

КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ

**Учебно-методическое
пособие**

№

19

Серия материалов по вопросам
профессиональной подготовки



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Конвенция о правах инвалидов

Учебно-методическое пособие

**Серия материалов по вопросам профессиональной
подготовки № 19**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2014 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

**

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/P/PT/19

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.14.XIV.2

ISBN-13: 978-92-1-454038-0

eISBN-13: 978-92-1-056500-4

© 2014 Организация Объединенных Наций

Все права защищены во всех странах мира

ПРЕДИСЛОВИЕ

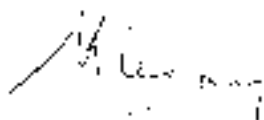
Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней были приняты 13 декабря 2006 года и вступили в силу 3 мая 2008 года. Они появились на свет благодаря решительному призыву инвалидов во всем мире к тому, чтобы их права человека соблюдались, защищались и реализовались на равной основе с другими лицами.

Конвенция воплотила в себе принципы человеческого многообразия и человеческого достоинства. Ее основная идея состоит в том, что инвалиды должны иметь возможность пользоваться всеми правами человека и основными свободами без дискриминации. Это нашло отражение в преамбуле Конвенции и во всех ее статьях. Запрещая дискриминацию по признаку инвалидности и предусматривая необходимость разумного учета потребностей инвалидов с целью обеспечения равенства, Конвенция способствует полному участию инвалидов во всех сферах жизни. Устанавливая обязательство поощрения позитивных представлений и более глубокого понимания обществом проблем инвалидов, она отвергает обычаи и поведение, основанные на стереотипах, предвзятых мнениях, вредной практике и предрассудках в отношении инвалидов. За счет создания механизма рассмотрения жалоб в Факультативном протоколе к Конвенции инвалидам гарантируется равное право на возмещение в случае нарушения прав, закрепленных в Конвенции.

Важно отметить, что в Конвенции и Факультативном протоколе к ней подвергаются сомнению сложившиеся представления об инвалидности как о медицинской проблеме, для решения которой принято полагаться прежде всего на сострадание или благотворительность, и предлагается расширяющий права и возможности правозащитный подход к инвалидности.

Благодаря этой исторической смене парадигмы Конвенция раскрывает новые возможности и формирует новое мышление. Ее реализация требует современных решений. Для того чтобы процесс осуществления Конвенции с самого начала пошел по правильному пути, ее цели, концепции и положения должны быть хорошо понятны всем, кто будет в нем участвовать: от правительственных чиновников до парламентариев и судей; от представителей специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций до специалистов в таких областях, как образование, здравоохранение и вспомогательные услуги; от организаций гражданского общества до сотрудников национальных правозащитных учреждений; от работодателей до представителей средств массовой информации и от инвалидов и представляющих их организаций до широкой общественности.

Процесс ратификации Конвенции и Факультативного протокола к ней идет быстрыми темпами, в то время как распространение информации о путях их осуществления и наблюдения за этим пока еще отстает от него. Сознвая эту проблему, мое Управление подготовило настоящее *Учебно-методическое пособие* по Конвенции и Факультативному протоколу к ней. Оно дополняется восемью учебными программами, разработанными для информирования и расширения возможностей тех, кто участвует в ратификации, реализации и мониторинге этих двух инструментов. Хотя *Учебно-методическое пособие* в основном ориентировано на координаторов учебных курсов по Конвенции и Факультативному протоколу к ней, в нем отмечается, что каждый из нас может внести свой вклад. Я рекомендую обеспечить широкое распространение этого *Учебно-методического пособия*, а также его использование всеми, кто намерен предпринять конкретные усилия, направленные на более глубокое понимание и эффективное осуществление прав инвалидов и, в конечном счете, создание общества равных возможностей для всех.



Наванетхем Пиллэй

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

ОБ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОМ ПОСОБИИ.....	1
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 1 – ЧТО ТАКОЕ ИНВАЛИДНОСТЬ?.....	7
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 2 – КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ В КОНВЕНЦИЮ...	23
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 3 – РАТИФИКАЦИЯ.....	47
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 4 – МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ.....	61
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 5 – ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРИЗНАКУ ИНВАЛИДНОСТИ.....	91
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 6 – НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА.....	109
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 7 – ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ КОМИТЕТУ ПО ПРАВАМ ИНВАЛИДОВ: ДОКЛАДЫ ГОСУДАРСТВ И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ДОКЛАДЫ.....	121
УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 8 – ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ.....	145

ОБ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОМ ПОСОБИИ

История вопроса

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней в 2006 году, исходя из необходимости содействовать уважению к правам инвалидов, которые, согласно последним данным, составляют примерно 15% населения мира. С 2006 года быстрыми темпами идет процесс ратификации Конвенции и Факультативного протокола. В то же время распространение информации о путях их осуществления и наблюдения за этим пока еще отстает от него. Это в свою очередь привело к увеличению запросов на учебные курсы по созданию потенциала национальных заинтересованных сторон – представителей правительства, гражданского общества, национальных правозащитных учреждений (НПУ) и других.

Именно по этой причине Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и разработало данное *Учебно-методическое пособие*. В нем содержится основная информация в отношении правозащитного подхода к инвалидам, определяющих элементов Конвенции и Факультативного протокола к ней, а также процессов и проблем, оказывающих влияние на их ратификацию, осуществление и мониторинг. Таким образом, указанные материалы могут

оказаться особенно полезными для вводных курсов по Конвенции.

Материалы были впервые подготовлены в 2010 году и пересмотрены в течение 2011 года. В августе 2011 года УВКПЧ провело контрольно-установочный курс с участием представителей подразделений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами прав человека, Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам и Международного союза инвалидов. По его итогам данное пособие было завершено и опубликовано.

Обзор Учебно-методического пособия

Что это за пособие?

Учебно-методическое пособие адресовано координаторам учебных курсов по Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней. Оно может быть использовано для разработки учебного курса по Конвенции и/или Факультативному протоколу, но также может оказаться полезным в качестве общего информационного ресурса по этим инструментам. *Учебно-методическое пособие* предусматривает проведение интерактивных учебных занятий, рассчитанных в идеале на относительно небольшие группы в составе максимум 20 участников и сочетающих презентации с использованием компьютерных слайдов

и обсуждения в группах, направленные на поощрение диалога и обмена мнениями между координаторами и участниками и между самими участниками.

Для кого это пособие?

Учебно-методическое пособие предназначено в первую очередь для подготовки координаторов и других лиц, которые уже знакомы с международной системой защиты прав человека и призваны обеспечить подготовку по Конвенции о правах инвалидов. Другими словами, пособие предполагает некоторое знание стандартов в области прав человека, терминологии и механизмов, но не обязательно знание самой Конвенции. *Учебно-методическое пособие* построено на том предположении, что каждый учебный курс проводится основным координатором, который в идеале имеет помощников.

Кто составляет целевую аудиторию учебных программ?

Целевая аудитория учебных программ достаточно широка. В нее могут входить любые лица или представители организации или учреждения, которые занимаются пропагандой, реализацией и мониторингом Конвенции. Таким образом, основными участниками учебных курсов являются:

- представители правительств, в особенности координационные центры и механизмы, связанные с Конвенцией;
- парламентарии;
- судьи;
- представители специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций;

- представители национальных правозащитных учреждений;
- инвалиды и представляющие их организации;
- организации гражданского общества;
- представители СМИ;
- специалисты в таких смежных областях, как образование, здравоохранение и вспомогательные услуги, и т.д.

Как пользоваться Учебно-методическим пособием¹

Занятия основаны на методологии профессиональной подготовки, принятой Секцией методологии, образования и профессиональной подготовки УВКПЧ. Каждая программа включает в себя три основных документа:

- в *записке для координатора* объясняется порядок организации учебных занятий, указываются необходимые документы и вспомогательная литература, а также приводятся советы по проведению презентации с использованием компьютерных слайдов;
- в *памятке по презентации с использованием компьютерных слайдов* представлена серия слайдов, призванная помочь координатору изложить различные концепции в рамках программы;
- в *памятке по обсуждениям в группах* приводится описание групповых мероприятий, а также поясняются особые требования к такого рода мероприятиям.

¹ Записка для координатора, а также памятки по презентации с использованием компьютерных слайдов и обсуждениям в группах размещены на сайте www.ohchr.org.

ятиям, включая место проведения и используемые материалы.

В ходе занятий обычно придерживаются такого порядка: сначала проводится презентация с использованием компьютерных слайдов, включающая вопросы и ответы, а затем следует групповое мероприятие.

Методология, лежащая в основе *Учебно-методического пособия*, является интерактивной и поощряет широкое участие. Важно следовать этому подходу во всем. Координаторы должны использовать презентацию с использованием компьютерных слайдов для стимулирования обсуждения и обмена информацией и опытом с участниками и между ними. Координатор должен избегать проведения презентации в форме монолога, когда он или она сообщает информацию, а участники лишь принимают ее к сведению.

Учебно-методическое пособие призвано заполнить любые пробелы в знаниях, которые могут возникнуть у координаторов, и в этом смысле является для них подспорьем до проведения занятий. В то же время координаторам не следует пользоваться *Учебно-методическим пособием* в качестве такого вспомогательного средства непосредственно в ходе занятий, с тем чтобы презентация не превращалась из обсуждения с участниками в лекцию.

Координаторы должны адаптировать содержащиеся в *Учебно-методическом пособии* материалы применительно к данной конкретной аудитории. Не каждый учебный курс должен отражать все восемь программ, программы не обязательно должны быть представлены в определен-

ном порядке и не все их аспекты непременно должны быть охвачены. Важно помнить о том, что координатор предлагает учебный курс, который отвечает потребностям участников.

Помимо этого, координатор должен подготовиться к курсу заранее, подобрав примеры и материалы, которые имеют отношение к той стране и тому региону, где проводятся занятия. Таким образом, координатор должен ознакомиться с регионом, выявить основные достижения и проблемы, связанные с ратификацией, осуществлением и мониторингом Конвенции, и найти в местных условиях подходящие случаи и ситуации. Иногда с учетом обстоятельств приходится полностью менять учебные материалы и групповые мероприятия.

Планирование курса

Проведение оценки потребностей участников курса, с тем чтобы определить, что они ждут от него²

Оценка потребностей участников курса позволяет координатору в полной мере понять потребности потенциальных учащихся и условия, в которых они работают, с тем чтобы принимать обоснованные решения, связанные с планированием учебного курса. Оценка потребностей участников курса также поможет принять обоснованные решения относительно наиболее подходящего содержания, методов и сроков планируемого учебного курса.

² Более подробную информацию по оценке потребностей участников учебных мероприятий см. в издании Международного центра образования в области прав человека "Эквитас" и УВКПЧ *Оценка мероприятий по образованию в области прав человека: справочное пособие для преподавателей прав человека*, серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 18 (HR/P/PT/18).

Это должно позволить координатору собрать необходимую информацию, с тем чтобы сформировать точное представление о положении дел в области прав инвалидов, составить портрет потенциальных учащихся и выявить пробелы и потребности учащихся с точки зрения поощрения правозащитного подхода к инвалидности.

В идеале участникам за один месяц до начала курса должен быть разослан соответствующий вопросник. Собранный таким образом информация может помочь в подготовке и окончательной доработке плана/расписания занятий в рамках учебного курса. Такой вопросник служит нескольким целям, поскольку он:

- помогает спланировать учебный курс и знакомит координатора с его или ее аудиторией;
- побуждает участников ознакомиться с курсом до его начала и проделать определенную "домашнюю работу";
- позволяет определить изначальный уровень участников, что будет способствовать росту их знаний, опыта и уверенности, которые необходимо отслеживать;
- способствует обмену опытом на протяжении всего учебного курса.

Распространяемый перед учебным курсом вопросник должен включать такие вопросы, как:

- Что известно участникам о правах инвалидов и о переходе к правозащитному подходу к инвалидности?
- Что известно участникам о Конвенции о правах инвалидов и Факультативном протоколе к ней?

- Каким опытом располагают участники и насколько хорошо они знакомы с предметом?
- Как они рассчитывают расширить свои познания и понимание прав инвалидов?
- Какими практическими навыками они хотят овладеть?
- Что они уже сделали и на чем они хотят сосредоточиться сейчас, когда речь идет о правах инвалидов?
- Каких результатов, включая планы и анализы, ожидают участники от курса? Какой уровень детализации им требуется и что может быть реально достигнуто?
- Кто будет заниматься практической реализацией принятых решений и каковы их возможности?

Правильный выбор программ

Учебный курс всегда включает вступительную и завершающую части, но в остальном план занятий должен учитывать конкретные потребности участников.

Выбор конкретных программ будет зависеть от уровня понимания участниками прав инвалидов и того, в какой степени они уже выработали свои стратегии по ратификации, осуществлению и/или мониторингу Конвенции. Как правило, для охвата всех восьми программ времени не хватает, поэтому некоторые из них приходится опустить. В то же время отдельные аспекты некоторых программ могут быть опущены (если участники уже располагают соответствующей информацией), а в других ситуациях потребуются дополнительные слайды и материалы или адаптация намеченных

мероприятий. Координатор должен сначала ознакомиться со всеми материалами и решить, что следует использовать, а что изменить или адаптировать применительно к потребностям участников.

Составление плана занятий

После того, как координатор выбрал программы с учетом потребностей участников, он или она должны составить план занятий. В этой связи может оказаться полезной содержащаяся в *Пособии* записка для координатора. В ней приводятся примерные временные рамки для презентации с использованием компьютерных слайдов и для групповых мероприятий, которые координатор должен адаптировать с учетом возможностей участников, определенных на основании их ответов на вопросник. Если координатор работает с устными переводчиками, потребуется около 30% дополнительного времени, что должно быть учтено при составлении плана занятий.

Подбор инструкторов и консультантов

Подбор инструкторов и консультантов должен основываться на следующих критериях:

- знание предмета и опыт работы с целевой аудиторией;
- умение применять методику интерактивной подготовки и учебные материалы;
- профессиональный авторитет и соответствующая репутация среди других специалистов в этой области.

При подборе инструкторов внимание должно быть уделено обеспечению гендер-

ного равновесия и участия лиц с различными типами инвалидности. Кроме того, при обучении особой целевой аудитории весьма полезно включить в состав группы кого-то, кто сумеет наладить хорошие отношения с участниками. Наконец, группа инструкторов должны быть дополнена экспертами в области прав человека и/или прав инвалидов.

Сбор дополнительной информации

Координатор должен убедиться в том, что он или она располагает:

- достаточной справочной информацией о конкретных задачах, политических процессах и силовых структурах (для чего может потребоваться использование местных экспертов);
- информацией о состоянии ратификации, осуществления и мониторинга Конвенции в данной стране и в регионе;
- информацией о проблемах и возможностях с точки зрения прав инвалидов в данной стране и в регионе;
- информацией о практике национальных судов, действующем законодательстве и деятельности СМИ, когда это целесообразно;
- информацией об институциональном контексте, в котором работают участники.

Специальная языковая подготовка

Если курс проходит с использованием устного перевода, координатор должен обязательно проконсультироваться с лицами, которые знакомы с местной терминологией по тематике инвалидности, и уточнить перевод некоторых ключевых терминов с английского на местные языки,

так как всегда имеются прямые языковые соответствия.

Учет конкретных обстоятельств

Настоящее пособие должно быть адаптировано к различным социально-политическим условиям, в том числе и самым сложным с точки зрения развития и проблем в области прав человека. По возможности, к процессу планирования курса и составления плана занятий должны быть привлечены хорошо подготовленные и информированные местные эксперты.

Физическая доступность

До начала курса продумайте вопросы обеспечения физической доступности места проведения занятий. Является ли доступным это место? Является ли доступным кафетерий? Имеются ли доступные туалеты? Доступны ли учебные материалы? И так далее. Говоря о доступности, следует помнить о различных типах ограничения возможностей: так, например, учебный курс должен быть доступен для лиц не только с ограниченными физическими возможностями, но и с нарушениями зрения или слуха.

Оценка³

Благодаря оценке группа инструкторов получает информацию о влиянии процесса обучения на достижение поставленных группой целей. Оценка должна проводиться в течение всего учебного курса, в том числе на этапах планирования, подготовки, собственно обучения и последующей деятельности. Оценка может помочь координаторам ответить на некоторые важные вопросы о результатах их учебной деятельности, например: почему мы предлагаем этот учебный курс? Соответствует ли содержание учебных программ потребностям учащихся? Что усвоили учащиеся? Какие действия будут они принимать в итоге? Будут ли они применять то, что узнали, в своей деятельности? Как их деятельность будет способствовать изменениям в более широких масштабах общины/общества?

³ Подробные практические рекомендации в отношении оценки деятельности по подготовке в области прав человека см. в издании *Оценка мероприятий по образованию в области прав человека: справочное пособие для преподавателей прав человека*.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 1 – ЧТО ТАКОЕ ИНВАЛИДНОСТЬ?

Введение

В рамках учебной программы 1 разъясняется концепция инвалидности, что является важнейшим шагом на пути к пониманию того, почему возникла необходимость в Конвенции о правах инвалидов. Программа определяет современную концепцию того, "как проявляется инвалидность", а затем помещает её в исторический контекст различных подходов к инвалидности с точки зрения благотворительности или медицинской диагностики нарушений. В программе рассматриваются некоторые из последствий таких подходов, а затем предлагается правозащитный подход, который подготавливает почву для учебной программы 2. Имеет место частичное дублирование слайдов в программах 1 и 2, потому что программа 1 потенциально может предлагаться независимо от программы 2, или же в рамках обеих программ могут быть затронуты аналогичные концепции в целях их подкрепления, что зависит от курса обучения и участников. Координатор всегда может подобрать те слайды, которые подходят к данной презентации.

А. Как проявляется инвалидность

Многие люди видят инвалидность как некое состояние, присущее личности, например, заболевание, в силу которого человеку приходится пользоваться инва-

лидной коляской или принимать лекарства. Однако, как станет ясно из этой учебной программы, современная концепция инвалидности рассматривает инвалидность как взаимодействие между состоянием данного индивидуума (например, находящегося в инвалидной коляске или страдающего нарушениями зрения) и факторами среды его обитания (например, негативного отношения или недоступности зданий), которые вместе приводят к инвалидности и отрицательно влияют на участие индивида в жизни общества. Например:

- пользование инвалидной коляской (личный фактор) в сочетании с проживанием в городе, где обеспечена доступность зданий (фактор среды обитания), способствует участию в жизни общества наравне с другими людьми, не пользующимися инвалидной коляской: инвалидность практически не заметна или отсутствует;
- наличие умственного расстройства (личный фактор) в сочетании со сложившимся в обществе мнением о том, что лица со сниженной умственной деятельностью не в состоянии принимать участие в голосовании (негативный фактор среды обитания), приводит к отстранению от общества и отказу в праве на участие в голосовании: инвалидность имеет место.

Личностные факторы многослойны и могут быть как физическими, так и социально-экономическими, например:

- *физические факторы:* пол, этническая принадлежность, нарушения определенных функций (физические дефекты, нарушения зрения и слуха, умственные и психические расстройства), рост, вес, и т.д.;
- *социально-экономические факторы:* богатство, принадлежность к определенному классу, место в обществе, уровень образования и т.д.

Физические факторы могут взаимодействовать, усугубляя состояние инвалидности или облегчая его. Например, лицо с физическими недостатками, располагающее материальным достатком, может получить доступ к высшему образованию и затем найти работу. Это может способствовать более активному участию в жизни общества и до известной степени облегчить состояние инвалидности.

Факторы среды обитания могут включать по меньшей мере четыре следующих подгруппы факторов:

- *доступность:* расположение населенных пунктов в пересеченной или плоской местности, доступность зданий (пандусы, туалеты, надписи азбукой Брайля и т.д.), доступная информация (веб-сайты, документы в удобных для чтения форматах), доступный общественный транспорт и т.д.
- *правовые/политические аспекты:* наличие защиты от дискриминации в противовес отказу в правах на основании инвалидности, политика в интересах неимущих, политика прямой поддержки прав инвалидов в противо-

вес политике, при которой инвалидов игнорируют, и т.д.

- *социально-экономические факторы:* городские/сельские районы (разные проблемы с точки зрения доступности), богатые/бедные группы населения, положительное восприятие общиной инвалидности, готовность общества к изменениям и т.д.
- *услуги:* комплексные услуги для всех или сегрегация в доступе к ним (здравоохранение, образование, наличие молодежных центров), реабилитация на уровне общин (РУО), службы социальной поддержки, ценовая доступность услуг и т.д.

Факторы среды обитания могут также взаимодействовать, усугубляя состояние инвалидности или облегчая его. По мере роста осведомленности о проблеме инвалидности зачастую возникает сочетание как положительных, так и отрицательных факторов среды обитания. Например, может быть обеспечен доступ в школу за счет сооружения пандуса. Однако, если общественный транспорт по-прежнему не доступен, это означает, что ребенок с физическими недостатками не может попасть в школу, несмотря на открытость школьной среды.

Все эти факторы в совокупности определяют ту степень, в которой человек может участвовать в жизни общества, а следовательно, и ту степень, в которой инвалидность имеет место.

В. Различные подходы к инвалидности

В мире существуют различные подходы к инвалидности, причем некоторые из них

играют более заметную роль в одних районах мира по сравнению с другими.

Благотворительный подход

При благотворительном подходе инвалиды рассматриваются как пассивные объекты добрых дел или социальных пособий, а не как полноценные личности, имеющие право на участие в политической и культурной жизни и в своем собственном развитии. Характерная черта этого подхода состоит в том, что инвалиды, как считается, не в состоянии сами себя обеспечить из-за присущих им дефектов. Следовательно, заботу о них берет на себя общество. В рамках этого подхода факторы среды обитания не рассматриваются; инвалидность – проблема индивидуальная. С этой точки зрения инвалиды являются объектом сочувствия и зависят от благорасположения общества. Кроме того, инвалиды зависят от тех, кто их опекает: благотворительных организаций, домов-интернатов, фондов и религиозных общин, которым общество поручило проводить политику по вопросам инвалидности и на которых оно возложило ответственность за инвалидов. В рамках этой модели инвалиды лишены прав, они не в состоянии контролировать свою жизнь и практически отстранены от участия. Они считаются бременем для общества. Поскольку благотворительность обусловлена наличием доброй воли, качество "заботы" не обязательно соответствует некоему стандарту и даже не имеет значения.

- Если принимаемые обществом меры в отношении инвалидности ограничены уходом и помощью инвалидам через благотворительные организации и программы социального попечения, возможности для достижения прогресса весьма ограничены. Как и при медицинском подходе, существует риск того, что

инвалиды будут оставаться на задворках общества. При таком подходе их участие не поощряется.

- Если инвалидов по-прежнему будут считать "неудачниками", нуждающимися в сострадании и зависящими от пожертвований и помощи, а также от благорасположения других, их перспективы в плане расширения прав и возможностей будут весьма ограничены.

Благотворительный подход не способствует равенству и интеграции и лишь увеличивает дистанцию между инвалидами и обществом.

Медицинский подход

В медицинской модели весьма заметное внимание уделяется функциональным нарушениям человека, которые представляются в качестве источника неравенства. Потребности и права личности подчинены врачебной помощи, оказываемой (или навязываемой) пациенту, или идентифицируются с ней. Согласно медицинскому подходу людей можно "привести в порядок" с помощью терапии или реабилитации, вернув их в общество. В частности, когда речь идет о лицах с психическими нарушениями, лечение может позволить "плохому" пациенту (а лиц с психическими расстройствами часто считают опасными) стать "хорошим". Для того чтобы инвалиды считались способными сами обеспечить себя, они должны быть "вылечены" от функционального нарушения, или же это нарушение должно быть по возможности сведено к минимуму. В рамках этого подхода факторы среды обитания не рассматриваются, и инвалидность является индивидуальной проблемой. Инвалиды больны, и их надо привести в порядок, с тем чтобы они стали нормальными людьми.

Когда к инвалидности подходят главным образом как к медицинской проблеме, специалисты, в частности врачи, психиатры и медсестры, располагают большой властью над людьми с функциональными нарушениями; персонал медицинского учреждения принимает решения за пациентов, а их собственные пожелания всегда рассматриваются с сугубо медицинской точки зрения. Если полная реабилитация невозможна, инвалид не сможет вернуться в общество и навсегда останется в учреждении. Достижения и неудачи в стенах учреждения будут увязаны с функциональным нарушением и, таким образом, оправданы. В худших случаях такой подход может приводить к узаконенной эксплуатации, насилию и злоупотреблениям.

Эта модель часто пересекается с благотворительным подходом. Например, благотворительные организации ведут сбор средств для реабилитационных центров и руководят их работой. В рамках этой модели соответствующие обязанности возлагаются на медицинскую промышленность и государство. При таком сочетании с благотворительным подходом важную роль также играют благотворительные организации, дома-интернаты, фонды и религиозные общины. В рамках этой модели инвалиды лишены прав, они не в состоянии контролировать свою жизнь и практически отстранены от участия. Медицинская промышленность, специалисты и благотворительные организации обычно представляют интересы инвалидов, поскольку, как принято считать, они обладают знаниями о том, что именно наилучшим образом отвечает интересам их пациентов.

Социальный подход

Социальный подход предполагает совершенно иной взгляд на проблему:

инвалидность признается следствием взаимодействия личности со средой обитания, в которой не учитываются особенности данной личности. Это отсутствие понимания препятствует участию индивида в жизни общества. Неравенство обусловлено не функциональными нарушениями, а неспособностью общества устранить барьеры, препятствующие жизнедеятельности инвалидов. В центре этой модели находится человек, а не присущие ему или ей нарушения; тем самым признаются ценности и права инвалидов как членов общества.

Переход от медицинской модели к социальной ни в коей мере не отрицает важности ухода, консультаций и помощи, иногда длительное время предоставляемых специалистами-медиками и медицинскими учреждениями. Во многих случаях инвалиды нуждаются в лечении и уходе, обследовании, постоянном контроле и лекарствах. В рамках социальной модели они продолжают посещать больницы и медицинские центры, предоставляющие в случае необходимости специальное лечение. Разница заключается в общем подходе к лечению: оно отвечает ожиданиям пациента, а не лечебного учреждения. Социальная модель отводит медсестрам, врачам, психиатрам и администраторам новые роли и отличительные признаки. Их отношения с инвалидами строятся на основе диалога. Врач не находится на пьедестале: он на стороне инвалида. Равенство начинается в больнице, а не за ее пределами. Свобода, достоинство, доверие, оценка и самооценка – вот характерные черты социальной модели.

В рамках социальной модели инвалидность является не "ошибкой" общества, а одним из элементов его многообразия. Инвалидность – это социальный конструкт, результат взаимодействия в обществе лич-

ностных факторов и факторов среды обитания. Инвалидность является не частной проблемой, а следствием неправильной организации общества. Таким образом, общество должно реорганизовать политику, практику, социальные установки, доступность среды обитания, правовые нормы и политические структуры и, следовательно, устранить социально-экономические барьеры, которые препятствуют полному участию инвалидов. Эта модель противостоит благотворительному и медицинскому подходам, предусматривая необходимость разработки всех мер политики и всех законов с привлечением инвалидов. В рамках этой модели ответственность несут государство – с участием всех министерств и ветвей власти – и общество. Сами же инвалиды наделены правами, контролируют свою жизнь и в полной мере принимают участие наравне с другими. Бремя инвалидности лежит не на них, а на обществе.

Подход на основе прав человека

Правозащитный подход к инвалидности основывается на социальном подходе, когда инвалиды признаются в качестве обладателей прав, а государству и другим субъектам вменяется в обязанность уважать их. Существующие в обществе барьеры рассматриваются как проявления дискриминации, и инвалидам предоставлена возможность жаловаться, когда они сталкиваются с такими барьерами. Возьмем в качестве примера право голоса. Человек, который является слепым, имеет право голоса наравне с любым другим членом общества. Однако, если материалы для голосования не подготовлены в доступных форматах, например, с использованием азбуки Брайля, и если данное лицо не может взять с собой в кабину для голосования доверенного чело-

века, который бы помог указать ему или ей предпочтительного кандидата, этот человек, который является слепым, не может голосовать. В соответствии с правозащитным подходом к инвалидности отсутствие необходимых материалов для голосования и невозможность получить помощь в ходе голосования рассматриваются как проявления дискриминации, а на государство возлагается ответственность за устранение таких дискриминационных барьеров. В противном случае данное лицо должно иметь возможность подать официальную жалобу.

В основе правозащитного подхода к инвалидности лежит не сострадание, а достоинство и свобода. Он предусматривает поиск путей уважения, поддержки и человеческого многообразия путем создания условий, способствующих осознанному участию широкого круга лиц, в том числе инвалидов. При таком подходе основное внимание сосредоточено на том, чтобы не рассматривать инвалидов как пассивных объектов благотворительных акций, а стремится научить их помочь самим себе, с тем чтобы они могли участвовать в жизни общества, в сфере образования, на рабочем месте, в политической и культурной жизни и отстаивать свои права через доступ к правосудию.

Правозащитный подход представляет собой соглашение и обязательство инвалидов, государств и международной системы прав человека реализовать на практике некоторые основные аспекты социального подхода. Этот подход является обязательным для всех государств, которые ратифицировали Конвенцию о правах инвалидов. Государства должны пресекать и предотвращать акты дискриминации. Правозащитный подход предусматривает разработку всех стратегий и законов с привлечением

инвалидов и учет их интересов во всех аспектах политических действий. Если следовать этой модели, не потребуется никакой "специальной" политики в отношении инвалидов, несмотря на особенности, которые необходимо учитывать для соблюдения принципа полного участия.

Основная ответственность в рамках этой модели возлагается на государство, включая все его министерства и ветви власти, которому общество делегирует полномочия на принятие мер в интересах инвалидов. Существуют определенные положения, касающиеся частного сектора, и особая роль отводится гражданскому обществу, в частности инвалидам и организациям, которые их представляют. В рамках этой модели инвалиды наделены правами и полагают механизмами, которые могут дать им возможность отстаивать свои права. У них есть средства, позволяющие контролировать свою жизнь и в полной мере принимать участие на равных основаниях с другими. Правозащитный подход предусматривает активное участие инвалидов в разработке политики в соответствии с законом.

Какой подход является доминирующим сегодня?

Благотворительный подход является старейшим из четырех; вслед за ним появился медицинский. Социальный и правозащитный подходы возникли позднее. Тем не менее, все они до сих пор применяются. Несмотря на принятие Конвенции, благотворительная и медицинская модели по-прежнему весьма распространены даже среди правозащитного сообщества.

С. Последствия благотворительного и медицинского подходов к инвалидности

Если подходить к инвалидам как к "объектам жалости" или "проблемам, которые надо урегулировать", бремя инвалидности ложится на личность, и, как следствие, социальные преобразования практически невозможны. Более того, оно может привести к формированию определенных социальных норм, которые могут еще больше осложнить участие инвалидов в жизни общества и осуществление ими своих прав.

Представление об инвалидах как лицах, нуждающихся в "специальном" отношении

Основное различие между медицинским/благотворительным подходом, с одной стороны, и социальным/правозащитным подходом к инвалидности, с другой, проявляется в разнице между "специальным" и "всеобщим" обращением. Термин "специальный" часто возникает в связи с инвалидами: дети с особыми потребностями, специальные школы, специальные услуги, специальные учреждения. В то же время "специальное" отношение к инвалидности – именно то, что призвана преодолеть Конвенция. Быть объектом "специального" отношения, особенно в контексте инвалидности, не обязательно полезно, так как это может привести к маргинализации.

Возьмите, к примеру, специальные школы: в специальных школах инвалиды имеют возможность общаться только с другими инвалидами или с определенными "профессиональными работниками". Это вынуждает их жить в условиях, которые не

являются реальными, поскольку они не отражают всего многообразия общества. Кому же тогда это пойдет на пользу? Инвалидам? Лицам, не являющимся инвалидами? Трудно усмотреть преимущества в действиях/решениях, направленных на то, чтобы содержать людей отдельно. Человек – существо социальное, и дети имеют право учиться и играть вместе. Многообразие и интеграция должны быть нормой.

Сегрегированная школа не является подлинным зеркалом общества. Многообразие в таких условиях весьма ограничено. Проблемы, обсуждаемые "специальными" учащимися и "специализированными" учителями, обусловлены воздействием среды, которая ориентирована на инвалидность. Противостоянию идей и мнений не хватает более разнообразной аудитории, в том числе лиц, не являющихся инвалидами и не преодолевающих физические или поведенческие барьеры.

Право на образование является важным правом, взаимосвязанным с другими правами человека. В школе лица с инвалидностью и без таковой узнают об ожиданиях и возможностях общества. Они изучают теории, овладевают навыками и приучаются к дисциплине; они осваивают ценности, которые, возможно, сложились в кругу их семьи и друзей, и формируют новые ценности. Сама школа представляет собой сообщество, в котором дети живут по одному расписанию, в одном и том же месте, выполняя одинаковые обязанности. Взаимодействуя с учителями и другими учащимися, они учатся жить в обществе самостоятельно и в постоянном взаимодействии с другими его членами. Школа предоставляет возможность впервые пожить самостоятельной жизнью, что позднее будет включать в себя оплачиваемую работу, участие в политиче-

ской и общественной жизни, дом и семью, доступ к правосудию, а также деловые возможности. Многообразие в классе создает уникальную возможность для обсуждения прав человека и различных мнений.

