



Социальная защита
и управление государственными финансами

ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «УЛУЧШЕНИЕ СИНЕРГИИ МЕЖДУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ И УПРАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ»

Совершенствование системы социальной защиты в
Киргизстане: инклюзивность для лиц с инвалидностью



Информационно-аналитическая записка № 1 – Экспресс-обзор
законодательства и политики в области инвалидности, 2022 г.



Международная
организация
труда

юнисеф
для каждого ребенка



Глобальная коалиция
за МИНИМАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ



Финансирование
Европейского Союза

КОНТЕКСТ

После ратификации Киргизстаном Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ ООН) в марте 2019 года, а также локализации Повестки дня на период до 2030 года¹ и Целей в области устойчивого развития (ЦУР) правительство, социальные партнеры, организации инвалидов и партнеры по развитию предпринимают дальнейшие шаги для включения международных обязательств в законодательство, политику и практику.

На политическом уровне включение лиц с инвалидностью является приоритетом Национальной стратегии развития Киргизской Республики до 2040 года², Национальной программы развития до 2026 года³ и Государственной программы «Доступная страна» на 2021–2024 годы (еще не утвержденной)⁴. Кроме того, уделение первостепенного внимания наиболее уязвимым группам подчеркивает приверженность заложенному в ЦУР принципу «не оставить никого в стороне» в качестве одной из целей национальной политики. В особой степени это касается людей с инвалидностью, сталкивающихся с проблемой изоляции в большинстве сфер жизни.

По данным Национального статистического комитета за 2021 год, в стране зарегистрировано **198 тысяч лиц с ограниченными возможностями здоровья**, то есть около **3 % от общей численности населения Киргизстана** имеет ту или иную форму инвалидности. За последние пять лет число зарегистрированных лиц с инвалидностью увеличилось на 10,5 %. **Из общего числа людей с инвалидностью более 165 тысяч – взрослые (4 %).** Число детей с ограниченными возможностями здоровья до 18 лет – **более 32 тысяч (1,3 %)**. Данные Национального статистического комитета получены из административных источников, собирающих ограниченный перечень видов информации в зависимости от своих полномочий и тех лиц с ограниченными возможностями, с которыми они взаимодействуют; в частности, этими источниками являются Министерство труда, социального обеспечения и миграции, Министерство образования, а также Центр медико-социальной экспертизы, в котором проводится **установление инвалидности**. С учетом того, что инвалидность устанавливается на основании **медицинских критериев**, а также того, что часть лиц с ограниченными возможностями могут не проходить процедуру оценки, люди с **инвалидностью составляют 3 % населения Киргизстана**. Перепись населения, проведенная в марте 2022 года, впервые включала показатели Целей в области устойчивого развития, а также несколько вопросов в отношении инвалидности на основе рекомендаций **Вашингтонской группы по статистике инвалидности**⁵. Это позволит точнее определить долю лиц с различными формами инвалидности в общей численности населения.

¹ Localizing the 2030 Agenda: Building on What Works, <https://www.un.org/humansecurity/exchange/forum/#:~:text=Localizing%20the%202030%20Agenda%20is,to%20local%20needs%20and%20aspirations>.

² Национальная стратегия развития Киргизской Республики на 2018-2040 годы, <https://mfa.gov.kg/uploads/content/1036/3ccf962c-a0fc-3e32-b2f0-5580bfc79401.pdf>

³ Национальная программа развития до 2026 года, http://www.president.kg/ru/sobytiya/20898_prinyata_nacionalnaya_programma_razvitiya_kirgizskoy_respubliki_do2026_goda

⁴ Государственная программа «Доступная страна» на 2021-2040 годы <https://mlsp.gov.kg/2020/12/21/proekt-gosprogrammy-dostupnaya-strana-dlya-licz-s-invalidnostyu-i-drugih-malomobilnyh-grupp-naseleniya-v-kr-na-2021-2040-gody/>

⁵ Национальный статистический комитет Киргизской Республики. Перепись населения и жилищного фонда Киргизской Республики 2020 г., <http://www.stat.kg/media/files/3a250421-7912-47d9-a96e-a0e1323aa685.pdf>

Примеры вопросов переписи в отношении инвалидности:

13. Функциональные ограничения возможностей; 13.1 У вас есть трудности со зрением даже при помощи очков? 13.2 У вас есть трудности со слухом, даже если вы пользуетесь слуховым аппаратом? 13.3 У вас есть трудности с ходьбой или поднятием по

