

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье рассматривается сложившаяся многоуровневая структура социальной защиты, виды социальной помощи и специальных социальных услуг, предусмотренных для пожилых людей в Республике Казахстан.

Ключевые слова: социальная политика, пенсионное обеспечение, социальная защита, пожилые.

Аңдатпа

Мақалада әлеуметтік қорғаныстың қалыптасқан көпдеңгейлі құрылымы, Қазақстан Республикасындағы егде жастағы адамдарға арналған әлеуметтік көмек пен арнайы әлеуметтік қызмет түрлері қарастырылған.

Тірек сөздер: әлеуметтік саясат, зейнетақымен қамсыздандыру, әлеуметтік қорғау, қарттар.

Abstract

The Article discusses the current multilevel structure of social protection, forms of social aid and special social services envisaged for elderly people in the Republic of Kazakhstan.

Key words: social policy, pension maintenance, social protection, senior citizens.

На сегодняшний день Республика Казахстан достигла определенных положительных результатов в реализации социальной политики – это внедрение накопительной пенсионной систем, системы обязательного социального страхования, замена ранее предоставляемых льгот специальным государственным пособием и т.д.

Понятие «социальная защита» еще с советским времен связывается с определенными действиями государства, направленными на поддержание определённых групп, нуждающихся в помощи – это дети, сироты, пожилые люди, дети и взрослые с ограниченными возможностями.

По уровню развития социальной политики можно дать оценку деятельности государства. Главное назначение социальной политики – возможно лучшее удовлетворение материальных, культурных и духовных потребностей граждан общества [1, с. 176].

Основной проблемой малой эффективности социальной политики является ориентация на проблемы, а не на потребности человека. Проблемы общества, как живого организма, часто меняются, а зачастую имеют латентный характер, а государству с его бюрократической машиной необходимо достаточно долгое время для перестройки себя на решение новой проблемы.

В связи чем, ориентация социальной политики на потребности людей требует изменения подходов к построению социальной политики государства. Ориентация на базовые потребности в разные периоды жизненного цикла человеческой жизни должны стать ориентиром для построения новой социальной политики.

Существует множество определений понятия «социальная защита». М.О. Буянова под социальной защитой населения подразумевает конкретную социальную политику государства, стремящегося правовыми, административными мерами обеспечить удовлетворительное или хотя бы безбедное существование тем группам населения, которые находятся в особо сложном материальном положении и не способны без внешней поддержки его улучшить [2, с. 34].

Другую трактовку предлагают исследователи Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук «социальная защита – это комплекс программ, осуществляемых с целью удовлетворения основных потребностей и реализации, основных прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации: возможность получения средств к существованию, наличие работы, образование, жилье, медицинские услуги, т.е. обеспечение социально-приемлемого уровня жизни населения [3, с. 163].

Не смотря на различные трактовки понятия «социальная защита» главным вопросом для социального государства является эффективность реализуемой социальной политики и принимаемых мер через систему социальной защиты населения.

Особого внимания на сегодняшний день требует принятие мер по развитию социальной политики в отношении пожилых граждан в соответствии с мировыми стандартами. Ориентиром для выработки стратегии развития социальной политики в отношении пожилых людей являются Политическая декларация и Мадридский международный план действий по проблемам старения, принятые на второй Всемирной ассамблее по проблемам старения. В этих документах содержатся рекомендации для всех государств, которые можно подразделить на три приоритетных направления: участие пожилых людей в развитии; обеспечение здравоохранения и благосостояния в пожилом возрасте; обеспечение благоприятных и позитивных условий для людей всех возрастных групп [4].

В мировой практике содержится множество возрастных периодизаций, которые определяют границы пожилого возраста. Но современные трактовки возрастных границ в основном базируются на положениях, которые были приняты в 1963 г. на семинаре советских геронтологов и представителей Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Киеве. Совместным решением была принята следующая хронобиологическая (возрастная) периодизация: пожилой возраст 60–74 года, старческий возраст 75–90 лет, долголетие – старше 90 лет [5, с.24].