Другой пример представлений об инвалидах как лицах, нуждающихся в "специальном" отношении в рамках медицинского/благотворительного подхода, касается институционализации. Инвалидов, в особенности лиц с психическими и умственными расстройствами, зачастую принудительно помещают в психиатрические учреждения, ограждая от общества и лишая свободы выбора методов оказания медицинской помощи.

При правозащитном подходе инвалиды наравне с другими лицами имеют право на свободу, и инвалидность не может служить оправданием для ее лишения. Принудительная институционализация или госпитализации по причине инвалидности запрещается. Никто не должен помещаться в учреждения закрытого типа против его/ее воли, если причины такой институционализации не распространяются на других членов общества, не являющихся инвалидами (например, лишение свободы в результате совершения преступления и на основании приговора, вынесенного судьей).

Инвалиды имеют право жить в общине и выбирать, где и с кем жить, наравне с другими. Самостоятельная жизнь не обязательно означает жизнь в одиночку. Многие люди живут в постоянном контакте с другими, в том числе в одном и том же доме. Люди живут с другими членами своей семьи, с друзьями и коллегами. Такое совместное проживание, как правило, рассматривается в качестве самостоятельной жизни.

Когда человек может принимать свои собственные решения, в том числе по вопросу о том, где и с кем жить, и эти решения воспринимаются с пониманием, данный человек живет самостоятельно. То же самое касается инвалидов. Оказание поддержки возможно и при самостоятельной жизни. Инвалиды имеют право на получение поддержки, если они просят об этом. Самостоятельная жизнь создает условия для реализации целого ряда прав человека: права на достаточное жилище, права на участие в общественных и политических делах, права на частную жизнь, права на свободу передвижения, права голоса и т.д.

Мнение о том, что инвалиды опасны

Исторически сложилось так, что в большинстве обществ лица с психическими и умственными расстройствами становились объектом жестокого обращения и лишались ухода. Их подвергали чудовищному насилию, привлекая к участию в проводимых правительствами экспериментах с галлюциногенными наркотиками на ничего не подозревающих лицах, принудительному лечению, лечению электрошоком и инсулиновой шокотерапии, включая даже попытки геноцида во время второй мировой войны.

Предрассудки и мифы вокруг психического заболевания сохраняются и по сей день и часто приводят к дискриминации и социальной изоляции. В силу сложившихся стереотипов в отношении лиц с психическими/умственными расстройствами последние выглядят "чуждыми", "странными", неспособными к труду, не имеющими никаких шансов на излечение, непредсказуемыми и опасными.

Сводки новостей с сообщениями о насильственных действиях/преступлениях,

совершенных "психически больными преступниками", как правило, оказывают сильное воздействие на читателей; это подкрепляет мнение о том, что люди с психическими расстройствами опасны.

Такие обобщения не только поддерживают ощущение угрозы, отсутствия безопасности и общего дискомфорта в обществе/общине, но и также влияют на субъективные представления лиц с психическими и умственными расстройствами о самих себе. Отсутствие самоуважения часто усугубляет предрассудки и мифы. По мнению таких организаций, как Всемирная сеть пациентов и бывших пациентов психиатрических учреждений, «одной из величайших потерь, которую мы испытываем, является утрата осознания нашего личностного начала в рамках нашего сообщества. Проведение принудительного лечения заставляет нас отказаться от нашей жизни, и мы возвращаемся в общину, которая считает нас опасными, ранимыми, нестабильными и "больными"»⁴.

Дискриминация в отношении лиц с психическими и умственными расстройствами создала целый класс людей, которых систематически лишают прав и средств к существованию. Из-за стигмы психического заболевания многие инвалиды теряют жилье и работу, они малообразованны и социально изолированы и не имеют доступа к надлежащему медицинскому обслуживанию; зачастую их содержат в закрытых учреждениях, подвергая лечению сильнодействующими лекарственными препаратами.

⁴ *Implementation Manual for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (February 2008), p. 32.

Большинство лиц с психическими и умственными расстройствами не склонны к насилию; вероятность совершения ими насильственных действий и преступлений не выше, чем у лиц без психических расстройств. Лица с психическими расстройствами обладают такими же умственными способностями, как и все остальные люди, и в состоянии функционировать наряду с другими в самых разнообразных условиях.

Констатация того, что лица с психическими расстройствами не склонны к насилию в большей степени, чем лица без таких расстройств, является признанием существования насилия как социальной, а не как психической/психологической проблемы. Тем самым также признается, что психические заболевания вызваны факторами социально-общественного окружения, а не только генетическими и/или органическими причинами.

Представление об инвалидах как лицах, наделенных сверхчеловеческими способностями

СМИ часто изображают инвалидов лицами, в той или иной мере наделенными сверхчеловеческими способностями. Хотя попытки формирования их позитивного образа выглядят заманчиво (и, естественно, приветствуются), результат может быть таким же, как и при создании других мифов – инвалиды выглядят односторонними. Они отличаются мужеством, силой воли и каким-то образом в состоянии преодолеть такую серьезную проблему, как инвалидность. При более пристальном взгляде этот потенциально положительный образ также предполагает, что большинство инвалидов живут нелегко и порой влачат жалкое существование (когда большинство из них полагается на благотворительность). Инва-

лидность становится (почти) непреодолимой трудностью. Герой представлен как человек, сумевший выйти из бедственного положения, в котором оказываются многие люди.

Следует помнить о том, что инвалид является живым человеком со своими сильными и слабыми сторонами, как и любой другой. Важно, чтобы инвалиды изображались публично в положительном свете, особенно через средства массовой информации, и это упоминается в Конвенции (Статья 8 – Просветительно-воспитательная работа). Сюда относится освещение жизни инвалидов, достигших значительного уровня в политике, спорте, литературе или любой другой области деятельности. Тем не менее, преодоление инвалидности не должно быть единственным достижением этого человека. Вместо этого внимание следует привлечь к тому, что он преодолел целый ряд барьеров, встающих перед теми, кто стремится преуспеть, например, добился блестящих результатов в учебе, преодолел соперничество коллег, оправдал надежды общества или семьи и т.д.

Мнение о том, что инвалиды являются обузой

В противовес мифу о сверхчеловеческих способностях инвалидов их часто изображают как бремя для общества, семьи и друзей. Это – обратная сторона подхода, при котором они наделяются сверхчеловеческими способностями и который по сути также неразрывно связан с благотворительным подходом к инвалидности. Подобное восприятие особенно активно насаждается средствами массовой информации. Многим из нас доводилось смотреть по телевидению довольно-таки впечатляющий документальный фильм, полностью посвя-

щенный родителям ребенка-инвалида, тем огромным трудностям, которые они преодолевают, и серьезным проблемам, с которыми они сталкиваются из-за поведения их ребенка, тому, как изменилась их жизнь, и т.д. Подробное описание всех невзгод, выпадающих на долю родителей, со всей очевидностью не имеет целью создание негативного мифа об инвалидах, но возникает непосредственный эффект, состоящий из трех элементов. Во-первых, в этом случае ребенок-инвалид, его или ее переживания, заботы, интересы и мечты, как правило, уходят на задний план и становятся вторичными. Во-вторых, ребенок в результате выглядит односторонне, лишь как причина всех бедствий своих родителей. В-третьих, какого-то выхода для ребенка из этой ситуации практически не видно. Вследствие этого возникают негативные мифы и стереотипы.

Это может иметь следующие негативные последствия для инвалидов:

- они могут поверить, что они действительно являются обузой;
- они могут свыкнуться с мыслью о том, что им не суждено жить самостоятельно;
- родители и учителя могут отказаться от мысли о том, что они способны стать самостоятельными, и смириться с необходимостью и дальше нести это бремя;
- мнения самих инвалидов в совокупности с мнениями их родителей, учителей и других лиц, обеспечивающих уход за ними, могут, таким образом, закрепить миф о том, что инвалиды являются обузой.

Сочетание всех этих последствий вполне может воспрепятствовать социальным изменениям.

**Основные принципы правозащитного подхода к инвалидности
(общие принципы статьи 3 Конвенции)**

ПРИНЦИП	ОБСУЖДЕНИЕ
<p>Уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости</p>	<p>Присущее человеку достоинство определяется ценностью каждого человека. Когда достоинство инвалидов уважают, его или ее личный опыт и мнения имеют значение и формируются без угрозы причинения физического, психического или морального вреда.</p> <p>Личная самостоятельность означает способность отвечать за свою собственную жизнь и иметь свободу делать свой собственный выбор. Уважение личной самостоятельности означает, что инвалиды наравне с другими имеют разумный жизненный выбор в условиях минимального вмешательства в их личную жизнь и могут принимать свои собственные решения при надлежащей поддержке, если таковая требуется.</p>
<p>Недискриминация</p>	<p>Недискриминация является основополагающим принципом всех договоров по правам человека и основой основ Конвенции о правах инвалидов. Она в принципе запрещает дискриминацию в отношении любого лица по признаку инвалидности ввиду того, что дискриминация мешает людям пользоваться своими правами наравне с другими. Однако сегодня недискриминация трактуется как гораздо более широкий принцип, который охватывает не только запрещение актов дискриминации, но и предусматривает шаги по защите от возможной в будущем дискриминации и скрытой дискриминации и по обеспечению равенства.</p>
<p>Полное и эффективное вовлечение и включение в общество</p>	<p>Понятия полного и эффективного вовлечения и включения означают, что общество в своем общественном и частном измерениях организовано таким образом, чтобы дать возможность всем людям принять участие в полной мере. Они означают, что общество и соответствующие субъекты ценят инвалидов и признают их в качестве равноправных участников, например, в процессах, связанных с принятием решений, которые влияют на их жизнь, или в свободе баллотироваться на государственные должности. Вовлечение не ограничивается консультациями и включает в себя всестороннее участие в деятельности и процессах принятия решений, возможность высказывать мнения, оказывать влияние и обращаться с жалобами, когда участию</p>

ПРИНЦИП	ОБСУЖДЕНИЕ
	<p>препятствуют. Включение требует доступной, свободной от препятствий физической и социальной среды. Это двусторонний процесс, который способствует позитивному отношению к инвалидам и их участию и поощряет общество к открытости и доступности для инвалидов.</p>
<p>Уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества</p>	<p>Уважение особенностей включает в себя принятие других в контексте взаимопонимания. Несмотря на некоторые видимые и очевидные различия между людьми, все они обладают одинаковыми правами и достоинством. Применительно к инвалидности этот означает принятие инвалидов такими, какие они есть, вместо того чтобы жалеть их или видеть в них проблему, которая должна быть устранена.</p>
<p>Равенство возможностей</p>	<p>Равенство возможностей тесно связано с недискриминацией. Речь идет о ситуации, когда общество и среда обитания доступны для всех, в том числе для инвалидов. Равенство возможностей не всегда означает, что одни и те же возможности предоставлены всем, так как одинаковое ко всем отношение может привести к неравенству. Скорее, это признание различий между людьми и гарантия того, что, несмотря на эти различия, каждый имеет равную возможность пользоваться правами.</p>
<p>Доступность</p>	<p>Реализация доступности (и равенства) на практике означает устранение препятствий, мешающих эффективному осуществлению инвалидами прав человека. Доступность наделяет инвалидов возможностью вести самостоятельный образ жизни и всесторонне участвовать во всех ее аспектах. Доступность имеет важное значение во всех сферах жизни, но особенно в физическом окружении, включая здания, дороги, жилища и т.д., транспорт, информацию и связь, а также другие объекты и услуги, открытые или предоставляемые для населения.</p>
<p>Равенство мужчин и женщин</p>	<p>Принцип равенства мужчин и женщин означает, что одни и те же права следует четко признать за мужчинами и женщинами на равных основаниях, и необходимо принимать соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность пользоваться своими правами. Несмотря на частичное совпадение с принципом недискриминации, принцип равенства мужчин и женщин целенаправленно включается в договоры, особенно потому, что по-прежнему существует много предубеждений, мешающих его всестороннему применению.</p>

ПРИНЦИП	ОБСУЖДЕНИЕ
Уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность	Уважение развивающихся способностей детей является одним из принципов, изложенных в Конвенции о правах ребенка. Это следует рассматривать как позитивный процесс обретения прав, который поддерживает взросление ребенка, его самостоятельность и самовыражение. Благодаря этому процессу дети постепенно приобретают знания, опыт и понимание, в том числе понимание своих прав. Их участие в процессах принятия решений по вопросам, затрагивающим их интересы, в том числе их право на сохранение своей индивидуальности, должно постепенно расширяться, не отставая от этой эволюции.

D. Концепция инвалидности в рамках Конвенции

В преамбуле Конвенции говорится, что **инвалидность — эволюционирующее понятие**. Тем не менее она отражает социальную модель инвалидности, поскольку в ней разъясняется, что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющимися нарушениями здоровья людьми и внешними барьерами и которое мешает их участию в жизни общества (пункт е) преамбулы).

С этой точки зрения подход, нашедший отражение в Конвенции, построен на том понимании, что главную роль в формировании состояния, которое называется "инвалидностью", играет внешняя среда и те отношения, которые проявляются в процессе его формирования. Это резко контрастирует с медицинской моделью инвалидности, которая, наоборот, построена на концепции "разлаженного организма", когда инвалидность является очевидным результатом физических, умственных или сенсорных дефектов человека.

Благодаря такому подходу **понятие "инвалидность" не может быть жестким**, а, скорее, зависит от преобладающих условий среды и по-разному трактуется в различных обществах. Инвалидность признается в Конвенции в качестве эволюционирующего понятия, и в ней, таким образом, прямо указывается, что ее следует понимать как социальный конструкт, и говорится, что инвалидность "является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющимися нарушениями здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими".

В соответствии с таким пониманием **Конвенция не содержит исчерпывающего определения** инвалидов, но заявляет, что к ним "относятся" лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими. (Статья 1 – Цель).

Некоторые важные моменты, которые следует иметь в виду⁵:

- a) **Эволюционирующее понятие против установившейся концепции.** Конвенция признает, что "инвалидность" является эволюционирующим понятием в результате воздействия отношенческих и средовых барьеров. Следовательно, понятие "инвалидность" не является жестким и может быть адаптировано к преобладающим условиям среды в конкретном обществе (с уделением особого внимания типам отношенческих и средовых барьеров, сложившихся в этих обществах, и путям их преодоления).
- b) **Инвалидность не как медицинская проблема, но как взаимодействие того или иного нарушения и среды обитания.** Конвенция не сосредоточена на инвалидности как медицинской проблеме; по смыслу Конвенции люди становятся инвалидами, когда они сталкиваются с враждебной или недоступной средой. Инвалидов не надо "приводить в порядок" перед тем, как они получают доступ к среде (обществу); наоборот, эта среда должна быть в равной мере открыта для всех ее членов. Общество добивается этого путем устранения отношенческих и средовых барьеров, с тем чтобы каждый мог активно участвовать и пользоваться всеми правами.
- c) **Конвенция включает все виды инвалидности.** Сфера применения Конвенции не ограничивается конкретными лицами; скорее она ориентирована на оказание помощи лицам с устойчивыми физическими, психическими, интел-

лектуальными и сенсорными нарушениями. Поэтому упоминание в статье 1 о том, что к инвалидам "относятся" определенные лица, может распространить применение Конвенции на всех инвалидов, например, лиц с временными нарушениями или лиц, которых можно считать частью таких групп.

- d) **Классификация барьеров, а не людей.** Отнесение лица к той или иной категории может стать первым шагом на пути к изоляции этого лица и попранию присущего ему или ей достоинства. Конвенция не препятствует использованию определений в национальном законодательстве; они могут быть особенно необходимы в некоторых секторах, таких, как занятость или социальное обеспечение. Важно, чтобы определения, включаемые в директивы и законы, отражали социальную модель инвалидности, когда стоящая перед инвалидом проблема оценивается с учетом существующих барьеров, а не категории присущего ему или ей дефекта или процентной доли от имеющегося нарушения.

Прямое упоминание о **барьерах, внешних по отношению к субъекту, как факторах, приводящих к инвалидности**, представляет собой важный шаг в плане отхода от понятий, уравнивающих инвалидность с функциональными ограничениями.

Е. Замечание по терминологии

Требуется ли взаимодействие с инвалидами специальных навыков?

Взаимодействие с инвалидами зависит от людей, а не от инвалидности. Когда вза-

⁵ См. также учебную программу 2 ниже.

имодействие с инвалидами происходит в условиях равенства, никаких специальных навыков не требуется; инвалиды не являются какими-то особыми людьми; они могут чувствовать особое к себе отношение (или, скорее всего, проявления дискриминации), когда отсутствуют условия и факторы, способствующие их взаимодействию с другими. Тем не менее, если окружающая их среда была скорректирована соответствующим образом (например, с помощью ассистивных устройств, сурдопереводчиков, вспомогательного персонала), а установки приведены в соответствие с социальным/правозащитным подходом, взаимодействие может происходить нормально. Подобные меры должны рассматриваться не как специальные, а как нормальные или, используя формулировку Конвенции, *универсальные*.

Для взаимодействия с инвалидами на улице требуются здравый смысл и уважение; в контексте профессиональной деятельности взаимодействие с инвалидами требует профессионализма. Ни больше и не меньше того, что могли бы ожидать наши клиенты или знакомые без инвалидности. Взаимодействие облегчается, когда действуют одинаковые для всех правила и всем одинаково рады.

В зависимости от того, с кем нам надо встретиться, провести собеседование или работать, могут потребоваться определенные шаги и/или подготовка. Мы должны воспринимать это как часть нашей повседневной работы и всех проводимых собеседований и встреч. Все ли физические и языковые барьеры устранены? А психологические?

Не надо считать или вести себя так, будто инвалидам присущи героизм или мужество просто в силу наличия у них инвалидности. Этим подчеркивается различие

между вами. Инвалиды имеют свои сильные и слабые стороны, как и люди, не имеющие инвалидности.

Терминология

Тем не менее, терминология, которая используется для обозначения инвалидов или взаимодействия с ними, весьма важна. Некоторые слова и фразы могут быть оскорбительными, негативными и/или поверхностными. Людям нельзя давать определения по признаку их инвалидности. Соответствующая терминология поощряет уважение и отражает более глубокое понимание понятия инвалидности. Правильный тон важен в общении со всеми типами собеседников. Этот навык является ключевым для участников, которые поддерживают повседневные контакты с инвалидами, обращаются в органы власти, отстаивая и подтверждая их права, проводят собеседования или готовят проекты докладов.

Инвалиды и представляющие их организации выбрали определенные термины, такие как "инвалид", и в данном случае важно использовать именно такую терминологию. Тем не менее, когда используются приемлемые терминологические формулировки, всегда есть риск перехода к политкорректности, которая, в свою очередь, может стать препятствием для свободного и живого общения. И все же помните о том, что некоторые выражения могут закреплять стереотипы и быть оскорбительными для инвалидов. Если мы не используем в речи приемлемые формулировки, как мы можем ожидать реального изменения взглядов?

- Всегда думайте, прежде чем говорить.
- Если вы в чем-то не уверены, спросите об этом своего собеседника.

- Если кто-либо предпочитает один термин другому, пользуйтесь этим термином.
- Нет ничего страшного в том, чтобы сказать тому, кто слеп: "Я вижу, что вы имеете в виду". Это выражение вполне понятно и несет в себе достаточно ясную мысль, которая выходит за рамки узкого смысла; оно не является оскорбительным.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 2 – КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ В КОНВЕНЦИЮ

История вопроса

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней 13 декабря 2006 года. 30 марта 2007 года они были открыты для подписания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. В день открытия Конвенцию подписало беспрецедентное число стран – 81. Но что привело к этому знаменательному событию?

До принятия Конвенции о правах инвалидов вопрос об инвалидности уже затрагивался в других договорах по правам человека либо в общем контексте, либо более конкретно. Некоторые из них, такие как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, которые вместе составляют **Международный билль о правах человека**, поощряют и защищают права каждого человека, в том числе инвалидов, поскольку содержат положение о недискриминации. Во всех этих трех документах статья 2 обязывает государства гарантировать права человека без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или **иного положения/обстоятельства**.

Ссылка на *иное положение/обстоятельство* охватывает инвалидность в качестве основания для защиты от дискриминации.

Специализированные договоры по правам человека, такие как Конвенция против пыток, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка и другие, содержат положения о защите от дискриминации. В Конвенции о правах ребенка прямо признается необходимость защиты от дискриминации по признаку инвалидности. Она также конкретно признает право ребенка-инвалида на полноценную и достойную жизнь.

Авторитетные заявления комитетов, наблюдающих за применением договоров по правам человека (договорные органы Организации Объединенных Наций), также имеют важное значение. Наиболее актуальными для инвалидов являются замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 20 (2009), которое включает инвалидность в число оснований, охваченных понятием "иное обстоятельство", и № 5 (1994), которое определяет факторы, вызывающие дискриминацию в отношении инвалидов; общая рекомендация № 18 (1991) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, касающаяся двойной дискриминации, объектом которой становятся женщины-инвалиды (как женщины и

как инвалиды), а также замечание общего порядка № 9 (2006) Комитета по правам ребенка о правах детей-инвалидов.

Были приняты также **региональные** документы в Африке, Северной и Южной Америке и Европе, такие как Межамериканская Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов (1999).

Другими соответствующими документами по правам человека являются Декларация о правах инвалидов (1975), Всемирная программа действий в отношении инвалидов (1982) и Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (1993). Хотя они и не являются юридически обязывающими, эти документы, будучи приняты Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, символизируют моральную и политическую приверженность государств принятию мер для защиты инвалидов, в том числе через национальное законодательство и стратегии.

Итак, если международно-правовая база уже существует, почему возникла необходимость в конвенции о правах инвалидов?

Это объясняется различными причинами:

- Конвенция была необходима для того, чтобы подтвердить права человека инвалидов и обеспечить их участие в жизни общества в качестве равноправных членов и субъектов, наделенных правами. Инвалидов по-прежнему воспринимали как пассивных получателей помощи, а не как правообладателей. Ни достижения, ни проблемы, связанные с решением задач в области развития, не обеспечили должного учета реального положения инвалидов. Эко-

номический рост не всегда приводит к социальному равенству; экономика, производящая лишь самое необходимое для существования, например в бедных странах, иногда приводит к вытеснению и изолированию групп населения, располагающих меньшими возможностями и средствами. Инвалиды сталкиваются с многочисленными механизмами отчуждения. Хотя установление стандартов привело к некоторому улучшению, общая ситуация оставалась крайне несбалансированной. В целом инвалиды по-прежнему были "невидимками" в своем обществе, а их маргинализация зачастую повышала риск нарушения прав человека.

- Конвенция была необходима для более **комплексного решения проблем, стоящих перед инвалидами**, и более эффективной защиты и поощрения их прав на основании **юридически обязывающего документа**. В 2001 году УВКПЧ организовало проведение исследования по вопросу о правах инвалидов и существующей системе защиты прав человека. В исследовании был сделан вывод о том, что в рамках имеющихся инструментов и механизмов вопросу о поощрении и защите прав инвалидов не уделяется достаточного внимания; что отсутствие конкретной правовой защиты инвалидов является пробелом; что правозащитный подход требует укрепления некоторых понятий, с тем чтобы заменить или уточнить сложившиеся ранее стандарты. Например, право на бесплатное и обязательное образование инвалидов означает право на инклюзивное образование, предоставляемое им вместе с другими членами общества. Существовавшие договоры не вносили ясность в этот вопрос.

Поэтому было крайне важно пересмотреть некоторые из прежних подходов и принять юридически обязывающий документ, который смог бы уточнить понятия и стандарты в области прав человека, а также установить четкие правовые обязательства государств. В исследовании также подчеркивалось, что **инвалиды и представляющие их организации** не пользовались существующими стандартами и механизмами в области прав человека, такими как системы подачи жалоб в соответствии с договорами по правам человека, для защиты и поощрения своих прав. Это подтвердило необходимость принятия специального договора по правам человека инвалидов.

- Конвенция стала результатом активной пропагандистской стратегии, проводившейся организациями инвалидов, гражданским обществом и государством. Гражданское общество, в особенности организации инвалидов (ОИ), международные организации и научные круги, поддерживающие движение за права инвалидов, были на переднем крае усилий по поддержке и продвижению Конвенции. Их действия определили общий подход к Конвенции, когда с самого начала было заявлено, что любые позитивные сдвиги в области инвалидности должны носить исключительно всеобъемлющий характер, с тем чтобы обеспечить участие всех соответствующих сторон, а не только государств. Участие инвалидов в важных международных форумах и мероприятиях, которые предшествовали Конвенции, например, первого международного обзора хода осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов, сыграло ключевую

роль в подготовке условий для выработки иного подхода.

А. Что такое Конвенция?

Конвенция о правах инвалидов является договором по правам человека, т.е. международным соглашением между государствами, устанавливающим права человека и соответствующие обязательства государств.

- В Конвенции признаются права инвалидов – такие же права, которыми располагают и все остальные лица, но подтверждается, что инвалиды должны пользоваться этими правами. Это само по себе является значительным, так как инвалиды зачастую лишены своих прав или просто не знают, что у них есть права. В договоре подчеркивается, что инвалиды должны пользоваться этими правами без дискриминации и наравне с другими.
- В договоре устанавливаются обязательства государств по поощрению и защите прав инвалидов. Хотя инвалиды имеют те же права, что и лица без инвалидности, иногда государства должны принимать иные или дополнительные меры для обеспечения реализации этих прав. В Конвенции достаточно подробно изложены такие обязательства.
- Договором также предусматривается создание национальных и международных учреждений, необходимых для осуществления и мониторинга Конвенции. На национальном уровне это могут быть государственные координационные центры и механизмы, а также независимые механизмы по осуществлению и мониторингу. На международном уровне Конвенцией учреждается Комитет по правам инвалидов для оказания

государствам помощи в осуществлении Конвенции и Конференция государств участников для рассмотрения любых аспектов процесса осуществления.

В. Какова цель Конвенции?

Цель Конвенции изложена в ее статье 1: *поощрение, защита и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также поощрение уважения присущего им достоинства.*

Некоторые элементы заслуживают дальнейшего изучения:

- *Поощрение, защита и обеспечение прав:* этим подчеркивается наличие нескольких уровней обязательств государств по Конвенции, которые состоят в поощрении (например, повышении осведомленности о правах инвалидов), защите (например, принятии законов и политики, которые признают права инвалидов и предоставляют средства правовой защиты в случае их нарушения) и обеспечении прав (например, содействии физической и информационной доступности услуг).
- *Полное и равное осуществление всех прав человека:* тем самым утверждается, что инвалиды имеют те же права, что и другие, и что они должны иметь возможность пользоваться этими правами в обществе наравне со всеми.
- *Уважение присущего человеку достоинства:* этот элемент лежит в основе всех аспектов прав человека, так как в нем подчеркивается идея о том, что уважение прав человека является наиболее существенным фактором, который во многом определяет нашу человечность. Нарушение прав человека является

попранием его достоинства, и такова участь многих инвалидов во всем мире.

В статье 1 также поясняется, что означает термин "инвалиды", который рассматривается ниже.

С. В чем состоит важная роль Конвенции?

Конвенция:

- ✓ Разъясняет права инвалидов. Как уже отмечалось, многие инвалиды не знают о своих правах, и эти права часто игнорируются. Конвенция признает, что инвалиды имеют те же права, что и другие лица, и что они должны иметь возможность пользоваться этими правами наравне с лицами без инвалидности.
- ✓ Устанавливает обязанности по соблюдению этих прав. Она признает, что утверждения о наличии прав самого по себе недостаточно и что не менее важно определить различные меры, которые государства (и другие субъекты) должны принять для обеспечения соблюдения этих прав. В этом смысле Конвенция носит всеобъемлющий характер, так как в ней подробно излагаются обязанности по уважению, защите и осуществлению прав инвалидов.
- ✓ Признает инвалидность как социальный конструкт; общество должно устранить барьеры, мешающие инвалидам в полной мере участвовать в его жизни.
- ✓ Способствует всестороннему и доступному развитию. Конвенцию часто называют договором о правах человека и инструментом развития. Она продолжает тенденцию в области прав человека, которая признает необходимость принятия государствами позитивных

мер для обеспечения прав и выдвигает на первый план роль международного сообщества в оказании помощи государствам в реализации этих прав. Развитие действительно играет решающую роль в осуществлении Конвенции должным образом. Например, многие положения требуют облегчения доступа к товарам и услугам, что отчасти зависит от эффективных стратегий и политики в области развития. Важно отметить, что развитие должно охватывать инвалидов и быть для них доступно (статья 32). Для этого требуется двуединый подход: специальные программы для инвалидов в сочетании с учетом их прав во всех проектах, программах и других мероприятиях в области развития.

- ✓ Обеспечивает национальный и международный мониторинг прав. Хотя это не то же самое, что возможность правового обеспечения выполнения, тот факт, что Конвенция устанавливает национальные и международные механизмы поддержки осуществления и мониторинга, является одним из способов поддержки прав, а также осуществления Конвенции.

D. "Инвалидность" и "инвалиды"

Конвенция не содержит исчерпывающего определения инвалидности. В преамбуле говорится, что **инвалидность – это эволюционирующее понятие**. Тем не менее она отражает социальную модель инвалидности, поскольку в ней разъясняется, что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и внешними барьерами и которое мешает их участию в жизни общества.

С этой точки зрения подход, нашедший отражение в Конвенции, построен на том понимании, что главную роль в формировании состояния, которое называется "инвалидностью", играет внешняя среда и те отношения, которые проявляются в процессе его формирования. Это резко контрастирует с медицинской моделью инвалидности, которая, наоборот, построена на концепции "разлаженного организма", когда инвалидность является очевидным результатом физических, умственных или сенсорных дефектов человека.

Благодаря такому подходу **понятие "инвалидность" не может быть жестким**, а, скорее, зависит от преобладающих условий среды и по-разному трактуется в различных обществах. Признавая инвалидность в качестве эволюционирующего понятия, Конвенция прямо указывает, что ее следует понимать как социальный конструкт, когда она заявляет, что инвалидность "является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими".

В соответствии с таким пониманием **Конвенция не предусматривает исчерпывающего определения инвалидов**, но заявляет, что к ним "относятся" лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими. (Статья 1 – Цель).

Некоторые важные моменты, которые следует иметь в виду⁶:

⁶ См. также учебную программу 1 выше.

- a) **Эволюционирующее понятие против установившейся концепции.** Конвенция признает, что "инвалидность" является эволюционирующим понятием в результате воздействия отношенческих и средовых барьеров. Следовательно, понятие "инвалидность" не является жестким и может быть адаптировано к преобладающим условиям среды в конкретном обществе (с уделением особого внимания типам отношенческих и средовых барьеров, сложившихся в этих обществах, и путям их преодоления).
- b) **Инвалидность не как медицинская проблема, но как взаимодействие того или иного нарушения и среды обитания.** Конвенция не сосредоточена на инвалидности как медицинской проблеме; по смыслу Конвенции люди становятся инвалидами, когда они сталкиваются с враждебной или недоступной средой. Инвалидов не надо "приводить в порядок" перед тем, как они получают доступ к среде (обществу); наоборот, эта среда должна быть в равной мере открыта для всех ее членов. Она добивается этого путем устранения отношенческих и средовых барьеров, с тем чтобы каждый мог активно участвовать и пользоваться всеми правами.
- c) **Конвенция включает все виды инвалидности.** Сфера применения Конвенции не ограничивается конкретными лицами; скорее она ориентирована на оказание помощи лицам с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными и сенсорными нарушениями. Поэтому упоминание в статье 1 о том, что к инвалидам "относятся" определенные лица, может распространить применение Конвенции на всех инвалидов, например, лиц с временными наруше-

ниями или лиц, которых можно считать частью таких групп.

- d) **Классификация барьеров, а не людей.** Отнесение лица к той или иной категории может стать первым шагом на пути к изоляции этого лица и попранию присущего ему или ей достоинства. Конвенция не препятствует использованию определений в национальном законодательстве; они могут быть особенно необходимы в некоторых секторах, таких, как занятость или социальное обеспечение. Важно, чтобы определения, включаемые в директивы и законы, отражали социальную модель инвалидности, когда стоящая перед инвалидом проблема оценивается с учетом существующих барьеров, а не категории присущего ему или ей дефекта или процентной доли от имеющегося нарушения.

Прямое упоминание **о барьерах, внешних по отношению к субъекту, как факторах, приводящих к инвалидности**, представляет собой важный шаг в плане отхода от понятий, уравнивающих инвалидность с функциональными ограничениями.

Например, *Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов Организации Объединенных Наций* определяют инвалидность как "различные функциональные ограничения, которые встречаются среди населения во всех странах мира. Люди могут стать инвалидами вследствие физических, умственных или сенсорных дефектов, состояния здоровья или психических заболеваний". Конвенция развивает этот подход.

Конвенция не отрицает существование физических, психических, интеллектуальных или сенсорных нарушений (статья 1);

она отвергает сам подход, который на основании таких нарушений ограничивает полноценное участие инвалидов в жизни общества или лишает их такой возможности.

Напротив, она видит нарушения (пределы или ограничения) в различных барьерах, которые могут включать физические барьеры, а также в отношениях, ведущих к дискриминационному законодательству и политике. Неосведомленность об инвалидности может быть весьма пагубной, и именно поэтому повышение осведомленности является одной из основных целей Конвенции.

Конвенция определяет две категории инвалидов, которые могут быть особенно уязвимы в случае дискриминации и нарушения прав: женщин-инвалидов и детей-инвалидов (статьи 6 и 7).