Международные нормы в области социального обеспечения и труда относятся к числу тех обязательств, приверженность которым стремятся сохранять Правительство Киргизстана и социальные партнеры. Киргизстан ратифицировал восемь⁶ из десяти основополагающих конвенций, три приоритетные директивные конвенции и ряд технических конвенций⁷. Нормы и руководящие принципы, изложенные в Конвенции 1951 года о равном вознаграждении (100), Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) и Конвенции 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (159), особенно значимы в свете проводимой в Киргизстане реформы политики в области образования, занятости и социальной защиты. Важно отметить, что Киргизстан является одной из 60 стран-участниц Глобальной инициативы МОТ по установлению минимальных уровней социальной защиты для всех⁸, поддерживающих внедрение систем социальной защиты и установление ее минимальных уровней в соответствии с нормами МОТ в области социального обеспечения.

Несмотря на конструктивные попытки государства способствовать включению людей с инвалидностью, они нередко оказываются исключенными из сфер образования, профессиональной подготовки и возможностей трудоустройства.

КРАТКИЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ

Киргизстан ратифицировал Конвенцию о правах инвалидов (КПИ) (май 2019 г.)⁹. В связи с этим местные НПО и лица с инвалидностью подчеркнули необходимость деятельности и мер по содействию, защите и обеспечению полного и равного осуществления всеми лицами с ограниченными возможностями всех прав человека и основных свобод, которые по-прежнему не реализованы.

План мероприятий по осуществлению КПИ (2019–2022 гг.) и Государственной программы «Доступная страна» на 2021–2040 гг. уже разработан, но пока не утвержден официально. Продолжается процесс общественных консультаций по программе «Доступная страна» на 2021–2040 годы, осуществляемый под руководством Министерства труда, социального обеспечения и миграции, который содействует окончательной доработке программы.

лестнице? 13.4 У вас есть трудности с запоминанием или концентрацией внимания? 13.5 У вас есть трудности по уходу за собой (с самообслуживанием, например, связанные с умыванием или переодеванием себя)?

⁶ Конвенция 1930 года о принудительном или обязательном труде (29), Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (87), Конвенция 1949 года о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (98), Конвенция 1951 года о равном вознаграждении (100), Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105), Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111), Конвенция 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу (138), Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182).

⁷ Полный перечень конвенций, ратифицированных Киргизстаном:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103529

⁸ Глобальная флагманская программа МОТ по установлению минимальных уровней социальной защиты для всех:
<https://www.ilo.org/secsoc/technical-cooperation-projects/building-social-protection-floors-for-all/lang-en/index.htm>

⁹ Закон Киргизской Республики от 13 марта 2019 года № 34 «О ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111885?cl=ru-ru#unknown>



Закон о правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья¹⁰: Право лиц с ограниченными возможностями здоровья на **социальную защиту** возникает с момента **установления** соответствующим уполномоченным государственным органом **группы инвалидности**. Государством гарантируются **следующие виды социальной защиты**: пенсии, социальные пособия и компенсации; социально-бытовое обслуживание; обслуживание на дому; обслуживание в стационарных учреждениях; предоставление технических и специальных средств; все виды реабилитации; дополнительные социальные гарантии.

Трудовой кодекс Киргизской Республики¹¹ гарантирует **право работать** у работодателей с обычными условиями труда, в специализированных организациях, в цехах и на участках, применяющих труд лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также заниматься индивидуальной или иной трудовой деятельностью. Закон устанавливает норматив по **квотированию рабочих мест** для лиц с ограниченными возможностями здоровья в размере не менее **5 процентов от численности работающих** (если число работающих не менее **20 человек**) в государственном секторе. При этом в счет данного норматива **допускается предоставление работы на условиях неполного рабочего времени**. В ходе обсуждения организации отметили, что закон по-прежнему содержит дискриминационные нормы, используемая в нем терминология неоднозначна и противоречива, а приводимое определение инвалидности предполагает наличие у лица каких-либо нарушений. Кроме того, следует сосредоточиться на ориентированных на обеспечение прав принципах, провозглашаемых КПИ, а также на таких новаторских и инклюзивных подходах и передовых практиках, как предоставление налоговых льгот, финансовых стимулов или иных новых мер поддержки/стимулов/схем инвестиций частного сектора в рабочие места и содействие трудоустройству лиц с ограниченными возможностями.

