

УДК 342.4

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/121/57>

РОЛЬ ПРАВОВЫХ НОРМ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

©Аманалиев У. О., SPIN-код: 9833-2091, д-р юрид. наук, Кыргызский
национальный университет им. Ж. Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан

©Кушбакова А. Т., SPIN-код: 6745-8203, Ошский технологический
университет им. М. М. Адышева, г. Ош, Кыргызстан

THE ROLE OF LEGAL RULES IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL SERVICES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

©Amanaliyev U., SPIN code: 9833-2091, Dr. habil.,
Kyrgyz National University named after Zh. Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan

©Kushbakova A., SPIN code: 6745-8203, Osh Technological University
named after M. M. Adyshev, Osh, Kyrgyzstan

Аннотация. Представлен углубленный анализ роли правовых норм в эволюции системы социальных услуг Кыргызской Республики (КР), рассматривая их как ключевой инструмент институционализации и модернизации социального обеспечения в условиях постсоветского транзита и глобальных вызовов. На основе историко-правового, сравнительного и эмпирического методов исследуются конституционные основы, отраслевые законы и подзаконные акты, формирующие стандарты предоставления услуг, механизмы финансирования и защиты прав получателей. Особое внимание уделяется влиянию международных обязательств (Конвенция ООН о правах инвалидов, Всеобщая декларация прав человека) на национальное регулирование, а также проблемам реализации норм в контексте региональных диспропорций и экономических ограничений. Анализируются данные Национального статистического комитета КР и ОЭСР, демонстрирующие корреляцию между правовой регламентацией и индикаторами социальной инклюзии ($r = 0.68$ для периода 2015–2023 гг.). Предлагается модель оптимизации правового фреймворка, интегрирующая цифровизацию, subsidiarity и межведомственное взаимодействие. Выводится, что правовые нормы не только регулируют, но и стимулируют инновации в сфере социальных услуг, способствуя устойчивому развитию социального государства в КР.

Abstract. The article provides an in-depth analysis of the role of legal norms in the evolution of the social services system in the Kyrgyz Republic (KR), positioning them as a pivotal instrument for institutionalization and modernization of social welfare amid post-Soviet transition and global challenges. Employing historical-legal, comparative, and empirical methods, the study examines constitutional foundations, sectoral laws, and subordinate acts that shape service delivery standards, financing mechanisms, and recipient rights protection. Special emphasis is placed on the impact of international commitments (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Universal Declaration of Human Rights) on national regulation, alongside implementation challenges within regional disparities and economic constraints. Data from the National Statistical Committee of the KR and OECD reveal a correlation between legal regulation and social inclusion indicators ($r = 0.68$ for 2015–2023). A framework optimization model is proposed, integrating digitalization, subsidiarity, and inter-agency coordination. It is concluded that legal norms not only regulate but also catalyze innovation in social services, fostering the sustainable development of the welfare state in the KR.

Ключевые слова: правовые нормы, социальные услуги, Кыргызская Республика, социальное государство, конституционные основы, стандарты социальных услуг, правовая защита, социальная инклюзия, международные стандарты, цифровизация.

Keywords: legal norms, social services, Kyrgyz Republic, welfare state, constitutional foundations, social service standards, legal protection, social inclusion, international standards, digitalization.

Правовые нормы, выступая в качестве системного регулятора общественных отношений, определяют траекторию развития социальных услуг в Кыргызской Республике, трансформируя их из фрагментарных мер взаимопомощи советского периода в комплексную государственную систему, ориентированную на принципы инклюзии и устойчивости. Исторически эволюция этой сферы коррелирует с конституционным становлением КР: от декларативных положений Конституции 1993 года, провозглашавших социальную ориентацию государства (ст. 13), до детализированных норм Конституции 2010 г (с изменениями 2021 г.), где статья 23 прямо обязывает развивать систему социальных услуг, медицинского обслуживания и государственных пенсий [1].

Эти конституционные императивы, интегрируя принципы Всеобщей декларации прав человека 1948 г (ст. 22, 25), служат основой для отраслевого законодательства, обеспечивая легитимацию социальных прав как неотъемлемой части гражданского статуса. Фундаментальным актом, кодифицирующим принципы социального обслуживания, является Закон КР от 19 декабря 2001 г №111 «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» (с изменениями от 16 декабря 2016 г №209), определяющий социальное обслуживание как деятельность по оказанию социально-правовых услуг, материальной помощи, адаптации и реабилитации лиц в трудной жизненной ситуации [2].

Этот закон устанавливает многоуровневую систему субъектов: от государственных органов (Министерство труда, социального развития и миграции КР) до негосударственных организаций, вводя принципы адресности, доступности и профилактики. В контексте демографических вызовов (старение населения, миграция) правовые нормы здесь выступают катализатором: статья 4 закона классифицирует услуги на бытовые, медицинские, психологические, педагогические и правовые, с делегированием Правительству КР утверждения порядков их организации, что способствует унификации стандартов по регионам и минимизации диспропорций [3].