Т. И. Сапожникова, проводя исследования пожилого возраста, предлагает определить нижнюю возрастную границу возрастом выхода на пенсию [6]. Также в казахстанском обществе к пожилым людям принято относить людей, которые вышли на пенсию.

Общее кол-во пенсионеров на 01.01.2013 года	Распределение по полу в %	
	женщин	мужчин
1759	71,2	28,8

На 1 января 2013 года общее количество пенсионеров составило 10,4% от общего количества населения страны. В общей структуре пенсионеров женщины составляют более 2/3 пенсионеров, что неразрывно связано с низкой продолжительностью жизни мужчин, которая составила 64,84 года, что на 10 лет меньше показателя у женщин – 74,33 года.

Основной формой социальной защиты пожилых людей является пенсионное обеспечение. Данная форма общепринята в мировой практике. В Республике Казахстан система социальной защиты, в том числе пенсионное обеспечение основывается на системе, которая сложилась со времен Советского Союза.

В первые годы независимости Казахстана существенное влияние на систему социальной защиты населения оказывала экономическая нестабильность в стране. В связи с чем, размеры выплачиваемых пенсий и пособий не соответствовали инфляционным процессам, происходящим в стране, образовались долги у государства по выплате пенсий и социальных пособий. В этот период правительством принимались меры по регулированию размеров пенсионных выплат, которые носили стихийный характер. Постоянный разрыв между размерами пенсий и инфляционными процессами, происходящими в стране, вынудило государство принять меры по дополнительной поддержке пожилых граждан. В период с 1991 до принятия нового Закона о пенсионном обеспечении (в 1997 году) принято 21% (от общего количества НПА, принятых за период) нормативных правовых актов по дополнительным мерам социальной защиты пенсионеров и регуляции деятельности региональных благотворительных фондов по социальной защите пенсионеров и малоимущих слоев населения.

Необходимо отметить, что Казахстан один из первых из стран СНГ внедрил накопительную пенсионную систему (1998 год). Сегодняшние получатели пенсии являются участниками двух систем: солидарной и накопительной.

Пенсионная система страны имеет три уровня: базовый, обязательный и добровольный уровень. С 2005 года государством предусмотрена базовая пенсионная выплата, на получение которой имеют право все лица, проживающие на территории Республики Казахстан. Размер данной выплаты к 2015 году должен достигнуть 60% прожиточного минимума. Однако к моменту, когда будет выходить на пенсию, те граждане, которые будут получать пенсию только из накопительной системы размер базовой пенсионной выплаты должен хотя бы соответствовать прожиточному минимуму.

На обязательном уровне, все граждане страны должны делать отчисления в созданный в 2013 году Единый пенсионный фонд. Однако не известно достаточно ли этих пенсионных

взносов для обеспечения старости будущих пенсионеров или нет [7]. Проработав десятилетие с зарплатой свыше 100 тыс. тенге, можно рассчитывать лишь на 15 тыс. тенге выплат из накопительной системы [8].

Многие эксперты высказывают мнение о том, что накопительная система эффективна в странах со стабильной экономикой. В экономических условиях характеризующихся высокими темпами инфляции накопленные суммы не смогут обеспечить достойную старость.

На третьем, добровольном уровне, предусматривается выплата пенсий за счет добровольных и профессиональных пенсионных взносов.

По диаграмме (рис. 1) прослеживается рост среднего размера назначенных пенсионных выплат, однако основным вопросом является соответствие размеров выплат для удовлетворения базовых потребностей пожилых людей.