Согласно статьям 315 Трудового Кодекса Киргизской Республики и «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья», органы государственной службы занятости с участием общественных организаций лиц с ограниченными возможностями



314 и
Закону

с

здоровья разрабатывают нормативы по квотированию рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями здоровья в размере **не менее 5 процентов от численности работающих** (если

¹⁰ Закон Киргизской Республики от 3 апреля 2008 года № 38 «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья»

¹¹ Трудовой кодекс Киргизской Республики от 4 августа 2004 года № 106. Глава 25 «Особенности регулирования труда работающих лиц с ограниченными возможностями здоровья».

число работающих не менее 20 человек, или одного работника (5%) для организаций с численностью работающих менее 20 человек)¹² в государственном секторе.

Работодатели обязаны создавать **рабочие места** для трудоустройства лиц с ограниченными возможностями здоровья с учетом установленной квоты. **Расторжение трудового договора** с лицами с ограниченными возможностями здоровья по инициативе работодателя **не допускается**. В Киргизстане еще не сложилась система контроля за соблюдением этой квоты. Более того, трудовая инспекция или прокуратура не могут обеспечивать применение и контролировать соблюдение схем квотирования. Ощущается нехватка финансирования политики на рынке труда и ее недостаточное влияние на содействие занятости лиц с ограниченными возможностями и занятости в целом.

Органы местного самоуправления имеют право устанавливать дополнительные социальные гарантии лицам с ограниченными возможностями здоровья за счет средств местного бюджета.

Закон Киргизской Республики «О государственных пособиях в Киргизской Республике»¹³. Ежемесячное социальное пособие назначается: 1) детям с ограниченными возможностями здоровья - до 18 лет; 2) лицам с ограниченными возможностями здоровья с детства I, II и III групп; 3) лицам с ограниченными возможностями здоровья I, II и III групп при отсутствии права на пенсионное обеспечение.

Закон Киргизской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Киргизской Республике» от 19 декабря 2001 года¹⁴ предусматривает оказание услуг комплексом организаций: а) стационарные: социальные стационарные учреждения для пожилых граждан, лиц с ограниченными возможностями здоровья, детей с ограниченными возможностями здоровья и иных лиц; б) полустационарные: центры социального обслуживания пожилых граждан, лиц с ограниченными возможностями здоровья и детей с ограниченными возможностями здоровья (отделения дневного пребывания); центры оказания социальной помощи на дому; социальные приюты для детей и подростков; социально-реабилитационные центры для детей и иных категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья; центры социальной помощи семье и детям; в) нестационарные: центры экстренной психологической помощи (телефон доверия и т.п.); службы срочной (оперативной) социальной помощи; агентства ритуальных услуг. В дополнительную сеть организаций социального обслуживания входят: предприятия и учреждения милосердия (хосписы); убежища для пожилых граждан и для лиц, пострадавших от насилия; центры психолого-педагогической помощи населению; кризисные и психологические центры (преимущественно для женщин, но также и для мужчин); геронтологические центры; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; центры помощи выпускникам детских домов (центры социальной адаптации); социальные магазины, столовые, центры бытовых услуг, прокатные пункты и мастерские. Представители организации лиц с инвалидностью в ходе обсуждений отметили низкое качество социальных услуг, недостаточную квалификацию социальных работников, их большую нагрузку в сочетании с низкой заработной платой, слабую инфраструктуру, отсутствие материально-технического обеспечения и, как правило, нехватку финансирования таких услуг.

¹² Закон Киргизской Республики от 3 апреля 2008 года № 38 «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья».

¹³ Закон Киргизской Республики от 28 июля 2017 года № 163 «О государственных пособиях в Киргизской Республике».

¹⁴ Закон Киргизской Республики от 19 декабря 2001 года № 111 «Об основах социального обслуживания населения в Киргизской Республике».



Закон Киргизской Республики «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах».¹⁵ **Социальные стандарты** в области социальной защиты предусматривают определение: государственных пособий гражданам (семьям) с учетом их нуждаемости; требований к предоставляемым услугам для социально уязвимых категорий граждан в сфере социального обслуживания; ритуальных пособий (на погребение) в случае смерти трудоспособных и нетрудоспособных граждан. **Социальные стандарты** в области социальной защиты утверждаются **Правительством Киргизской Республики**. Социальные стандарты являются основой для формирования и исполнения **социальных статей** республиканского и местных бюджетов. Социальные стандарты пересматриваются в зависимости от финансово-экономической возможности республики. Как отметили организации в ходе обсуждения, эти стандарты недоступны для общественности, а отслеживание и понимание применения механизмов затруднено.

