

# СОЮЗ ОРГАНИЗАЦИЙ ИНВАЛИДОВ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту «Инклюзия в действии»

07 апреля 2017 года

гор. Кишинёв

### I. Введение

Процесс принятия решений имеет место во всех областях жизни общества. Каждый человек имеет право принимать участие в этих процессах. Таким правом пользуются и граждане Молдовы, включая людей с ограниченными возможностями. Конституция Республики Молдова такую возможность своим гражданам предоставляет, например:

Часть (2) Статьи 16 предусматривает:

«(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения».

Часть (1) Статьи 39 предусматривает:

«(1) Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей».

Часть (1) Статьи 51 предусматривает:

«(1) Лица с физическими, умственными и психическими отклонениями пользуются особой защитой всего общества. Государство обеспечивает им нормальные условия для лечения, реабилитации, получения образования, обучения и включения в жизнь общества».

Данная статья могла бы стать основополагающей в жизни людей с ограниченными возможностями, однако её содержание весьма не конкретно, носит обобщённый и размытый характер. Такая ситуация позволяет различным чиновникам понимать и истолковывать её содержание по своему, отсутствует единообразное понимание и, соответственно, применение данной статьи.

Таким образом, к сожалению, по различным причинам, людям с инвалидностью не всегда удаётся воспользоваться своими правами.

Принятие инклюзивных решений является весьма важным элементом общественных отношений. Соблюдение прав всех категорий населения стимулирует гармоничное развитие общества.

Девиз международного общественного движения людей с инвалидностью «Ничего для нас – без нас».

Исходя из важности данной темы, в 2016 году, Общественное объединение “Союз организаций инвалидов Республики Молдова” приняло участие в трехстороннем международном проекте под названием: «От инклюзии – к участию в принятии решений». В рамках проекта было проведено исследование “Индекс участия”, в котором приняли участие инвалиды, руководители неправительственных организаций, а так же, чиновники, ответственные за принятие решений. Кроме того был проведен мониторинг физической доступности в зданиях, значимых, с точки зрения принятия решений.

На основании полученных данных, для выяснения степени участия инвалидов в процессе принятия решений, а так же для измерения степени инклюзивности процесса принятия решений в стране, было проведено социологическое исследование «Индекс участия людей с ограниченными возможностями в принятии решений в Молдове». Результаты, полученные в проекте 2016 года, стимулировали на продолжение данной работы в очередном проекте 2017 года «Инклюзия в действии».

## **II. Основная часть**

Одной из важных задач проекта 2016 года была задача получить понимание реальных причин, препятствующих всесторонней инклюзивности общества в Молдове. Данные, полученные в результате социологического исследования «Индекс участия людей с ограниченными возможностями в принятии решений в Молдове» дали некоторые ответы на данный вопрос. По 10-ти бальной шкале получены следующие результаты:

Степень участия инвалидов в принятии решений в семье – 7.9;  
Степень участия инвалидов в принятии решений в стране – 5.4;  
Степень включённости в процессы принятия решений в стране, по мнению инвалидов – 2.3;

Одним из основных инструментов включения в процесс принятия решений является участие людей с инвалидностью в проводимых выборах. Опрошенные люди с инвалидностью в большинстве случаев положительно отметили ситуацию участия в выборах на избирательных участках, а также посредством переносных урн. Степень такого участия составила 60%.

Одновременно, следует отметить, что включение людей с инвалидностью в работу участковых избирательных комиссий остаётся редкостью. Принятие такой меры смогло бы повсеместно повысить количество голосующих людей с

инвалидностью и стало бы эффективной мерой реального включения людей с ограниченными возможностями в процесс принятия решений.