Диаграмма составлена по материалам Агентства по статистике РК

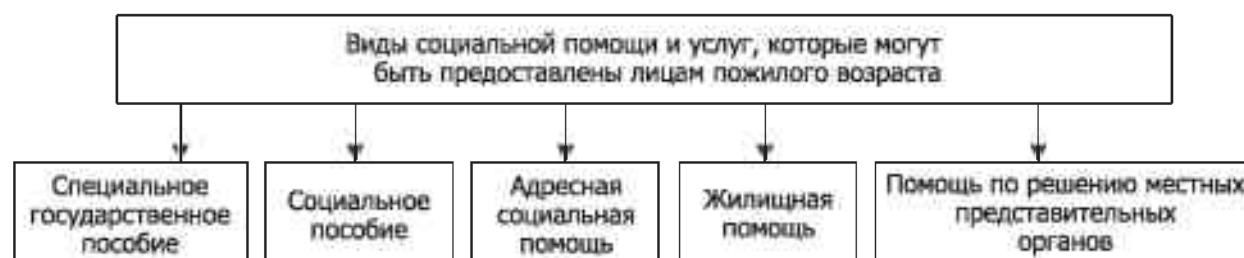
Рисунок 1 – Средний размер назначенной пенсии без учета базовой пенсии.

Конечно, мы не сможем сразу ориентироваться на самые высокоразвитые страны Европы, где средний размер пенсионных выплат составил 2800 долл. США, однако на данном этапе развития требуется пересмотреть размер пенсионных выплат. Ниже приведены данные по средним размерам пенсионных выплат.

Наименование страны	Размер пенсионных выплат, долл. США	% от заработной платы
США	1200	50
Япония	717	60
Великобритания	700	50
Казахстан	210	50

Таблица составлена по данным приведенным в статье «Пенсия в разных странах» сайта Негосударственного пенсионного фонда «Алмазная осень».

Кроме пенсионных выплат пожилые люди на общих основаниях имеют право на рассмотрение возможности получения следующих видов помощи и услуг: специальное государственное пособие взамен льгот, социальное пособие, адресная социальная помощь, жилищная помощь, помощь по решению местных представительных органов (рис. 2).



Специальное государственное пособие является одним из основных видов пособий, предусмотренных законодательством Республики Казахстан [9].

Советских времен Казахстан унаследовал систему предоставления льгот распространявшихся более чем на сорок категорий граждан, в том числе ветераны Великой Отечественной войны, труженики тыла, вдовы, погибших воинов, инвалиды и т.д. В связи с переходом Республики Казахстан к рыночным условиям, когда организации, предоставляющие льготы, перешли в частную собственность большинство ранее предоставляемых натуральных льгот были заменены специальным государственным пособием. Сохранились льготы для участников и инвалидов войны в первоочередном получении жилья, льготном налогообложении, первоочередном и бесплатном посещении бани, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий, парикмахерской и другое.

На сегодняшний день, когда ветеранам Великой Отечественной войны уже за 85 лет, актуальным становится вопрос пересмотра видом помощи, где особую значимость приобретают создание достойных условий для сохранения здоровья и квалифицированный уход.

Другим видом пособия является социальное пособие по возрасту. Данный вид пособия предназначен для тех граждан, кто не имеет право на солидарную пенсию, т.е. не имеет трудового стажа и не имеет накоплений в пенсионных фондах.

С 2002 года в Республике Казахстан оказывается адресная социальная помощь. Данный вид помощи был внедрен, как мера по борьбе с бедностью, которая имела место в стране с 90-х годов. Критерием для оказания социальной помощи служит черта бедности, которая устанавливается ежеквартально. Черта бедности – граница дохода, необходимого для удовлетворения минимальных потребностей человека, устанавливаемая в республике в зависимости от экономических возможностей [10].

Следует отметить, что рост экономики последних лет создал благоприятные возможности для совершенствования методики определения величины и структуры прожиточного минимума. С января 2006 года изменена методика расчета величины прожиточного минимума – сокращена доля продовольственной корзины с 70 до 60% и увеличена доля непродовольственных товаров и услуг с 30 до 40% соответственно, увеличен в два раза набор продуктов питания продовольственной корзины (с 20 до 43 наименований). Это привело к увеличению величины прожиточного минимума примерно на одну треть.

