они редко обращаются за помощью, почти никогда не выступают заявителями¹¹.

Известны случаи, когда пожилых женщин, после смерти мужа, выгоняли из дома и лишали собственного угла родственники мужа, и они оставались на улице, или дети обманом вынуждали своих престарелых родителей продать дом, квартиру.

Пример

Пенсионерка, 1934 г. р., проживала в г. Бишкек, имела в собственности большой 5-комнатный дом. Сын уговорил ее продать свой дом из-за крупного долга. Взамен пообещал купить ей однокомнатную квартиру. Однако квартиру он ей не купил и тайно выехал в Россию. В результате, пенсионерка осталась на улице¹².

(сообщила соседка)

Чаще всего пожилые люди подвергаются психологическому насилию со стороны своих снох или детей. Они слышат в свой адрес такие обидные слова как: «ты обуза для семьи», «ты выжила из ума», и вынуждены терпеть и другие унижения, оскорбления.

Есть такие семьи, где старики не могут самостоятельно распоряжаться своими пенсиями. За них деньги получают их близкие родственники. У стариков нет возможности потратить деньги даже на лекарства. Им говорят: «Зачем тебе твоя пенсия? Ты что забереешь ее в могилу?»

Немало случаев, когда пожилые люди остаются одни, без помощи и поддержки, не имея возможности общаться друг с другом и с другими членами своей семьи. Зачастую это происходит в результате семейной ссоры. Другой причиной этой формы насилия является трудовая миграция, которая очень распространена среди кыргызстанцев, особенно в сельской местности. Пожилые люди, оставшиеся без поддержки детей, фактически оказываются брошенными на произвол судьбы, часто они не имеют сведений о месте нахождения детей, у них нет средств, чтобы нормально питаться, одеваться, лечиться, поддерживать в удовлетворительном состоянии жилище.

¹¹ Краткий обзор результатов исследования проведенного в рамках проекта «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте», 2011 г., осуществленного «HelpAge International» и АКЦ. Доступно на сайте: <http://www.helpage.org/russian/resources/resources/publications/>

¹² Там же.

Пенсионерка, 87 лет. В настоящее время она осталась совершенно одна, т. к. ее единственный сын, после смерти отца уехал за границу и уже на протяжении 3-х лет не дает о себе знать. Пожилая женщина старается никому ничего не рассказывать, поскольку очень стесняется того, что сын бросил ее. Женщина находится в очень тяжелом положении, имеет плохое здоровье, пенсии на нормальную жизнь не хватает, содержать дом тяжело, переживает, что хоронить ее будет никому¹³

(Сообщила психолог кризисного центра «Мээрбан»)

2. Право на социальную защиту

В целом, законодательство в сфере социального обеспечения пожилых людей в Кыргызстане представлено на должном уровне. Кыргызстаном ратифицирован ряд международных договоров, которые нашли свое отражение и развитие в национальном законодательстве.

Так, в ст. 53 Конституции КР говорится:

«1. Гражданам гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренных законом.

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

Основной целью Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы является обеспечение каждого пожилого гражданина достойным уровнем социальных выплат не ниже уровня базовой части пенсии и качественными социальными услугами, исходя из индивидуальных потребностей каждого пожилого гражданина¹⁴.

Однако, как показывает практика деятельности неправительственной организации, «Общественного объединения социальной защиты населения им. Л.М. Фомовой» в частности, в реальной жизни не все складывается так хорошо, как хотелось бы. Зачастую даже безупречные законы не работают, т. к. нет механизмов их реализации, не проводится мониторинг их исполнения. Рекомендации международных организаций часто влекут за собой принятие рамочных законов, что называется для «галочки».

¹⁴ См.: Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, ч. 7. – С. 20.

Так, в Законе КР «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 2011 года № 57 изначально заложены ограничения для расчета пенсий так называемых «советских» пенсионеров (ст. 22), так как берется определенный размер средней заработной платы (50 расчетных показателей). Это выгодно тем, у кого был небольшой размер зарплаты, но те, кто в «советское» время мог рассчитывать на высокую пенсию, сейчас теряют при расчетах и, в итоге, получают небольшую пенсию.

То же самое возникает и в отношении базовой части пенсии. Так, в ст. 22 Закона КР «О государственном пенсионном социальном страховании» базовая часть пенсии заявлена как основной инструмент социальной защиты пенсионеров, без оговорки на что либо, однако в ст. 19 данного Закона указано, что эта часть пенсии гарантирована определенным лицам только при наличии определенных условий. Если человек работал всю жизнь, но по каким-то причинам не может подтвердить документально свой трудовой стаж, он утрачивает возможность на пенсионное обеспечение и будет получать пособие по старости, которое гораздо меньше размера трудовой пенсии.

Поэтому вопрос установления единого размера базовой части пенсии для всех пенсионеров остается актуальным. Приравнивание базовой части пенсии к единому минимальному виду социального обеспечения для лиц, достигших пожилого возраста, и выплата его из государственного бюджета станет положительной инициативой, направленной на улучшение социального обеспечения пожилых людей.