Женщины-инвалиды

Конвенция признает, что женщины-инвалиды часто подвергаются множественной дискриминации по признаку не только инвалидности, но и пола (статья 6). Следовательно, может потребоваться уделение особого внимания разработке программ с учетом гендерных аспектов, а также прав инвалидов, например, для повышения процентной доли девушек или женщин-инвалидов, обучающихся в системе школьного образования, с учетом их права на образование.

Одной из областей, где женщины и девушки уязвимы, является гендерное насилие. По оценкам Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), инвалиды в три раза чаще подвергаются физическому и сексуальному насилию и изнасилованиям. Женщины-инвалиды и дети-инвалиды с большей вероят-

ностью могут стать жертвами насилия, чем мужчины-инвалиды⁷.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин является специализированным договором по правам человека, касающимся прав женщин. Ее можно изучать вместе с Конвенцией о правах инвалидов, с тем чтобы лучше понять обязанности государств по предотвращению дискриминации и поощрению равенства женщин-инвалидов.

Дети-инвалиды

Инвалидность сама по себе затрагивает все аспекты жизни ребенка и может иметь самые разные последствия на различных этапах жизни. Крайне важно обеспечить, чтобы права детей-инвалидов учитывались в законах, политике, программах и других мероприятиях таким образом, чтобы ни один ребенок не был оставлен без внимания.

Статья 7 Конвенции о правах инвалидов требует от государств-участников принимать все необходимые меры для обеспечения полного осуществления детьми-инвалидами всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми. Она заимствует выражение "наилучшие интересы ребенка" из Конвенции о правах ребенка и требует уделять им первоочередное внимание во всех действиях в отношении детей-инвалидов.

Замечание общего порядка Комитета по правам ребенка № 9 (2006) о правах детей-инвалидов предоставляет собой ком-

⁷ Более подробную информацию см. в Department of Economic and Social Affairs, UNFPA, Wellesley Centers for Women, *Disability Rights, Gender and Development: A Resource Tool for Action*. См. на www.un.org/disabilities/documents/Publication/UNWCW%20MANUAL.pdf (дата посещения – 8 октября 2012 года).

плексное руководство по вопросу о правах детей-инвалидов в контексте Конвенции о правах ребенка. Принятые во время переговоров по Конвенции о правах инвалидов ее руководящие принципы имеют прямое отношение к статье 7.

Другие лица

Другие лица, являющиеся инвалидами, также могут быть объектом множественной дискриминации, например, инвалиды из числа коренного населения или пожилые лица, ставшие инвалидами.

Е. Основанный на правах подход к инвалидности

Главной концепцией, которая лежит в основе Конвенции, является переход от благотворительного или медицинского под-

хода к проблеме инвалидности к социальному и правозащитному подходу. Если вы понимаете эту концепцию, вы в состоянии понять всю Конвенцию и цели, которые она стремится достичь. Более подробное объяснение благотворительного, медицинского, социального и правозащитного подходов см. в учебной программе 1.

Ф. Структура и содержание Конвенции

Конвенция состоит из 50 статей, которые могут быть распределены следующим образом⁸:

⁸ Проследите за тем, чтобы участники занятий имели перед собой текст Конвенции и читали его, когда вы будете комментировать этот слайд.

Преамбула		Определяет общий контекст и выявляет такие важные сопутствующие вопросы, как взаимосвязь между инвалидностью и развитием.
Статья 1	Цель	Устанавливает цель Конвенции, которая заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства. Статья 1 также поясняет, кто относится к понятию "инвалиды".
Статья 2	Определения	Определяет ключевые термины Конвенции, а именно общение, язык, дискриминация по признаку инвалидности, разумное приспособление и универсальный дизайн. В случае сомнений полезно обратиться к определениям. Термины "инвалиды" и "инвалидность" не определены как таковые, поскольку было принято сознательное решение рассматривать их как эволюционирующие понятия.

Статья 3	Общие принципы	<p>Принципы весьма важны для толкования и реализации прав и других статей Конвенции. В случае сомнений относительно смысла той или иной статьи вы можете обратиться к принципам и руководствоваться ими: например, при создании поддерживаемой системы принятия решений директивные органы должны руководствоваться уважением к самостоятельности данного физического лица, с тем чтобы обеспечить ему максимум независимости в принятии решений.</p>
Статья 4	Общие обязательства	<p>Помимо признания прав инвалидов, Конвенция также определяет, кто несет ответственность за соблюдение этих прав, что именно они должны делать и когда (например, сразу или поэтапно).</p> <p>Все обязательства имеют важное значение. Более подробно они описаны ниже. Вот два примера:</p> <p>Государства-участники должны принимать меры по постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав, максимально задействуя имеющиеся у них ресурсы. Это важное признание того, что уровень развития страны может влиять на темпы реализации ею некоторых статей Конвенции. Оно служит в качестве встроенного механизма проверки реального положения дел. Обратите внимание, что Факультативный протокол к Конвенции создал возможность защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке еще до принятия Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 10 декабря 2008 года.</p> <p>Существует также обязательство тесно консультироваться с инвалидами и активно привлекать их к разработке и реализации законодательства и политики по осуществлению Конвенции и к другим процессам принятия решений, затрагивающих их интересы. Это отражает предусмотренный в статье 3 общий принцип вовлечения и включения и укрепляет его, возлагая на государство обязательство соблюдать его. Предлагаются следующие вопросы для обсуждения: Как это может быть измерено? Когда происходят эффективные консультации?</p>
Статьи 5–30	Сквозные вопросы	<p>Конвенция состоит из надежной системы норм, касающихся недискриминации и равенства, которая применяется в отношении всех прав, будь то гражданских, культурных,</p>

экономических, политических или социальных. Статья 5 требует от государств-участников обеспечить равенство инвалидов, а также запрещает любую дискриминацию по причине инвалидности. Это общий запрет далее подробно изложен в контексте конкретных прав, которые объясняют, что составляет дискриминацию по признаку инвалидности в их контекстах, а также меры, в том числе позитивные меры, направленные на достижение фактического равенства. Далее Конвенция предусматривает, что такие меры не могут считаться дискриминационными.

После статьи 5 идут тематические статьи общего применения, которые будут интегрированы в Конвенцию. К ним относятся статья 6 о женщинах-инвалидах и статья 7 о детях-инвалидах. Возникают следующие вопросы: почему женщины и дети выделены особо? Есть ли другие сквозные вопросы, которые могли бы иметь отношение к данному случаю? Можно ли привести другие лица или группы, которых это затрагивает, например, пожилых людей или коренные народы?

Конкретные права

Конвенция охватывает весь спектр прав человека. В ней смешиваются гражданские и политические, экономические, социальные и культурные права, что убедительно свидетельствует о взаимозависимости и равном статусе всех прав человека. Ее основные статьи уточняют содержание и объем прав человека, которым наделен каждый человек, в качестве прав, применимых к инвалидам.

Конвенция содержит элемент новизны, который заключается в том, что она предусматривает ряд мер, обязывающих государства сделать необходимое для гарантии прав, однако эти меры не увязаны с каким-то конкретным правом. Они включают в себя:

- повышение осведомленности;
- доступность;
- ситуации риска и чрезвычайные гуманитарные ситуации;
- доступ к правосудию;
- индивидуальную мобильность;
- абилитацию и реабилитацию;
- статистику и сбор данных;
- международное сотрудничество.

Статья 32

Международное сотрудничество

Подчеркивая важность международного сотрудничества, в том числе сотрудничества в целях развития, для реализации изложенных в ней прав, Конвенция посвящает этому

		<p>вопросу отдельную статью. В этом она основывается на практике ранее принятых договоров по правам человека, в которых международное сотрудничество, как правило, упоминается в статьях, связанных с постепенной реализацией экономических, социальных и культурных прав. В статье 32 также более детально разъясняются меры, благодаря которым международное сотрудничество может способствовать продвижению Конвенции (например, сотрудничество в области научных исследований, при обеспечении того, чтобы сотрудничество в целях развития охватывало инвалидов и было для них доступно).</p> <p>Обратите внимание, что статья о международном сотрудничестве и другие статьи взаимосвязаны и взаимозависимы. Иными словами, международное сотрудничество, в том числе сотрудничество в целях развития, является одним из способов реализации прав и содействия более эффективному осуществлению Конвенции; развитие и права человека являются не отдельными, а взаимосвязанными элементами Конвенции.</p>
Статьи 31 и 33	Меры по осуществлению и мониторингу	В этих статьях изложены меры по осуществлению и мониторингу. Статья 31 требует от государств-участников производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющей им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения Конвенции. Статья 33 предусматривает различные меры, которые государства-участники должны принять для создания механизмов национального осуществления и мониторинга.
Статьи 34–39	Комитет	Начиная со статьи 34 в Конвенции подробно описывается ее институциональная структура. Она учреждает Комитет по правам инвалидов, уполномоченный получать и рассматривать периодические доклады государств-участников.
Статья 40	Конференция государств-участников	Конвенцией учреждается Конференция государств-участников, на которой они будут регулярно собираться для рассмотрения любого вопроса, касающегося осуществления Конвенции.
Статья 41 и далее	Заключительные положения	Конвенция устанавливает процедуры подписания, ратификации, вступления в силу и другие соответствующие требования.

В соответствии с **Факультативным протоколом к Конвенции** отдельные лица и группы лиц могут направлять в Комитет сообщения о нарушении любых положений Конвенции. Факультативный протокол также позволяет Комитету, с согласия этих стран, проводить расследования в странах, по которым имеется достоверная информация, указывающая на серьезные или систематические нарушения прав инвалидов.

Г. Принципы

Статья 3 Конвенции определяет ряд общих принципов, с тем чтобы помочь государствам в понимании и реализации ее положений эффективным образом. Более подробный обзор см. в таблице в учебной программе 1.

Н. Права человека в Конвенции

- Статья 10 – Право на жизнь
- Статья 12 – Равенство перед законом
- Статья 14 – Свобода и личная неприкосновенность
- Статья 15 – Свобода от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
- Статья 16 – Свобода от эксплуатации, насилия и надругательства
- Статья 17 – Защита личной целостности
- Статья 18 – Свобода передвижения и гражданство
- Статья 19 – Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество
- Статья 21 – Свобода выражения мнения и убеждений и доступ к информации

- Статья 22 – Неприкосновенность частной жизни
- Статья 23 – Уважение дома и семьи
- Статья 24 – Образование
- Статья 25 – Здоровье
- Статья 27 – Труд и занятость
- Статья 28 – Достаточный жизненный уровень и социальная защита
- Статья 29 – Участие в политической и общественной жизни
- Статья 30 – Участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятиях спортом

Хотя Конвенция не создает новых прав, она с большей ясностью определяет порядок реализации существующих прав применительно к конкретным обстоятельствам инвалидов.

Например, некоторыми надлежащими мерами обеспечения **свободы выражения мнения и убеждений и доступа к информации** являются:

- предоставление инвалидам информации в доступных форматах и с использованием технологий, учитывающих разные формы инвалидности, своевременно и без дополнительной платы; и
- принятие и содействие использованию в официальных сношениях жестовых языков, азбуки Брайля, усиливающих и альтернативных методов общения и всех других доступных способов общения.

Для **обеспечения достаточного жизненного уровня и социальной защиты** требуются, среди прочего:

- доступ к надлежащим и недорогим услугам, устройствам и другой помощи для

удовлетворения нужд, связанных с инвалидностью; и

- доступ для инвалидов и их семей, живущих в нищете, к помощи со стороны государства с целью покрытия связанных с инвалидностью расходов.

Конвенция также включает некоторые обязательства государств по отношению к целому ряду вопросов, которые необходимы для полного осуществления прав человека. К ним относятся:

Мера	Пояснение
Просветительно-воспитательная работа (статья 8)	Просветительно-воспитательная работа предусматривает более глубокое понимание прав инвалидов, а также борьбу со стереотипами с помощью общественно-просветительных кампаний, поощрения ответственного отношения средств массовой информации к сообщениям, касающимся инвалидов, и подготовки кадров
Доступность (статья 9)	Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни, важно обеспечить им доступ к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения
Ситуации риска и чрезвычайные гуманитарные ситуации (статья 11)	Признавая особую уязвимость инвалидов в ситуациях риска и чрезвычайных гуманитарных ситуациях, государства обязуются принимать все необходимые меры для обеспечения их защиты и безопасности
Доступ к правосудию (статья 13)	Одним из важнейших элементов обеспечения реализации прав является доступ к правосудию, с тем чтобы пользоваться правом на правовую защиту. Для этого необходимо внесение корректив в правовую систему, а также надлежащее обучение работников системы отправления правосудия
Индивидуальная мобильность (статья 20)	Индивидуальная мобильность способствует самостоятельности, и государства могут обеспечить такую мобильность путем содействия доступу к средствам, облегчающим мобильность, и ассистивным технологиям, подготовки работающих с инвалидами кадров специалистов, побуждения производителей средств, облегчающих мобильность, к учету потребностей инвалидов и т.д.

Абилитация и реабилитация (статья 26)	Для достижения той же цели максимальной самостоятельности государства обязуются укреплять и расширять комплексные абилитационные и реабилитационные услуги, которые выходят за рамки медицинских услуг, в том числе в сфере занятости, образования и социального обслуживания
Статистика и сбор данных (статья 31)	Для того чтобы разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения настоящей Конвенции, государства должны производить сбор дезагрегированной информации таким образом, чтобы обеспечить уважение прав человека и соблюдение этических принципов сбора и анализа данных
Международное сотрудничество (статья 32)	Конвенция признает, что большинство государств воспользуются международным сотрудничеством для выполнения своих обязательств, например, путем обеспечения того, чтобы сотрудничество в целях развития охватывало инвалидов и было для них доступно, за счет обмена информацией и подготовки кадров, посредством исследований и передачи технологий, а также через оказание технической и экономической помощи

Эти меры нацелены на действия, которые государства должны предпринять для обеспечения благоприятных условий, способствующих осуществлению конкретных прав инвалидов.

I. Обязательства

Обязательства возникают на двух уровнях: статья 4 устанавливает *общие* обязательства, а каждая последующая статья устанавливает обязательства в отношении *конкретных* прав.

В первую очередь нужно ответить на вопрос о том, **кто** несет ответственность за выполнение этих обязательств? Как и во всех договорах о правах человека, Конвенция возлагает на государства обязательства. При этом в нескольких статьях также подчеркивается роль частных предприятий в реализации прав инвалидов. Хотя именно

государства призваны обеспечить, чтобы частные предприятия соблюдали Конвенцию (т.е. обязательства не возлагаются непосредственно на частные предприятия), важно отметить роль частных предприятий и подчеркнуть необходимость вовлечения этой части общества в партнерские отношения в целях поощрения прав инвалидов. В других договорах по правам человека частный сектор также упоминается, и вопросу об ответственности деловых предприятий в области прав человека в последние годы уделяется немало внимания. В то же время Конвенция, конечно же, идет гораздо дальше, чем другие договоры, в плане определения конкретных направлений деятельности частного сектора. Частный сектор или частные производители/предприятия упоминаются в статьях, касающихся: общих обязательств (статья 4 (1) e)); доступности (статья 9 (2) b)); индивидуальной мобильности (статья 20 d)); свободы выражения мне-

ния (статья 21 с)); здоровья (статья 25 d)), а также условий труда (статья 27 (1) h)).

В дополнение к частным предприятиям можно определить и другие стороны, помимо государств, которые обязаны соблюдать права инвалидов. Например, в статье 25 упоминаются специалисты здравоохранения. В нескольких статьях речь идет о вспомогательных службах и услугах на базе местного сообщества (например, статья 12 в отношении поддержки мер, связанных с реализацией правоспособности, и статья 19 в отношении самостоятельного образа жизни). Статья 24 касается найма квалифицированных преподавателей для содействия инклюзивному образованию. Таким образом, даже при том, что правовое обязательство соблюдать Конвенцию лежит на государстве, многие другие субъекты должны сыграть в этом свою роль.

Каковы же обязательства государств? Вот краткое изложение этих обязательств, которые обсуждаются более подробно в последующих программах:

- *обзор существующих законов и директив – для обеспечения того, чтобы они были направлены на соблюдение положений Конвенции и не содержали противоречивых норм и стандартов, и принятия новых, чтобы нормативно-правовая база и директивные установки гарантировано поддерживали осуществление Конвенции.* В число таких законов могут входить антидискриминационное законодательство и всеобъемлющие законы по проблеме инвалидности (если они существуют, что не является обязательным требованием), а также законодательные нормы в области опеки, образования, охраны психического здоровья и т.д.

Сюда входят также подзаконные акты и нормативные положения. Директивы могут принимать форму национальных стратегий развития, национальных стратегий в области инвалидности или стратегий социальной интеграции, а также ведомственных и министерских стратегий по поощрению прав инвалидов.

- *обеспечение финансирования – недостаточно просто принять закон.* Если некоторые запреты на дискриминацию могут не повлечь за собой финансовых последствий, для других потребуются выделение финансовых средств (например, обеспечение доступности общественных мест для инвалидов). Законы и директивные указания, которые не финансируются, вряд ли будут выполнены в полном объеме.
- *обеспечение доступности товаров и услуг – осуществление Конвенции во многом зависит от доступа к товарам и услугам, таким как ассистивные технологии, здравоохранение и образование.* Такие услуги должны быть доступны для инвалидов, чтобы позволить им осуществлять свои права наравне с другими. Для этого могут потребоваться услуги, предлагаемые специально для инвалидов, в то время как в других случаях потребуются основные услуги (например, в сфере образования), с тем чтобы они были доступны для инвалидов.
- *просветительно-воспитательная работа – многие препятствия, с которыми сталкиваются инвалиды, вызваны негативными представлениями.* Повышение просвещенности в отношении прав инвалидов, а также их способно-

стей имеет важное значение для ослабления этих негативных установок.

- *обучение* – подготовка профессионалов, таких как преподаватели и медицинские работники, по вопросам, связанным с Конвенцией, необходима для понимания многих прав инвалидов, в особенности тех, которые касаются доступа к услугам. Например, преподаватели должны располагать знаниями, позволяющими им оказывать содействие инклюзивному образованию, а медицинским работникам должна быть понятна концепция перехода к социальному/правозащитному подходу, с тем чтобы инвалиды могли получить доступ к услугам здравоохранения наравне с другими.
- *сбор данных* – для разработки и принятия качественных законов и директив по осуществлению Конвенции необходимы качественные данные. Следовательно, государства должны проводить исследования и вести сбор данных таким образом, чтобы содействовать более глубокому пониманию положения инвалидов и тех барьеров, с которыми они сталкиваются при осуществлении своих прав.
- *создание потенциала* – в соответствии с правозащитным подходом к инвалидности укрепление потенциала государств по выполнению своих обязательств в рамках Конвенции и способности инвалидов отстаивать свои права имеет важное значение для полного осуществления Конвенции.

Представить обязательства государств в отношении договоров по правам человека можно несколькими способами. Международная система прав человека основана на определении двух широких обязательств:

- *негативные обязательства* – обязанность воздерживаться от каких-либо действий, или *свобода от государства*;
- *позитивные обязательства* – обязанность государства принимать меры в целях поощрения прав, или *свобода через государство*.

Для целей представления обязательств государств все большее распространение получает формула "уважение, защита и выполнение". Вот как в соответствии с ней разъясняются указанные обязательства:

- *обязательство уважать* – государства должны воздерживаться от вмешательства в осуществление прав;
- *обязательство защищать* – государства должны предотвращать нарушения прав третьими сторонами, такими как частные предприятия, медицинские работники и т.д.;
- *обязательство выполнять* – государства должны принимать необходимые законодательные, административные, бюджетные, судебные и другие меры для реализации прав.

Можно вернуться к общим обязательствам и рассмотреть их применительно к каждой из этих трех категорий. Например:

- *уважать* – воздерживаться от любых действий, которые не согласуются с положениями Конвенции;
- *защищать* – принимать меры по ликвидации дискриминации в частном секторе;
- *выполнять* – вносить законопроекты, которые совместимы с Конвенцией; принимать меры для достижения постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав.

Ж. Национальные и международные механизмы мониторинга

Конвенция прямо предусматривает *национальные и международные механизмы мониторинга*.

На *национальном уровне* Конвенция предлагает три механизма:

- назначение в правительстве одной или нескольких инстанций для обеспечения координации между различными ветвями государственной власти и министерствами и на различных уровнях, т.е. местном, областном и федеральном, в целях содействия осуществлению Конвенции;
- учреждение или назначение в правительстве координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях;
- создание структуры, например, национального правозащитного учреждения или управления омбудсмана, для поощрения, защиты и мониторинга Конвенции. Эта структура должна соответствовать Парижским принципам, в которых изложены стандарты независимости, а также функции таких учреждений по мониторингу, утвержденным Генеральной Ассамблеей.

Курирующие инстанции и координационные механизмы потенциально могут играть весьма действенную и преобразующую роль в поощрении Конвенции. Традиционно вопросы инвалидности входят в сферу компетенции какого-то одного министерства, например, министерства здравоохранения или социальной защиты.

Порой это приводит к тому, что некоторые вопросы оказываются вне компетенции министерства, занимающегося этой проблемой в целом. Возникают параллелизм в работе и разобщенность усилий. Например, образование детей-инвалидов может находиться в ведении министерства социальной защиты, а не министерства образования, вследствие чего дети-инвалиды оказываются за пределами системы общего образования. Сквозной характер прав инвалидов означает, что они связаны со многими другими вопросами, в том числе в области правосудия, образования, труда, иностранных дел, жилищного строительства, финансов, спорта и культуры. Курирующие инстанции и координационные механизмы являются средством обеспечения того, чтобы:

- существовал один или несколько государственных органов, ведающих вопросами прав инвалидов (курирующие инстанции);
- различные министерства и ведомства (и другие органы) координировали свою работу (координационный механизм).

Конвенция обеспечивает значительную гибкость в отношении формы этих механизмов, и государства могут адаптировать их применительно к национальным условиям. Например, в координационный механизм могут также входить представители гражданского общества, как это уже имеет место во многих советах по делам инвалидов.

Национальная структура для осуществления и мониторинга, соответствующая Парижским принципам, имеет весьма важное значение, поскольку она обеспечивает независимые средства оказания помощи, а также проверки осуществления Конвенции. Независимые национальные право-

защитные учреждения могут выполнять самые различные функции:

- мониторинг осуществления правительством своих обязательств по Конвенции;
- вынесение рекомендаций правительству относительно мер по улучшению процесса осуществления;
- анализ и содействие гармонизации национальных законов, касающихся проблемы инвалидности;
- вынесение мнений о законопроектах и предложениях, связанных с проблемой инвалидности, с тем чтобы обеспечить их соответствие Конвенции;
- содействие ратификации связанных с инвалидностью инструментов, например, призывая правительство ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции, если оно еще не сделало этого;
- повышение информированности о правах инвалидов и о борьбе с дискриминацией по признаку инвалидности;
- получение жалоб от отдельных лиц и групп лиц о возможных нарушениях Конвенции;
- разработка образовательных программ в области прав человека;
- участие в подготовке докладов Комитета по правам инвалидов;
- взаимодействие на региональном и международном уровне с другими НПУ.

Есть и другие способы мониторинга и обеспечения соблюдения Конвенции помимо тех, что изложены в ней, такие как суды, трибуналы по защите прав потребителей и т.д. Суды обеспечивают юридическую защиту прав инвалидов. Другими словами,

они предоставляют подкрепленное правовой санкцией средство защиты, когда был доказан факт нарушения. Они могут быть особенно актуальны, когда какое-либо лицо, группа лиц или организация гражданского общества принимает решение о возбуждении иска в порядке создания прецедента. Решение суда в таком случае может иметь далеко идущие последствия, в том числе изменения в законодательстве или в укоренившихся взглядах. В то же время судебное разбирательство может быть длительным и дорогостоящим, и потенциальным сторонам в споре, возможно, придется решать, стоит ли их дело времени и затрат.

На *международном уровне* Конвенция предусматривает два механизма:

- учреждение независимого договорного наблюдательного органа (Комитет по правам инвалидов) в составе 18 членов, основной функцией которого является рассмотрение докладов государств-участников об осуществлении Конвенции вместе с параллельными докладами гражданского общества и ведение конструктивного диалога с государствами-участниками в целях укрепления процесса осуществления. Комитет также может принимать сообщения в соответствии с Факультативным протоколом и проводить расследования возможных серьезных и систематических нарушений Конвенции;
- Конференцию государств-участников, которая созывается не реже чем раз в два года для рассмотрения любого вопроса, касающегося осуществления Конвенции.

Эти механизмы будут более детально рассмотрены в рамках других учебных программ. Тем не менее было бы полезно

обсудить процесс подготовки и представления докладов и то, как этот процесс, а также рассмотрение докладов Комитетом могут содействовать осуществлению Конвенции. Такое обсуждение, возможно, придется проводить с учетом конкретной аудитории. Например, если участники в основном являются представителями правительства, обсуждение целесообразно построить вокруг того, каким образом подготовка и представление докладов может помочь им в осуществлении Конвенции. Подготовка докладов может помочь представителям государств:

- провести обзор национального законодательства и директивных установок в целях выяснения их совместимости с Конвенцией, а также их влияния на инвалидов;
- выявить пробелы в нормативно-правовой базе;
- убедиться в том, что курирующие инстанции и координационные механизмы в правительстве назначены и функционируют нормально;
- выявить проблемы с выделением финансовых средств по линии министерств и программ, которые могут тормозить процесс осуществления;
- наладить партнерские отношения с другими субъектами, такими как ОИ, в процессе подготовки докладов;
- другие аспекты...

Если участники являются в основном представителями гражданского общества, обсуждение может быть сосредоточено на том, как гражданское общество может повлиять на доклад государства-участника, а также как оно может подготовить параллельный доклад для Комитета, предлагаю-

щий более широкий взгляд на положение инвалидов и осуществление их прав, чем тот, который изложен в докладе государства.

Если участники являются сотрудниками Организации Объединенных Наций, они могут обсудить, как страновые группы Организации Объединенных Наций могли бы подготавливать информацию для Комитета. Участники из Организации Объединенных Наций могут не знать о том, что информация может поступать в Комитет в конфиденциальном порядке. Обсуждение может быть сосредоточено на том, каким образом рекомендации Комитета могут укрепить процесс составления программ Организации Объединенных Наций, а также внести вклад в будущие программы Организации Объединенных Наций, в том числе будущие анализы и программы по странам.

К. Вовлечение и включение инвалидов и представляющих их организаций

Эффективное вовлечение и включение инвалидов является лишь одним из общих принципов Конвенции. Тем не менее он имеет особое значение с учетом традиционной отстраненности многих инвалидов от принятия решений, затрагивающих их интересы. Поэтому целесообразно подробнее остановиться на этом принципе, если позволит время.

Понятия полного и эффективного вовлечения и включения в общество способствуют созданию объективных условий, благодаря которым все люди способны принимать всестороннее участие в государственной и частной сферах деятельности своего общества и в процессе принятия решений, затрагивающих их жизнь.

Вовлечение. Для того чтобы вовлечение было эффективным, оно должно выходить за рамки обычных консультаций, прежде чем пойти по заданному пути или согласно заданному решению. Эффективное вовлечение должно быть максимально активным, с тем чтобы инвалиды участвовали в процессах принятия решений и мероприятиях. Оно также включает в себя элемент подотчетности. Директивные органы должны учитывать предложения и идеи, выдвигаемые инвалидами, путем изменения своих действий, видов деятельности или решений, или, если это невозможно, разъясняя, почему они не могут это сделать.

Включение не означает просто физическое размещение инвалидов в одном и том же пространстве с лицами без инвалидности (например, в классе). Речь идет об изменении основной части общества и его адаптации таким образом, чтобы инвалиды могли участвовать наравне с другими. Например, в классе включение может предусматривать изменение учебного плана с учетом присутствия на уроках глухих учеников или перестройка проводимых мероприятий таким образом, чтобы они способствовали укреплению способностей и возможностей каждого ученика, независимо от наличия или отсутствия инвалидности.

Благодаря вовлечению и включению:

- потребности и интересы инвалидов становятся яснее, а решения могут быть более эффективными;
- инвалиды имеют возможность поднимать вопросы и предъявлять требования директивным органам;
- инвалиды становятся более заметными и имеют возможность учиться на опыте других и меняться, и наоборот.

Вовлечение и включение не являются однократными действиями; они имеют весьма долгосрочные последствия.

Кроме того, **инвалиды должны также иметь возможность принимать решения, не обязательно связанные с инвалидностью или относящиеся к лицам без инвалидности.** Иногда меры по обеспечению доступности принимаются в связи с мероприятиями, напрямую связанными с инвалидами (например, проведение совещания по вопросу о правах инвалидов). Однако инвалиды имеют немало интересов наряду со всеми другими членами общества. Например, инвалид, возможно, пожелает принять участие в совещаниях, не связанных с инвалидностью, и тогда на эти мероприятия также должны распространяться меры по обеспечению доступности. В этом смысле принципы вовлечения и включения должны применяться широко.

С самого начала активное участие гражданского общества, в том числе инвалидов, а также представителей организаций инвалидов (ОИ), неспециализированных НПО и НПУ, вдохновляло процесс разработки Конвенции.

В соответствии с практикой, сложившейся на дискуссиях, связанных с правами человека, НПО, включая ОИ, были аккредитованы при Специальном комитете, который разрабатывал Конвенцию, и участвовали в соответствующих заседаниях и совещаниях. Генеральная Ассамблея неизменно поддерживала активное участие организаций инвалидов в работе Специального комитета.

Широкая коалиция ОИ и ассоциированных НПО сформировали Международный совет инвалидов (МСИ), ставший единым

голосом организаций инвалидов из всех регионов мира. Один из его членов заявил, что его цель состоит в том, чтобы "открыть двери для позитивных перемен, которые покончат с дискриминацией и гарантируют нашу свободу и права".

Уровень участия ОИ и НПО в процессе разработки текста Конвенции был, пожалуй, беспрецедентным в истории переговоров по договорам в области прав человека Организации Объединенных Наций. По заключительной сессии Специального комитета было зарегистрировано около 800 членов ОИ. Помимо процесса переговоров ОИ были непосредственно вовлечены в "жизнь" Конвенции. Они активно участвовали в церемонии подписания 30 марта 2007 года и вовлечены в работу Комитета по правам инвалидов, Конференции государств-участников и ежегодные прения Совета по правам человека по Конвенции.

Какую же роль сыграли ОИ? Международный совет инвалидов неизменно присутствовал на всех этапах процесса и отстаивал интересы международного, регионального и национального гражданского общества за столом переговоров. ОИ внесли решающий вклад в подготовку текста рабочей группы, составившего основу для переговоров об окончательном варианте Конвенции, который стал результатом работы 27 правительств, 12 НПО/ОИ и одного НПУ.

Окончательный текст Конвенции стал итогом поистине всеохватывающих переговоров. Многие позиции и предложения, выдвинутые гражданским обществом, особенно ОИ и главным образом через МСИ, были включены в текст. Основные положения, предложенные МСИ, например, о

необходимости обеспечения того, чтобы с инвалидами проводились консультации при разработке политики и принятии решений, являются неотъемлемыми элементами Конвенции.

МСИ и НПУ также сыграли на переговорах ведущую роль в обеспечении включения положения о национальном осуществлении и мониторинге, которое требует от государств учреждения в той или иной форме независимого национального механизма для поощрения, защиты и мониторинга Конвенции.

"Все, что касается нас, решать вместе с нами!"

Девиз "Все, что касается нас, решать вместе с нами" опирается на принцип вовлечения и используется ОИ в рамках глобального движения за достижение полного участия и равных возможностей для инвалидов и с инвалидами. Основная идея состоит в том, что инвалиды всегда должны быть непосредственно вовлечены в процесс планирования стратегий и директив, которые будут прямо затрагивать их жизнь.

Как заявил один из представителей НПУ до принятия Конвенции, **"особенно** активное участие гражданского общества помогло придать настоящей Конвенции устойчивую направленность и значимость, а также добиться скорейшего завершения процесса подготовки ее текста (...) Благодаря этой открытости и всеохватывающему подходу довольно объемный текст Конвенции несет в себе, тем не менее, мощный заряд".

Ключевая роль гражданского общества не прекратилась с принятием Конвенции;

она продолжается в процессе ее осуществления. Инвалиды принимают самое непосредственное участие в популяризации Конвенции и распространении информации о ней. Присущий Конвенции новый подход во многом состоит в понимании и учете интересов инвалидов. Они также призваны сказать решающее слово в процессе рассмотрения национальных мер и внесения соответствующих предложений.

L. Что могут сделать разные субъекты для содействия осуществлению Конвенции?

Государственные субъекты

- ✓ ратифицировать Конвенцию;
- ✓ когда Конвенция ратифицирована, обнародовать этот факт;
- ✓ перевести Конвенцию на местные языки и разместить ее текст в доступных форматах;
- ✓ обеспечить назначение в правительстве национальной курирующей инстанции;
- ✓ рассмотреть вопрос об учреждении координационного механизма;
- ✓ назначить независимый механизм для мониторинга за осуществлением Конвенции;
- ✓ пересмотреть и реформировать законодательство и директивы и приступить к другим первоначальным шагам по осуществлению Конвенции (см. далее в учебной программе 4);
- ✓ другое?