Важным показателем наличия возможности участвовать в принятии публичных решений является показатель доступности публичных зданий для людей с инвалидностью. В процессе проведения проекта, был проведён мониторинг, на предмет технической доступности для инвалидов, зданий некоторых государственных учреждений, которые являются местами принятия публичных решений на сельском, районном и национальном уровнях. Показатели результатов распределились на следующие 4 группы:

Доступные здания: - 6%, в основном доступные: - 22%, труднодоступные - 41%, недоступные - 31%;

Следует отметить, что вопрос технической доступности нормативно урегулирован, однако данная норма зачастую не исполняется. Большинство существующих зданий, или не доступны, или труднодоступны для людей на колясках. Продолжают сдаваться в эксплуатацию объекты нового строительства, которые частично или полностью не соблюдают нормы доступности. Национальный норматив в строительстве NCM C.01.06-2007 (MCH 3.02-05-2003) «Доступность зданий и сооружений для людей с ограниченными возможностями» (Normativul național în construcții NCM C.01.06-2007 (MCH 3.02-05-2003) „Accesibilitatea clădirilor și construcțiilor pentru persoanele cu dizabilități”) оказался не достаточен для исполнения, или принят на не достаточно высоком уровне.

Одним из существенных показателей в исследованной области является показатель участия людей с инвалидностью в общественной жизни страны посредством политических партий и неправительственных организаций. Из числа опрошенных, - результаты следующие:

Членами НПО является - 20% людей с инвалидностью;

Считают членство в НПО эффективным средством для участия в принятии решений – 20%;

Являются членами политических партий – 0%;

Считают членство в политических партиях эффективным средством для участия в принятии решений - 40%

Относительно барьеров, препятствующих участию инвалидов в процессах принятия решений, среди опрошенных мнения разделились следующим образом :

- По мнению людей с инвалидностью: Низкий уровень доверия;
- По мнению НПО: Низкий уровень мотивации, недостаточная информированность;
- По мнению государственных чиновников: Низкий уровень мотивации, недостаточное финансирование;

Также были установлены проблемы с потенциалом НПО, для которых характерны узкая направленность их деятельности, а также низкий уровень вовлечённости людей с инвалидностью.

Ответ на вопрос о эффективности сотрудничества между НПО и государственными органами разделился во мнениях следующим образом:

- По мнению НПО - низкий;
- По мнению государственных чиновников – высокий;

Сотрудничество государственных институтов с НПО действительно имеет место, однако зачастую такое сотрудничество носит формальный характер. Например, представители НПО иногда, приглашаются к обсуждению уже написанного проекта закона или нормативного акта. В таких случаях, не возможно внести глубинные, концептуальные поправки, а возможны лишь незначительные технические коррективы. Бывают случаи, когда в НПО поступает от государственного органа проект какого либо документа и предлагается по нему внести предложения, но времени для этого отводится не достаточно, что исключает возможность серьёзной работы над документом. Иногда на заседаниях представители НПО выражают прямо противоположное мнение относительно проекта документа, предлагаемого государственным органом. Однако это обстоятельство не мешает государственным органам продвигать такой проект дальше к его принятию Парламентом или Правительством. Следует отметить, что никогда НПО не приглашались государственными органами к сотрудничеству, по какому либо документу, на начальной стадии его формирования или на стадии возникновения идеи.

Формальный подход к сотрудничеству между НПО и государственными институтами, не включение людей с ограниченными возможностями в процессы принятия решений несёт собой угрозу принятия не достаточно проработанных документов, в результате к работе над ними позднее приходится возвращаться. Иногда такие номы законов или нормативных актов приносят нежелательный эффект.

Например, Статья 36 Закона № 60 от 30.03.2012 года «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями» предусматривает, что государство частично компенсирует взносы обязательного государственного социального страхования, выплачиваемые специализированными предприятиями Общества инвалидов Республики Молдова, Общества слепых Республики Молдова и Ассоциации глухих Республики Молдова. Финансовые средства для этих целей утверждаются ежегодно законом о государственном бюджете.

Вышеуказанная норма закона противоречит другой норме закона, предусмотренной Статьёй 8 Закона «Об общественных объединениях», где предусмотрено, что «Во взаимоотношениях с общественными объединениями, действующими в одной сфере, государственные органы не должны создавать преференций ни одному из них».