Закон Киргизской Республики «О государственном социальном заказе». **Государственный социальный заказ** – механизм реализации части республиканских, отраслевых, региональных или муниципальных социальных программ, направленных на оказание социальных услуг населению. **Целями государственного социального заказа** являются решение социально значимых проблем общества и достижение общественно полезных за счет средств республиканского местного бюджетов, а путем вовлечения интеллектуальных, кадровых, материальных и иных ресурсов юридических индивидуальных предпринимателей и граждан.

Целями государственного социального заказа являются решение социально значимых проблем общества и достижение общественно полезных за счет средств республиканского местного бюджетов, а путем вовлечения интеллектуальных, кадровых, материальных и иных ресурсов юридических индивидуальных предпринимателей и граждан.



целей
и/или
также

лиц,

Государственный социальный заказ осуществляется в следующих формах: 1) государственные закупки социальных услуг; 2) государственное финансирование общественно полезных проектов; 3) предоставление социальных услуг посредством социальных талонов. **Государственный социальный заказ осуществляется в следующих сферах:** 1) защита социально незащищенных категорий граждан, в том числе семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, пожилых граждан и **лиц с ограниченными возможностями здоровья**; 2) поддержка молодежи; 3) образование и просвещение; 4) здоровье и физическое благополучие; 5) медицинская помощь; 6) социальное предпринимательство; 7) сокращение уровня бедности; 8) охрана окружающей среды, в том числе защита исчезающих растений и животных; 9) физическая культура и любительский спорт; 10) наука; 11) литература; 12) искусство; 13) культура; 14) туризм; 15) права человека, в том числе ликвидация расовой, этнической, религиозной, гендерной или любой другой формы дискриминации, в том числе

¹⁵ Закон Киргизской Республики от 26 мая 2009 года № 170 «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах».

защита жертв торговли людьми; 16) общественный порядок и общественное согласие; 16-1) probation; 17) помощь мигрантам, вынужденным переселенцам и беженцам.

Уполномоченный государственный орган или орган местного самоуправления, планирующий реализовать либо реализующий государственный социальный заказ, **создает реестр данных социальных проблем и общественно полезных целей**, которые могут быть разрешены и достигаются путем реализации государственного социального заказа, а также **разрабатывает проект программы на срок от 1 года до 5 лет**.

Финансирование государственного социального заказа осуществляется за счет средств республиканского или местного бюджетов. Как отметили организации в ходе дискуссии, необходимо провести **всестороннее обсуждение** определения тем или вопросов со всеми заинтересованными сторонами для обеспечения прозрачности и того, что социальный заказ будет охватывать только упомянутые вопросы и финансироваться соответствующим образом. Многие заинтересованные стороны также отметили, что частные реабилитационные центры (в Киргизстане их около 50) оказывают услуги более высокого качества и более эффективны по сравнению с государственными учреждениями, предоставляющими различные услуги для детей и взрослых с ограниченными возможностями.

Закон Киргизской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании». Право на получение пенсии по инвалидности имеют застрахованные лица, признанные инвалидами, при наличии страхового стажа ко времени наступления инвалидности: до 23 лет – 1 год; от 23 лет до достижения 26 лет – 2 года; от 26 лет до достижения 31 года – 3 года; от 31 года и старше – 5 лет. Базовая и страховые части пенсии по инвалидности назначаются в полном размере базовой и страховых частей пенсии по возрасту для инвалидов I и II групп и в размере 50 процентов для инвалидов III группы.

Постановление Правительства «Государственные минимальные социальные стандарты социальных услуг, предоставляемых лицам с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям, в полустационарных организациях и учреждениях социального обслуживания»¹⁶. Определение **потребности ЛОВЗ** в социальных услугах, в том числе ребенка, поступившего в центр социального обслуживания, производится **социальными работниками, врачами (медперсоналом), педагогами** и другими специалистами центра социального обслуживания. На основе **определения потребностей получателей услуг** специалистами центра разрабатывается **индивидуальный план работы**. Проблемы разработки индивидуальных планов в основном связаны с тем, что социальные работники больше заинтересованы в быстром запоминании последовательности действий или заняты оформлением документов и потому невнимательны и нечувствительны к вопросам инклюзии, не имеют соответствующего опыта и не полагаются на участие родителей, опекунов или окружения.

¹⁶ Постановление Правительства Киргизской Республики «Государственные минимальные социальные стандарты 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).