Организации инвалидов (ОИ)

Инвалиды и представляющие их организации могут предпринять самые различ-

ные действия по содействию осуществлению Конвенции, например:

- ✓ использовать Конвенцию в качестве критерия для оценки национальных законов, директив и деятельности правительства и других субъектов в целях обеспечения соблюдения Конвенции и ее постепенного осуществления;
- ✓ использовать Конвенцию в качестве критерия для учета и представления сообщений о ходе осуществления прав инвалидов;
- ✓ использовать Конвенцию в качестве средства информационно-пропагандистской деятельности; например, использовать подписание или ратификацию Конвенции и представление докладов Комитету в качестве информационных поводов для того, чтобы привлечь внимание к положению инвалидов в данной стране;
- ✓ использовать Конвенцию в качестве объективного и признанного на международном уровне стандарта, с тем чтобы напоминать государствам об их обязанностях по отношению к инвалидам, подчеркивая тот факт, что ответственность за реализацию прав инвалидов возлагается в первую очередь на государства, хотя другие стороны (частный сектор, международное сообщество, неправительственные организации и т.д.) также играют важную роль;
- ✓ использовать Конвенцию в качестве средства создания эффективных национальных механизмов для поощрения и мониторинга Конвенции в соответствии с требованиями статьи 33, с тем чтобы облегчить задачу обеспечения успешного и устойчивого процесса осуществления;

- ✓ работать с правительством в целях содействия своевременному представлению его доклада Комитету, а также участвовать в подготовке доклада
- ✓ направлять параллельные доклады Комитету, с тем чтобы он имел максимально полное представление о положении инвалидов в стране, а также о тех областях, где четкие рекомендации особенно необходимы и вероятнее всего будут наиболее эффективными;
- ✓ предпринимать другие действия...

Организации гражданского общества (помимо ОИ)

Организации гражданского общества, например НПО, занимающиеся правами человека или вопросами развития, играют важную роль в деле поощрения и наблюдения за осуществлением Конвенции. Они могут:

- ✓ рассматривать возможность интеграции прав инвалидов в свои собственные программы;
- ✓ изучать вопрос о том, следует ли им создавать отдельную программу по правам инвалидов;
- ✓ укреплять потенциал организаций инвалидов;
- ✓ включать информацию о правах инвалидов в свои альтернативные доклады договорным органам Организации Объединенных Наций;
- ✓ предпринимать другие действия...

Национальные правозащитные учреждения

Национальные правозащитные учреждения могут:

- ✓ уточнять, какое(ие) учреждение(я) будет(ут) назначено(ы) в качестве национальной структуры для мониторинга за осуществлением Конвенции;
- ✓ заниматься популяризацией Конвенции;
- ✓ проводить исследования, связанные с правами инвалидов;
- ✓ включать вопросы, связанные с Конвенцией, в свои ежегодные мероприятия и доклады;
- ✓ включать информацию о правах инвалидов в свои альтернативные доклады договорным органам Организации Объединенных Наций;
- ✓ предпринимать другие действия...

Страновые группы Организации Объединенных Наций

Страновые группы Организации Объединенных Наций также могут сыграть свою роль в популяризации Конвенции, в частности:

- ✓ интегрировать Конвенцию в страновые программы;
- ✓ организовать отдельную программу поддержки государства в деле ратификации и осуществления Конвенции;
- ✓ укреплять потенциал организаций инвалидов;
- ✓ направлять информацию Комитету в ходе подготовки и представления докладов;

- ✓ рассмотреть вопрос о создании программы и подаче заявки на финансирование по линии Многостороннего донорского целевого фонда, созданного в рамках партнерства Организации Объединенных Наций для поощрения прав инвалидов.

Партнерство Организации Объединенных Наций для поощрения прав инвалидов и его Многосторонний донорский целевой фонд были созданы в 2011 году для поддержки программ, осуществляемых под руководством Организации Объединенных Наций главным образом на страновом

уровне, но также и на региональном и глобальном уровнях, в связи с ратификацией и осуществлением Конвенции. Учредителями фонда стали Международная организация труда (МОТ), УВКПЧ, Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ДЭСВООН), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)⁹.

⁹ Более подробную информацию см. на сайте <http://mdtf.undp.org/factsheet/fund/RPD00> (дата посещения – 8 октября 2012 года).

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 3 – РАТИФИКАЦИЯ

Введение

Конвенция была широко ратифицирована всего за несколько лет. К 1 октября 2013 года Конвенция имела 137 договаривающихся сторон, а Факультативный протокол к ней – 78. Это означает, что более половины стран мира выразили свое согласие на обязательность для них этой Конвенции. Тем не менее, еще многое предстоит сделать для достижения всеобщего признания. В программе 3 вводятся основные понятия и процессы, лежащие в основе ратификации, которые должны помочь обучающимся и послужить стимулом для представителей государств, гражданского общества и национальных правозащитных организаций в странах, которые еще не ратифицировали Конвенцию.

В ходе проведения учебного занятия по ратификации важно подчеркнуть, что ратификация международного договора является сложным процессом, который неодинаков в разных странах. Прежде всего, термин ратификация используется по-разному и может вызвать некоторую путаницу. Например, ратификация может относиться к принятию договора на национальном уровне (например, принятию национальным парламентом), но она может также означать международный акт, предусматривающий соблюдение положений договора. Кроме того, некоторые страны намерены присоединиться к договору, а не ратифи-

цировать его, так что термин ратификация может быть менее актуальным, чем присоединение. В то же время договор подлежит официальному утверждению организациями региональной интеграции, такими как Европейский союз. Хотя термин ратификация, как правило, используется в качестве всеобъемлющей формулировки, строго говоря, он может в большей мере соответствовать одним юрисдикциям, чем другим.

Во-вторых, процесс, лежащий в основе ратификации, как правило, неодинаково проходит в разных странах. Некоторые страны проводят широкие общенациональные обсуждения до международной ратификации, тогда как другие сначала ратифицируют договор, а затем организуют национальные дискуссии. Некоторые страны просто ратифицируют Конвенцию на международном уровне и не предпринимают никаких дальнейших действий на национальном уровне.

Следовательно, представляя учебную программу 3, координатор должен быть в курсе применяемых национальных процессов и адаптировать программу соответствующим образом.

А. Национальные меры по ратификации

Конституционное право и практика регулируют различные аспекты процесса

ратификации, что обычно, хотя и не всегда, происходит на национальном уровне до ратификации или присоединения на международном уровне. Уместно отметить, что Конвенция не указывает на конкретный национальный процесс, которому государства должны следовать в отношении ратификации.

В целом, есть два подхода к национальной ратификации, которые определяют роль законодательной ветви власти. Во-первых, в странах с континентальным правом ратификация проходит путем утверждения договора законодательной ветвью власти. После его утверждения путем голосования акт о ратификации направляется исполнительной ветви власти для его объявления, опубликования и сдачи на хранение депозитарию договора. Например, в Аргентине, Венгрии, Испании, Мали, Нигере, Панаме, Хорватии, Чили и Эквадоре ратификация Конвенции проходила путем принятия парламентом соответствующего закона. Мексика ратифицировала ее путем одобрения в одной из палат законодательного органа.

Во-вторых, в большинстве стран с традицией общего права, а также в других правовых системах ратификация Конвенции может происходить посредством акта исполнительной власти. Если в этом процессе участвует парламент, он выполняет сугубо консультативную функцию. Другими словами, формального голосования в парламенте не требуется. Например, в связи с ратификацией Конвенции решения исполнительной власти были приняты в Бангладеш, Новой Зеландии и Таиланде.

Несмотря на различия между этими двумя подходами и особенности национальных систем, эти внутренние процессы открывают широкие возможности для повышения информированности и способствуют

пониманию рассматриваемого договора. Действительно, процессы, ведущие к ратификации и следующие за ней, могут повлиять на следующий шаг, т.е. осуществление, например, путем выявления правовых и других лакун и стимулирования поддержки.

Некоторые государства оценивают преимущества и проблемы, связанные с ратификацией, путем проведения анализа национальных интересов. В таких отчетах дается обзор национального законодательства и политики с точки зрения соблюдения Конвенции и освещаются такие вопросы, как мотивы и последствия присоединения к договору и его осуществления в плане связанных с этим обязательств и затрат. Анализ национальных интересов прилагается к предложению по ратификации в рамках национального процесса. Любой пересмотр, предшествующий ратификации, должен быть частью процесса, который продолжается на этапе осуществления и проводится с целью рассмотрения действующего и предлагаемого законодательства. В идеале, выводы анализа национальных интересов, проводимого правительством, в конечном итоге должны быть обнародованы.

Кроме того, государствам следует проводить надлежащие консультации до ратификации. Действительно, поддержку этого можно найти в самой Конвенции. Ее статья 4 (3) гласит:

При разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление настоящей Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов, государства-участники тесно консультируются с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекают их через представляющие их организации.

Хотя государство не связано статьей 4(3) до тех пор, пока оно не ратифицировало Конвенцию, проведение публичных консультаций по вопросу о ратификации является позитивной практикой, которая может повлиять на процесс осуществления Конвенции на более позднем этапе. Благодаря консультациям акт ратификации может выйти за рамки сугубо политического акта, предназначенного для международного сообщества, и реально привести к улучшению условий на местах.

В случае проведения консультаций необходимо принимать во внимание весь круг субъектов, которые участвуют в процессе ратификации. Необходимо проконсультироваться с представителями правительства. Однако существует немало органов государственной власти, которые так или иначе занимаются обеспечением прав инвалидов, и могут потребоваться консультации на различных уровнях, в том числе центральном, окружном и муниципальном. Кроме того, консультации могут проходить в структуре самого правительства, причем не только в министерствах социальной защиты и здравоохранения, которым часто поручают все вопросы, связанные с инвалидами, но и в других министерствах, например, образования, юстиции, внутренних дел и финансов, которые будут привлечены к осуществлению Конвенции.

Инвалиды должны иметь право голоса в дискуссии о ратификации, как непосредственно, так и через представляющие их организации (ОИ). Такие консультации должны отражать многообразие видов инвалидности. Инвалиды не составляют монолитную группу и включают лиц с нарушениями различных функций (в том числе психических, интеллектуальных, физических, сенсорных), а также разные группы

населения (мужчин и женщин, детей-инвалидов, коренных народов, пожилых людей и т.д.). В процессе консультаций необходимо постараться максимально возможным образом отразить все это многообразие.

Следует тщательно продумать вопрос о необходимости поддержки участия организаций инвалидов в консультациях, в том числе в финансовом отношении. Государствам, участвующим в процессах ратификации, иногда трудно обеспечить более широкие консультации из-за отсутствия денежных средств, например, у развивающихся стран или тех, которым грозит кризис. В таких случаях в процессах консультаций потребуется с максимальной отдачей использовать имеющиеся ограниченные ресурсы. Тем не менее, консультации должны все же проводиться не только для содействия вовлечению и включению инвалидов, но и потому, что эти лица могут внести предложения, касающиеся наиболее эффективного использования ограниченных ресурсов в целях обеспечения постепенного осуществления Конвенции.

В консультациях также должны участвовать и другие субъекты гражданского общества, включая НПО, занимающиеся защитой прав человека или вопросами развития. Если имеется национальная правозащитная организация, ее следует привлечь к консультациям, и она также может сыграть определенную роль в проведении исследований по вопросам прав инвалидов и в анализе законов и политики.

Процесс ратификации должен быть всеохватным и открытым для представителей всего общества, в том числе групп меньшинств и политической оппозиции, и не быть ориентированным на достижение политических целей. Такой подлинный

и всеобъемлющий процесс осуществляется в соответствии с принципом международного права, согласно которому последующие правительства той или иной страны в равной степени связаны ранее ратифицированным международным договором. Существует риск того, что находящееся у власти правительство может исключить из процесса определенных участников, например представителей политической оппозиции, с тем чтобы обеспечить себе больше свободы действий в процессе принятия решений. Тем не менее в долгосрочной перспективе это может помешать осуществлению и подорвать его устойчивость, когда произойдет смена правительства.

Хорошим примером тех этапов, которые приходится пройти, является процесс ратификации в Австралии. Австралия подписала Конвенцию в марте 2007 года и ратифицировала ее в июле 2008 года. Национальная процедура предусматривала всеобъемлющий обзор всех законодательных актов Содружества, штатов и территорий, для того чтобы удостовериться в том, что Австралия смогла бы соблюдать все статьи Конвенции. Министерства по делам семьи, жилья, социальных служб и коренного населения, а также Генеральная прокуратура в консультации с национальными организациями инвалидов, консультативными советами инвалидов и сетью юридических услуг для инвалидов представили доклад о последствиях ратификации правительству. В докладе были определены как преимущества, так и недостатки ратификации Конвенции и Факультативного протокола к ней; изложены результаты проверки соответствия австралийских законов обязательствам по Конвенции; описаны экономические, экологические, социальные и культурные последствия ратификации; предусмотрены соответствующие средства

непосредственного инкорпорирования положений Конвенции; и дан обзор национальных законов, политики и программ.

Подготовка к ратификации – процесс, который идет не только под руководством правительства. Содействовать ратификации может также гражданское общество. Более того, оно может стать одним из наиболее эффективных рычагов воздействия на правительство, с тем чтобы побудить его принять меры. С этой целью гражданское общество и другие субъекты могут:

- Изучать факты
- ✓ Узнать о том, как Конвенция становится частью национального законодательства
- ✓ Узнать о последствиях и издержках ратификации
- ✓ Определить, каким образом ратификация может отвечать потребностям инвалидов
- Просвещать других
- ✓ В том числе лиц, принимающих решения, путем проведения совещаний, рассылки по электронной почте, писем, телефонных звонков и посещений, выделяя проблему инвалидности как проблему прав человека
- ✓ В том числе представителей общественности путем поощрения национальных дебатов и бесед в школе и в общинах
- Мобилизовать партнеров и союзников, включая другие группы, занимающиеся вопросами инвалидности, правозащитные организации и общественные движения
- ✓ Подчеркивать важность данного вопроса
- ✓ Организовать совместную кампанию в поддержку ратификации

- ✓ Предлагать конкретные мероприятия, в которых они могли бы участвовать
- ✓ Наладить сетевое взаимодействие, в том числе способы для обмена информацией и общения (например, создание веб-сайта)
- Заниматься лоббированием
- ✓ Обратиться к правительству с письменными призывами подписать и ратифицировать Конвенцию
- ✓ Обсудить Конвенцию с членами парламента
- ✓ Встретиться с вашими контактными лицами в министерствах, местных и национальных учреждениях и т.д.
- Предпринимать последующие действия
- ✓ Направить благодарственные письма должностным лицам и другим партнерам
- ✓ Дать оценку успешности осуществляемых стратегий и действий

Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и УВКПЧ подготовили подборку информационно-пропагандистских материалов в помощь центрам по разминированию в их деятельности в поддержку ратификации Конвенции. Ниже воспроизводится образец письма, которое можно было бы направить соответствующим заинтересованным сторонам в целях содействия ратификации.

[ВАШ АДРЕС]

[АДРЕС ПОЛУЧАТЕЛЯ]

[ДАТА]

Уважаемый [ИМЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА],

Конвенция о правах инвалидов вступила в силу 3 мая 2008 года. Когда она была открыта для подписания 30 марта 2007 года, у нее было 82 сигнатария – беспрецедентное число сторон для какой бы то ни было конвенции Организации Объединенных Наций на момент ее открытия для подписания. Полный текст см. по адресу www.un.org/disabilities. Данная Конвенция:

- устанавливает международные стандарты, касающиеся прав и свобод инвалидов;
- уточняет правозащитные принципы включения, недискриминации, доступности и вовлечения применительно к инвалидам;
- предлагает авторитетную модель для использования правительствами при разработке национального законодательства и политики;
- создает более эффективные механизмы для мониторинга соблюдения прав инвалидов; и
- предусматривает механизмы национального осуществления и мониторинга.

Конвенция знаменует собой сдвиг парадигмы во взглядах и отношении к инвалидам. Она отражает переход от восприятия инвалидов как "объектов" благотворительности, лечения и социальной защиты к восприятию инвалидов как "субъектов", наделенных правами, которые способны принимать решения и быть активными членами общества.

Это первый крупный договор по правам человека в этом столетии, и это историческое достижение для 650 млн. инвалидов во всем мире. Конвенция предоставляет для [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] реальный шанс выполнить свои обязательства перед гражданами. Мы с нетерпением ожидаем совместной работы с Вами по этим вопросам и готовы предоставить поддержку, если она Вам потребуется.

С уважением,

[ИМЯ ЛИЦА/НАЗВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ]

В. Международные меры по ратификации

На международном уровне государства или организации региональной интеграции (например, Европейский Союз), которые намерены стать участниками Конвенции, должны выразить свое согласие на обязательность для них ее положений. Статья 43 устанавливает, что такое согласие может быть выражено путем ратификации, присоединения или официального подтверждения. Организация региональной интеграции означает созданную суверенными государствами определенного региона организацию, которой ее государства-члены передали компетенцию в отношении вопросов, регулируемых Конвенцией (статья 44).

На этом этапе важно определить некоторые термины. Для многих государств выражение такого согласия включает подписание и ратификацию:

- a) **подписание** Конвенции является актом, посредством которого государство или региональная организация интеграции заявляет о своей заинтересованности в договоре и своем намерении стать его участником. Государства и организации не связаны своей подписью. Тем не менее, в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров они должны воздерживаться от действий, которые лишили бы Конвенцию ее объекта и цели (статья 18);
- b) **ратификация** состоит в сдаче, посредством официального письма, документа о ратификации на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций как депозитарию Конвенции в соответствии со статьей 41.

С момента сдачи на хранение документа о ратификации государство устанавливает на международном уровне свое согласие на обязательность для него договора. Ратификация, как и другие акты выражения согласия, придает международным нормам в области прав человека, гарантированным в договоре, законную силу по отношению к данному государству и обязывает его сообщать международному сообществу о мерах, принятых для приведения своих законодательства, политики и практики в соответствие с международными стандартами. Значение этого акта неодинаково для различных стран и будет обсуждено ниже.

Некоторые государства применяют одноэтапную процедуру выражения своего согласия на обязательность, а именно **присоединение**. Она состоит из сдачи документа о присоединении на хранение депозитарию и имеет такую же юридическую силу, что и ратификация, однако, в отличие от ратификации, этой процедуре не предшествует подписание.

Организации региональной интеграции применяют процедуру, аналогичную упомянутой выше двухэтапной процедуре с подписанием организацией и последующим **официальным подтверждением**.

Государства и организации региональной интеграции могут принять решение о ратификации и/или присоединении либо к Конвенции и Факультативному протоколу к ней, либо только к Конвенции. Такое намерение должно быть выражено в оформленном и сданном на хранение документе. Предварительным условием для подписания и ратификации Факультативного протокола является подписание и ратификация Конвенции, хотя обе процедуры могут про-

исходить одновременно в рамках одной и той же церемонии подписания.

С. Оговорки, толкования и заявления

При подписании, ратификации или присоединении к Конвенции государства и организации региональной интеграции, возможно, пожелают скорректировать применение договора посредством формулирования оговорки. Венская конвенция о праве международных договоров (статья 2, пункт 1 d)) определяет оговорку следующим образом:

Одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству.

Государства могут также при подписании, ратификации или присоединении делать заявления. Заявления представляют собой изложения понимания какого-либо вопроса, содержащегося в Конвенции, или интерпретации того или иного положения.

В некоторых случаях оговорки и заявления могут служить свидетельством отсутствия у данного государства намерения осуществлять Конвенцию в полном объеме; например, государство может скрывать отсутствие такой готовности, ссылаясь на противоречия в отношении культурных принципов. В других случаях оговорки и заявления могут быть выражением обоснованной и серьезной озабоченности того

или иного государства в связи с нехваткой его национальных ресурсов, которые необходимы для выполнения вытекающих из Конвенции обязательств. Государства могут поддаться искушению и сделать оговорки для того, чтобы выиграть больше времени для осуществления. Государства могут принять решение об изменении или ограничении некоторых из более жестких положений, стремясь избежать обвинений со стороны международного сообщества в невыполнении Конвенции должным образом. Если оговорки неизбежны, важно ограничить их последствия до абсолютного минимума. В процессе мониторинга договора заслуживают внимания как расплывчатые, так и конкретные оговорки. Например, путем авторитетного толкования Комитет по правам инвалидов может ограничить оговорки, которые очевидно носят общий и неопределенный характер.

В любом случае, оговорки не следует поощрять, и, представляя данную программу, координатор должен найти способ донести эту мысль со всей ясностью и с учетом аудитории.

Статья 46 Конвенции позволяет сторонам формулировать оговорки при условии, что они не являются несовместимыми с ее объектом и целями. Государство, которое возражает против оговорки, может уведомить об этом Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь распространяет все полученные возражения. Возражения в отношении заявлений, как правило, сводятся к вопросу о том, имеет ли место всего лишь заявление о толковании или же на самом деле речь идет об оговорке, призванной изменить юридические послед-

ствия договора. Возражающее государство иногда просит, чтобы выступающее с заявлением государство уточнило свое намерение. Если выступающее с заявлением государство соглашается с тем, что вместо заявления оно делает оговорку, оно может снять свою оговорку или подтвердить, что его заявление является лишь декларацией.

После распространения оговорки другие государства-участники располагают двенадцатимесячным периодом, в течение которого они могут возразить против оговорки, начиная с даты уведомления о сделанной оговорке или даты, на которую государство или организация региональной интеграции выразили свое согласие на обязательность для них договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней. Когда какое-либо государство направляет Генеральному секретарю возражение против оговорки после окончания двенадцатимесячного периода, Генеральный секретарь распространяет его как "сообщение". Высказывание возражения против оговорки не принуждает государство снять ее. Однако оно оказывает политическое давление на сделавшее оговорку государство и может привести к добровольному снятию оговорки либо немедленно, либо по истечении определенного периода времени. Кроме того, в результате возражения против оговорки какое-либо государство может рассматривать договор как не имеющий силы между ним и государством, сделавшим оговорку, или, по крайней мере, в части, касающейся положений, к которым относится сделанная оговорка.

Органы по наблюдению за соблюдением договоров последовательно стремятся ограничить сферу применения оговорок и поощрять их снятие. Например, Комитет по

правам человека изложил свою позицию в замечании общего порядка № 24 (1994) по вопросам, касающимся оговорок, сделанных при ратификации Пакта и Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта. Опираясь на критерий, в соответствии с которым оговорки, несовместимые с объектом и целью договора, не допускаются, Комитет указывает области, в которых, по его мнению, оговорки недопустимы. К ним относятся статьи, которые содержат императивные нормы. Комитет выражает сомнения относительно приемлемости оговорок к правам, не допускающим отступлений. Кроме того, Комитет считает, что оговорки в отношении мер по созданию подкрепляющих гарантий осуществления прав, таких как средства правовой защиты, являются недопустимыми. Комитет считает, что именно ему необходимо установить, совместима ли та или иная оговорка с объектом и целью договора, отчасти потому, что, по мнению Комитета, такая задача для государств-участников является неподходящей в силу характера договоров по правам человека, а отчасти потому, что при осуществлении своих функций Комитет не может избежать этой задачи.

Заинтересованные стороны, участвующие в поддержке договорных органов, укреплении универсального периодического обзора (УПО) и/или взаимодействии с национальными органами, которые начинают или завершают процесс ратификации, должны выступать за ратификацию без каких-либо оговорок.

Наконец, важно отметить, что существующие оговорки могут быть изменены. Такое

изменение может привести к частичному снятию оговорки или же создать новые исключения или изменения в отношении правовых последствий некоторых положений (т.е. новую оговорку). Государство или организация региональной интеграции может снять любую оговорку, сделанную к Конвенции или Факультативному протоколу, в любое время. Снятие оговорки должно осуществляться в письменной форме и сопровождаться подписью главы государства, главы правительства или министра иностранных дел, или лица, имеющего полномочия для этой цели, выданные одним из этих органов. Заявления можно изменять или снимать так же, как и оговорки.

Государства-участники Конвенции сделали ряд оговорок и заявлений, некоторые из которых вызвали возражения других государств-участников.

- В связи с понятием "согласие" и его последствиями Австралия заявила о "своем понимании, согласно которому Конвенция позволяет оказывать некоторым лицам принудительную медицинскую помощь или лечение, включая меры, принимаемые для лечения психических расстройств, когда такое лечение необходимо, в качестве крайней меры и при условии соблюдения гарантий". Франция и Нидерланды заявили о своем понимании термина "согласие" и его применения: 1) согласие дает лицо, которое в состоянии дать согласие, и 2) в отношении лиц, которые не в состоянии дать свое согласие, разрешение дает их представитель, орган власти либо орган, предусмотренный законом.
- Мальта, Монако и Польша сделали оговорки и заявления, подчеркивающие, что Конвенция не должна толковаться каким-либо образом, предоставляющим индивидуальное право на аборт.
- Сирийская Арабская Республика "исходит из того", что подписание Конвенции "ни в коей мере не означает признания Израиля или установления отношений с Израилем в какой бы то ни было форме в связи с Конвенцией".
- Азербайджан заявляет, что "он не в состоянии гарантировать применение положений Конвенции на территориях, оккупированных Республикой Армения, до тех пор, пока эти территории не будут освобождены от оккупации".
- Франция и ряд других государств возразили против заявления, сделанного Исламской Республикой Иран в целях исключения применения тех положений Конвенции, которые считаются несовместимыми с иранскими законами. По мнению Франции, Исламская Республика Иран сделала "оговорку общего и неопределенного характера. Эта оговорка является расплывчатой, так как в ней не указаны соответствующие положения Конвенции или внутреннего законодательства, которым Исламская Республика Иран желает отдать предпочтение. Следовательно, она не позволяет другим государствам-участникам судить о степени готовности Исламской Республики Иран выполнять свои обязательства по Конвенции, что может подорвать ее эффективность".
- Австрия, Чешская Республика, Нидерланды, Португалия, Словакия и Швеция возразили против оговорки, сделанной Сальвадором, который выразил готовность подписать Конвенцию "при том условии, что ее положения не нанесут ущерба и не нарушат какие-либо из пра-

вил, принципов и норм, закрепленных в Конституции Республики Сальвадор, особенно в перечислении ее принципов". По мнению этих государств, такая оговорка несовместима с объектом и целями Конвенции, поскольку в ней не определяется степень отступления от обязательств.

- Чешская Республика, Португалия, Испания и Швеция возразили против заявления Таиланда относительно толкования им статьи 18 Конвенции в соответствие со своими национальными законами, правилами и практикой. Оговорка оставляет неясным вопрос о том, в какой мере Таиланд считает себя связанным обязательствами по статье 18, и ставит под сомнение приверженность Таиланда предмету и целям Конвенции в отношении прав, связанных со свободой передвижения и гражданством.

D. Просветительно-воспитательная работа и обучение

После того, как международная ратификация состоялась, государство выразило согласие на обязательность для него договора и вступления Конвенции в силу для него. Тем не менее не следует полагать, что Конвенция автоматически становится частью его национального законодательства.

Существует два основных способа включения договоров во внутреннюю правовую систему, как правило, определяемых правовыми традициями, что часто находит отражение в национальных конституциях.

Страны, придерживающиеся *монистической* доктрины, исходят из того, что

внутреннее законодательство и международное право образуют единую правовую систему. Нет необходимости переносить нормы международного права в национальное законодательство. Акт о ратификации международного соглашения сразу включает его в национальное законодательство. Нормы международного права могут непосредственно применяться национальным судьей, а граждане могут прямо ссылаться на них, как если бы речь шла о национальных законах. Судья может объявить национальную норму не имеющей силы, если она противоречит международным нормам. В некоторых государствах международное право всегда имеет приоритет, в то время как другие следуют принципу *lex posterior*. В некоторых государствах-участниках Конвенции, таких как Аргентина, Чили, Коста-Рика, Хорватия, Венгрия, Мали, Нигер, Катар, Словения и Испания, положения Конвенции имеют прямые юридические последствия для национальной правовой системы и, в принципе, могут применяться напрямую, в том числе в судах общей юрисдикции. В связи с другими договорами по правам человека, такими как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, граждане обращались в суд с заявлениями о нарушении договорных прав и получали компенсацию или возмещение.

В странах, которые следуют *дуалистической* концепции, международные и национальные правовые системы рассматриваются как отдельные. Международные договоры по правам человека, участниками которых являются эти государства, не имеют силы как таковые в рамках их внутренних правовых систем, и для включения договора во внутреннее право должно быть принято внутреннее законодательство. Хотя некоторые государства-участники внесли

поправки в свое законодательство для обеспечения соблюдения Конвенции, судя по всему, предпринятые до сих пор шаги не придают нормам Конвенции прямого действия во внутригосударственной правовой системе.

Если страна с дуалистической доктриной не переносит международный договор в национальное законодательство, например, по неосмотрительности или из-за того, что ратификация/присоединение преследовали чисто политические цели, перспективы его реализации будут оставаться неопределенными. Если государство не переносит Конвенцию в национальное законодательство после ее ратификации, те, кто в наибольшей степени нуждаются в применении ее положений, не смогут пользоваться ее защитой. К числу дуалистических стран относятся в частности Австралия, Канада, Индия, Кения, Малави, Южная Африка, Соединенное Королевство и Замбия.

Договорные органы по правам человека нередко рекомендуют включать их договоры во внутреннюю правовую систему, с тем чтобы полностью реализовать их потенциал. Например, в своем замечании общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, Комитет по правам человека, отмечая, что, хотя в Международном пакте о гражданских и политических правах нет прямого требования об инкорпорировании государствами-участниками положений Пакта, выразил мнение о том, что "гарантируемые в Пакте права могут быть лучше защищены в государствах, в которых Пакт автоматически или через соответствующую процедуру инкорпорации становится частью внутренней правовой системы", и предложил госу-

дарствам-участникам действовать соответствующим образом.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил аналогичную точку зрения в своем замечании общего порядка № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве: "имеющие обязательную юридическую силу международные стандарты в области прав человека должны иметь прямое и непосредственное применение во внутренней правовой системе", и, "хотя Пакт формально не обязывает государства инкорпорировать содержащиеся в нем положения во внутреннее право, такой подход является желательным".

Даже в тех странах, где необходимо, чтобы в законодательстве упоминалось или воспроизводилось содержание договора, судьи в некоторых случаях разработали инновационные способы использования международных стандартов. Например, хотя Южная Африка не является участником Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ее Конституционный суд использовал замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, с тем чтобы дать толкование контекста экономических, социальных и культурных прав в Конституции Южной Африки.

Е. Иерархия Конвенции в правовой системе государств

В государствах, где Конвенция имеет прямое применение, установлены различные уровни иерархии национальных законов. Коста-Рика, например, признает конвенции на том же уровне, что и Конституцию. В Аргентине в парламент был вне-

сен законопроект, предусматривающий, что Конвенция будет признана на конституционном уровне, как и другие договоры о правах человека. В ряде государств, таких как Хорватия, Мали, Мексика и Нигерия, международные договоры по правам человека, участниками которых они являются, рассматриваются как стоящие над национальными законами.

К договорным органам по правам человека часто обращаются с просьбой внести ясность в вопрос относительно места их договоров во внутренней правовой иерархии. Они также неоднократно выражали признательность государствам, которые признали за договорами по правам человека конституционный статус, что делается далеко не всегда.

В своем замечании общего порядка № 31 (2004) Комитет по правам человека прямо указал на важный статус международных договоров по правам человека, который "проистекает непосредственно из содержащегося в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров принципа, в соответствии с которым государство-участник "не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Он отметил, что этот принцип "работает и на то, чтобы не дать государствам-участникам возможности ссылаться на положения конституционного права или других отраслей внутреннего права для оправдания несоблюдения или невыполнения обязательств по договору".

Оговорки, сделанные государствами, которые не признают примата Конвенции о правах инвалидов, в случае коллизии между ее положениями и их конституционными

нормами или национальным законодательством могут создавать проблемы с точки зрения статьи 27 Венской конвенции. Следовательно, даже государства с дуалистической системой должны, как минимум, не приводить национальное законодательство в качестве причины несоблюдения Конвенции, даже если на Конвенцию нельзя непосредственно ссылаться в национальных судах без дополнительного акта парламента.

F. Содействие ратификации: роли различных участников

Исполнительная ветвь власти

- ✓ Проконсультироваться с отраслевыми министерствами
- ✓ Назначить инстанцию, курирующую процесс ратификации
- ✓ Провести национальные консультации
- ✓ Пересмотреть законы и политику
- ✓ Выявить любые пробелы в защите
- ✓ Провести анализ национальных интересов
- ✓ Сделать ратификацию национальной задачей
- ✓ Выявить эффективную практику в регионе
- ✓ Запросить помощь со стороны Организации Объединенных Наций
- ✓ Другие шаги?

Парламент

- ✓ Убедиться в том, что правительство намерено ратифицировать Конвенцию
- ✓ Использовать парламентскую процедуру для поощрения ратификации, например вопросы к министру
- ✓ Внести законопроект от имени частного лица

- ✓ Поощрять парламентские дебаты
- ✓ Мобилизовать общественное мнение
- ✓ Препятствовать оговоркам и заявлениям
- ✓ Повышать осведомленность о Конвенции и процессе ратификации
- ✓ Содействовать ратификации Конвенции и Факультативного протокола к ней
- ✓ Дополнительные шаги?