Данный пример наглядно демонстрирует, что государство создало явные преференции для 3-х общественных объединений инвалидов относительно других общественных объединений инвалидов, которым такие компенсации не

предусматриваются. Естественно, что к такой противоречивой норме закона придётся вернуться для её пересмотра и устранения противоречивости в законодательстве.

Другим примером может послужить ситуация, когда мнение многих общественных объединений остались без должного внимания. Так, Законом № 194 от 15.07.2010 года была дополнена Часть (7) Статьи 103 Раздела III Налогового кодекса, а Законом № 178 от 11.07.2012 года была изменена норма части (18) Статьи 4 Закона о введении в действие раздела III Налогового кодекса №1417-ХIII от 17 декабря 1997 года. В результате данных поправок в Налоговый кодекс, льготы по НДС для большинства предприятий общественных объединений инвалидов стали не доступны. Как результат, многие предприятия, ранее использовавшие труд людей с инвалидностью, остановились, а сами люди с инвалидностью остались без работы.

В то же время льготами по НДС стали наделять индивидуально предприятия всё тех же, трёх, вышеуказанных организаций только по списку, который утверждает Правительство, после решения некой комиссии, что является для этих организаций, по сути, такими же преференциями по отношению к другим организациям инвалидов, которые в такой список не допускаются.

Соответственно в таких решениях не обходится без, так называемого, «человеческого фактора».

В правовом государстве, налоговые льготы организациям инвалидов, должны предоставляться прямым действием Закона, и ни коем образом, ни волей чиновника или группой чиновников, по каким-то их субъективным соображениям, а зачастую и настроению или их возможному негативному отношению к той или иной общественной организации инвалидов или её руководителю. На практике это происходит именно так. А должен работать Закон и только Закон.

Многие нормы трудового законодательства, предусматривающие для людей с ограниченными возможностями различные привилегии по сравнению с другими работниками, являются по существу избыточными, поскольку инвалиды сами ими не пользуются, а факт существования таких привилегий не укрепляет трудовые коллективы, а работодателей не стимулирует к приёму на работу людей с инвалидностью. Такие нормы закона, как правило, принимались без учёта мнения людей с инвалидностью и представителей их неправительственных объединений. К данному анализу прилагается выборка большинства дополнительных трудовых прав, предусмотренных специально для людей с инвалидностью. Некоторые из них действительно не имеют смысла. Например, Статья 62 Трудового кодекса запрещает применение для людей с инвалидностью испытательного срока при приёме на работу. Такая норма не нужна самим людям с ограниченными возможностями, поскольку она для них является унижительной, а работодателя ставит в ситуацию, когда он не может удостовериться в наличии профессиональной квалификации и трудовых навыков у кандидата на квалифицированную должность. В прилагаемом перечне достаточно и других избыточных норм.

Некоторые нормы законов, предусмотренные для обеспечения трудовой занятости людей с инвалидностью, не работают, поскольку отсутствует механизм их реализации, иногда существующего механизма не достаточно. Например, Часть (4) Статьи 34 Трудоустройство лиц с ограниченными возможностями Закон № 60 от 30.03.2012 года «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями»,

предусматривает резервирование работодателями 5% рабочих мест для людей с инвалидностью. К сожалению, данная норма не работает именно из-за отсутствия механизма её реализации.

Значительная часть занятых людей с инвалидностью нашли свою занятость в системе общественных организаций инвалидов и на предприятиях, созданных этими организациями именно для обеспечения трудовой занятости людей с ограниченными возможностями. Вместе с тем, согласно Закону «Об общественных объединениях», данные организации должны каждые три года доказывать, что их деятельность является общественно полезной. И вновь комиссия, и вновь воля чиновника, и вновь «человеческий фактор». Естественно, такая норма в законодательстве не способствует эффективной деятельности организаций инвалидов и не способствует интеграции людей с инвалидностью в общество, соответственно не способствует включению людей с ограниченными возможностями в процессы принятия решений. Деятельность некоммерческих организаций людей с ограниченными возможностями априори общественно полезна и не должны эти организации никому ничего доказывать. Другой вопрос, Законом могут быть установлены критерии, позволяющие данным организациям, считаться общественно - полезными, но Законом, а, ни волей чиновника.