С целью дальнейшего совершенствования величины прожиточного минимума с учетом изменения потребностей населения Казахстана Международной организацией труда за период с 2010 по 2012 г. проведена работа по изучению международного опыта по расчету величины прожиточного минимума и действующей методологии его определения в Казахстане. По результатам указанных исследований экспертами МОТ методика определения величины прожиточного минимума, используемая в Республике Казахстан, признана соответствующей международным требованиям [11].

Как отмечает в своем интервью министр труда и социальной защиты населения Республики Казахстан Т. Дуйсенова: «Сохраняется инерция представлений о патерналистской роли государства – отдельные представители малообеспеченного населения стремятся выйти из трудной ситуации преимущественно за счет государственной помощи и поддержки. Надо отметить, что доля таких претендентов уменьшается. Так, если при введении адресной социальной помощи (2002 год) её получателями являлись 859,8 тыс. человек, имеющих доходы ниже черты бедности, то в прошлом году адресная социальная помощь была назначена 97,3 тыс. человек» [12].

Уже несколько лет поднимается вопрос об эффективности и актуальности адресной социальной помощи. В 2002 году, когда вступил в силу данный вид помощи, её своевременность помогла справиться с трудной жизненной ситуацией многим семьям. С одной стороны на сегодняшний день данный вид помощи не решает проблемной ситуации, в связи с малым размером помощи (в 2013 году средний размер составил 1964 тенге), с другой стороны показывает на другие проблемы, которые кроются за данным видом помощи. Как отмечает, министр труда и социальной защиты населения, основными получателями помощи являются жители сельских районов, это самозанятые и безработные граждане, многодетные семьи. Также отмечается высокий процент домохозяйств, которые получают адресную социальную помощь на протяжении длительного времени.

Пожилые люди являются получателями данного вида помощи в составе своих семей, где чаще всего дети безработные или самозанятые и единственным источником дохода является пенсия и детские пособия.

Как альтернатива данного вида помощи в 2013 году Министерство труда и социальной защиты населения РК совместно с Всемирным банком разработало условия и подготовило внедрение обусловленных денежных выплат, предусматривающее предоставление социальной помощи на принципах «взаимных обязательств». В 2014 году началась их пилотная реализация в Акмолинской, Восточно-Казахстанской и Жамбылской областях [13].

Основной сутью изменения методики начисления обусловленной денежной помощи является расширение круга получателей, исходя из критерия среднедушевого дохода семьи, который должен быть ниже 60 процентов от величины прожиточного минимума. Существенным отличием предоставления данного вида помощи является контракт, который подразумевает обязательства обеих сторон, если государство оказывает помощь, то получатель берет на себя обязательства по дальнейшему трудоустройству, профессиональному обучению и др.

Опыт внедрения обусловленных денежных выплат впервые был применен общественным фондом «Бота» в 2009 году. К концу декабря 2011 года в программу было зачислено 36 050 бенефициаров из 26 800 домохозяйств, в которых проживает около 110 тыс. человек [14, с.14].

Жилищная помощь – это своего рода компенсация семьям за расходы на оплату коммунальных услуг, содержание жилища, в случае если эти расходы превышают предельно допустимую долю расходов. Местные представительные органы самостоятельно определяют долю предельно-допустимых расходов.

Отмечается очень маленький размер данного вида помощи, среднемесячный размер названной помощи составляет 1798,7 тенге [15], который не покрывает реальные затраты на коммунальные услуги даже однокомнатной квартиры в отопительный сезон.

Условия предоставления данного вида помощи приводит к тому, что получателями данного вида помощи могут являться одинокопроживающие пожилые люди.

На уровне района (города областного значения) действующем законодательством Республики Казахстан предусмотрено оказание социальной помощи по решению местных представительных органов.