Гражданское общество

- ✓ Сформировать коалицию в поддержку ратификации
- ✓ Наладить связи с международными организациями гражданского общества
- ✓ Наметить основные этапы и разработать стратегию лоббирования
- ✓ Развернуть кампанию по информированию СМИ
- ✓ Провести национальную конференцию
- ✓ Обеспечить и изыскать финансирование для реализации программы в поддержку ратификации
- ✓ Встретиться с представителями парламента, профильных министерств, национального правозащитного учреждения и т.д.
- ✓ Обсудить вопрос о ратификации с сообществом доноров
- ✓ Узнать, что делает Организация Объединенных Наций
- ✓ Дополнительные шаги?

Национальное правозащитное учреждение

- ✓ Провести исследование по вопросу о правах инвалидов

- ✓ Затрагивать вопрос о ратификации в ежегодных докладах парламенту
- ✓ Выпускать пресс-релизы в поддержку ратификации
- ✓ Проводить просветительно-воспитательную работу в обществе
- ✓ Сотрудничать с организациями инвалидов по вопросам ратификации
- ✓ Обеспечить собственный потенциал в вопросах, связанных с Конвенцией
- ✓ Дополнительные шаги?

Страновая группа Организации Объединенных Наций

- ✓ Обсудить ратификацию с партнерами в правительстве
- ✓ Изучать эффективную практику в регионе
- ✓ Повышать осведомленность о Конвенции
- ✓ Давать экспертные консультации правительству и партнерам из гражданского общества
- ✓ Оказывать техническую помощь национальным координационным механизмам и национальным правозащитным учреждениям
- ✓ Обсудить вопрос о ратификации с международным сообществом
- ✓ Поддержать процесс ратификации с помощью сообщений СМИ
- ✓ Разработать программу поддержки ратификации
- ✓ Поддерживать и поощрять участие организаций гражданского общества, в особенности организаций инвалидов
- ✓ Дополнительные шаги?

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 4 – МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

Введение

Каких мер по осуществлению требует Конвенция?

Подпункт а) пункта 1 статьи 4 указывает в общих чертах меры по осуществлению, необходимые для полной реализации прав инвалидов без какой-либо дискриминации. Он требует от государств:

Принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в настоящей Конвенции.

Необходимо подчеркнуть как минимум три аспекта данного подпункта. Прежде всего, в статье говорится о принятии "**всех**" надлежащих мер. Это означает, что реализация должна быть комплексной в том смысле, что она должна охватывать все возможные меры, имеющие отношение к Конвенции. Статья 4 определяет некоторые из этих мер, которые будут подробнее рассмотрены ниже. Кроме того, Конвенция по большей части излагает конкретные меры по осуществлению применительно к конкретным правам. Достаточно взглянуть на любую статью, чтобы понять, какого рода меры необходимы для осуществления Конвенции на практике. Ссылку на "все" надлежащие меры также можно понимать как средство обеспечения определенной гибкости: иными словами, предусмотрены все возможные варианты, и различные государства могут определить

различные варианты осуществления с учетом своих правовых и культурных условий.

Во-вторых, в статье говорится обо всех "**надлежащих**" мерах. Другими словами, меры должны быть надлежащими в свете принципов и обязательств Конвенции. Они должны уважать Конвенцию и поощрять её принципы. Они должны быть согласованы с ней.

В-третьих, в статье речь идет конкретно о законодательных и административных мерах, но упоминаются также и "**иные**" меры. Эта же формулировка используется и в других международных договорах по правам человека. В то время как законодательные и административные меры играют важную роль в деле реализации международного договора, меры по осуществлению договоров по правам человека в полном объеме выходят далеко за рамки законодательных и административных мер и охватывают образование, финансирование, развитие, социальные программы, институциональное строительство, судебные меры и многое другое. Следовательно, такие меры должны носить широкий характер, для того чтобы Конвенция могла осуществляться эффективным образом. Узкое понимание договора как требующего только законодательных мер (например, без принятия мер по финансированию) может привести к принятию хороших законов, которые не применяются.

Можно предложить целый ряд мер по осуществлению, например:

- назначение курирующих инстанций, координационных механизмов и других учреждений в системе государственных органов в поддержку осуществления Конвенции;
- обеспечение того, чтобы принимаемые законы и бюджеты соответствовали положениям Конвенции;
- обеспечение того, чтобы законы, директивные меры и учреждения полностью финансировались;
- предоставление услуг с учетом нужд инвалидов;
- повышение осведомленности о Конвенции;
- подготовка специалистов;
- проведение научных исследований, сбора данных, анализа и обследований по вопросам прав инвалидов;
- исследования и разработка технологий, обеспечивающих доступность;
- обеспечение эффективных средств правовой защиты в случаях, когда права не соблюдаются.

В этой учебной программе рассматривается ряд мер по осуществлению от реформы законодательства, для того чтобы законы и директивные меры были направлены на соблюдение Конвенции, до предоставления надлежащих услуг и создания учреждений.

Многие из мер по осуществлению, рассматриваемых в данной программе, требуют времени и ресурсов. Многие участники захотят узнать, какие практические шаги они могли бы предпринять сразу после

ратификации или даже после обучения. Следовательно, прежде чем рассматривать каждую меру по осуществлению более подробно, стоит рассмотреть несколько неотложных мер, которые могут быть приняты, с тем чтобы начать процесс осуществления. К ним относятся:

- ✓ назначение в правительстве курирующей инстанции по Конвенции;
- ✓ назначение координаторов в профильных министерствах;
- ✓ организация коалиций гражданского общества в поддержку Конвенции, в том числе организаций инвалидов, или присоединение к ним;
- ✓ выпуск пресс-релиза в связи с ратификацией Конвенции;
- ✓ распространение Конвенции на местных языках и в доступных форматах;
- ✓ информационно-пропагандистская деятельность в поддержку осуществления на национальном, региональном и местном уровнях;
- ✓ пересмотр законов, директив и бюджетов;
- ✓ повышение осведомленности среди специалистов (поставщиков услуг, юристов, судей, государственных служащих, парламентариев...);
- ✓ содействие обеспечению доступности государственных объектов/услуг;
- ✓ проведение базового исследования о положении инвалидов в стране;
- ✓ выявление пробелов в плане понимания Конвенции или возможностей по ее осуществлению.

А. Создание учреждений для осуществления

Учреждения, необходимые в соответствии с Конвенцией (статья 33)

Прежде чем приступить к более детальному рассмотрению различных мер по осуществлению, стоит кратко остановиться на статье 33, в которой изложены три наиболее важные из них (см. также учебную программу б): курирующие инстанции, координационные механизмы и независимые механизмы мониторинга.

Курирующие инстанции: пункт 1 статьи 33 предусматривает назначение в правительстве одной или нескольких инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением Конвенции. Конвенция не определяет, кто может выступать в качестве курирующей инстанции (министерство, департамент в министерстве, один человек и т.д.).

Координационные механизмы: тот же пункт рекомендует государствам-участникам должным образом изучить возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия работе, связанной с осуществлением Конвенции. Хотя такой механизм создавать не обязательно, он может оказаться полезным в плане обеспечения согласованной деятельности всех министерств и органов управления всех уровней (центрального, регионального и местного) в деле осуществления Конвенции, с тем чтобы вопросы инвалидности не становились исключительной прерогативой какого-то одного министерства (например, здравоохранения или социальных вопросов).

Курирующие инстанции и координационные механизмы обеспечивают наличие в стране структуры, постоянно несущей ответственность за осуществление Конвенции. Само по себе это не обязательно приведет к эффективному процессу осуществления: курирующая инстанция и/или координационный механизм также должны иметь финансовую поддержку, чтобы наблюдать за осуществлением, а также располагать соответствующим опытом. Эффективное участие инвалидов и представляющих их организаций должны также способствовать эффективной деятельности курирующих инстанций и координационных механизмов. Без эффективных курирующих инстанций и/или координационных механизмов может сложиться такая ситуация, когда никто не будет нести ответственность за перенос стандартов Конвенции с международного уровня на национальный, с тем чтобы наполнить их реальным содержанием.

Некоторые вопросы, на которые следует обратить внимание:

- ✓ убедитесь, что курирующая инстанция и/или координационный механизм прямо предусмотрены, например, в законе;
- ✓ убедитесь, что курирующая инстанция и/или координационный механизм достаточно укомплектованы кадрами;
- ✓ убедитесь, что курирующая инстанция и/или координационный механизм располагают финансовыми средствами для выполнения своих задач;
- ✓ убедитесь, что курирующая инстанция и/или координационный механизм достаточно близки к директивным органам, располагающим необходимыми полномочиями, с тем чтобы рекоменда-

ции по осуществлению и координации выполнялись;

- ✓ убедитесь, что курирующая инстанция и/или координационный механизм не включены в состав министерства или ведомства, наделенных относительно слабыми полномочиями, а если это так, убедитесь, что курирующая инстанция находится на достаточно высоком уровне, предполагающем наличие полномочий по принятию мер, и через эффективный координационный механизм поддерживает связь с другими соответствующими министерствами, с тем чтобы связанные с Конвенцией действия доводились до сведения всех правительственных органов;
- ✓ уточните круг ведения курирующей инстанции, дабы убедиться в том, что она призвана содействовать осуществлению, но не является единственным государственным учреждением, на которое возложена ответственность за Конвенцию (последствием чего может стать не всесторонняя актуализация прав инвалидов, а оттеснение Конвенции и процесса её осуществления на задний план);
- ✓ Наделить курирующую инстанцию и/или координационный механизм кругом ведения, уточнив их соответствующие функции.

Некоторыми первоначальными задачами курирующей инстанции могли бы стать:

- ✓ подготовка проектов законов и стратегий в качестве первого шага по пути правовой реформы;
- ✓ распространение информации по вопросу о ратификации других органов правительства (других министерств, парламента и т.д.);

- ✓ оповещение организаций инвалидов и более широких кругов гражданского общества в качестве первого шага к проведению эффективных консультаций по вопросам осуществления;
- ✓ создание межведомственной рабочей группы по Конвенции;
- ✓ установление контактов с правительственными органами власти на других уровнях, например местном или государственном;
- ✓ составление перечня мер и распределение задач по их осуществлению между министерствами;
- ✓ обеспечение выделения бюджетных средств для своей деятельности в плане работы на следующий год;
- ✓ проведение национальной конференции или консультаций;
- ✓ налаживание контактов с организациями средств массовой информации для освещения действий правительства по практическому осуществлению Конвенции;
- ✓ перевод Конвенции на местные языки;
- ✓ ознакомление с руководящими принципами подготовки докладов Комитету.

Независимые механизмы мониторинга: в пункте 2 статьи 33, с другой стороны, основное внимание уделено учреждению структуры для наблюдения за осуществлением Конвенции. Он требует от государств поддерживать, укреплять, назначать или учреждать один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции. Важно отметить, что при создании таких механизмов государства должны принимать во внимание "принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека", иначе

известные как Парижские принципы. Другими словами, эти механизмы должны соответствовать согласованным на международном уровне стандартам независимости, плюрализма и деятельности.

Другие учреждения, имеющие отношение к осуществлению

Суды: Государства-участники также обязаны поощрять соответствующую подготовку по вопросам Конвенции для работников судебной системы в соответствии со статьей 13. "Чтобы содействовать обеспечению инвалидам эффективного доступа к правосудию, государства-участники способствуют надлежащему обучению лиц, работающих в сфере отправления правосудия, в том числе в полиции и пенитенциарной системе". Обучение должно включать подготовку судей и адвокатов в области прав инвалидов и международных обязательств государств по Конвенции, с тем чтобы дела рассматривались в соответствии с международным правом. Кроме того, суды должны быть физически доступны для инвалидов, а их информация должна быть также доступна (документы на азбуке Брайля, веб-сайты, использующие форматы, которые позволяют отображать текстовую информацию для чтения на брайлевских дисплеях, сурдоперевод в зале суда и т.д.).

Парламенты: парламенты играют важнейшую роль в осуществлении Конвенции путем принятия законодательства, а также возложения на исполнительную власть ответственности за политику и стратегии, а также предоставление услуг. Парламенты играют важную роль и в бюджетном процессе. Хотя в тексте Конвенции парламенты не упоминаются, их укрепление за счет мер по обеспечению их доступности и повышения осведомленности парламентариев о

правах инвалидов как ключевых субъектов может оказать потенциально заметное влияние на процесс осуществления Конвенции.

Участие гражданского общества

Конвенция также предусматривает, что **гражданское общество**, в особенности инвалиды и представляющие их организации, должны в полной мере участвовать во всех аспектах этого процесса мониторинга, так же, как и быть вовлечены в разработку и реализацию политики, программ и законодательства по осуществлению Конвенции в соответствии со статьей 4.

Эта ссылка на гражданское общество затрагивает как минимум два вопроса:

- a) гражданское общество, в особенности инвалиды и представляющие их организации, должны быть вовлечены в процесс мониторинга, проводимый независимым механизмом мониторинга, который создается в соответствии со статьей 33 (и в идеале также в работу курирующих инстанций и координационных механизмов);
- b) само гражданское общество призвано участвовать в наблюдении за осуществлением Конвенции независимо от других механизмов, создаваемых в соответствии со статьей 33.

В. Законы, меры политики и бюджеты

Правовая реформа

Обязанность по изменению законов

Подпункт b) пункта 1 статьи 4 Конвенции обязывает государства-участники "при-

нимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными".

Кроме того, государства обязуются принимать надлежащие законодательные и административные меры, а в подпункте с) пункта 1 статьи 4 учитывать во всех стратегиях защиту и поощрение прав человека инвалидов.

Следовательно, важным шагом в осуществлении Конвенции является всеобъемлющий обзор национальной законодательной и нормативно-правовой базы таким образом, чтобы:

- изменить или отменить дискриминационные законы;
- принять новые законодательные меры для обеспечения осуществления Конвенции в будущем.

Обзор существующих законов (и директивных положений) является обязанностью, которая распространяется на все государства-участники. Даже в тех государствах, в которых Конвенция применяется автоматически, возникнет необходимость обеспечения того, чтобы все соответствующие национальные законы, в том числе относящиеся к региональному или обычному праву, были приведены в соответствие с положениями Конвенции.

Совокупность факторов, способствующих обеспечению соблюдения

Аспекты статьи 4 и других положений Конвенции определяют некоторые из фак-

торов, которые необходимо учитывать при обзоре и реформе законов:

- ✓ включение во внутреннее законодательство прямых ссылок на Конвенцию, в результате чего устанавливается конкретная связь между международными и национальными стандартами, а различные стандарты Конвенции становятся частью национального законодательства;
- ✓ обеспечение того, чтобы понимание понятия "инвалидность" соответствовало социальному/правозащитному пониманию этого термина, как это предусмотрено в Конвенции. Другими словами, необходимо убедиться, что "инвалидность" рассматривается как результат взаимодействия между "дефектом" индивида и неблагоприятной средой;
- ✓ определение понятия "дискриминация" в соответствии с Конвенцией. Статья 2 определяет "дискриминацию по признаку инвалидности" в широком смысле. Она включает в себя различия, исключения или ограничения, целью или результатом которых является умаление или отрицание прав инвалидов. Это весьма широкое понимание дискриминации, которое требует, как минимум, запрещения дискриминации по признаку инвалидности во всех областях, а также принятия правовых мер в первую очередь для недопущения дискриминации, а также мер по поощрению равенства между инвалидами и людьми без инвалидности;
- ✓ обзор всех соответствующих законов, а не только законодательства, специально или исключительно относяще-

гося к правам инвалидов. Это важно, поскольку многие области права и политики могут оказывать влияние на осуществление прав инвалидов, даже если в них не упоминаются инвалидность или инвалиды. Можно рассмотреть следующие области права:

- конституция
- законы и нормативные акты по вопросу о недискриминации
- сводное законодательство и нормативные акты по вопросу об инвалидности
- положения об опеке
- уголовное право
- законы и стратегии в области образования
- законы и стратегии в области здравоохранения
- законы и стратегии по вопросам социальной защиты
- законы и стратегии в области строительства
- законы и стратегии по вопросам труда
- законы и стратегии по вопросам неприкосновенности частной жизни
- избирательные законы и нормативные акты
- законы и стратегии в сфере миграции
- законы и стратегии по вопросам защиты детей
- законы об интеллектуальной собственности
- ✓ определение обладателей прав; в частности, следует убедиться в том, что многообразие инвалидности уважают и

что законодательство об инвалидах не исключает никаких "обладателей прав". Следовательно, должно быть ясно, что внутреннее законодательство и стратегии защищают лиц с физическими недостатками, психическими или психосоциальными расстройствами, отклонениями в умственном развитии или ограниченными способностями к восприятию (например, лиц, которые являются глухими, слепыми или слепоглухими);

- ✓ определение ответственных лиц, в том числе на различных уровнях власти, а также частных субъектов и их четко установленных обязанностей. В этой связи необходимо выделить два аспекта:

- обеспечение того, чтобы реформа охватывала все уровни власти: местный, провинциальный, а также центральный. Подпункт d) пункта 1 статьи 4 требует от государств обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с Конвенцией. Государственные органы включают в себя не только центральные власти, но и областные и местные органы власти, которые часто играют важную роль в таких областях, как оказание услуг инвалидам;
- обеспечение регулирования частного сектора. Подпункт e) пункта 1 статьи 4 требует от государств принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия. Частные лица, а также организации/предприятия имеют обязанности перед инвалидами – как

минимум они обязаны не допускать дискриминации по отношению к ним.

- ✓ определение институциональных рамок для поощрения и защиты прав инвалидов. В статье 33 излагаются три механизма для осуществления и мониторинга: курирующие инстанции в правительстве, координационные механизмы в правительстве и независимые механизмы для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции. Другие учреждения, такие как парламентские комитеты и судебные органы, также в состоянии выполнять определенные функции, которые можно определить в законодательстве;
- ✓ подготовка подзаконных нормативных актов, административных и бюджетных мер. Это имеет основополагающее значение для успеха правовой реформы. Во многих случаях довольно трудно, а порой и невозможно выполнять основное законодательство в отсутствие указаний о том, как его следует выполнять, или же без финансовых и людских ресурсов.

Уместно отметить, что должны преобладать более высокие стандарты защиты: если положения Конвенции по некоторым вопросам менее эффективны, чем закон, применяемый в данном государстве в настоящее время, то, несомненно, должны применяться национальные стандарты. В ходе консультаций с организациями инвалидов в Австралии было заявлено, что Конвенция потенциально устанавливает разные стандарты соблюдения применительно к государственным и негосударственным субъектам (т.е. более низкий уровень для негосударственных субъектов). С учетом активной роли частного сектора в предоставлении товаров и услуг общественного

потребления в Австралии, например, в разработке и предоставлении специально для инвалидов услуг, вспомогательных средств и приспособлений, а также в формировании социальных установок, ОИ призвали правительство Австралии сделать заявление о том, что Австралия не будет ограничиваться "содействием", "поощрением" или "побуждением" негосударственных субъектов к тому, чтобы соблюдать права, изложенные в Конвенции, но, возможно, в некоторых ситуациях потребует от частного сектора взять на себя выполнение определенных обязанностей на той же основе, что и государственные субъекты.

Обеспечение эффективных средств правовой защиты

С тем чтобы наполнить права реальным содержанием, для борьбы с их нарушениями должны быть доступны эффективные средства правовой защиты, а законодательство должно гарантировать полномочия судов и других трибуналов получать жалобы на несоблюдение прав. Это требование подразумевается в Конвенции и неизменно встречается в контексте других основных договоров по правам человека. Важно, чтобы инвалиды, которые страдают от дискриминации во всех областях, имели доступ к правосудию. Следовательно, средства правовой защиты должны охватывать все права человека – гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права. Право на судебную защиту в случае нарушения прав должно быть предусмотрено законом, и в законодательстве должны быть определены средства, с помощью которых предоставляется правовая защита.

При обсуждении таких средств часто первым, что приходит на ум, являются сред-

ства судебной защиты. Преимущества в этом отношении может иметь монистическая концепция. Ратифицировав Конвенцию, государство с монистической системой автоматически будет связано ее принципами и целями. Граждане этого государства, в том числе инвалиды, которым было отказано в конкретных правах, например, по той причине, что внутреннее законодательство содержит неэффективные положения по данному вопросу, могут сослаться на Конвенцию в национальном суде и просить судью применить положения Конвенции путем вынесения решения о том, что национальное законодательство в данном случае не имеет силы. Судье не придется ждать переноса положений Конвенции в национальное законодательство: договор был ратифицирован, и его положения, в принципе, имеют прямое действие. Естественно, монистический подход будет иметь преимущество при том условии, что национальные судьи являются компетентными и знакомы с международными стандартами и правами человека.

Даже в тех государствах, где Конвенция не имеет прямого применения, ратификация Конвенции или присоединение к ней побуждает судей применять внутреннее законодательство таким образом, чтобы это соответствовало положениям Конвенции. Переноса положения Конвенции в национальное законодательство, дуалистические государства уполномочивают суды применять Конвенцию в выносимых ими решениях.

Тем не менее важно рассмотреть и другие средства. Во-первых, другие средства могут оказаться более подходящими. Например, проблемы, возникающие в сфере оказания услуг, эффективнее реша-

ются в трибуналах по защите прав потребителей или через такие административные механизмы, как национальные комиссии по правам человека, омбудсменов, комиссии по вопросам равенства, уполномоченных по вопросам инвалидности и т.д. К ним гораздо легче получить доступ даже без адвоката, и такой путь может оказаться дешевле и проще. Кроме того, в некоторых случаях более предпочтительными могут стать посредничество и арбитраж, так как они могут носить менее конфронтационный характер и базироваться на решениях (средствах защиты), которые приемлемы для всех сторон. Инспекторы труда и школьные инспекторы могут использоваться для привлечения работодателей и специалистов в сфере образования к ответственности и, как следствие, принятия решений (обеспечения средств защиты), которые реализуются быстрее, обходятся дешевле и, в конечном счете, оказываются эффективнее судебных средств правовой защиты.

Во-вторых, другие средства правовой защиты могут быть более практичными и надежными. В некоторых странах судебная система не выполняет свои функции или не располагает достаточными ресурсами для обеспечения доступа к правосудию. В таких ситуациях люди могут не доверять судебной системе и избегать подачи жалоб в связи с отказом в их правах. Более доступные средства защиты могут предложить альтернативы процедурам, не оставляющим особых надежд на гражданско-правовую защиту.

В-третьих, традиционные формы правосудия могут быть предпочтительнее, особенно в бедных сельских районах. Во многих странах наблюдается нехватка трибуналов и судов в районах, находящихся за пределами столичного округа и основ-

ных городских центров. Эта ситуация имеет особое значение для инвалидов, проживающих в отдаленных районах. Бедность или крайняя нищета могут сказаться на этих районах столь негативным образом, что это лишает их возможности свободно передвигаться и отправляться в городские районы за правовой или иной поддержкой. В то же время для инвалидов традиционные системы не всегда являются наиболее приемлемым средством из-за стигматизации и предрассудков. Их решения могут отражать традиционные устои, которые приводят к изоляции инвалидов или неравному обращению с ними. Поэтому программы просветительно-воспитательной работы должны охватывать традиционные органы власти, в том числе старейшин и лидеров общин, объединяя элементы недискриминации и возможности использования местных средств правовой защиты.

Соответствующие субъекты

Кто должен быть привлечен к обзору и реформированию законодательства? Вот далеко не исчерпывающий перечень:

- ✓ парламентские комитеты, например комитеты по правам человека;
- ✓ Министерство юстиции или Генеральная прокуратура;
- ✓ отраслевые министерства, в частности по социальным вопросам, здравоохранению, образованию, вопросам труда, внутренним дел и т.д.;
- ✓ курирующие инстанции и координационные механизмы;
- ✓ национальное правозащитное учреждение, комиссия по вопросам равенства, омбудсмен и т.д.;
- ✓ организации инвалидов;

- ✓ другие организации гражданского общества, такие как правозащитные НПО, НПО по вопросам развития и т.д.;
- ✓ учреждения Организации Объединенных Наций, региональные правозащитные организации, такие как Совет Европы, Африканская комиссия, Межамериканская комиссия и т.д.;
- ✓ международные эксперты по Конвенции;
- ✓ ученые;
- ✓ международные агентства по вопросам развития.

Процесс

Каждое государство будет разрабатывать свой собственный процесс проведения законодательной и нормативно-правовой реформы. Тем не менее следование определенным принципам будет гарантировать включение в такой процесс инвалидов и других соответствующих субъектов, а также его эффективность.

Важно отметить, что, как подчеркивается в пункте 3 статьи 4, государства должны консультироваться с инвалидами и активно привлекать их через представляющие их организации к разработке и применению законодательства и стратегий, направленных на осуществление Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений, по вопросам, касающимся инвалидов. Поэтому их участие должно лежать в основе всего процесса законодательной и нормативно-правовой реформы.

Можно предложить следующие *шаги* по обзору и реформе законодательства:

- ✓ определение всех законов, имеющих прямое или косвенное отношение к Конвенции (см. следующий раздел);

- ✓ обзор законов на предмет их согласованности с Конвенцией;
- ✓ проведение анализа национальных интересов, в том числе открытых консультаций;
- ✓ проведение публичных слушаний в парламенте;
- ✓ оценка видов необходимого законодательства, например, всеобъемлющий закон об инвалидности и/или закон о недискриминации и/или отраслевые законы, включая положения о правах инвалидов;
- ✓ подготовка поправок к законодательству;
- ✓ обсуждение поправок в парламенте;
- ✓ рассмотрение вопроса о разработке и осуществлении национального плана действий в области прав человека;
- ✓ принятие подзаконных актов/нормативных положений;
- ✓ обеспечение финансирования новых положений;
- ✓ отражение этого процесса и поправок в первоначальном докладе Комитету по правам инвалидов.

Стратегии

Законы воплощают международные обязательства в национальной нормативно-правовой базе и часто приводят к реальному улучшению положения в области прав человека на местах.

Однако во многих случаях для ускорения процесса осуществления важную роль могут играть стратегии. В законах изложены права и обязательства, тогда как стратегии могут предусматривать шаги по достижению в намеченные сроки целей, что позволяет

выполнять эти обязательства. Стратегии особенно эффективны в деле постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав. При этом они применимы и в отношении гражданских и политических прав (например, в целях совершенствования отправления правосудия). Многие стратегии имеют прямое отношение к Конвенции, а именно:

- ✓ национальная стратегия в области развития (или стратегия сокращения масштабов нищеты);
- ✓ стратегии отраслевого развития (здравоохранение, образование, социальная защита, уязвимые общины и т.д.);
- ✓ национальная стратегия и план действий в области прав человека;
- ✓ стратегия и план действий по обеспечению прав инвалидов;
- ✓ план мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них.

Стратегии являются не единовременным мероприятием, а рассчитаны на определенный срок:

- **Предварительная оценка:** такая оценка требуется для того, чтобы определить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. Например, необходимо проанализировать национальную стратегию в области развития, с тем чтобы определить, учитываются ли в программах развития права инвалидов, является ли развитие доступным для них, не приводят ли программы развития к непреднамеренному созданию дополнительных препятствий (например, путем строительства школ без соответствующих средств обеспечения беспрепятственного доступа) и т.д.

- **Разработка:** на основании предварительной оценки должна быть разработана стратегия. Следует определить достижимые критерии и показатели. В ходе разработки необходимо обеспечить максимально возможное число увязок с конкретными положениями Конвенции. Так, стратегия в области образования должна быть увязана со статьей 24, с тем чтобы в ней прямо признавалось право на инклюзивное образование и предусматривалась подготовка преподавателей по применению инклюзивных методов обучения, а также оказанию конкретных образовательных услуг инвалидам, таких как поддержка в ходе обучения, применение материалов с использованием азбуки Брайля и владение жестовым языком. Инвалиды и представляющие их организации должны привлекаться на всех этапах разработки стратегии.
 - **Принятие:** директивные органы должны принять стратегию и опубликовать ее. Весьма большое значение имеет прозрачность. Она позволяет гражданскому обществу, в том числе инвалидам, определить, в какой степени процессы консультаций действительно повлияли на стратегию, и способствует осуществлению, потому что все знают об этом процессе и могут поддержать его.
 - **Реализация:** процесс осуществления должен идти в соответствии со стратегиями и планом действий. При этом должны уважаться принципы Конвенции: следует избегать дискриминации (вовлекать инвалидов, а не создавать новые барьеры, уважать многообразие инвалидности, например, физические недостатки, психические или психосоциальные расстройства, отклонения в умственном развитии или ограничен-
ные способности к восприятию); этот процесс должен характеризоваться максимальным участием заинтересованных лиц; он должен быть прозрачным и подотчетным; он должен содействовать равенству между мужчинами и женщинами и т.д.
 - **Оценка:** необходимо проводить обзор процесса осуществления для изучения того, были ли соблюдены критерии. Оценка важна сама по себе, так как позволяет увидеть, что получилось, а что нет, и соответствующим образом доработать стратегию. Кроме того, оценка может дать полезные сведения для подготовки докладов государства Комитету.
- Во многом это соответствует тому, что известно как подход, основанный на правах человека. Этот подход состоит из трех основных элементов:
- ✓ в нем подчеркивается участие, недискриминация, прозрачность и подотчетность. Конвенция укрепляет эти принципы и добавляет другие (см. статью 3), например, включение, уважение самостоятельности, доступность, уважение особенностей и уважение развивающихся способностей детей;
 - ✓ он прямо увязывает стратегии с соблюдением стандартов в области прав человека (например, мерами по содействию инклюзивному образованию, бесплатному и обязательному начальному образованию);
 - ✓ его цель состоит в том, чтобы стратегии укрепляли способность правообладателей заявлять о своих правах и возможности уполномоченных на то органов выполнять свои обязанности.

Рекомендации Всемирного доклада об инвалидности по национальным стратегиям и планам действий

Всемирный доклад об инвалидности¹⁰ содержит девять рекомендаций. Они воспроизводятся здесь для того, чтобы показать, как Конвенция может осуществляться во всех странах мира. В то же время это не единственные шаги, которые государствам необходимо предпринять для осуществления Конвенции.

Некоторые рекомендации касаются законодательной и нормативно-правовой реформы.

Рекомендация 3: Принять национальную стратегию и план действий в поддержку инвалидов

[...] Национальная стратегия в поддержку инвалидов предусматривает обобщенное и всестороннее долгосрочное видение путей повышения благосостояния инвалидов и должна охватывать как основные направления политики и программные области, так и конкретные услуги в интересах инвалидов.

Разработка, осуществление и мониторинг национальной стратегии должны объединить весь спектр секторов и заинтересованных сторон [...].

Стратегия и план действий должны опираться на анализ ситуации с учетом таких факторов, как распространенность инвалидности, потребности в услугах, социально-экономическое положение, эффективность текущих услуг и пробелы в системе их предоставления, а также средовые и социальные барьеры. [...] План действий предусматривает практическую реализацию стратегии в краткосрочной и среднесрочной перспективе на основе определения конкретных действий и сроков их исполнения, постановки целей, назначения ответственных исполнителей, а также планирования и выделения необходимых ресурсов.

Необходимы механизмы, позволяющие со всей ясностью распределить ответственность за координацию, принятие решений, регулярное обеспечение мониторинга и отчетности, а также контроль над ресурсами.

Рекомендация 4: Вовлекать инвалидов

Инвалиды зачастую располагают уникальным опытом и знаниями о своей инвалидности и своем положении. При разработке и применении стратегий и законов и предоставлении услуг необходимо консультироваться с инвалидами и активно привлекать их к участию.

Организациям инвалидов, возможно, потребуется наращивание потенциала и поддержка в рамках усилий по расширению возможностей инвалидов и удовлетворению их нужд. [...]

Инвалиды имеют право самостоятельно определять свою жизнь, и, следовательно, с ними необходимо консультироваться по вопросам, которые непосредственно затрагивают их, будь то в области здравоохранения, образования, реабилитации или общественной жизни. Некоторым лицам могут потребоваться услуги по поддержке в принятии решений с тем, чтобы они смогли донести информацию о своих потребностях и выборе.

¹⁰ Всемирная организация здравоохранения и Всемирный банк, *Всемирный доклад об инвалидности* (Женева, 2011 год).

Бюджетные меры в контексте законодательной и нормативно-правовой реформы

Бюджетные меры являются важнейшими аспектами большинства законов и стратегий. Хотя некоторые законы и стратегии – подобные тем, которые запрещают определенное поведение, например, дискриминацию или пытки – не требуют финансирования, для большинства законов и стратегий, связанных с правами человека, оно необходимо, особенно когда речь идет об экономических, социальных и культурных правах. Ключевыми факторами, которые надо иметь в виду, являются следующие:

- ✓ для реализации некоторых положений никаких затрат не требуется;
- ✓ реализация некоторых положений может сэкономить средства (например, универсальный дизайн позволяет позже сэкономить деньги на модернизации);
- ✓ некоторые положения могут быть реализованы за счет имеющихся средств по-разному (финансирование инклюзивного образования, а не отдельного обучения может быть достигнуто просто путем перераспределения бюджетных средств);
- ✓ некоторые положения могут быть реализованы за счет имеющихся средств с большей отдачей (здесь важную роль играет транспарентное бюджетное планирование, которое обеспечивает подотчетность);
- ✓ некоторые положения могут быть реализованы за счет целевого использования относительно небольших по объему дополнительных средств (публичные информационно-просветительские кампании являются относительно недоро-

гостоящими, но могут оказаться весьма эффективными);

- ✓ реализация некоторых положений требует дополнительных средств (например, услуги по реабилитации, услуги по уходу на дому и т.д.).