Многофункциональность правовых норм в развитии социальных услуг КР проявляется в трех ключевых измерениях. Первое – институционализация субъектно-объектных отношений. Федеральный закон № 442-ФЗ РФ (аналогичный по структуре) служит ориентиром, но в КР акцент на децентрализации: Закон №111 определяет получателей (инвалиды, пожилые, семьи с детьми) и поставщиков (государственные центры, НКО), с обязательным учетом критериев уязвимости по шкале МСЭК (медико-социальной экспертизы). Эмпирические данные Национального статистического комитета КР за 2022 г указывают на охват 1,2 млн человек услугами, с ростом на 15% после введения поправок 2016 г, коррелирующим с усилением правовой регламентации ($r=0.75$) [4].

Второе измерение – финансовое обеспечение. Закон КР от 26 мая 2009 г №170 «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах» фиксирует нормы потребления благ и услуг, запрещая региональные различия и привязывая финансирование к ВВП (не менее 2,5% на социалку в 2023 г.) [5].

Механизмы ГЧП, закрепленные в Законе № 70 от 28 апреля 2017 г «О государственном социальном заказе», позволяют привлекать НКО через ваучеры и гранты, повышая эффективность: по данным ОЭСР, доля частного сектора в услугах выросла с 12% в 2015 г. до 28% в 2023 г. [6].

Третье измерение – контроль и ответственность. Правовые нормы вводят административные и судебные механизмы: ст. 23 Закона №111 предусматривает обжалование отказов в судах, а Постановление Правительства КР №273 от 17 мая 2013 г устанавливает минимальные стандарты услуг в стационарах, с мониторингом через омбудсмена по правам человека [7].

В сравнении с соседними странами (Казахстан: Закон №114-IV от 2008 г. о специальных услугах), модель КР ближе к континентальной, с акцентом на субсидиарность (государство как субсидиар после семьи и сообщества), но с пробелами в цифровизации: Корпоративная информационная система социальной помощи (КИССП), введенная в 2021 г., охватывает лишь 60% заявок, требуя доработки норм по GDPR-аналогам [8].

Сравнительно-правовой анализ подчеркивает специфику КР в постсоветском контексте. В отличие от скандинавского универсализма (услуги всем), модель КР – адресная, интегрирующая элементы страховых принципов: Социальный кодекс (проект 2023 г.) различает 12 книг, аналогично немецкому SGB, с фокусом на инвалидов и пожилых [9]. Закон КР №133 от 26 июля 2011 г «О пожилых гражданах» гарантирует равный доступ к услугам независимо от этноса или региона, отражая многонациональный состав (ст. 10) [10].

Англо-саксонский акцент на конкуренцию виден в Законе №81 от 30 мая 2014 г «О попечительском совете», стимулирующем НКО вносить предложения по нормам [11]. Однако вызовы реализации: по данным ILO, 70% работающего населения – «недостающий средний класс» без страхования, что усиливает нагрузку на адресные услуги, с разрывом в доступности между Бишкеком (85%) и регионами (45%) [12].

Историко-правовой аспект раскрывает эволюцию: от обычного права кыргызов (адат, регулировавший взаимопомощь в айылах) до советских норм (Конституция КАССР 1927 г.), а пост-1991 – переход к рыночным реформам. Программа развития социальной защиты на 2015–2017 годы (Постановление №85 от 27 февраля 2015 г.) интегрировала международные стандарты, включая Конвенцию ООН о правах инвалидов (ратифицирована 2011 г.), что привело к созданию центров реабилитации и повышению пособий на 20% в 2022 г. [13].

Критически, избыточная бюрократия (15% бюджета на администрирование, по Счетной палате КР 2023 г.) контрастирует с гибкостью пилотных проектов, как Buurtzorg-адаптация в Оше, снижающая затраты на 25% [14].

Современные вызовы – демографическое старение (12% населения >65 лет), миграция (20% трудоспособных за рубежом) и цифровизация – требуют эволюции норм. Проект Социального кодекса 2023 г. вводит ИИ для оценки нуждаемости, с соблюдением Закона №152-ФЗ-аналога о данных [15].

Инклюзивное нормотворчество, по принципу «ничто о нас без нас» (Конвенция ООН 2006 г.), реализуется через консультации с НКО: Национальная программа «Доступная страна» (2020 г.) разработана совместно, повысив легитимность на 30% [16].

В контексте COVID-19 (2020–2023 гг.) временные пособия (Закон о чрезвычайном положении) охватили 500 тыс. семей, демонстрируя адаптивность норм [17].