Данное обстоятельство открывает реальные возможности для оказания социальной помощи базирываясь на условиях адресности. Однако в различных регионах виды оказываемой помощи и их размер носят дифференцированный характер. С одной стороны это вызывает недовольство получателей пособий, а с другой стороны реально необходимые виды помощи не предоставляются.

Наиболее распространенными видами помощи престарелым гражданам по решению местных представительных органов является: материальная помощь ветеранам к праздничным датам, бесплатный проезд на городском общественном транспорте, предоставление санаторно-курортного лечения.

Из анализа всех вышеуказанных видов помощи необходимо отметить, что их получение требует определенных условий для рассмотрения возможности их предоставления, они не всегда направлены на потребности пожилых людей и их размер не носит характера адекватного реальным потребностям.

В западной, да и в отечественной психологии популярной является концепция потребностей известного американского психолога А. Маслоу. Он выделяет несколько групп потребностей человека и выстраивает их в определенной иерархической системе в зависимости от степени социальной обусловленности соответствующих потребностей.

Основу жизнедеятельности человека составляют базовые, жизненные, основные естественные, природные, физиологические потребности, в воздухе, пище и другой энергетике, одежде, жилище, сексуальная потребность, потребности в отпавлении естественных нужд и др. Формы и способы реализации этих потребностей имеют социальный, культурно окрашенный характер [16].

Одним из основных потребностей любого человека является потребность в жилье. Действующим законодательством предусмотрено предоставление жилища из коммунального жилищного фонда или жилища, арендованного местным исполнительным органом в частном жилищном фонде пенсионерам по возрасту [17]. Конечно, большинство пожилых имеют жилье, однако имеются случаи, когда пожилые люди оказываются на улице. Не секрет, что очереди на получение жилья во всех регионах огромны, в связи с чем, возникает вопрос, смогут ли при жизни нуждающиеся получить квартиры.

В Республике Казахстан имеется единственный опыт введения программы «Жилье с поддержкой» (социальный жилой дом, основанный в Бостандыкском районе г. Алматы в 2001 году).

Социальный жилой дом предназначен для постоянного проживания одиноких пенсионеров, и инвалидов, одиноких супружеских пар пенсионного возраста, нуждающихся в уходе, бытовом и медицинском обслуживании. Пожилым гражданам предоставляется пожизненно квартира, сохраняется в полном объеме государственная пенсия и пособия, гарантируется оплата жилищно-коммунальных услуг, бесплатная установка индивидуального телефона, оказание помощи в обустройстве квартиры. Имеется все необходимое – это круглосуточная охрана, медпункт, парикмахерская, прачечная, пункт ремонта обуви [18].

К сожалению, подобный уникальный опыт не распространился в стране в связи с большими экономическими затратами, которые необходимы для реализации, включающего строительство жилья с учетом стандартов, оборудование, выплата заработной платы специалистам, обслуживающим проживающих.

В новой для Казахстана системе предоставления специальных социальных услуг, которая ориентирована на предоставление услуг с учетом индивидуальных потребностей получателей, предусмотрено их оказание пожилым людям неспособным к самообслуживанию.

Республика Казахстан унаследовала от Советского Союза систему социального обслуживания, которая представлена медико-социальными учреждениями, отделениями социальной помощи на дому. После принятия нового Закона «О специальных социальных услугах» получило развитие предоставление специальных социальных услуг в отделениях дневного пребывания.

Однако, исходя из реальных потребностей, в жизни каждого пожилого человека возможны ситуации, когда он будет нуждаться в предоставлении специальных социальных услуг. В связи с чем, поднимается вопрос о разработке механизма предоставления специальных социальных услуг на основе критериев потребности.

Другим необходимым для пожилого возраста видом помощи является обеспечение средствами передвижения, техническими, вспомогательными и гигиеническими средствами.