ПРОБЕЛЫ, ПРЕПЯТСТВИЯ, ЗАДАЧИ

Основные вопросы/пункты повестки дня и рекомендации в отношении интеграции инвалидов были обозначены и рассмотрены в ходе консультационных встреч с соответствующими заинтересованными сторонами в июне и июле 2022 года.

Киргизстан еще не ратифицировал **Факультативный протокол к Конвенции о правах людей с инвалидностью**, устанавливающий механизм подачи сообщений о нарушениях (для рассмотрения сообщений отдельных лиц или групп лиц, которые заявляют, что являются жертвами нарушения положений Конвенции);

- **Отсутствует достаточный технический потенциал**, прозрачность и профессионализм соответствующих государственных органов, а также наблюдается **слабая межведомственная координация** на центральном и местном уровнях по вопросам инвалидности среди заинтересованных сторон;
- **Государственная статистика** Киргизстана **о положении ЛОВЗ ограничена** и определяется главным образом путем анализа показателей систем здравоохранения и социальной защиты. Кроме того, в ходе встреч организации, работающие с людьми с инвалидностью отметили, что статистика не отражает реальной численности ЛОВЗ в Киргизстане, инструменты сбора данных неоднозначны и неточны, а данные очень ограничены. Дезагрегированные по признаку пола статистические данные по образованию и занятости лиц с ограниченными возможностями **в настоящее время недоступны**;
- **Физическая окружающая среда, общественный транспорт** и производственная среда в Киргизстане повсеместно остаются **недоступными**;
- **Определение инвалидности** в Киргизстане в соответствии с **законом «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» (от 3 апреля 2008 года № 38)** отражает преимущественно **медицинскую модель понимания**, что приводит к **противоречивым указаниям и коллизиям**. В конечном счете, юридические определения не соответствуют КПИ, в результате чего возникает ряд структурных препятствий. Определение термина «инвалидность» должно основываться на **социально-правовом понимании/модели, согласно которой инвалиды – это лица с устойчивыми физическими, психологическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями**, которые создают различные барьеры, препятствующие их участию в жизни общества.
- Организации, работающие с людьми с инвалидностью, обратили внимание на сопутствующие социальные проблемы – **стигматизацию и дискриминацию, насилие и жестокое обращение, отсутствие возможностей для получения образования, исключение из возможностей получения дохода и трудоустройства, препятствия для соблюдения гражданских и политических прав** и исключение из участия в процессе **принятия решений**, а также невозможность полноценно участвовать в жизни общества на равноправной основе;
- Отмечались существенные различия в правовых знаниях ЛОВЗ. В частности, более трети опрошенных лиц с инвалидностью заявили, что имеют **«очень слабое» представление о своих правах как ЛОВЗ**, в то время как самая большая группа (42 %) заявила, что имеет лишь ограниченное понимание своих прав. В ходе дискуссий в фокус-группах

- подчеркивалось, что ЛОВЗ сталкиваются со **множеством трудностей при осуществлении своих прав**. Одни участники обсуждений объясняли это отсутствием правовой грамотности, в то время как другие утверждали, что инвалиды осведомлены о своих правах, но не могут их реализовать из-за **определенных препятствий, таких как бюрократия или отсутствие физического доступа в государственные учреждения**.
- Имеющиеся данные, несомненно, преуменьшают численность лиц с **особыми потребностями в области образования и занятости**. Например, **не охвачены лица с инвалидностью I и II группы**, хотя они готовы и способны учиться, например, дистанционно/из дома;
- Образовательные программы не соответствуют международным стандартам инклюзивного образования. Учитывая отсутствие возможности получить образование, профессиональные навыки и оплачиваемую работу, многие люди с инвалидностью в Киргизстане живут **в условиях бедности или на грани нищеты**.

Перечень встреч и обсуждений с заинтересованными сторонами, проведенных в процессе подготовки

- Министр труда, социальной защиты и миграции Киргизской Республики;
- Министр финансов Киргизской Республики;
- Немецкое общество по международному сотрудничеству (GIZ) в Киргизской Республике;
- Центр Солидарности;
- Киргизское общество слепых и глухих;
- Фонд «Оказание юридической помощи инвалидам»;
- ОО «Равенство»;
- Общественное объединение «Движение молодых инвалидов»;
- Центр исследований социально-трудовых отношений.

Проект является частью Глобальной программы МОТ/ЕС «Улучшение синергии между социальной защитой и управлением государственными финансами» и финансируется Европейским Союзом.

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза.

Содержание данной публикации может не отражать точку зрения Европейского Союза.