Обязанность государства обеспечить бюджетные средства

Директивные органы должны рассмотреть вопрос о том, будут ли законы и стратегии иметь финансовые последствия, а затем они должны предусмотреть выделение достаточных бюджетных средств. Как отмечалось выше, до принятия законов и стратегий парламент и исполнительная власть должны прямо указать объем средств, которые будут предоставлены для осуществления. Когда бюджетные средства (и людские ресурсы) имеются в наличии, остальные меры имеют гораздо более высокую вероятность успеха.

Ключевым положением Конвенции по вопросу о финансировании является статья 4 (2) (Общие обязательства): *Что касается экономических, социальных и культурных прав, то каждое государство-участник обязуется принимать, максимально задействуя имеющиеся у него ресурсы, а в случае необходимости – прибегая к международному сотрудничеству, меры к постепенному достижению полной реализации этих прав без ущерба для тех сформулированных в настоящей Конвенции обязательств, которые являются непосредственно применимыми в соответствии с международным правом.*

Это обязательство часто понимается неправильно. Оно не означает, что аспекты экономических, социальных и культурных прав, которые требуют ресурсов/финан-

сирования, могут быть отложены на неопределенный срок. Более того, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что экономические, социальные и культурные права включают основные обязательства, которые должны быть реализованы немедленно, независимо от связанных с этим затрат. Одним из примеров является обязанность предоставлять доступные по цене основные лекарственные средства в качестве одного из элементов права на здоровье.

Однако там, где ресурсы необходимы и осуществляется постепенная реализация:

- государство должно незамедлительно предпринять шаги для составления бюджета и принятия плана действий с установленными сроками;
- должны быть предусмотрены целевые ориентиры с установленными сроками, с тем чтобы направлять ход постепенного осуществления;
- должны быть определены показатели для измерения того, были достигнуты целевые ориентиры или нет;
- необходимо выделить финансовые средства для принятия мер по достижению этих целевых ориентиров;
- план действий должен контролироваться с использованием показателей для оценки того, насколько успешно идет процесс осуществления.

С учетом трудностей, с которыми сталкиваются более бедные государства в ходе осуществления Конвенции (в силу потребностей в ресурсах), в пункте 2 статьи 4, а также в статье 32 подчеркивается международное сотрудничество в качестве средства оказания помощи государствам. Подпункт d) пункта 1 статьи 32 тре-

бует от государств принятия надлежащих и эффективных мер по международному сотрудничеству, в том числе *путем предоставления, где это уместно, технико-экономической помощи.*

Составление бюджета с учетом прав инвалидов

Все больше внимания уделяется "составлению бюджета с учетом прав человека" и сопутствующим вопросам, таким как составление бюджета с учетом гендерной проблематики. Опыт в этих областях будет иметь важное значение для руководства процессом составления бюджета на цели Конвенции. Следующие вопросы могли бы помочь решить, приведены ли бюджеты в соответствие с законами и стратегиями по ее осуществлению:

- Как национальные стратегии в области развития приведены в соответствие с Конвенцией?
- Что такое согласование процессов разработки стратегий и составления бюджетов?
- В какой степени бюджеты согласуются с приоритетными задачами, стандартами и целями Конвенции, в том числе их желательным и реальным воздействием (увязанным с постепенной реализацией прав и максимальным объемом имеющихся ресурсов)?
- В какой степени бюджеты согласуются с Конвенцией и национальными приоритетами?
- В какой степени бюджеты согласуются со всесторонними, транспарентными и подотчетными процессами?
- В какой степени бюджетный процесс отражает различные функции облада-

телей прав, гражданского общества и государства, а также динамичные взаимоотношения между ними?

Одной из проблем, возникающих при согласовании процесса составления бюджета с процессами разработки законов и стратегий, является "асимметрия соучастия". Например, асимметрии между мини-

стерствами финансов, министерствами планирования, отраслевыми министерствами, парламентом и гражданским обществом могут оказать влияние на то, каким образом бюджеты согласованы со стратегиями, а также ту степень, в которой стратегии и бюджеты будут отражать принципы прав человека (например, степень участия гражданского общества).

Рекомендация Всемирного доклада об инвалидности по вопросу о финансировании

Всемирный доклад об инвалидности содержит ряд примеров, иллюстрирующих некоторые меры финансирования, которые могут представлять интерес, а также те области, где финансирование не требуется.

Рекомендация 6: Обеспечить достаточное финансирование и оптимизировать ценовую доступность

[...] Достаточное и устойчивое финансирование предоставляемых для населения услуг необходимо для обеспечения того, чтобы они достигали все целевых пользователей и предоставлялись на высоком качественном уровне. Выдача контрактов на предоставление услуг сторонним компаниям, укрепление государственно-частного партнерства [...] и передача бюджетных средств инвалидам для непосредственного оказания помощи нуждающимся могут способствовать более эффективному предоставлению услуг.

В ходе разработки национальной стратегии в поддержку инвалидов и соответствующих планов действий следует учитывать ценовую доступность и устойчивость предлагаемых мер и обеспечивать их надлежащее финансирование. [...]

Для оптимизации ценовой доступности товаров и услуг для инвалидов и компенсации дополнительных издержек, связанных с инвалидностью, [...] следует рассмотреть вопрос о расширении медицинского и социального страхования, [...] за счет обеспечения бедным и уязвимым лицам из числа инвалидов возможности пользоваться программами поддержки неимущих слоев населения, введения системы скидок и льготных транспортных тарифов и снижения налогов на импорт и пошлин на ассистивные технологии.

С. Комплексные услуги

Предоставление услуг в качестве фактора, дополняющего законодательную, нормативно-правовую и бюджетную реформу

Законы и директивы являются весьма важными элементами обеспечения того, чтобы Конвенция была перенесена в национальную нормативно-правовую систему. Тем не менее, они должны сопровождаться практическими мерами по воплощению стандартов для инвалидов в реальность. Через предоставления услуг государственные и негосударственные поставщики услуг могут гарантировать инвалидам доступ к объектам, товарам и услугам, на которые они имеют право в соответствии с Конвенцией.

Соответствующие области

Предоставление услуг упоминается во многих статьях Конвенции, включая:

- ✓ ситуации риска и чрезвычайные гуманитарные ситуации (статья 11);
- ✓ поддержку в принятии решений (статья 12);
- ✓ отправление правосудия (статья 13);
- ✓ поддержку жертв насилия и жестокого обращения (статья 16);
- ✓ поддержку самостоятельного образа жизни (статья 19);
- ✓ содействие доступу к средствам, облегчающим мобильность, устройствам, технологиям и услугам помощников (статья 20);
- ✓ предоставление информации в доступных форматах (статья 21);
- ✓ оказание услуг по охране репродуктивного здоровья (статья 23);
- ✓ поддержку, в том числе индивидуализированную поддержку, в рамках системы общего образования (статья 24);
- ✓ предоставление услуг в области здравоохранения и медико-санитарной помощи (статья 25);
- ✓ предоставление абилитационных и реабилитационных услуг и программ (статья 26);
- ✓ поддержку инклюзивной занятости и профессиональной подготовки (статья 27);
- ✓ предоставление доступа к услугам, устройствам и другой помощи для обеспечения достаточного жизненного уровня и социальной защиты (статья 28);
- ✓ поддержку участия в политической жизни, в том числе возможности голосовать (статья 29);
- ✓ доступ к проведению досуга, туризму, отдыху и занятию спортом (статья 30).

Предоставление услуг в свете Конвенции

Предоставление услуг существовало задолго до принятия Конвенции. Тем не менее, оно должно соответствовать принципам и нормам, установленным в Конвенции, с тем чтобы оно могло содействовать ее эффективному осуществлению. Это означает, что предоставление услуг должно удовлетворять общим принципам статьи 3 Конвенции: например, услуги не должны допускать дискриминации по признаку инвалидности, они должны уважать равенство между мужчинами и женщинами, способствовать личной самостоятельности, а также обеспечивать вовлечение и включение инвалидов. Предоставление услуг, которые усугубляют сегрегацию инвалидов, по всем признакам не может соответствовать положениям Конвенции.

Кроме того, предоставление услуг должно соответствовать определенным стандартам основных статей Конвенции.

Например, в соответствии со статьей 25 о праве на здоровье работники здравоохранения должны обеспечить инвалидам такие же услуги по охране здоровья, что и другим лицам, в том числе на основе свободного и информированного согласия. Например, принудительное лечение, когда оно имеет место по причине инвалидности, не соответствовало бы положениям Конвенции.

Достижение комплексных услуг для инвалидов

Достижение комплексных и недискриминационных услуг для инвалидов в соответствии с Конвенцией не обязательно означает, что те же самые услуги необходимы всем и всегда. Как и в отношении других аспектов Конвенции, предоставление услуг требует подхода по двум направлениям. В некоторых статьях Конвенции предусматривается доступ к основным услугам наравне с другими. В некоторых же иных случаях инвалидам может потребоваться специальная поддержка, с тем чтобы они могли пользоваться теми же правами, что и люди, не имеющие инвалидности.

Для осуществления Конвенции необходимы три формы услуг:

- **Основные услуги:** к ним относятся услуги, которыми пользуется все население и которые предназначены для всего населения. В таких случаях важно, чтобы услуги охватывали инвалидов и были доступны для них. Доступность, несомненно, имеет решающее значение: благодаря обеспечению доступности объектов, товаров, услуг, транспорта, информации и технологии многие инвалиды могли пользоваться своими правами и самостоятельно жить в обществе наравне с лицами, не являю-

щимися инвалидами. Некоторыми примерами основных услуг являются:

- инклюзивное образование;
- первичная медико-санитарная помощь, являющаяся полностью доступной (с точки зрения информации, коммуникации и физической среды).

- **Вспомогательные услуги:** к ним относятся услуги, которые непосредственным образом способствуют преодолению барьеров для инвалидов и которые предназначены для расширения их участия в жизни общества. Другими словами, в то время как доступ к основным услугам гарантирует, что одни и те же услуги доступны для всех лиц, будь то инвалидов или нет, доступ к вспомогательным услугам предназначен конкретно инвалидам (но не лицам, которые не являются таковыми). Можно привести следующие примеры:

- предоставление инвалидных колясок и средств, облегчающих мобильность, с тем чтобы позволить человеку с нарушениями опорно-двигательного аппарата получить доступ к другим членам общества;
- личная помощь для поддержки кого-то в его или ее повседневных делах;
- поддержка в принятии решений по правовым вопросам, чтобы помочь инвалидам заключать договоры, писать завещания и т.д. наравне с другими.

- **Специальные услуги:** эти услуги оказываются для того, чтобы подготовить инвалидов для включения в основную часть общества или время от времени заменять основные или вспомогатель-

ные услуги, если данное лицо не может в полной мере включиться в общество. В таких случаях услуги всегда должны быть нацелены не на изоляцию, а на включение. Например:

- дневной уход за лицами с серьезными отклонениями в умственном развитии.

Субъекты, участвующие в предоставлении услуг

В оказании услуг инвалидам, будь то основных, вспомогательных или специальных, участвуют многие субъекты:

- ✓ правительственные поставщики услуг, в том числе на местном или муниципальном уровне;
- ✓ лица, работающие в сфере отправления правосудия, в том числе адвокаты, судьи, сотрудники пенитенциарных учреждений, полиции, общественные защитники и т.д.;
- ✓ частные поставщики услуг и предприятия;
- ✓ неправительственные поставщики услуг, например, некоммерческие организации/НПО;
- ✓ средства массовой информации;
- ✓ медицинские работники;
- ✓ работники образования;
- ✓ инспекторы труда;
- ✓ профсоюзы;
- ✓ ассоциации работодателей.

Роль государства

Государство со всей очевидностью играет ведущую роль в законодательной и нормативно-правовой реформе, однако в предоставлении услуг наряду с госу-

дарством задействованы частный сектор, национальное и международное гражданское общество. На уровне государства центральное правительство выполняет регулируемую функцию, а также играет роль поставщика услуг; соответствующие задачи выполняют и другие уровни власти, особенно муниципальные/местные.

В чем же тогда состоит роль государства?

Обязанность государства имеет первостепенное значение: право прав человека определяет государство в качестве основного субъекта, уполномоченного поощрять, защищать и обеспечивать осуществление Конвенции.

Государство должно:

1. **Выполнять свои обязанности главного уполномоченного субъекта:** обязанности, предусмотренные в Конвенции, возлагаются в первую очередь на государство. Конвенция в целом устанавливает обязанности государств по поощрению, защите и обеспечению прав инвалидов. Это не означает, что государство должно само предоставлять услуги. По этой причине в Конвенции используются такие термины, как государство обязуется "содействовать", "поощрять" или "облегчать" предоставление услуг. Тем не менее время от времени государство должно предоставлять услуги, например, в отдаленных районах или в убыточных сферах, к которым может не проявлять интереса частный бизнес или которым не в состоянии помочь некоммерческий сектор.
2. **Регулировать частный сектор:** там, где услуги предоставляют частные субъекты, государству не нужно дублировать эти услуги, однако, оно

по-прежнему обязано регулировать частные организации, которые поставляют услуги. Конвенция признает это, особенно в пункте 1 статьи 4:

Государства-участники обязуются... е) принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия.

Широкое понимание "дискриминации" в Конвенции означает, что обязанность государства регулировать частный сектор (в том числе физических лиц) выходит за рамки регулирования только прямой дискриминации. Оно также должно регулировать косвенную дискриминацию (например, когда инвалиды по существу исключены из-за того, что объекты недоступны или соответствующие услуги не предлагаются).

В Конвенции также упоминаются конкретные области, в которых государство должно регулировать частный сектор:

- ✓ **Доступность** (статья 9): *Государства-участники принимают также надлежащие меры для обеспечения того, чтобы частные предприятия, которые предлагают объекты и услуги, открытые или предоставляемые для населения, учитывали все аспекты доступности для инвалидов;*
- ✓ **Свобода выражения мнения и доступ к информации** (статья 21): *Государства-участники принимают все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы инвалиды могли пользоваться правом на свободу выражения мнения и убеждений, активно поощряя частные предприятия, оказыва-*

ющие услуги широкой публике, в том числе через Интернет, к предоставлению информации и услуг в доступных и пригодных для инвалидов форматах;

- ✓ **Здравоохранение** (статья 25): *Государства-участники требуют, чтобы специалисты здравоохранения предоставляли инвалидам услуги того же качества, что и другим лицам, в том числе на основе свободного и информированного согласия посредством, среди прочего, повышения осведомленности о правах человека, достоинстве, самостоятельности и нуждах инвалидов за счет обучения и принятия этических стандартов для государственного и частного здравоохранения;*
- ✓ **Занятость** (статья 27): *Государства-участники стимулируют наем инвалидов в частном секторе с помощью надлежащих стратегий и мер, которые могут включать программы позитивных действий, стимулы и другие меры.*

- 3. Регулировать различные уровни государственной власти:** центральное правительство должно также регулировать свое собственное предоставление услуг и предоставление услуг на других уровнях власти. Подпункт d) пункта 1 статьи 4 *требует от государства обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с настоящей Конвенцией.* Государственные органы следует понимать в широком смысле как включающие различные министерства в центральном правительстве, а также, как отмечалось выше, во всей структуре государственной власти, в том числе на провинциальном и местном уровнях.

Рекомендации Всемирного доклада об инвалидности по вопросу об услугах

В Докладе содержатся две рекомендации, касающиеся предоставления услуг:

Рекомендация 1: Обеспечить доступ ко всем основным системам и услугам

Инвалиды имеют обычные потребности – в здоровье и благополучии, в экономической и социальной безопасности, в обучении и освоении навыков [...]. Эти потребности могут и должны быть удовлетворены за счет основных программ и услуг. Включение в систему основных программ и услуг не только реализует права человека инвалидов, но и более эффективно.

Включение в систему основных программ и услуг является процессом, посредством которого правительства и другие заинтересованные стороны обеспечивают, чтобы инвалиды могли участвовать наравне с другими в любой деятельности и пользоваться услугами, предназначенными для широкой общественности, такими как образование, здравоохранение, занятость и социальные услуги. Необходимо выявить и устранить барьеры для такого участия, что, возможно, потребует изменений в законодательстве, директивах, учреждениях и социально-бытовых условиях.

Включение в систему основных программ и услуг требует целенаправленных усилий на всех уровнях и должно учитываться во всех секторах и включаться в новые и действующие законы, стандарты, директивы, стратегии и планы. Принятие универсального дизайна и реализация разумных приспособлений являются двумя важными стратегиями. Включение в систему основных программ и услуг также требует эффективного планирования, адекватных людских ресурсов и достаточных финансовых вложений, сопровождающихся конкретными мерами, такими как целевые программы и услуги для обеспечения полного удовлетворения разнообразных потребностей инвалидов.

Рекомендация 2: Вкладывать средства в специальные программы и услуги для инвалидов

В дополнение к основным услугам некоторым инвалидам может потребоваться доступ к специальным мерам, таким как реабилитация, вспомогательные услуги или обучение. Реабилитация, включая такие ассистивные технологии, как инвалидные коляски, слуховые аппараты [...], улучшает функционирование и самостоятельность. Диапазон хорошо регулируемых услуг по оказанию помощи и поддержки в общине может удовлетворить потребности в уходе, с тем чтобы люди могли жить самостоятельно и участвовать в экономической, социальной и культурной жизни своих общин. Профессиональная реабилитация и обучение могут открыть возможности на рынке труда.

Хотя и существует необходимость расширения числа услуг, имеется также потребность в более совершенных, более доступных, гибких, комплексных и хорошо скоординированных многопрофильных услугах, особенно на переходных этапах, например от услуг детям к услугам для взрослых. Требуется обзор существующих программ и услуг, с тем чтобы оценить их качество и внести изменения, направленные на расширение их охвата и повышение эффективности. Изменения должны вноситься на основании достоверных сведений, быть приемлемыми с точки зрения культурных особенностей и других местных условий и испытываться на местном уровне.

D. Просветительно-воспитательная работа и обучение

Просветительно-воспитательная работа, включая обучение, является еще одной важной мерой по осуществлению. Поскольку инвалидность является результатом взаимодействия того или иного нарушения и неблагоприятного воздействия среды обитания, под которой понимается не только физическая среда, но и недружелюбное отношение и негативная или недоступная информация в обществе, просветительно-воспитательная работа и обучение по вопросам, касающимся Конвенции, имеют важнейшее значение для изменения такой среды.

Просветительно-воспитательная работа

Статья 8 конкретно посвящена просветительно-воспитательной работе, и в ней излагается целый ряд мер, которые должны принимать государства-участники, в частности:

- ✓ повышать просвещенность всего общества, в том числе на уровне семьи, и укреплять уважение прав;
- ✓ вести борьбу со стереотипами, предрассудками и вредными обычаями;
- ✓ пропагандировать потенциал и вклад инвалидов.

Это может быть сделано с помощью информационно-просветительных кампаний, системы образования, средств массовой информации и воспитательно-ознакомительных программ.

Другие статьи требуют от государств-участников предоставлять информацию для инвалидов, что также является формой

просветительно-воспитательной работы. Например, государства обязуются:

- ✓ предоставлять инвалидам доступную информацию о средствах, облегчающих мобильность, устройствах и ассистивных технологиях, а также других формах помощи, вспомогательных услугах и объектах (статья 4);
- ✓ обеспечивать ознакомление и просвещение инвалидов в вопросе о том, как избегать проявлений эксплуатации, насилия и надругательства, определять их и сообщать о них (статья 16);
- ✓ обеспечивать доступ к соответствующей возрасту информации и к просвещению в вопросах репродуктивного поведения и планирования семьи (статья 23);
- ✓ с самого начала снабжать детей-инвалидов и их семьи всесторонней информацией, чтобы дети-инвалиды имели равные права в отношении семейной жизни (статья 23).

Обучение

Статья 4 подчеркивает важность обучения. Государство обязано **поощрять преподавание** специалистам и персоналу, работающим с инвалидами, признаваемых в Конвенции прав, чтобы совершенствовать предоставление помощи и услуг.

Конвенция поощряет обучение более широких слоев населения, например специалистов, а также самих инвалидов. Для первых в Конвенции предусмотрены:

- ✓ инструктаж для вовлеченных сторон по проблемам доступности (статья 9);
- ✓ обучение лиц, работающих в сфере отправления правосудия, в том числе в полиции и пенитенциарной системе (статья 13);

- ✓ обучения инвалидов и работающих с ними кадров специалистов навыкам мобильности (статья 20);
- ✓ обучение специалистов и персонала, работающих на всех уровнях системы образования (в том числе просвещение в вопросах инвалидности и использование подходящих усиливающих и альтернативных способов общения, учебных методик и материалов для оказания поддержки инвалидам) (статья 24);
- ✓ обучение специалистов в сфере здравоохранения и принятие этических стандартов для государственного и частного здравоохранения (статья 25);
- ✓ обучение специалистов и персонала, работающих в сфере абилитационных и реабилитационных услуг (статья 26);
- ✓ Обучение в рамках международного сотрудничества (статья 32).
Для вторых – помимо собственно права на образование – предусматриваются следующие виды обучения:
 - ✓ обучение навыкам мобильности (статья 20);
 - ✓ профессиональное и непрерывное обучение (статьи 24 и 27);
 - ✓ обучение для обеспечения инвалидам и их семьям, живущим в условиях нищеты, доступа к помощи (статья 28);
 - ✓ обучение для обеспечения того, чтобы инвалиды имели возможность организовывать спортивные и досуговые мероприятия специально для инвалидов, развивать их и участвовать в них (статья 30).

Рекомендации Всемирного доклада об инвалидности по вопросу о просветительно-воспитательной работе

В Докладе содержатся две рекомендации, которые имеют отношение к осуществлению положений Конвенции, касающихся просветительно-воспитательной работы и обучения.

Рекомендация 5: Улучшение кадрового потенциала

[...] Кадровый потенциал может быть улучшен за счет эффективного образования, обучения и найма. Проверка знаний и компетенции сотрудников в соответствующих областях может стать отправной точкой для разработки соответствующих мер по их совершенствованию. Надлежащая подготовка по вопросам инвалидности, которая включает в себя правозащитные принципы, должна быть интегрирована в текущие программы учебных планов и программы аккредитации. Специалистам, предоставляющим услуги и управляющим ими, должна быть обеспечена возможность повышения квалификации. Например, укрепление потенциала работников системы первичной медико-санитарной помощи, а также обеспечение доступности специализированного персонала в случае необходимости способствуют оказанию эффективной и недорогостоящей медицинской помощи для инвалидов.

Во многих странах ощущается острая нехватка сотрудников, работающих в таких областях, как реабилитация [...]. Разработка стандартов подготовки кадров для различных категорий и уровней [...] персонала может помочь в преодолении дефицита кадровых ресурсов. [...] В некоторых ситуациях и секторах могут оказаться действенными меры по более эффективному удержанию персонала.

Рекомендация 7: Повышение осведомленности общественности и понимания проблемы инвалидности

Взаимное уважение и понимание способствуют формированию открытого общества. Поэтому крайне важно повысить в общественном сознании понимание проблемы инвалидности, противостоять негативным представлениям и вырабатывать объективный взгляд на инвалидность. [...]

Сбор информации о знаниях, убеждениях и отношении к инвалидности может помочь выявить пробелы в общественном понимании, которые можно преодолеть с помощью обучения и просвещения общественности. Правительства, добровольные организации и профессиональные объединения должны рассмотреть вопрос о развёртывании кампаний социального маркетинга, которые меняют взгляды по таким вопросам, как ВИЧ, психические заболевания и проказа, обычно являющиеся объектом стигматизации. Привлечение СМИ имеет решающее значение для успеха этих кампаний, а также для обеспечения распространения положительных примеров из жизни инвалидов и их семей.

Е. Исследовательские и конструкторские разработки

Исследования оказывают заметное влияние на жизнь инвалидов. Технологические инновации, основанные на принципе универсального дизайна, помогают им вести самостоятельную жизнь в обществе. Статистика и сбор данных помогают государству и другим субъектам понять барьеры, стоящие перед ними, с тем чтобы меры по осуществлению могли стать более целенаправленными.

Конвенция упоминает меры, связанные с исследованиями, в нескольких областях:

- ✓ **Товары, услуги, оборудование и объекты универсального дизайна:** статья 4 обязывает государства проводить или поощрять исследовательскую и конструкторскую разработку товаров, услуг, оборудования и объектов универсального дизайна, чья подгонка под конкретные нужды инвалида требовала бы как можно меньшей адаптации и минимальных затрат. Это обязательство распространяется на содействие наличию и использованию товаров и

услуг универсального дизайна, а также продвижение идеи универсального дизайна при выработке стандартов и руководящих ориентиров;

- ✓ **Новые технологии, включая информационно-коммуникационные технологии, средства, облегчающие мобильность, устройства и ассистивные технологии:** статья 4 также обязывает государства проводить или поощрять исследовательскую и конструкторскую разработку новых технологий и способствовать их наличию и использованию;
- ✓ **Разработка стратегий:** статья 31 (Статистика и сбор данных) обязывает государства производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющей им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения Конвенции.

Наконец, на международном уровне все государства-участники обязуются содействовать сотрудничеству в области исследований и доступа к научно-техническим знаниям (статья 32).

Рекомендации Всемирного доклада об инвалидности по вопросу об исследованиях

Всемирный доклад об инвалидности содержит две соответствующие рекомендации по этому вопросу:

Рекомендация 8: Совершенствование сбора данных по инвалидности

На международном уровне необходимо разработать, апробировать в условиях различных культур и последовательно применять методологии сбора данных об инвалидах. Данные должны быть стандартизированы и сопоставимы в международном масштабе для сравнительного анализа и мониторинга хода реализации стратегий в поддержку инвалидов и для осуществления [Конвенции] на национальном и международном уровнях.

На национальном уровне инвалидность должна быть включена в сбор данных. Единые определения инвалидности, основанные на [Международной классификации функционирования], могут позволить получить данные, сопоставимые на международном уровне. [...] В качестве первого шага можно наладить сбор данных национальных переписей населения в соответствии с рекомендациями Вашингтонской группы Организации Объединенных Наций по статистике инвалидности и Статистической комиссии Организации Объединенных Наций. Эффективным с точки зрения затрат методом является включение вопросов об инвалидности – или модуля инвалидности – в имеющиеся выборочные обследования [...]. Данные должны быть разбиты с учетом демографических характеристик населения [...], с тем чтобы раскрыть закономерности и тенденции, а также получить информацию о подгруппах инвалидов.

Благодаря специальным обследованиям проблемы инвалидности можно также получить более полную информацию о характеристиках инвалидности, например ее распространенности, состоянии здоровья инвалидов, а также о пользовании услугами, включая реабилитацию, и потребности в них.

Рекомендация 9: Укрепление и поддержка исследований по проблемам инвалидности

Исследования имеют важное значение для повышения понимания общественностью проблем инвалидности, формирования стратегий и программ в поддержку инвалидов и эффективного распределения ресурсов.

[Всемирный доклад об инвалидности] рекомендует несколько областей для исследований по проблемам инвалидности, в том числе: влияние факторов среды обитания (нормативно-правовой базы, непосредственного окружения, сложившихся в обществе установок) на инвалидность и методы его измерения; качество жизни и благосостояние инвалидов; [...] какие способы преодоления [барьеров] эффективны в различных условиях; [...].

Рекомендации Всемирного доклада об инвалидности по вопросу об исследованиях (продолжение)

[...] Необходимо нарастить критическую массу квалифицированных исследователей по проблемам инвалидности. Должны быть укреплены научно-исследовательские навыки в ряде дисциплин, в том числе эпидемиологии, изучении проблематики инвалидности, здравоохранении и реабилитации, [...] образовании, экономике, социологии и государственно-муниципальном управлении. Также могут оказаться полезными международные учебные и научно-исследовательские контакты, связывающие университеты в развивающихся странах с соответствующими заведениями в странах с высоким и средним уровнем доходов.

Ф. Мониторинг

Хотя мониторинг не всегда воспринимают как одну из мер по осуществлению, он также играет важнейшую роль. Благодаря мониторингу можно увидеть, какие меры по осуществлению дали результаты и какие нет. Он помогает уточнить законы и стратегии и другие меры по осуществлению, а также убедиться в том, что бюджетные средства используются оптимально. Он также помогает вскрыть случаи нарушения прав человека, с тем чтобы предоставить жертвам средства защиты и, насколько возможно, предотвратить дальнейшие нарушения.

Основополагающее значение имеет процесс представления государствами участниками докладов Комитету по правам инвалидов. Гражданское общество и национальные правозащитные учреждения могут также представлять информацию Комитету через так называемые альтернативные доклады. В учебной программе 7 подробно рассматриваются доклады государств и альтернативные доклады.

В дополнение к мониторингу на международном уровне также может осу-

ществляться мониторинг национальный. Согласно Руководству УВКПЧ по мониторингу прав человека¹¹ "мониторинг прав человека" – это широкий термин, описывающий активный сбор, проверку, анализ и использование информации для оценки и решения проблем в области прав человека. Мониторинг проводится в течение длительного периода времени. Термин "мониторинг" также включает в себя сбор, проверку и использование информации для решения проблем в области прав человека, поднятых в связи с законами, стратегиями, программами и бюджетами и другими мерами и действиями.

Некоторые аспекты этого определения заслуживают особого внимания:

- Мониторинг представляет собой *процесс*: от сбора к проверке и до использования информации.
- сбор информации может потребоваться во многих *ситуациях*: разовые ситуации, такие как происшествия или события, или текущие ситуации, такие как предоставле-

¹¹ Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 7/Rev.1 (издание Организации Объединенных Наций, готовится к публикации).

- ние услуг в психиатрических больницах, школах, труднодоступном месте работы и т.д.
- Мониторинг распространяется не только на ситуации, но и на *законы, директивы и бюджеты*. Поскольку ратификация договора по правам человека требует внесения изменений в законы и директивы, важно, чтобы мониторинг также включал обзор законов, директив и стратегий, а также бюджетов на предмет установления того, в какой степени они отражают нормы и стандарты, содержащиеся в договоре.
 - Мониторинг осуществляется силами нескольких *субъектов*. Мониторинг прав человека предусматривает наблюдение за соблюдением прав и положением правообладателей, а также за выполнением обязательств и действиями лиц, уполномоченных соблюдать обязательства. Следовательно, мониторинг должен охватывать не только инвалидов, чьи права могут быть нарушены, но и правительственных субъектов (сотрудников министерств и ведомств, работников местных органов власти и т.д.), с тем чтобы: а) обеспечить понимание степени выполнения обязательств; и б) наблюдать за всеми сторонами процесса и проверять информацию.
 - Мониторинг имеет *цель*. Информация, собранная в ходе мониторинга, должна использоваться для более эффективного соблюдения прав и выполнения обязательств. Если имело место нарушение прав, необходимо стремиться использовать эту информацию для поиска решений и средств защиты в интересах жертвы и оказания правительственным субъектам помощи в реализации этих прав в будущем.
 - Мониторинг может происходить на разных *этапах*. Мониторинг обычно начинается со сбора первичной информации или информации, поступающей непосредственно из источника. Однако мониторинг может также проводиться за счет использования вторичных источников. Например, Комитету по правам инвалидов вменяется в обязанность проводить мониторинг на основе периодических докладов государственных участников и альтернативных докладов, представляемых гражданским обществом и национальными правозащитными учреждениями.
- Мониторинг ориентирован в основном на:
- **Законы, директивы, бюджеты, программы.** Конвенция предусматривает обзор и, как правило, реформу ряда законов, директив и стратегий, например, гарантируя, что антидискриминационные законы защищают от дискриминации по признаку инвалидности и что другие законы, например, в сфере здравоохранения, образования или строительства, не допускают дискриминации по признаку инвалидности. Кроме того, поскольку Конвенция требует соответствующего распределения ресурсов, могут также контролироваться и бюджеты. Помимо этого, программы и стратегии, такие как стратегии национального разви-

тия или стратегии действий в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, могут весьма заметным образом влиять на права инвалидов в зависимости от степени, в которой они включены в систему основных программ и услуг. Все они могут стать объектом мониторинга.

- **Происшествия и события** могут приводить к отдельным нарушениям прав человека, и важно, чтобы они являлись объектом мониторинга. Такие данные могут поступать непосредственно от жертв. Данные также можно получать из сообщений СМИ и других источников, в том числе судебных разбирательств. Это традиционные методы проведения мониторинга прав человека.
- **Ситуации и объекты.** Иногда возникают определенные ситуации, например, процесс предоставления услуг, или имеются объекты, такие как учреждения, которые могут способствовать возникновению проблем с точки зрения прав человека. Можно провести мониторинг степени доступности школ в целях определения основных барьеров на пути инклюзивного образования. Обследования работодателей могут выявить проблемы, которые необходимо решить для обеспечения инклюзивной занятости и разумных возможностей трудоустройства. Даже там, где обвинений в отдельных нарушениях не выдвигалось (отсутствии события), мониторинг может привести к раскрытию нарушений или помочь предотвратить их.