Несмотря на то, что пенсия в Кыргызстане за последний год¹⁵ достигла прожиточного минимума, это не облегчило жизнь пенсионеров. Согласно последним данным, средний размер пенсии составляет 4720 сома и минимальный потребительский бюджет (далее – МПБ) – 4920 сома¹⁶. По официальным данным, все услуги в МПБ составляют около 20% от МПБ пенсионера, но, по заключению независимых экспертов, одни только коммунальные услуги достигают до 70% МПБ.

К тому же, 65% пенсионеров в Кыргызстане получают пенсию ниже прожиточного минимума, из-за чего вынуждены работать. Только 33% пожилых людей получают пенсию выше прожиточного минимума¹⁷. Таким образом, ежегодное повышение пенсий в Кыргызстане не обеспечивает необходимый уровень жизни пожилым людям

Анализ этого вопроса в гендерном отношении указывает на то, что пожилые женщины оказываются еще более уязвимыми. Согласно статистике, около 75% пенсионеров – это женщины¹⁸, так как мужчины более подвержены стрессам, болезням

¹⁵ Доступно на сайте: <http://focus.kg/news/economic/4345.html>

¹⁶ Доступно на сайте: <http://news.namba.kg/read.php?id=1111101>

¹⁷ Доступно на сайте: <http://pda.kabar.kg/rus/society/full/44119?all>

¹⁸ Сборник «Женщины и мужчины Кыргызской Республики». НСК КР, 2011. – С. 49.

сердца и поэтому многие не доживают до пенсионного возраста. Размеры пенсий женщин существенно ниже пенсий мужчин пенсионеров, потому что за одну и ту же работу мужчины получают более высокую зарплату, чем женщины.

3. Право пожилых людей на охрану здоровья

Пожилые люди, по причине их возраста, могут не получать надлежащую медицинскую и социальную помощь, им уделяется недостаточно внимания со стороны медицинского персонала. Например, по словам пожилых людей, скорая помощь не спешит приезжать к ним и они вынуждены скрывать свой настоящий возраст, потому что знают, что к ним не отправят своевременно скорую помощь, если они скажут, что им за 60 лет.

Многие пожилые пациенты не могут позволить себе купить необходимые лекарства из-за постоянного роста цен на них. Врачи поликлиник часто выписывают пожилым очень дорогостоящие лекарства, хотя аналоги можно купить гораздо дешевле. При этом больных направляют покупать лекарства в определенной аптеке, чаще всего расположенной в той же поликлинике.

Наиболее сложной является ситуация с медицинской помощью пожилым в сельской местности. В некоторых отдаленных селах отсутствуют фельдшерско-акушерские пункты (далее – ФАП). Люди не могут получить своевременную медицинскую помощь, так как в некоторых селах ближайший ФАП находится за 40 километрах и даже дальше. За специализированной медицинской помощью пожилым людям приходится ехать в районный центр, а это дополнительные расходы на транспорт, лекарства и т. д. Более того, не всегда врачи бывают на местах, и больному человеку приходится ждать часов приема. Из-за отсутствия муниципальных аптек в селах, пожилым людям также приходится ездить за лекарствами в районные центры.

В ст. 18 Закона КР «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике» от 26 июля 2011 года № 133 указано, что пожилые граждане имеют право:

- на получение гарантированной, качественной медицинской помощи согласно Программе государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью, утверждаемой Правительством КР;
- на обеспечение необходимыми лекарственными препаратами и предметами санитарии по доступной цене.

4. Право на собственность

В Кыргызстане распространены случаи, когда в случае развода или смерти мужа, многие пожилые женщины лишаются права на владение собственностью. Это происходит из-за того, что их брак не был официально оформлен, т. е. они вышли замуж по религиозным обрядам. В результате, достигнув пожилого возраста, они не имеют доказательств того, что состояли в браке, и в итоге лишаются права на собственность. Согласно ст. 1142 Гражданского кодекса КР (далее –ГК КР) дети, супруги и родители имеют право на наследование в равной степени. В п.2 ст. 1, Семейного кодекса КР говорится: «Признается брак, заключенный в государственных органах и органах местного самоуправления, наделенных полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния».

Пример

«Я прожила с мужем 26 лет, совместных детей у нас не было. Когда он заболел и оказался прикован к постели на многие годы, я ухаживала за ним. Когда он умер, его родственники пришли и выгнали меня, и я осталась на улице»

(Из рассказа жительницы одного из сел Кыргызстана, 56 лет)

Соблюдение права на собственность пожилых людей является одной из важных проблем нашего общества, и Правительству КР необходимо обеспечить, чтобы во избежание подобных случаев, граждане официально регистрировали браки,. А если такие случаи все же имеют место, то возникает необходимость пересмотреть положения ГК КР относительно права на собственность, например, учитывать количество прожитых совместно лет, уход за больным мужем/женой, свидетельство соседей и т. п.

5. Пожилые люди, находящиеся в местах лишения свободы

В настоящее время численность людей, находящихся в местах лишения свободы в Кыргызстане, составляет около 10 000 человек. Общая доля по всем учреждениям пожилых людей (50 лет и старше) среди заключенных составляет 6,2%, при этом они представляют одну из наиболее уязвимых категорий.