Обеспечение трудовой занятости людей с инвалидностью в Молдове остаётся проблематичным, ещё и потому, что сложно определить степень самой проблемы. Такая ситуация является следствием отсутствия отчётности о работающих людях с инвалидностью и людях желающих работать. Соответственно, отсутствует подобная статистика. Национальное агентство занятости населения владеет лишь частью данной информации относительно людей, состоящих на учёте в данном агентстве, а это лишь малая часть от общего количества.

В данном анализе факторам, препятствующим трудовой занятости инвалидов, отведено особое внимание, поскольку работа для людей с инвалидностью является по существу профессиональной реабилитацией и лучшей формой интеграции в общество. Для работающих людей с инвалидностью именно на работе и происходит их включение в основные процессы принятия решений. Поэтому, ситуация сложившаяся в области трудовой занятости людей с инвалидностью в Молдове имеет во многом определяющее значение.

Одновременно, необходимо признать факт наличия доступности к информации посредством разнообразных средств массовой информации, причём из разных источников, разных политических взглядов, что даёт возможность получения объективной информации и возможность выбора её восприятия. Наличие относительно свободной прессы даёт возможность людям с инвалидностью свободно ориентироваться и свободно формировать свою точку зрения.

В Молдове, относительно, успешно внедряется программа «Электронное Правительство». Все Министерства и ведомства ведут собственные официальные вэб - сайты, где размещается информация о их деятельности. Люди с инвалидностью,

имеющие компьютеры, планшеты, смартфоны имеют свободный доступ к данной информации. Также эффективно работает Закон «О петициях». Это даёт возможность инвалидам вносить предложения в государственные органы, как в электронном режиме, так и письменно посредством обычной почты. Территория Республики Молдова практически полностью покрывается сетью Интернет. Дальнейшая компьютеризация страны, наличие у людей с инвалидностью компьютеров, планшетов и современных смартфонов повышает их шансы на доступ к информации, даёт им возможность обучения и работы на расстоянии, общения и самовыражения, способствует их участию в процессах принятия решений.

В соответствии с Постановлением Правительства № 106 от 30.01.2006 года в Молдове действует Национальный совет по правам лиц с ограниченными возможностями, который возглавляет Вице премьер страны. В работе данного совета принимают участие представители неправительственных организаций людей с инвалидностью. В большинстве районов и сёл подобные советы, на районном и сельском уровнях отсутствуют, соответственно отсутствует один из важных механизмов участия людей с инвалидностью в процессах принятия решений на местном уровне.

Постановлением Правительства № 523 от 11.07.2011 года утверждена Программа развития инклюзивного образования в Республике Молдова на 2011-2020 годы. Данной программой отражены сильные и слабые стороны существующих условий, в которых имплементируется данная программа. В реальности программа реализуется. Постановлением Правительства № 858 от 17.12.2015 года утверждён План действий на 2015-2017 годы по внедрению Программы развития инклюзивного образования в Республике Молдова на 2011-2020 годы.

Права людей с ограниченными возможностями в быту регулируются целой гаммой законов и нормативных актов в их числе Закон «О защите прав потребителей», Закон «О правах и ответственности пациента» и другие. Сложнее говорить о возможностях инвалидов реализовать своё право на самостоятельный образ жизни, предусмотренный статьёй 19 Конвенции о правах инвалидов. По состоянию на 01 января 2017 года средний размер пенсии по инвалидности составляет 1018 леев или 50 евро. Может ли член семьи с таким материальным достатком чувствовать себя независимым от других членов семьи. Можно ли здесь говорить о полноценном участии в принятии решений даже в собственной семье. Ситуация, для людей с инвалидностью, явно, дискриминационна. Закон «О пенсиях государственного социального страхования» в данной части нуждается в доработках. Учитывая, что люди с инвалидностью, в большинстве случаев, физически не в состоянии дополнительно к пенсии заработать, уровень их минимальной пенсии не должен быть ниже прожиточного минимума, который и так не высок в Молдове.