Любой человек может следить за положением в области прав инвалидов. Тем не

менее, некоторые субъекты несут особую ответственность:

- **Государства.** Как отмечалось выше, государство обязано сообщить в Комитет о мерах, принятых им в целях осуществления Конвенции.
- **НПУ.** В соответствии со статьей 33 НПУ играют определенную роль в деле поощрения, защиты и мониторинга положений Конвенции. Эта функция будет описана более подробно в Учебной программе 6. Здесь важно подчеркнуть, что эти учреждения должны соответствовать Парижским принципам, а это значит, что они должны быть уполномочены представлять доклады правительствам, парламентам и другим инстанциям по таким вопросам, как: соответствие законов стандартам в области прав человека; любая ситуация, в связи с которой произошло нарушение прав человека; положение в области прав человека в данной стране; их мнения о реакции правительства на доклады о положении в области прав человека. Национальные превентивные механизмы, создаваемые в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, должны рассмотреть вопрос о включении прав инвалидов в сферу своей деятельности по мониторингу.
- **Гражданское общество/ОИ.** В соответствии с пунктом 3 статьи 33 гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс мониторинга за осуществлением Конвенции и участвуют в нем. Это означает, что они должны быть вовлечены в мониторинг, организованный, например, с помощью незави-

сиромого механизма или правительства. Кроме того, гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, должны в своем собственном качестве осуществлять мониторинг и защиту прав инвалидов.

- **Другие субъекты гражданского общества.** Пункт 3 статьи 33 относится к гражданскому обществу в целом. Организации гражданского общества, которые не являются ОИ, также играют определенную роль в мониторинге. Например, при мониторинге более широкой ситуации с правами человека правозащитные НПО должны обеспечить, чтобы они также следили за правами инвалидов. В противном случае инвалиды могут быть отстранены от этапа, следующего за мониторингом, когда определяются и реализуются решения и средства правовой защиты.
- **Межправительственные организации.** Некоторые межправительственные организации играют важную роль в процессе мониторинга. Это в первую очередь относится к самостоятельным

отделениям УВКПЧ на местах и правозащитным компонентам миротворческих миссий. Несколько отделений на местах, например в Тиморе-Лешти и Сьерра-Леоне, активно участвуют в некоторых аспектах деятельности по мониторингу Конвенции. Кроме того, такие региональные организации, как Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, организуют наблюдение за выборами, и важно, чтобы в ходе этих мероприятий также учитывались права инвалидов.

Как указано в статье 31, посвященной статистике и сбору данных, производя сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, государства имеют возможность разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения Конвенции. Процесс осуществления Конвенции может быть ускорен за счет реализации стратегии, построенной на основе фактических данных, национальном мониторинге и отчетности, а также на докладах Комитету и заключительных замечаниях Комитета.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 5 – ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРИЗНАКУ ИНВАЛИДНОСТИ

Введение

Дискриминация является выражением отношения к кому-то или чему-то по-другому и не обязательно носит отрицательный характер. Одно из значений слова *discriminating* можно понимать как присутствующий человеку хороший вкус или разборчивость. Тем не менее, дискриминация может также означать, что кто-то относится к определенным людям несправедливо из-за характерных черт этих людей. Именно это, второе значение слова "дискриминация" используется в сфере права прав человека.

Всеобщая декларация прав человека признает, что каждый человек *должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения*. Это простое утверждение было повторено в национальных законах и конституциях, в региональных соглашениях и договорах Организации Объединенных Наций. Но что оно означает на практике? Дискриминация может происходить во многих формах: самых неприкрытых, законных или скрытых. Она часто является результатом предрассудков, экономического и социального неравенства, а также религиозных и культурных заблуждений.

Если мы хотим бороться с дискриминацией, мы должны бороться с этими негативными установками.

Дискриминация по признаку инвалидности затрагивает сегодня значительную часть населения земного шара. Это – одна из главных проблем, с которыми сталкиваются инвалиды или люди, связанные с ними. Она проявляется в различных формах и может иметь катастрофические последствия для их жизни и, естественно, для остальной части общества. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 5 (1994) констатировал:

[...] дискриминация в отношении лиц с различными формами инвалидности [имеет] долгую историю и [принимает] различную форму: от самых отвратительных, например лишения возможности получения образования, до более "изошренных" форм дискриминации, таких, как сегрегация и изоляция путем применения физических и социальных барьеров. [...] Очень часто, для того чтобы помешать инвалидам в осуществлении их экономических, социальных или культурных прав на равноправной основе с неинвалидами, использовались пренебрежение, невежество, предрассудки и ложные представления. **Последствия дискриминации по признаку инвалидности были особенно тяжелыми**

в области образования, занятости, обеспечения жильем, транспортом, в культурной жизни и в обеспечении доступа к общественным местам и службам. (выделено нами)

В то время как в замечании общего порядка особое внимание уделяется экономическим, социальным и культурным правам, то же самое относится и к гражданским и политическим правам. Например, во многих странах некоторые инвалиды по-прежнему лишены права голоса, а также правоспособности, необходимой для вступления в брак или заключения договоров о купле-продаже недвижимости.

Трудно обсуждать дискриминацию без рассмотрения концепции равенства. В сфере права прав человека недискриминация и равенство поистине являются двумя сторонами одной медали. Ведя борьбу с дискриминацией, мы надеемся преодолеть сложившиеся в обществе факторы, которые приводят к неравенству. А путем преодоления факторов, приводящих к неравенству, мы надеемся добиться предотвращения дискриминации.

Тем не менее, взаимосвязь между недискриминацией и равенством мешает разобраться в том, что подразумевается под "равенством". Когда мы используем термин "равенство", мы часто имеем в виду нечто одинаковое, идентичное или эквивалентное. Когда же мы говорим о равенстве в контексте прав человека, мы не обязательно утверждаем, что все люди одинаковы или идентичны. Скорее, мы говорим, что каждый человек имеет те же самые права, что и все другие люди. Для того чтобы гарантировать каждому человеку те же самые права, иногда приходится относиться к двум лицам по-разному из-за присущих им различий (например, разного пола, разного языкового насле-

дия, различий в статусе меньшинства или различных функциональных нарушений).

Такое разное отношение к двум лицам может привести к путанице, а также к жалобам на дискриминацию. Но это не дискриминация. Это просто признание того, что все люди разные, но что они имеют одни и те же права; для того чтобы сделать равенство реальностью, для разных людей могут потребоваться и разные стратегии.

А. Виды запрещенной дискриминации

Существует целый ряд понятий, лежащих в основе антидискриминационного законодательства, которые важно понимать.

Дискриминация де-юре и де-факто

Дискриминация де-юре (законодательно закрепленная дискриминация)

Право прав человека запрещает узаконенную дискриминацию. В некоторых странах избирательное законодательство запрещает лицам с психическими расстройствами, находящимся под опекой, голосовать. В соответствии с международно-правыми нормами в области прав человека это – пример дискриминации по признаку инвалидности. Такое различие по закону проводится на основании психической неполноценности и имеет целью и следствием отказ в признании права голоса для некоторых инвалидов.

Дискриминация де-факто
(дискриминация на практике)

Защита от дискриминации выходит за рамки одного лишь запрещения дискрими-

нации по закону и включает в себя защиту от дискриминации на практике. Например, она ограждает от действий работодателей, которые принимают решения, основанные на стереотипах или предположениях о способностях или производительности работников-инвалидов. Работодатель, который отказывает инвалиду в повышении, будучи убежден в том, что инвалидность может не позволить данному лицу выполнять связанные с этой должностью обязанности, не имея никаких оснований для подобного вывода, по существу проводит дискриминацию де-факто. Речь идет о различии по признаку инвалидности, целью и следствием которого является ущемление права на труд (в том числе права на профессиональный рост).

Прямая и косвенная дискриминация

Прямая дискриминация

Прямая дискриминация имеет место, когда к человеку относятся менее благожелательно, чем к другому человеку в подобной ситуации, по причине, связанной с инвалидностью. Так, отказ принять учащегося-инвалида в систему общего образования представляет собой прямую дискриминацию. Представьте себе следующий сценарий: компания следует правилу не нанимать на работу лиц, имевших проблемы со спиной, независимо от выполняемых обязанностей. Такая политика приводит к незаконной дискриминации в отношении инвалидов, которые могут удовлетворять требованиям, предъявляемым к данной работе. Отношение к ним является менее справедливым, чем к другим соискателям, по причине инвалидности.

Косвенная дискриминация

Под косвенной дискриминацией понимают законы, правила или практику, которые

кажутся нейтральными, однако не учитывают особые обстоятельства инвалидов, что, таким образом, наносит им прямой ущерб или оказывает несоразмерное воздействие на осуществление ими своих прав. Например, негибкое требование на рабочем месте, согласно которому все работники должны обедать в одно и то же время, может представлять собой дискриминацию в отношении человека с инвалидностью, который должен принимать лекарство в определенное время или делать регулярные перерывы в течение дня. Хотя такое требование, на первый взгляд, применяется ко всем сотрудникам и не направлено против инвалидов, его последствия носят дискриминационный характер. Борьба с косвенной дискриминацией помогает добраться до подспудных предубеждений в обществе, которые в первую очередь и порождают дискриминацию и социальную изоляцию. Важно отметить, что факт косвенной дискриминации иногда бывает трудно доказать.

Множественные формы дискриминации

В преамбуле Конвенции выражается озабоченность "трудными условиями, с которыми сталкиваются инвалиды, подвергающиеся множественным или обостренным формам дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального, этнического, аборигенного или социального происхождения, имущественного положения, рождения, возраста или иного обстоятельства". Например, женщина-инвалид может испытывать дискриминацию по признаку пола, а также инвалидности.

Представьте себе женщину из числа внутренне перемещенных лиц, спасающуюся от военных действий. Она крайне бедна,

принадлежит к этническому меньшинству и имеет инвалидность. Подобная ситуация встречается во многих странах, пострадавших от конфликтов и гуманитарных кризисов. Женщина может быть подвергнута различным формам дискриминации по причине ее пола и социального положения, а также ее инвалидности. Женщины зачастую подвержены сексуальному насилию в период конфликтов. Инвалиды также часто становятся объектом сексуального насилия, поскольку они стараются не привлекать к себе внимания, их практически игнорируют и им гораздо труднее общаться. В результате женщины-инвалиды могут столкнуться с многочисленными рисками сексуального насилия во время конфликта, особенно если они не учитываются в стратегиях обеспечения готовности.

Системная дискриминация

К сожалению, дискриминация по большей части носит системный характер. Благотворительный и медицинский подходы к инвалидности весьма прочно укоренились во всех обществах и на всех уровнях. Для того чтобы изменить системную дискриминацию, требуется время. В качестве средства частичного решения проблемы системной дискриминации статья 8 Конвенции требует от государств повышать просвещенность в вопросах инвалидности и укреплять уважение прав и достоинства инвалидов.

Дискриминация по ассоциации

Лица без инвалидности, "ассоциируемые" с инвалидом, также могут становиться жертвами дискриминации по признаку инвалидности. Рассмотрим случай с женщиной, которая была уволена с работы, когда ее работодатель обнаружил, что она имеет сына с нарушением слуха. Работодатель предпо-

ложил, что она должна будет отсутствовать с работы, чтобы ухаживать за ним. Даже при том, что у нее самой нет инвалидности, она страдает от дискриминации по признаку инвалидности сына. Иными словами, произошло разграничение по признаку инвалидности, вследствие которого было грубо нарушено право женщины на труд.

Притеснения

Притеснения имеют место, когда человек становится объектом комментариев, насмешек или любой другой формы оскорбительного поведения по признаку инвалидности. Законодательство должно защищать от притеснений. Пункт b) статьи 27 Конвенции прямо ссылается на защиту от притеснений в связи с работой и занятостью. Например, руководитель, который систематически заставляет инвалида заниматься на работе неквалифицированным трудом, тогда как его коллеги без инвалидности и с такой же квалификацией выполняют более сложные и интересные задачи, может подвергать сотрудника-инвалида притеснениям.

Оправданный дифференцированный режим

Хотя все виды дискриминации запрещены, в некоторых случаях разное отношение к двум разным людям по причине инвалидности допустимо. Рассмотрим следующий случай: человек, который страдает от сильных болей в спине и не может наклоняться, не привлекается к работе в качестве укладчика ковровых покрытий, поскольку он не может выполнить основное требование на этой работе, которое состоит в укладке ковров.

Не всякое различие в обращении представляет собой дискриминацию. Критерии

оценки *оправданного* дифференцированного режима встречаются и в других областях права прав человека:

а) критерии такой дифференциации должны быть *разумными и объективными*; и

б) дифференцированный режим должен преследовать *достижение законной цели*, т.е. такой цели, которая согласуется с принципами прав человека.

Если какое-либо лицо не в состоянии выполнять определенную работу, и никакое разумное приспособление не может в этом помочь, дифференцированный режим является оправданным.

В. Определение дискриминации в Конвенции

Конвенция определяет дискриминацию в статье 2 следующим образом:

"Дискриминация по признаку инвалидности" означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении.

Для того чтобы понять это определение, важно разбить его на составные части.

Различие, исключение или ограничение

Дискриминация означает любое различие, а также исключение или ограничение

по причине инвалидности. Следовательно, действия, которые представляют собой дискриминацию, могут быть самыми разнообразными.

- "Различие" может быть явной дифференциацией между двумя лицами по причине инвалидности. Например, если дети с определенными умственными расстройствами подлежат принудительной стерилизации, в то время как на других детей это не распространяется, речь идет о дискриминационном различии.
- "Исключение" относится к ситуации, когда человек по причине инвалидности не может попасть в определенное место или участвовать в той или иной деятельности. Политика, не позволяющая детям-инвалидам учиться в обычных учебных заведениях, является исключением, которое может представлять собой дискриминацию.
- "Ограничение" представляет собой ущемление права людей участвовать в некоторых аспектах гражданской, культурной, экономической, политической или общественной жизни. Например, закон, в соответствии с которым лица с ограниченными умственными способностями предположительно не могут голосовать в ходе национальных выборов, может приравниваться к дискриминационному ограничению.

По признаку инвалидности

В Конвенции речь идет о "дискриминации по признаку инвалидности". Это выходит за рамки "дискриминации в отношении инвалидов", так как в центре внимания оказывается не только защита инвалидов, но и борьба с самой дискриминацией (и в конечном итоге ее преодоление), будь то в отно-

шении инвалидов или каких-либо иных лиц. Следовательно, дискриминация по признаку инвалидности затрагивает не только инвалидов, но и лиц, которые по разным причинам связаны с инвалидами (дискриминация по ассоциации).

Это является отражением заложенного в Конвенции подхода к инвалидности с социальной/правозащитной точки зрения. Вместо того чтобы "защищать инвалидов", что в определенных ситуациях сводится к благотворительному подходу, Конвенция направлена на борьбу с дискриминацией, т.е. с негативными установками и средой обитания, которые могут поставить инвалидов в уязвимое или бесправное положение. Это делается для того, чтобы добраться до сути проблемы. Если кто-то страдает от дискриминации по причине предполагаемой инвалидности, это свидетельствует о существовании предубеждений, и право прав человека призвано устранить эти негативные установки. Тем самым мы сможем создать мир без дискриминации.

Цель или результат

Статья 2 уточняет, что такие различия, исключения или ограничения являются нарушением, если они имеют:

- a) цель (дискриминационное намерение); или
- b) результат (объективный итог, *будь то преднамеренный или нет*),

уменьшающие или отрицающие признание, реализацию или осуществление всех прав инвалидов.

Для того чтобы имела место дискриминация, не обязательно должно присутство-

вать *намерение* дискриминировать. Главным соображением является то, что приходится пережить лицу, которому причиняется дискриминация. По недомыслию и недосмотру можно создать ситуацию с такими же или даже еще более негативными дискриминационными последствиями, чем преднамеренный акт дискриминации.

Ссылка на цель и результат подчеркивает тот факт, что Конвенция запрещает как *прямую*, так и *косвенную* дискриминацию. В то время как некоторые действия непосредственно ведут к дискриминации, например, ограничение права голоса для лиц с умственной отсталостью, довольно часто дискриминация происходит, когда к двум разным людям относятся одинаково в разных ситуациях. Например, сооружение ступенек у входа в больницу означает одинаковое отношение к инвалидам и лицам без инвалидности, однако результат получается дискриминационным, поскольку человек в инвалидной коляске не может попасть в больницу, в то время как человек, который может ходить, способен войти туда. Таким образом, на первый взгляд кажется, что здесь нет никакой дискриминации (больница открыта для всех), однако результат может быть дискриминационным. Конвенция направлена на предупреждение и такой *косвенной дискриминации*.

Признание, пользование или осуществление

Защита от дискриминации предусматривает не только признание прав инвалидов, например, в законах, но и пользование этими правами (например, беспрепятственное пользование такими свободами, как свобода от жестокого обращения или пыток) и их практическую реализацию (включая

способность принимать меры для достижения права, например, поступать в школу и получать образование или принимать решение об отказе от некоторых лекарственных препаратов). Это напоминает действующее в других областях права человека запрещение дискриминации как де-юре (дискриминации на основании законов и директив), так и де-факто (дискриминации на практике).

Осуществление прав человека "наравне с другими"

Конвенция не стремится создать новые права для инвалидов. Вместо этого она стремится бороться с дискриминацией, т.е. с теми барьерами и установками, которые не позволяют инвалидам пользоваться их правами. Конечной целью является обеспечение того, чтобы все, будь то инвалиды или лица без инвалидности, могли пользоваться одинаковыми правами человека.

Все права человека и основные свободы в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области

Конвенция борется с дискриминацией в отношении всех прав человека, будь то гражданские, культурные, экономические, политические или социальные, и в любой области. Как в прошлом, так и в настоящее время некоторые люди и даже государства склонны отдавать приоритет некоторым правам по сравнению с другими. Например, во время холодной войны государства с рыночной экономикой часто уделяли больше внимания гражданским и политическим правам, в то время как государства с централизованной плановой экономикой, как правило, сосредотачивались на эконо-

мических, социальных и культурных правах. В контексте инвалидности традиционно приоритет отдают защите экономических, социальных и культурных прав, а гражданским и политическим правам уделяется меньше внимания. В Конвенции прямо говорится, что защита от дискриминации охватывает все права во всех областях.

Отказ в разумном приспособлении

В данном определении отказ в разумном приспособлении рассматривается как одна из форм дискриминации. Для поощрения равенства и ликвидации дискриминации государства-участники должны принимать все необходимые меры к обеспечению разумного приспособления.

"Разумное приспособление" означает, например, внесение модификаций в организацию рабочей среды, учебного заведения, медицинского учреждения или транспортного обслуживания, с тем чтобы устранить барьеры, которые мешают инвалиду участвовать в той или иной деятельности или получать услуги наравне с другими. На работе это может быть связано с физической перестройкой помещений, приобретением или модификацией оборудования, предоставлением услуг тьютера или переводчика, организацией соответствующего обучения или надзора, адаптацией процедур тестирования или оценки, изменением стандартного режима рабочего времени или передачей некоторых обязанностей другому лицу.

Хотя Конвенция требует учета особых потребностей инвалидов, имеется в виду разумное приспособление. Если приспособление становится несоразмерным или неоправданным бременем для человека или юридического лица, которые предпо-

ложительно должны обеспечить его, неспособность сделать это не будет являться дискриминацией.

В ряде стран законодательство устанавливает факторы, которые должны быть приняты во внимание при оценке того, является ли требуемое приспособление несоразмерным бременем. К ним относятся:

- целесообразность требуемых изменений;
- затраты;
- характер, размер и ресурсы организации, которая предположительно должна обеспечить его;
- возможность привлечения дополнительной финансовой поддержки;
- последствия с точки зрения гигиены труда и техники безопасности; и
- воздействие на деятельность организации.

Разумное приспособление является модификацией, вносимой в интересах и по просьбе того или иного лица. Так, работник, попавший в автомобильную аварию и нуждающийся во внесении определенных модификаций, позволяющих ему продолжать работать, может просить работодателя об обеспечении разумного приспособления. *Эти действия отличаются от общих мер по обеспечению доступа в соответствии со статьей 9 Конвенции, которые не обязательно распространяются на лиц (хотя отдельные лица, несомненно, извлекут из них пользу), а скорее на общество в целом.* Если государства должны обеспечить общедоступность с течением времени, то индивидуум может просить о немедленном предоставлении разумного

приспособления и обращаться с жалобой в суд, если это не будет сделано.

Конвенция налагает бремя обеспечения разумного приспособления на государства. Однако, учитывая, что по большей части они необходимы в частном секторе, государства должны в законодательном порядке обязать частный сектор предоставлять разумное приспособление.

С. Проявления дискриминации

Инвалиды уже давно сталкиваются с различными формами дискриминации, но есть надежда на то, что принятие Конвенции приведет к сокращению проявлений этой дискриминации во всем мире.

Инвалиды рассматривались как уродливые существа, воплощения зла или нелепые курьезы. Их подвергали казням, изоляции или принудительным медицинским экспериментам. Они становились объектами осмеяния и жестоких забав, а встреча с ними считалась дурным предзнаменованием. Во многих случаях их рассматривали как низших существ, равных только в глазах Бога, чем они и заслуживали сострадания и жалости.

Дискриминация видоизменяется, но не обязательно сокращается. В 2006 году в связи с принятием Конвенции Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан заявил:

"Слишком часто инвалиды считались обузой или, в лучшем случае, объектами снисходительной жалости и подачек... На бумаге они, возможно, и пользовались теми же правами, что и все остальные; в реальной же жизни их часто

оттесняли на обочину жизни, отказывая им в тех же возможностях, которые другие воспринимали как должное".

Рассмотрим некоторые примеры:

- *Уничтожение "непригодных"*: дискриминация и право на жизнь. Одна из самых серьезных форм дискриминации по признаку инвалидности применялась в двадцатом веке во время нацистского режима. Она была направлена против лиц с умственными и физическими недостатками, которые, как и другие группы, считались неполноценными, поэтому их уничтожали, подвергали экспериментам, стерилизации и другим зверствам. Программы стерилизации и эвтаназии осуществлялись в отношении умственно или физически "непригодных". Отдельные лица представляли перед работниками здравоохранения, которые решали, следует ли проводить принудительную стерилизацию. Министерство внутренних дел также требовало от врачей и акушеров сообщать о всех новорожденных с тяжелыми формами инвалидности. Среди прочих выявлялись дети в возрасте до трех лет с инвалидностью или такими заболеваниями, как синдром Дауна, гидроцефалия, ДЦП или "подозрение на идиотизм". За этот период около 250 000 инвалидов были убиты и порядка 450 000 стерилизованы.
- Другие государства также приняли законы и директивы, разрешающие стерилизацию. Тысячи инвалидов подверглись насильственной стерилизации. Практика стерилизации обосновывалась теориями евгеники, весьма популярными в начале XX века, которые предусматривали контроль за качеством расы, воспроизведение отдель-

ных людей и черт и репрессии в отношении нежелательных групп.

- *Отказ в правоспособности*: дискриминация и равенство перед законом. Правовые системы различных стран мира считали инвалидность законным основанием для непризнания правоспособности лиц с умственными, психическими или сенсорными нарушениями, и многие из них до сих пор следуют такому принципу. На практике это приводит к лишению указанных лиц широкого спектра прав человека, таких как способность принимать решения, подписывать договоры, голосовать, вступать в брак, наследовать собственность, распоряжаться личным имуществом, защищать права в суде или выбирать медицинское лечение.

Опекуны иногда не действуют в интересах инвалидов, которых они представляют. Они могут даже злоупотреблять своим положением, наделяющим их определенными полномочиями, и нарушать права других лиц. Когда отсутствует правоспособность, принудительное медицинское вмешательство (назначение лекарственных средств, хирургические операции и стерилизация) и медицинские эксперименты могут быть проведены без свободного и осознанного согласия. Женщины и девушки с умственной отсталостью, например, часто подвергаются принудительной стерилизации.

- *Лишение свободы на основании инвалидности*. Инвалидность рассматривают в качестве законного основания для того, чтобы лишить инвалидов свободы. Объявив, что они могут быть опасны для себя и окружающих или нуждаются в помощи, государство может прину-

дительно поместить их в учреждение закрытого типа, иногда на всю жизнь. На основании предположения о том, что инвалиды лучше чувствуют себя в специальных учреждениях, были приняты соответствующие законы и директивы. В некоторых других случаях инвалидов изолируют от общества и держат дома.

- *Инвалидность и пол: множественные формы дискриминации.* Мужчины и женщины по-разному испытывают последствия инвалидности; женщины-инвалиды могут подвергаться дискриминации по двум причинам: пол и инвалидность. Например, в сельских районах для женщин и девочек-инвалидов иногда весьма ограничен доступ к образованию на всех уровнях и немногим возможностям заработать на жизнь. Школы, дороги и транспорт часто недоступны. Поэтому родители могут оказаться не в состоянии послать детей-инвалидов в школу. Кроме того, эти барьеры могут усугубляться дискриминацией по признаку пола в общинах, где сложившиеся установки уже не приветствуют посещение школы девочками. Результатом может быть высокий уровень неграмотности среди девочек-инвалидов и утраченное детство, так как они лишены возможности общения с другими детьми в образовательной среде.
- *Дискриминация и право на образование.* Дети-инвалиды исключены из системы образования и могут даже считаться необучаемыми. Некоторые утверждают, что люди с определенными формами инвалидности (психическими нарушениями, ограниченными способностями к обучению и даже физическими дефектами) не могут получать образование в обычных школах. Часто эти решения принимаются без привлечения экспер-

тов или педагогов, способных поддержать или обеспечить процесс взаимного обучения между инвалидами и детьми без инвалидности. В результате дети-инвалиды помещаются в специальные школы, где надежды на качественное образование не реализуются. Из-за предубеждения, согласно которому дети-инвалиды якобы мешают образованию других детей, родители детей-инвалидов могут принять решение отдать своих детей в специальные школы или держать их дома. Если дискриминация проникла достаточно глубоко, принятие решений, которые идут вразрез с общим дискриминационным менталитетом, можно рассматривать как рискованный шаг, в конечном итоге наносящий ущерб ребенку-инвалиду. С другой стороны, уступка в этом вопросе лишь усугубляет стигму и дискриминацию.

- *Специфическая культурная среда и стигма: дискриминация и право на культурную жизнь.* В некоторых культурных условиях инвалидность может восприниматься как посланное Богом наказание, как следствие колдовства или как несчастье и позор семьи. Это может повлечь за собой социальное осуждение, маргинализацию и даже чувство безысходности, ведущее к насилию в семье. Инвалиды, в том числе дети, могут принять решение оставить свои общины и перебраться в город, чтобы обрести некоторую независимость. При этом в конечном итоге им, возможно, придется попрошайничать или их будут эксплуатировать иным способом, потому что они неграмотны или не имеют особых шансов найти работу. Те из них, кто не может свободно передвигаться, могут скрываться у своих родственников или

жить в общине в весьма тяжелых условиях.

В некоторых деревнях на Гаити родители, родившие ребенка с умственными или физическими недостатками, считают, что они были наказаны за совершенный ими грех. Это может иметь самые серьезные последствия: отец может оплодотворить других женщин, чтобы показать, что он не виновен в инвалидности. Ребенка могут держать дома, спрятав от остальных членов общины.

В Камбодже многие дети и взрослые потеряли конечности при взрывах противопехотных мин, в основном в сельской местности. Наличие инвалидности считается социально ущербным и часто вынуждает человека жить на задворках общества. Даже сегодня инвалиды могут игнорировать продавцы на рынке, и они вынуждены просить кого-то о помощи, чтобы их обслужили.

- *Недоступность: дискриминация и свобода передвижения/самостоятельной жизни.* Физические, информационные и технологические барьеры мешают инвалидам в полной мере участвовать в жизни общества наравне с другими. Недоступность также связана с негативными установками в обществе, которые закрепляют взгляд на инвалидов как на замедленных, менее сообразительных людей, которые, например, не в состоянии принимать решения. Одним из ключевых элементов обеспечения равных прав для инвалидов является облегчение доступа к архитектурной среде, информационно-коммуникационным технологиям, транспорту и другим объ-

ектам, товарам и услугам, открытым для населения.

D. Взаимосвязь недискриминации с равенством: конкретные меры

Для борьбы с дискриминацией одного лишь ее запрещения недостаточно. Необходимо также добраться до сути косвенной дискриминации – изменения сложившихся в обществе предубеждений, которые в первую очередь и приводят к дискриминации, путем поощрения равенства. По этой причине для содействия достижению равенства лиц, сталкивающихся с дискриминацией, в том числе инвалидов, часто требуются конкретные меры. Конкретные меры в интересах инвалида не считаются дискриминационными; они являются одной из составляющих оправданного дифференцированного режима. Это признается в Конвенции, пункт 4 статьи 5 которой гласит:

Конкретные меры, необходимые для ускорения или достижения фактического равенства инвалидов, не считаются дискриминацией по смыслу настоящей Конвенции.

Таким образом, Конвенция признает, что для обеспечения фактического равенства с другими лицами иногда может возникнуть необходимость в принятии конкретных мер в интересах инвалидов.

Такие меры могут быть постоянными – например, строительство доступных автостоянок в городских районах для транспортных средств, перевозящих инвалидов, или временными – такими, как квотирование рабочих мест для работников-инвалидов.

И те, и другие меры допустимы в соответствии с Конвенцией и не являются дискриминацией, как она определена в статье 2.

Время от времени конкретные меры в пользу того или иного лица или группы населения могут вызывать возмущение у других лиц, которые считают их несправедливыми или даже дискриминационными. Тем не менее такие меры допустимы лишь постольку, поскольку они устраняют дисбаланс в объеме прав человека между инвалидами и людьми без инвалидности. Как только равенство между ними достигается, конкретные меры больше не нужны.

Формулу, приведенную в статье 5, следует рассматривать в сочетании с конкретными мерами недискриминации и равенства, которые прилагаются к широкому спектру прав, закрепленных в Конвенции, например, в вопросах брака, семьи, отцовства, материнства и личных отношений (статья 23), образования (статья 24), здоровья (статья 25), занятости (статья 27), жизненного уровня и социальной защиты (статья 28) и участия в политической и общественной жизни (статья 29).

Возьмем в качестве примера право на труд в статье 27. Государства-участники Конвенции взяли на себя обязательство по трудоустройству инвалидов в государственном секторе и стимулировать их наем в частном секторе, в том числе посредством программ позитивных действий. Это – конкретные меры, направленные на исправление ситуации, связанной с неполной занятостью инвалидов, в той области, где государство может оказывать прямое влияние, а именно в рамках его политики по обеспечению занятости. За счет активных усилий по содействию найму на работу инвалидов государство

может способствовать равному осуществлению права на труд. Требуя от частного сектора введения программ позитивных действий или побуждая его к этому, государство может влиять на занятость косвенно.

Одним из видов программ позитивных действий является введение квот, например, требование, чтобы 5% сотрудников были инвалидами, и наложение штрафов на работодателей, которые не соблюдают квоту. Конвенция не требует введения квот. Квоты имеют свои преимущества и недостатки. Они могут приводить к сугубо формальному найму на работу любого лица с инвалидностью на любом уровне, чтобы просто соблюсти квоту, или к уплате штрафа, чтобы вовсе избежать такой меры. С другой стороны, квоты могут быть способом вовлечения инвалидов в трудовой процесс, что в свою очередь может привести к расширению экономических возможностей и осуществлению других прав. Учитывая, что Конвенция упоминает программы позитивных действий без уточнения их характера, целесообразно изучить вопрос о том, какие программы быстрее всего приведут к устойчивому улучшению положения инвалидов и реализации их права на труд. В одних случаях квоты окажутся действенной мерой, а в других – нет.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своей общей рекомендации № 25 (2004) о временных специальных мерах (пункт 1 статьи 4), определил некоторые меры, которые могут иметь отношение к идентификации конкретных мер в пользу инвалидов. К ним относятся:

- ✓ программы информационно-пропагандистской деятельности или вспомогательные программы;

- ✓ выделение и/или перераспределение ресурсов;
- ✓ преференциальный режим;
- ✓ целевой набор, наем и повышение в должности;
- ✓ цели количественного характера, связанные с временными рамками;
- ✓ системы квот.

Е. Кто несет ответственность?

Когда происходит дискриминация по признаку инвалидности? Кто в действительности совершает акт дискриминации? И кто несет за это ответственность?

Вот несколько примеров:

- пассажирка пересаживается в другое купе, потому что ей неприятно сидеть рядом с пассажиром с синдромом Дауна;
- семья держит маленького ребенка с аутизмом дома, потому что в местной школе нет никаких возможностей для получения инклюзивного образования;
- частный банк отказывает в кредите человеку с психическим расстройством;
- работница с церебральным параличом просит о переводе на другую должность в крупной корпорации, а работодатель отказывает ей в просьбе без объяснения причин;
- человек с физическим дефектом подвергается жестокому обращению дома и сообщает об этом в полицию, но полиция отказывается принимать меры;
- план Организации Объединенных Наций по обеспечению готовности к

чрезвычайной гуманитарной ситуации не содержит упоминания об инвалидах в стране, подверженной стихийному бедствию;

- человек с нарушением зрения не может претендовать на должность сотрудника по правам человека, потому что в объявлении о вакансии требуется наличие водительского удостоверения.

Кто несет ответственность в приведенных выше примерах, если вообще можно говорить о чьей-либо ответственности? Пассажирка, семья, банк, руководство компании, отдел кадров? Когда дело доходит до дискриминации, ответственность возникает на разных уровнях, однако главным носителем ответственности является государство.

Государства

Конвенцию могут подписать как государства, так и региональные организации экономической интеграции, которые состоят из суверенных государств. Конвенция устанавливает конкретные обязательства государств-участников защищать, поощрять и гарантировать права инвалидов.

Кроме того, в соответствии со статьей 32 государства обязуются принимать надлежащие и эффективные меры в области международного сотрудничества в поддержку национальных усилий по реализации Конвенции. Хотя государства несут основную ответственность за осуществление прав инвалидов в пределах своей юрисдикции, они также должны сотрудничать с другими государствами. Это подчеркивает их экстерриториальные обязанности по поощрению, защите и обеспечению прав инвалидов.