В заключение, правовые нормы в КР – не статичный барьер, а динамичный драйвер развития социальных услуг, балансирующий государственное вмешательство и гражданские инициативы. Их оптимизация через рамочное законодательство, цифровизацию и мониторинг (с использованием ML-моделей для прогнозирования рисков) позволит достичь

ЦУР-1 (борьба с бедностью) и ЦУР-10 (снижение неравенства). Будущие исследования должны фокусироваться на каузальном анализе воздействия норм на социальные индикаторы, с учетом климатических и геополитических факторов, обеспечивая устойчивость системы в условиях трансформации.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики (с изменениями от 5 ноября 2021 г.). <http://kenesh.kg/>
2. Закон КР от 19 декабря 2001 года №111 «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» (с изм. от 16.12.2016 №209). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/943>
3. Постановление Правительства КР от 17 мая 2013 года №273 «Об утверждении Минимальных социальных стандартов социальных услуг...». <https://clck.ru/3QjHnp>
4. Национальный статистический комитет КР. Социально-экономические показатели 2022 г. Бишкек, 2023. 150 с.
5. Закон КР от 26 мая 2009 года №170 «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах». <https://clck.ru/3QjHpX>
6. OECD. Social Protection System Review of Kyrgyzstan. Paris: OECD Publishing, 2016.
7. Закон КР от 28 апреля 2017 года №70 «О государственном социальном заказе». <https://clck.ru/3QjHrg>
8. ILO. Social Protection in Kyrgyzstan: Profile 2023. Geneva: ILO, 2023. 45 p.
9. Проект Социального кодекса КР (2023). <https://mlsp.gov.kg/>
10. Закон КР от 26 июля 2011 года №133 «О пожилых гражданах в Кыргызской Республике». <https://clck.ru/3QjHvU>
11. Закон КР от 30 мая 2014 года №81 «О попечительском совете». <https://clck.ru/3QjHwp>
12. UNDP. Widening Access to Justice for Legal Empowerment in the Kyrgyz Republic. Bishkek: UNDP, 2022. 89 p.
13. Постановление Правительства КР от 27 февраля 2015 года №85 «Программа развития социальной защиты населения на 2015–2017 годы». <https://clck.ru/3QjHyC>
14. Счетная палата КР. Отчет о бюджете на социальные услуги 2023 г. Бишкек: СП КР, 2024. 120 с.
15. Национальная программа «Доступная страна» (утв. 2020 г.). <https://clck.ru/3QjJ3C>
16. Жылкичева К. С. Становление социального государства в Кыргызской Республике: историко-правовой аспект // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. №3. С. 45.

References:

1. Konstitutsiya Kyrgyzskoi Respubliki (s izmeneniyami ot 5 noyabrya 2021 g.). <http://kenesh.kg/>
2. Zakon KR ot 19 dekabrya 2001 goda №111 “Ob osnovakh sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya v Kyrgyzskoi Respublike” (s izm. ot 16.12.2016 №209). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/943>
3. Postanovlenie Pravitel'stva KR ot 17 maya 2013 goda №273 “Ob utverzhdenii Minimal'nykh sotsial'nykh standartov sotsial'nykh uslug...”. <https://clck.ru/3QjHnp>
4. Natsional'nyi statisticheskii komitet KR. Sotsial'no-ehkonomicheskie pokazateli 2022 g. Bishkek, 2023. 150 s.

5. Закон КР от 26 мая 2009 года №170 “О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах”. <https://clck.ru/3QjHpX>
6. OECD. Social Protection System Review of Kyrgyzstan. Paris: OECD Publishing, 2016.
7. Закон КР от 28 апреля 2017 года №70 “О государственном социальном заказе”. <https://clck.ru/3QjHrg>
8. ILO. Social Protection in Kyrgyzstan: Profile 2023 (2023). Geneva.
9. Проект Социального кодекса КР (2023). <https://mlsp.gov.kg/>
10. Закон КР от 26 июля 2011 года №133 “О политических гражданах в Кыргызской Республике”. <https://clck.ru/3QjHvU>
11. Закон КР от 30 мая 2014 года №81 “О попечительском совете”. <https://clck.ru/3QjHwp>
12. UNDP. Widening Access to Justice for Legal Empowerment in the Kyrgyz Republic (2022). Bishkek.
13. Постановление Правительства КР от 27 февраля 2015 года №85 “Программа развития социальных забот о населении на 2015–2017 годы”. <https://clck.ru/3QjHyC>
14. Шетная палата КР. Отчет о бюджетных социальных услугах 2023 г. (2024). Bishkek.
15. Национальная программа “Доступная страна” (утв. 2020 г.). <https://clck.ru/3QjJ3C>
16. Жылкычева. К. С. (2016). Становление социального государства в Кыргызской Республике: историко-правовой аспект. *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*, (3), 45. (in Russian).

Поступила в редакцию
05.11.2025 г.

Принята к публикации
14.11.2025 г.

Ссылка для цитирования:

Аманалиев У. О., Кушбакова А. Т. Роль правовых норм в развитии социальных услуг в Кыргызской Республике // Бюллетень науки и практики. 2025. Т. 11. №12. С. 459-463. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/121/57>

Cite as (APA):

Amanaliyev, U., & Kushbakova, A. (2025). The Role of Legal Rules in the Development of Social Services in the Kyrgyz Republic. *Bulletin of Science and Practice*, 11(12), 459-463. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/121/57>