Мониторинг пожилых заключенных, проводимый местными НПО, такими как ОО (ОО «Ресурсный центр для пожилых» и Правозащитный центр «Граждане против коррупции») в 4-х тюрьмах, выявил следующие нарушения прав пожилых заключенных: плохие жилищные условия (разбитые окна, антисанитарные удобства), плохое здоровье и питание, недостаток медицинского персонала и необходимых медикаментов. Кроме этого,

пожилые заключенные имеют ограниченный доступ к социальным пособиям, 100% не информированы о своих правах на социальное обеспечение, в особенности праве на пенсию. Руководство исправительных учреждений не обеспечивает возможность консультации этой категории заключенных сотрудниками Социального фонда КР по месту нахождения колонии (см. ст. 25-1 Закона КР «О государственном пенсионном социальном страховании»). Согласно результатам мониторинга, 13,2% заключенных, достигших пенсионного возраста, пенсию не получают, 18,1% не знают о том, куда в настоящее время направляются их пенсии, которые они получали прежде, до лишения свободы. Оплата пенсий им приостанавливается в связи с их пребыванием в заключении. Кроме того, 37,2% осужденных этой возрастной категории не знают о местонахождении своих паспортов, изъятых у них следователем в ходе следствия. Отметим также, что 5,3% осужденных, болеющих туберкулезом, при освобождении из лечебного учреждения не проходят освидетельствование с целью оформления инвалидности.

Таким образом, пожилые люди, освобождаемые из мест лишения свободы, не в состоянии решать вопросы восстановления документов, медицинского обслуживания и оформления инвалидности, а также назначения и выплаты пенсий и пособий, трудоустройства, получения материальной и иной помощи.

У данной группы заключенных отсутствует прописка (регистрация по месту жительства), поэтому у них практически нет доступа к трудоустройству, услугам здравоохранения, социальным услугам, а также другим общественным благам¹⁹.

В ст. 1 Закона КР «О государственном пенсионном социальном страховании»²⁰ указано, что : «Право на пенсии по государственному пенсионному социальному страхованию в соответствии с настоящим Законом имеют застрахованные граждане Кыргызской Республики, вносящие взносы на государственное пенсионное социальное страхование».

Статья 31 данного Закона гласит: «Пенсионерам, проживающим в домах-интернатах (пансионатах) для престарелых и инвалидов, находящимся в следственных изоляторах и отбывающим наказание в исправительных учреждениях, выплачиваются страховые и накопительная части пенсии».

Согласно ст. 25-1 данного Закона «Территориальные органы Социального фонда обязаны консультировать и оказывать помощь застрахованному лицу в получении и оформлении необходимых документов для назначения пенсии».

¹⁹Результаты исследования «Ситуация с правами пожилых людей в местах лишения свободы Кыргызской Республики», проведенного в рамках проекта «Мониторинг условий содержания и соблюдения прав пожилых в местах лишения свободы и организация социальной работы с осужденными пожилыми людьми», реализуемого ОО «Ресурсный центр для пожилых» и Правозащитным центром «Граждане против коррупции», 2011 г.

информацию

В ст. 10 Закона КР «О пожилых гражданах Кыргызской Республики» говорится: «Пожилые граждане имеют право на получение информации о своих правах, обязанностях и условиях оказания социальных услуг». Однако информация зачастую недоступна в полной мере для пожилых людей, что может ограничивать реализацию их прав и возможность получения доступа к услугам, на которые они имеют право.

Согласно результатам исследования «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте», проведенного «HelpAge International» и АКЦ, респонденты были недостаточно информированы о правовых средствах защиты от насилия в семье. Так, 40% опрошенных не слышали о Законе КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта 2003 года № 62, 31% не знали, в какие государственные органы можно обращаться за поддержкой; практически никто из опрошенных не знал об охранных ордерах или полном спектре услуг, предоставляемым Законом жертвам семейного насилия²¹.

Рекомендации**Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Национальному статистическому комитету Кыргызской Республики**

1. Обеспечить сбор данных о фактах насилия в отношении людей свыше 50-ти лет, с разбивкой по возрасту и полу.

Министерству социального развития Кыргызской Республики, Социальному фонду Кыргызской Республики

1. Установить прожиточный минимум с учетом реальных расходов на коммунальные услуги.
2. Установить единый размер базовой пенсии для всех пенсионеров.
3. Проводить консультации в целях оказания помощи осужденным и руководству исправительных учреждений в получении пенсий и оформлении необходимых документов для ее назначения лицам, находящимся в местах лишения свободы.

Органам местного самоуправления Кыргызской Республики

²¹ Краткий обзор результатов исследования, проведенного в рамках проекта «Право на жизнь без насилия в пожилом возрасте», 2011 г., осуществленного «HelpAge International» и АКЦ. Доступно на сайте: <http://www.helpage.org/russian/resources/resources/publications/>

1. Проводить информационные кампании для пожилых людей об их правах, используя возможности средств массовой информации.