Следует отметить, что принимаются меры по укреплению и защите прав людей с ограниченными возможностями психики и ментальности. 13.04.17. Законом № 66 внесены значительные изменения и дополнения в такие Законы, как, например:

- Закон о выезде из Республики Молдова и въезде в Республику Молдова

- Закон о психическом здоровье
- Гражданский кодекс
- Таможенный кодекс Республики Молдова
- Закон о контроле и предупреждении злоупотребления алкоголем, незаконного потребления наркотиков и других психотропных веществ
- Семейный кодекс
- Закон о порядке исчисления платы за нотариальные услуги
- Исполнительный кодекс Республики Молдова
- Закон о международном коммерческом арбитраже
- Закон о трансплантации органов, тканей и клеток человека
- Закон о контроле и профилактике туберкулеза
- Закон о правовом режиме усыновления
- Закона о несостоятельности
- Закон об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями
- Закона об электронной подписи и электронном документе

В данном Законе особое внимание уделено защите и укреплению прав не дееспособных и несовершеннолетних лиц данной категории. Законом затронуты институты опеки и попечительства, усыновления и другие области прав людей с ментальными особенностями.

Законом поручено Правительству в шестимесячный срок, привести в соответствие с данным Законом всю нормативную и законодательную базы.

21.09.2010 года Молдова ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов и представила дважды отчёты о ходе её реализации в Комитет по правам инвалидов Организации объединённых наций. По представленным отчётам, комитетом ООН даны конкретные рекомендации, над которыми ведётся работа.

Следует отметить, что Конвенция, для присоединившихся к ней государств, является обязательным для исполнения международным правовым актом, регулирующим права людей с ограниченными возможностями. По отношению к национальным законодательствам, она является наднациональной и имеет приоритет.

Конвенция представляет собой первый в XXI веке всеобъемлющий договор в области прав человека. Однако в Молдове до сих пор не принят Закон «О правах



людей с инвалидностью», а также Закон «О доступности». Такие законы, например, в Румынии, эффективно работают.

Относительно людей с инвалидностью, Молдове необходим законодательный правовой акт из области прав человека, обязывающий государство к обеспечению надлежащих возможностей для реализации прав человека с ограниченными возможностями, именно прав человека.

Для эффективной имплементации Конвенции о правах инвалидов в Молдове, необходимо обратить внимание на основополагающий вопрос, каким является методология реализации конвенции. Данный вопрос достаточно подробно изложен в статье 33 Конвенции - Национальное осуществление и мониторинг. В контексте данной статьи конвенции, необходимо Постановление Правительства, где в полном соответствии со статьёй 33 конвенции, чётко будут распределены функции среди государственных институтов. Такая мера позволит обеспечить последовательность действий государства по имплементации Конвенции о правах инвалидов.

Также проводится работа по подготовке к подписанию Факультативного протокола к данной конвенции. Присоединение к Факультативному протоколу сделает возможным эффективное сотрудничество государства с Комитетом ООН по правам инвалидов. Страна откроет возможности международного мониторинга. Такая мера станет залогом наиболее заинтересованного продвижения Конвенции о правах инвалидов в Молдове. И вот уже, в период реализации нашего проекта 12.06.17. состоялось знаковое событие, принят Указ Президента РМ № 216-VIII «Об одобрении подписания Факультативного протокола к КПИ». Данный Указ 16.06.17. опубликован в Мониторул Официал № 190 – 200 и вступил в действие.

### **III. Заключительная часть**

Исходя из изложенного, необходимо отметить, что в Республике Молдова проведён значительный объём работы по формированию инклюзивного общества, внедрению стандартов и продвижению норм Конвенции о правах инвалидов. Государственные органы и неправительственные организации реализовали и продолжают реализовывать многие проекты, направленные на реформирование общества с учётом обязательного соблюдения прав людей с инвалидностью. Большая часть этих проектов стала возможной благодаря финансовой поддержке Европейского Союза.