Действующим законодательством предусмотрено обеспечение необходимыми техническими вспомогательными (компенсаторными) средствами, кресло-колясками, гигиенические средства только пожилых людей имеющих инвалидность [19]. Но именно пожилые люди имеют высокую потребность в перечисленных средствах, но чаще всего не имеют инвалидности, а значит должны покупать необходимые средства за свой счет. Данные обстоятельства являются заслоном для независимого проживания, индивидуальной мобильности, независимости от персонала и посторонних, интеграции, реализации права на труд и общение в обществе.

Таким образом, основной задачей для Республики Казахстан является создание целевой государственной политики в отношении пожилых людей, соответствующей законодательной и институциональной базы, объединяющей действия государства, как на национальном, так и на региональном уровнях.

На сегодняшний день, кроме пенсионных выплат, другие виды помощи оказываются пожилым гражданам на общих основаниях. Основным средством существования пожилых людей в Казахстане является пенсионные выплаты, которые зачастую не покрывают базовые потребности для жизнедеятельности пожилых людей. Одним из возможных путей, повышения качества жизни пожилых людей и эффективного оказания помощи действительно нуждающимся, является оказание специальных социальных услуг на основе адресного подхода.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Кучуков Р.А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов. – М.: Гардарики, 2004. – 288 с.
- 2 Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики. – М., 2002. – 240 с.
- 3 Социальная защита/Под ред. Н.М. Румашевской. – М.: РИЦ ИСЭПН, 2002. – 288 с.
- 4 Мадридский международный план действий по проблемам старения, приняты на второй Всемирной ассамблее по проблемам старения, Мадрид, 8–12 апреля 2002 года. – Режим доступа: <http://www.un.org/> (25 мая 2013 г.).

- 5 Куешинова О. А. Проблемы социального конструкта пожилого возраста // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Политология. – 2012. – № 1(17). – С. 24–30.
- 6 Сапожникова Т. И. Социальные проблемы людей пожилого возраста. Чита: Изд-во ЧитГТУ, 2000. – 86 с.
- 7 Тулепбаев К. О ходе пенсионной реформы в Казахстане // Труд в Казахстане. 2007. – № 7. – С. 17–19.
- 8 Грибанова С. Три портфеля для вкладчиков // Эксперт Казахстана. – № 38. – С. 34–36.
- 9 Закон Республики Казахстан «О специальном государственном в Республике Казахстан» от 5 апреля 1995 года. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/> (4 января 2013 г.).
- 10 Закон Республики Казахстан от 16 ноября 1999 г. № 474-І «О прожиточном минимуме». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/> (16 декабря 2013 г.).
- 11 Крюкова Н. А. Совершенствование системы социальной защиты. Режим доступа: <http://www.group-global.org/> (16 января 2014 г.).
- 12 Дуйсенова Т.К. «В РК будет осуществлен переход от социальной защиты к социальному прогрессу» / ИА «Вnews», 17.10.2013. – Режим доступа: <http://www.enbek.gov.kz/> (15 января 2014 г.).
- 13 Доклад Т.К. Дуйсеновой «Повышение благосостояния народа – основная задача государства». – Режим доступа: <http://www.enbek.gov.kz/> (15 января 2014 г.).
- 14 Инновационный подход к социальной помощи: опыт программы обусловленных денежных пособий 2009–2011 гг. – Алматы: ОО «OST-XXI век», 2012. – 44 с.
- 15 Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан». – Режим доступа: <http://www.enbek.gov.kz/> (20 января 2014 г.).
- 16 Сластёнов В. А. Психология и педагогика. – М.: Издательство Московского государственного педагогического университета, 2013. – 216 с.
- 17 Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года № 94. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/> (4 января 2013 г.).
- 18 Официальный интернет-ресурс г. Алматы. – Режим доступа: <http://www.almaty.gov.kz> (15 января 2014 г.).
- 19 Закон Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/> (4 января 2013 г.).

Дата поступления статьи в редакцию 31.01.2014