Также следует отметить, что ещё предстоит значительная работа по обеспечению инвалидам возможности повсеместно принимать участие в процессах принятия решений.

Для дальнейшего формирования инклюзивного общества в Молдове, в целях продвижения прав людей с инвалидностью участвовать в процессах принятия решений, в рамках проекта «Инклюзия в действии», Общественным Объединением

«Союз организаций инвалидов Республики Молдова», выработаны следующие рекомендации:

1. Предложить основным политическим партиям вовлекать в свою работу и общественную, партийную и политическую жизнь людей с инвалидностью.
2. Предложить Национальной платформе Форума гражданского общества Восточного партнёрства включать в деятельность неправительственных организаций людей с инвалидностью с учётом их квалификации.
3. Ходатайствовать перед Правительством:

#### 3.1. о разработке законопроектов:

- 1) предусматривающих реформирование трудового законодательства, предусмотрев комплекс нормативных мер, предусматривающих реальное стимулирование работодателей, использующих труд людей с инвалидностью, а также аннулирование норм, не приносящих пользу людям с инвалидностью, но обременяющих работодателей.
- 2) по внесению дополнений в Трудовой кодекс, предусматривающих приоритет людям с ограниченными возможностями при замещении вакантных должностей в организациях бюджетной сферы, в государственных и муниципальных предприятиях, на предприятиях, где преобладающая доля уставного капитала принадлежит государству.
- 3) по внесению изменений в Закон «О пенсиях государственного социального страхования», предусматривающих доведение уровня минимальной пенсии по инвалидности до минимального прожиточного уровня.
- 4) по внесению дополнений в Закон «Об общественных объединениях», предусматривающих признание общественных объединений людей с инвалидностью общественно полезными со дня их государственной регистрации.
- 5) «О правах людей с ограниченными возможностями».
- 6) «О доступности».

#### 3.2. О разработке и принятии нормативных актов:

- 1) предусматривающих создание и деятельность территориальных советов по правам людей с инвалидностью при органах местного публичного управления всех уровней (районный, муниципальный, сельский).
- 2) устанавливающих форму отчётности для работодателей всех организационно – правовых форм, а также всех форм собственности с развёрнутыми показателями о работающих людях с ограниченными возможностями.
- 3) «О реализации Статьи 33 Конвенции о правах инвалидов»  
Для методического использования прилагается издание «Создание

структуры во имя перемен: Руководящие принципы по статье 33 Конвенции о правах инвалидов»

4. Ходатайствовать перед Центральной избирательной комиссией о разработке и принятии нормативного акта, предусматривающего включение в составы участковых избирательных комиссий людей с инвалидностью, проживающих на территориях соответствующих избирательных участков.

При подготовке настоящей аналитической записки использованы следующие материалы:

1. Конституция Республики Молдова
2. Конвенция о правах инвалидов
3. Закон «Об общественных объединениях»
4. Закон «О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями»
5. Трудовой кодекс
6. Налоговый кодекс
7. Национальный норматив в строительстве NCM C.01.06-2007 (МСН 3.02-05-2003) «Доступность зданий и сооружений для людей с ограниченными возможностями»
8. Социологическое исследование «Индекс участия людей с ограниченными возможностями в принятии решений в Молдове»
9. Выборка норм трудовых прав людей с инвалидностью
10. Пособие «Создание структуры во имя перемен: Руководящие принципы по статье 33 Конвенции о правах инвалидов»
11. Закон «О пенсиях государственного социального страхования»
12. Закон «О защите прав потребителей»
13. Закон «О правах и ответственности пациента»
14. Публикация информационного агентства «Инфотаг»

<https://point.md/ru/novosti/obschestvo/srednii-razmer-pensii-v-moldove-vyros-v-2016-lish-na-110-leev>