Международные и региональные организации

Это, в свою очередь, ставит вопрос об ответственности международных и региональных организаций, таких как Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Совет Европы и т.д. Статья 32 рассматривает их как партнеров в области международного сотрудничества. Кроме того, специализированные учреждения и другие органы Организации Объединенных Наций имеют право быть представленными в Комитете по правам инвалидов. Это убедительно свидетельствует о том, что они играют важную роль в международном сотрудничестве по пропаганде Конвенции. Тем не менее, международные организации могут сами совершать акты дискриминации. Хотя их государства-члены несут всю полноту ответственности за то, чтобы не допускать такой дискриминации, эти организации также призваны сыграть свою роль в деле поддержки Конвенции, даже если эта роль четко не определена.

Частные предприятия

Права могут быть нарушены в результате прямого действия или бездействия государств-участников, в том числе их национальных и местных ведомств или учреждений. Тем не менее, в то время как государства несут основную ответственность в рамках Конвенции, осуществлением многих ее положений занимаются не государственные субъекты, а частные предприятия. Частный сектор играет весьма важную роль в предоставлении соответствующих услуг (например, образование, сурдоперевод, мобильные телефоны с усилением речевого сигнала).

В соответствии со статьей 4 государства-участники должны гарантировать уважение

прав инвалидов частным сектором. Следовательно, государства должны обеспечить наличие соответствующих механизмов для мониторинга частного сектора, а также учет принципа недискриминации в государственных стратегиях, связанных, например, с образованием, занятостью и охраной здоровья, и его соблюдение частными поставщиками.

Поставщики услуг

В Конвенции также упоминаются конкретные услуги, такие как поддержка в принятии решений (статья 12), персональная помощь для ведения самостоятельной жизни (статья 19), учителя (статья 24), специалисты в области здравоохранения (статья 25). Поставщики услуг играют важную роль в обеспечении условий, необходимых инвалидам для того, чтобы в полной мере пользоваться своими правами человека. В то же время сами поставщики услуг могут совершать акты дискриминации в отношении инвалидов, будь то вольно или невольно. Таким образом, государство должно также принять меры для обеспечения того, чтобы поставщики услуг знали и поддерживали Конвенцию, например, путем принятия надлежащих мер для привлечения на работу учителей, в том числе учителей-инвалидов, владеющих жестовым языком и/или азбукой Брайля, и для обучения специалистов и персонала, работающих на всех уровнях системы образования.

Отдельные лица и семьи

Статья 4 также обязывает государства принимать меры для устранения дискриминации со стороны любого лица. Это включает в себя обеспечение достаточных наказаний и других судебных мер по защите от дискриминации. Для этого также необ-

ходимо "повышать просвещенность всего общества, в том числе на уровне семьи, в вопросах инвалидности и укреплять уважение прав и достоинства инвалидов", как это предусмотрено в статье 8.

Ф. Что могут сделать эти субъекты для борьбы с дискриминацией?

Учебная программа 4 определяет ряд мер, которые помогают в осуществлении Конвенции: разработка законодательства и стратегий; обеспечение выделения достаточных ресурсов; обеспечение комплексного обслуживания; повышение осведомленности и подготовка специалистов и других лиц; проведение исследований и разработок; предоставление средств правовой защиты; и создание учреждений. Рассматривая различные примеры, приведенные в предыдущем разделе, можно определить некоторые действия, которые эти субъекты могут предпринять для борьбы с дискриминацией.

- *Пассажирка пересаживается в другое купе, потому что ей неприятно сидеть рядом с пассажиром с синдромом Дауна.* В то время как негативное отношение этой женщины потенциально создает барьеры на пути участия человека с синдромом Дауна, это, строго говоря, не дискриминация. Имеет место различие по признаку инвалидности, но это не препятствует тому, чтобы пассажир с синдромом Дауна мог пользоваться какими бы то ни было правами. Тем не менее государство может рассмотреть вопрос о повышении осведомленности в целях содействия формированию более открытого общества и преодоления страха перед лицами, которые в чем-то отличаются;

- *Семья держит маленького ребенка с аутизмом дома, потому что в местной школе нет никаких возможностей для получения инклюзивного образования.* Непредоставление возможностей для получения инклюзивного образования имеет следствием отказ в праве на образование ребенка. Государство обязано обеспечить наличие услуг в области инклюзивного образования в данном районе, а также повысить осведомленность о важности включения. Государство должно также обеспечить, чтобы законы и стратегии отражали принципы инклюзивного образования. В то же время на школьный совет и преподавателей может быть возложена обязанность по обеспечению того, чтобы инклюзивное образование было эффективным и чтобы родители знали, что такие услуги предоставляются (если, конечно, дело обстоит именно так);
- *Частный банк отказывает в кредите человеку с психическим расстройством.* Имеет ли здесь место дискриминация – вопрос спорный. На самом деле банк может не уточнять, что отказ обусловлен инвалидностью, а выдвинуть другой довод в обоснование отказа. Более того, права человека на банковский кредит не существует. Тем не менее государство обязано принимать законы для того, чтобы частные банки не допускали дискриминации по признаку инвалидности. Оно должно также предоставлять вспомогательные услуги, чтобы человек мог осуществлять свою правоспособность. В таких случаях оказание поддержки могло быть достаточным для того, чтобы вообще не допустить такой ситуации, поскольку это подчеркивало бы способность данного лица выступать в качестве субъекта права и вернуть кредит;

- *Работница с церебральным параличом просит о переводе на другую должность в крупной корпорации, а работодатель отказывает ей в просьбе без объяснения причин.* Потенциально имеет место отказ в разумном приспособлении, что составляет дискриминацию. Государство обязано принимать законы для того, чтобы частный сектор не отказывал инвалиду в разумном приспособлении. Работодатель должен обеспечить такое приспособление, если только оно не является неразумным (неоправданным бременем);
 - *Человек с физическим дефектом подвергается жестокому обращению дома и сообщает об этом в полицию, но полиция отказывается принимать меры.* Имеет место исключение со стороны полиции по признаку инвалидности, которое ущемляет право на свободу от насилия и жестокого обращения. Государство обязано принимать законы, требующие от полиции защищать инвалидов от насилия и жестокого обращения, а также повышать осведомленность и осуществлять подготовку сотрудников полиции, с тем чтобы инвалиды могли получить доступ к правосудию;
 - *План Организации Объединенных Наций по обеспечению готовности к чрезвычайной гуманитарной ситуации не содержит упоминания об инвалидах в стране, подверженной стихийному бедствию.* Это исключение может затруднять или сводить на нет осуществление целого ряда прав человека в случае стихийного бедствия и уже нанесло ущерб праву принимать участие в ведении государственных дел. Действуя на международном уровне, государства обязуются обеспечить, чтобы между-
- народное сотрудничество охватывало инвалидов и было для них доступно. Это должно включать разработку стратегий, которые требуют, чтобы Организация Объединенных Наций уважала права инвалидов в рамках программ международного сотрудничества;
- *Человек с нарушением зрения не может претендовать на должность сотрудника по правам человека, потому что в объявлении о вакансии требуется наличие водительского удостоверения.* Такие действия могут рассматриваться как оправданный дифференцированный режим, если вождение автомашины является одним из ключевых элементов работы и поэтому водительское удостоверение необходимо. Речь идет об оправданном режиме на основании объективных критериев (изложенные в объявлении о вакансии требования применимы ко всем кандидатам), который призван уважать право на труд всех кандидатов на эту должность.
- Во всех этих случаях также важно думать не только о том, что должно сделать государство, но о том, что должно сделать соответствующее лицо.* Например, человек может добиваться правовой защиты через суды, национальные правозащитные учреждения или неформальные системы разрешения конфликтов, может обратиться за помощью к неправительственной организации или обращаться непосредственно в правительство или другие инстанции с просьбой принять меры (например, писать местным парламентам).

Г. Инвалидность как запрещенное основание для дискриминации в других договорах по правам человека

Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах защищают индивидуумов от дискриминации. Дискриминация по признаку инвалидности рассматривается в их статьях 2 под рубрикой "иное положение/обстоятельство":

*Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или **иного положения** (Всеобщая декларация)*

*Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или **иного обстоятельства** (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах)*

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей также излагают обязательства государств по пресечению и ликвидации дискриминации. Из них только в Конвенции о правах ребенка прямо говорится об "инвалидности" как о запрещенном основании для дискриминации:

Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств (статья 2).

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 20 (2009) пояснил, что основания, относящиеся к "иным обстоятельствам", включают, среди прочего:

- **инвалидность**
- возраст
- национальность
- брачное и семейное положение
- сексуальную ориентацию и гендерную идентичность
- состояние здоровья
- место жительства
- экономическое и социальное положение.

В его замечании общего порядка № 5 (1994) содержится определение дискриминации в отношении инвалидов. Комитет против пыток в своем замечании общего порядка № 2 (2007) включает "психические или иные расстройства" в число оснований для дискриминации. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своей общей рекомендации № 18 (1991) указывает на проблему "женщин-инвалидов, которые являются объектом двойной дискриминации". Преамбула к Конвенции о правах инвалидов признает, что "дети-инвалиды должны в полном объеме пользоваться всеми правами человека и основными свободами наравне с другими детьми", и напоминает "об обязательствах, взятых на себя государствами – участниками Конвенции о правах ребенка".

Конвенция Международной организации труда № 159 (1983) о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов касается равных возможностей, равного обращения и недискриминации. Также заслуживает внимания Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, особенно если

дополнить ее принципами инклюзивного образования, принятыми на Всемирной конференции 1994 года по особым образовательным потребностям: доступ и качество.

К числу соответствующих региональных документов относятся Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов Организации американских государств, Конвенция Совета Европы о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, и его План действий по содействию правам и полному участию инвалидов в жизни общества: улучшение качества жизни инвалидов в Европе (2006–2015 годы).

Конвенция о правах инвалидов является новым инструментом, позволяющим вести борьбу с дискриминацией по признаку инвалидности на более информированной и решительной основе. Если какое-то государство еще не ратифицировало этот договор, на нем, тем не менее, лежит обязательство запретить дискриминацию в отношении инвалидов в соответствии с другими договорами по правам человека, которые оно ратифицировало.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 6 – НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА

Введение

Конвенция о правах инвалидов предусматривает создание национальных механизмов и учреждений для осуществления и мониторинга Конвенции как на международном, так и на национальном уровне.

Национальные механизмы осуществления и мониторинга, которым посвящена данная учебная программа, предусмотрены в статье 33 Конвенции. К ним относятся:

Курирующие инстанции: Пункт 1 статьи 33 вводит меры на национальном уровне путем назначения координатора или координаторов в правительстве. Конвенция не определяет, кто может выступать в качестве курирующей инстанции (министерство, департамент в министерстве, один человек и т.д.). Наличие координатора означает, как минимум, что Конвенция не останется лишь в ведении министерства иностранных дел в качестве одного из международных вопросов, но будет объектом внимания специального органа, занимающегося осуществлением на национальном уровне.

Координационный механизм: В том же пункте требуется, чтобы государства должным образом изучили возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия деятельности, связанной с осуществлением Конвенции. Хотя такой

координационный механизм не является обязательным, он может быть полезным. Традиционно вопросами инвалидности занимается одно министерство, такое как министерство здравоохранения или социальных дел. Существует риск того, что образованием детей-инвалидов будет заниматься министерство социальных дел, а не министерство образования. Такой порядок обычно усугубляет изоляцию и ведет к сегрегации. Конвенция охватывает все права, и, следовательно, задачи должны быть поручены нескольким министерствам, включая министерство внутренних дел, юстиции, образования, труда и т.д. Координационный механизм может помочь в обеспечении того, чтобы Конвенция не оставалась предметом забот одного ведомства, и обязанности были соответствующим образом распределены.

Независимый механизм осуществления и мониторинга: Пункт 2 статьи 33, с другой стороны, предусматривает создание структуры для наблюдения за осуществлением Конвенции. Он требует, чтобы государства поддерживали, укрепляли, назначали или учреждали один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции. Важно отметить, что при создании таких механизмов государства должны принимать во внимание "принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений,

занимающихся защитой и поощрением прав человека", известные как Парижские принципы. Они рассматриваются более подробно ниже. На данном этапе важно подчеркнуть актуальность этих принципов для обеспечения действительно самостоятельного и эффективно функционирующего национального независимого механизма мониторинга в соответствии с требованиями Конвенции.

Конвенция также предусматривает, что **гражданское общество**, в частности инвалиды и представляющие их организации, должны в полной мере участвовать во всех аспектах этого процесса мониторинга, а также должны привлекаться к разработке и применению стратегий, программ и законодательства, направленных на осуществление Конвенции, в соответствии со статьей 4.

Эта ссылка на гражданское общество затрагивает по меньшей мере два вопроса:

- a) гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, должны быть вовлечены в процесс мониторинга, проводимого независимым механизмом мониторинга, установленным в соответствии со статьей 33 (и в идеале также в работу курирующих инстанций и координационных механизмов);
- b) само гражданское общество играет важную роль в наблюдении за осуществлением Конвенции, независимо от других механизмов, создаваемых в соответствии со статьей 33.

В дополнение к специальным структурам для поощрения, защиты и мониторинга, создаваемым в соответствии с Конвенцией,

парламенты наряду с **национальными судами и трибуналами** также могут играть ключевую роль в поощрении и защите прав, предусмотренных в Конвенции. Другие соответствующие механизмы включают **инспекции труда, школьных инспекторов** и любые другие механизмы, которые играют определенную роль в мониторинге прав. Они должны наблюдать за осуществлением права инвалидов в рамках их общих функций мониторинга.

Включение статьи с подробным изложением национальных структур осуществления и мониторинга и их функций продолжает тенденцию в договорах по правам человека к укреплению национальной системы мониторинга прав человека. До Конвенции о правах инвалидов Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания также требовал от государств-участников создания национальных превентивных механизмов.

А. Курирующие инстанции и координационные механизмы в правительстве

С учетом того, что государства – участники Конвенции имеют разные формы правления и организованы по-разному, статья, касающаяся курирующей инстанции и координационных механизмов, является гибкой и поэтому легко адаптируется.

Однако, поскольку к созданию подобных структур призывают и другие международные документы, такие как Всемирная программа действий в отношении инвалидов и Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов,

целесообразно изучить их опыт, чтобы правильно направлять процесс осуществления статьи 33.

Курирующие инстанции

- Там, где курирующие инстанции по вопросам инвалидности существуют, важно, тем не менее, предоставить таким механизмам четкий мандат на основании Конвенции. Кроме того, этот мандат должен пересматриваться, чтобы убедиться, что он достаточно широк и охватывает осуществление Конвенции в полном объеме.
- Для эффективного осуществления Конвенции было бы целесообразно следовать двустороннему подходу и назначить координаторов в каждом или в большинстве правительственных департаментов/министерств, а также учредить в правительстве одну общую курирующую инстанцию, отвечающую за процесс осуществления.
- Наряду с функциональными курирующими инстанциями в соответствующих министерствах государство может назначить такие инстанции на разных уровнях правительства, например, местных, региональных и национальных/федеральных.
- Мандат координатора (координаторов) в идеале должен включать повышение осведомленности о Конвенции в рамках министерства, назначенного курирующей инстанцией, участие в разработке плана действий по Конвенции, а также мониторинг и подготовка докладов об осуществлении в пределах своих функциональных обязанностей (но помните, что этот мониторинг не заменяет тот, который предусмотрен в пункте 2).
- Если будет принято решение назначить одну общую курирующую инстанцию, необходимо учитывать следующие соображения:
 - Во-первых, сдвиг в Конвенции от медицинского и благотворительного подхода к инвалидности к подходу, основанному на правах человека, должен найти отражение в выборе курирующей инстанции. Не следует назначать в качестве государственной курирующей инстанции министерство здравоохранения, потому что это усилит понимание инвалидности как заболевания. Кроме того, вопрос о размещении курирующей инстанции в рамках министерств социального обеспечения или труда, как это практикуется в большинстве государств-участников, также должен быть пересмотрен, с тем чтобы следовать правозащитному подходу. Альтернативой может стать размещение курирующей инстанции в министерствах, отвечающих за социальную справедливость и права человека (функции которых в некоторых странах в любом случае выполняет министерство по социальным вопросам).
 - Во-вторых, осуществление Конвенции требует поддержки на самом высоком уровне. Размещение курирующей инстанции близко к центру правительства, например, в канцелярии президента, премьер-министра или кабинета министров, было бы идеально. Некоторые государства-участники уже сделали это. Однако если какое-то министерство назначается курирующей инстанцией, а сам министр не входит в

состав кабинета, это может снизить эффективность.

- В-третьих, мандат курирующей инстанции должен быть четко ориентирован на разработку и координацию согласованной национальной политики по Конвенции. Таким образом, курирующая инстанция должна поощрять, направлять, информировать и консультировать правительство по вопросам, связанным с осуществлением Конвенции, но не обязательно заниматься ее реализацией путем предоставления услуг по обеспечению инвалидов. Мандат может также включать координацию действий правительства по Конвенции в связи с подготовкой докладов, мониторингом, повышением уровня осведомленности и поддержанием связей с независимой структурой для мониторинга, назначенной в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Конвенции.
- В-четвертых, курирующая инстанция должна обеспечивать канал, через который гражданское общество и организации инвалидов могли бы общаться с правительством по вопросам осуществления Конвенции.
- В-пятых, курирующая инстанция должна иметь достаточный технический персонал и ресурсы. Это может быть обеспечено за счет размещения курирующей инстанцией в крупном министерстве.

ней¹² определяет возможные задачи национальной курирующей инстанции (инстанций) следующим образом:

- выносить рекомендации главе государства/правительства, директивным и плановым органам по разработке стратегий, законодательства, программ и проектов с учетом их воздействия на инвалидов;
- координировать деятельность различных министерств и ведомств по вопросам прав человека и инвалидности;
- координировать деятельность по вопросам прав человека и инвалидности на федеральном, национальном и региональном уровнях, на уровнях штатов и провинций и на местном уровне государственного управления;
- проводить обзор стратегий и директив для обеспечения соблюдения прав инвалидов;
- координировать разработку, пересмотр или изменение соответствующего законодательства;
- повышать информированность о Конвенции и Факультативном протоколе к ней в рамках правительства;
- обеспечить перевод Конвенции и Факультативного протокола к ней на местные языки и их издание в доступных форматах;
- разработать план действий по осуществлению Конвенции;
- следить за выполнением плана действий в области прав человека и инвалидности;

Руководство для парламентариев по Международной конвенции о правах инвалидов и Факультативному протоколу к

¹² От социальной изоляции – к равенству: осуществление прав инвалидов (2007 год).

- координировать работу по подготовке первоначальных и периодических докладов государства;
- повышать информированность общественности по вопросам, связанным с инвалидностью и правами инвалидов;
- наращивать в правительстве потенциал по вопросам, связанным с инвалидностью;
- обеспечить и координировать сбор информации и статистических данных для эффективной разработки программ и стратегий и оценки их осуществления;
- обеспечить участие инвалидов в разработке стратегий и законов, затрагивающих их интересы;
- поощрять участие инвалидов в организациях и гражданском обществе и содействовать созданию организаций инвалидов.

Координационный механизм

Хотя координационный механизм не является обязательным, его создание на правительственном уровне в дополнение к курирующей инстанции поощряется в соответствии с Конвенцией.

Координационный механизм мог бы, например, принять форму межведомственной группы в составе представителей профильных министерств, которым было бы поручено координировать осуществление Конвенции в рамках департаментов/секторов или уровней правительства. С учетом широты охвата Конвенции на все министерства будут возложены определенные обязанности по реализации ее различных частей.

Некоторые координационные механизмы включают представителей различ-

ных министерств, а также организаций инвалидов, других организаций гражданского общества, частного сектора и профсоюзов. Их мандат часто ориентирован на разработку стратегий, поощрение диалога по вопросам инвалидности, повышение осведомленности и аналогичные задачи.

Обратите внимание, что координационный механизм может оказаться особенно полезным в странах с системами децентрализованного административного управления, например, в федеративных государствах.

Инструкторы должны стремиться определить национальные и региональные механизмы, которые имеют отношение к контексту учебного курса, с тем чтобы участникам можно было предложить достаточно примеров существующих механизмов.

В. Национальные независимые механизмы для осуществления и мониторинга

В дополнение к назначению вышеуказанных учреждений Конвенция требует, чтобы государства поддерживали, укрепляли, назначали или учреждали структуру для "поощрения, защиты и мониторинга" осуществления Конвенции.

Государства-участники могут создать специальные механизмы по вопросам инвалидности или же возложить функцию мониторинга на существующие учреждения. Кроме того, статья 33 не предписывает какую-то конкретную организационную форму национальной структуры для мониторинга, и государства-участники вольны определять соответствующие рамки такой структуры применительно к своим политическим и организационным условиям.

Какой бы ни была эта организационная структура, статья 33 устанавливает три основных требования к системе мониторинга:

1. государство должно **поддерживать, укреплять, назначать или учреждать** у себя структуру, включающую **один или несколько механизмов**;
2. при этом государства-участники принимают во внимание **Парижские принципы**. Это не означает, что в структуру должны быть включены только те учреждения, которые соответствуют Парижским принципам, но структура должна иметь по крайней мере одно такое учреждение;
3. **гражданское общество**, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс мониторинга и участвуют в нем (пункт 3 статьи 33).

С. Организационная структура системы мониторинга: альтернативы и предпочтения – один или несколько механизмов

На первоначальном этапе государству-участнику необходимо решить, следует ли ему назначить (и поддерживать или даже укреплять) существующий механизм или создать совершенно новую структуру. В связи с этим особенно важно учитывать следующие факторы:

- ✓ *Людские и финансовые ресурсы.* Решение государства об изменении и/или о наделении дополнительными функциями существующей структуры или, наоборот, о создании новой, естественно, будет зависеть от наличия финансовых и

людских ресурсов. В некоторых случаях создание новой структуры с учетом требований Конвенции может стать менее затратным вариантом, чем пересмотр и переосмысление мандата, опыта и менталитета существующего учреждения; в других случаях НПУ, уполномоченный по правам человека или специальное учреждение могут быть достаточно гибкими, чтобы приспособиться к выполнению дополнительных задач.

- ✓ *Приверженность Конвенции.* Для того чтобы иметь полностью функционирующую структуру, наряду с ресурсами важно обеспечить приверженность инновационному подходу Конвенции. Национальная структура должна представлять собой принципиально новый орган по правам человека, на который возложены обязанности по поощрению, защите и мониторингу, отражающие принципы Конвенции. При назначении уполномоченных лиц и/или персонала необходимо привлекать инвалидов. Этот орган должен быть открыт для участия инвалидов и представляющих их организаций (см. ниже) и обладать достаточной репутацией, гарантирующей его принципиальность, независимость и опыт в области мониторинга прав человека.
- ✓ *Двусторонний подход.* В контексте сотрудничества в целях развития признается, что иногда необходимы специально рассчитанные на инвалидов меры по развитию, в то время как в других случаях права инвалидов должны стать частью общих программ, проектов и других мероприятий в области развития. Та же логика может быть применима к мониторингу Конвенции. Порой специальные конкретные знания о Конвенции, ее социальном/пра-

возащитном подходе и ее общих принципах имеют важнейшее значение для обеспечения того, чтобы в процессе мониторинга уважались положения Конвенции. Например, в рамках массового правозащитного движения Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи до сих пор широко применяются, в то время как эксперты по правам инвалидов подвергают сомнению эти Принципы, которые иногда противоречат Конвенции. Следовательно, обеспечение полного участия экспертов по правам инвалидов или, наоборот, назначение специального уполномоченного по правам инвалидов или создание другого механизма может оказаться предпочтительнее использования существующего правозащитного механизма, который бы взял на себя функции мониторинга, предусмотренного в статье 33.

Кроме того, государство должно рассмотреть вопрос о целесообразности включения в его национальную структуру одного или нескольких механизмов. Вот некоторые варианты:

1. Придать функции мониторинга какой-то **одной инстанции**, т.е. одному независимому механизму

Явная связь в пункте 2 статьи 33 между структурой и Парижскими принципами предполагает, что предпочтительнее придать функции мониторинга национальному правозащитному учреждению. Такой шаг, несомненно, будет способствовать соблюдению Конвенции.

В настоящее время по всему миру создано более 100 национальных правозащитных учреждений. Их можно

называть комиссиями по правам человека, омбудсменами или институтами.

2. Придать эти функции структуре, состоящей из нескольких независимых механизмов

Конвенция также предусматривает возможность назначения более одного независимого механизма.

D. Парижские принципы в контексте Конвенции

Международный семинар национальных правозащитных учреждений, состоявшийся в Париже в 1991 году, впервые составил Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека, известных сегодня как Парижские принципы.

Пункт 2 статьи 33 Конвенции требует от государств-участников принимать эти принципы во внимание при назначении или учреждении механизмов для поощрения, защиты и мониторинга ее осуществления. Ссылка в Конвенции на Парижские принципы затрагивает следующие вопросы:

Полномочия и функции

В общих чертах:

- ✓ Возложена ли на механизм задача поощрять и защищать положения Конвенции?
- ✓ Наделен ли он как можно более широкими полномочиями?
- ✓ Изложены ли эти полномочия в конституционном или законодательном акте?
- ✓ Устанавливает ли закон, создающий механизм, его состав и круг его ведения/мандат?

В отношении конкретных функций:

- ✓ Включает ли мандат возможность рассматривать без обращения в более высокую инстанцию любой вопрос, касающийся поощрения и защиты прав инвалидов?
- ✓ Может ли механизм поощрять и обеспечивать согласование национальных законов и правил с Конвенцией?
- ✓ Может ли механизм содействовать ратификации других документов по правам человека, таких как Факультативный протокол к Конвенции?
- ✓ Может ли механизм участвовать в подготовке докладов государств Организации Объединенных Наций и таким региональным органам, как Комитет по правам инвалидов или Конференция государств-участников, и выражать свое мнение по этому вопросу?
- ✓ Может ли механизм оказывать содействие разработке учебных программ по правам инвалидов?
- ✓ Может ли механизм предавать гласности положение в области права инвалидов и повышать осведомленность о Конвенции, в том числе путем борьбы со всеми формами дискриминации по признаку инвалидности?

Состав и гарантии независимости и плюрализма

- ✓ Является ли состав механизма плюралистическим; в частности, входят ли в него эксперты, которые отражают многообразие инвалидности?
- ✓ Входят ли в состав механизма и/или отражены ли в нем представители гражданского общества, различных философских и религиозных течений,

университетов и квалифицированных экспертов, парламента?

- ✓ Хотя это и не обязательно, но включает ли состав механизма правительственные ведомства, участвующие в рассмотрении вопросов в качестве консультантов?
- ✓ Располагает ли механизм достаточными полномочиями для обеспечения эффективного сотрудничества с неправительственными организациями, включая организации инвалидов?
- ✓ Финансируется ли механизм таким образом, чтобы он мог иметь свой персонал и свои помещения и не подлежать финансовому контролю со стороны правительства, который может влиять на его независимость?
- ✓ Оформлено ли членство в механизме официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата?

Методы работы

- ✓ Может ли механизм свободно рассматривать любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения?
- ✓ Может ли механизм заслушивать любое лицо и получать любую информацию, необходимую для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения?
- ✓ Может ли механизм обращаться к общественности, в том числе путем предания гласности своих мнений и рекомендаций?
- ✓ Может ли механизм проводить заседания на регулярной основе?
- ✓ Может ли механизм образовывать рабочие группы и создавать местные или региональные отделения?
- ✓ Может ли механизм проводить консультации с другими органами, занима-

ющимися поощрением и защитой прав человека?

- ✓ Может ли механизм устанавливать и развивать связи с инвалидами и представляющими их организациями?

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Факультативный принцип относится к полномочиям механизма заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц, например утверждения о нарушении прав инвалидов. В тех случаях, когда механизму предоставлены такие полномочия, они должны основываться на четырех принципах:

- ✓ Достижение полюбовного урегулирования путем примирения
- ✓ Уведомление сторон, представивших заявления, об их правах и средствах правовой защиты
- ✓ Заслушивание жалоб или заявлений и их направление компетентным органам
- ✓ Представление рекомендаций компетентным органам.

Для применения в национальной структуре Парижских принципов в полном объеме, как это предусмотрено статьей 33, важно обеспечить доступ к правосудию. В связи с этим статья 13 требует, чтобы государства:

- обеспечивали инвалидам наравне с другими эффективный доступ к правосудию, в том числе предусматривая процессуальные и соответствующие возрасту коррективы; и

- способствовали надлежащему обучению лиц, работающих в сфере отправления правосудия, в том числе в полиции и пенитенциарной системе.

Соображения доступности и приспособления могут относиться, например, к:

- ✓ доступу в здание, где находится механизм;
- ✓ публикации докладов, информационно-просветительских материалов, рекомендаций, учебных материалов и т.д. в доступных форматах;
- ✓ доступу на сайт механизма;
- ✓ политике позитивных действий по содействию занятости инвалидов;
- ✓ обеспечению разумных приспособлений отдельным сотрудникам механизма;
- ✓ обеспечению доступности таких мер, как сурдоперевод во время публичных слушаний.

E. Функции национальной структуры мониторинга

Предполагается, что независимая структура мониторинга *поощряет, защищает и контролирует* процесс осуществления Конвенции. На слайде 10 в подборке слайдов для компьютерной презентации приводятся некоторые примеры задач, касающихся поощрения, защиты и мониторинга прав инвалидов.

F. Вовлечение и включение гражданского общества и инвалидов

Пункт 3 статьи 4 требует от государств-участников обеспечить консультации с инвалидами и активно привлекать инвалидов и представляющие их организации к раз-

работке и применению законодательства и стратегий по осуществлению Конвенции и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов.

Пункт 3 статьи 33 требует, чтобы гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекались в процесс наблюдения и участвовали в нем.

Как минимум это означает, что национальные структуры, созданные в соответствии со статьей 33, должны стремиться привлечь и обеспечить участие инвалидов и представляющих их организаций. Никаких указаний на то, как такое участие может и должно происходить, не дается. Инструктор может открыть дискуссию среди участников курса по таким областям включения, как:

- ✓ членство в национальной структуре, курирующих инстанциях и координационных механизмах;
- ✓ консультации с представительными организациями при разработке законов и нормативных актов, устанавливающих различные механизмы;
- ✓ консультации с представительными организациями по вопросу о назначении ключевых фигур;
- ✓ консультации с представительными организациями при разработке годовых планов работы;
- ✓ регулярные слушания по вопросу о деятельности национальных механизмов в интересах инвалидов и представляющих их организаций;
- ✓ назначение консультативной группы, включающей представительные организации;

- ✓ подготовка отчетов, рекомендаций и других документов, относящихся к мониторингу, в доступных форматах;
- ✓ обеспечение открытых для всего населения объектов, товаров и услуг за счет поддержания высоких стандартов доступности;
- ✓ отражение многообразия инвалидности в деятельности по поощрению консультаций и участия.

Можно указать немало других областей по содействию проведению консультаций с инвалидами и представляющими их организациями и их участию в осуществлении и мониторинге Конвенции. Одним из способов их выявления послужат групповые занятия.

G. Парламенты

В дополнение к специальной структуре для мониторинга, созданной в соответствии с Конвенцией, важнейшую роль в обеспечении соблюдения прав человека инвалидов может играть парламент благодаря его надзорной функции. Различные парламентские механизмы, которые можно было бы использовать, включают в себя:

Парламентские комитеты

Парламентские комитеты осуществляют контроль над исполнительной властью. Для того чтобы быть эффективными, они должны быть в состоянии составлять свои собственные планы и располагать полномочиями на то, чтобы обязать министров и государственных должностных лиц являться на слушания и отвечать на вопросы. Парламентские комитеты могут задавать министрам и государственным должностным лицам вопросы, связанные с

созданием национальных механизмов, или любые другие вопросы, относящиеся к осуществлению и мониторингу Конвенции.

Комиссии по расследованию

Комиссии по расследованию учреждаются, когда возникает проблема, имеющая большой общественный резонанс, включая аспекты, которые не ограничиваются компетенцией конкретных парламентских комитетов. Речь может идти о ситуациях, когда становится известно о каких-то нарушениях прав инвалидов, например, принудительной институционализации и принудительного лечения лиц с психическими расстройствами или систематического исключения инвалидов из системы общего образования.

Непосредственные слушания министров

Непосредственные слушания министров практикуются в странах, где министры являются членами законодательного органа. Слушания могут проводиться в устной или письменной форме и помогают обеспечивать подотчетность правительства. Инвалиды, представляющие их организации или независимые механизмы в соответствии со статьей 33 могут связаться с местными членами или членами парламентских комитетов, занимающимися вопросами прав человека, с тем чтобы задать вопросы министрам, ответственным за осуществление Конвенции.

Тщательное наблюдение за назначениями в органы исполнительной власти

Тщательное наблюдение за назначениями в органы исполнительной власти особенно актуально в странах, где министры

не являются членами законодательного органа. Например, при назначении омбудсменов, уполномоченных по правам человека и членов кабинета парламент вполне может проверить знания назначаемого лица и его отношение к проблемам инвалидности.

Контроль над неправительственными публичными учреждениями

Парламент также контролирует независимые учреждения, которым правительство могло передать определенные государственные функции, например, учреждения, участвующие в регулирующей деятельности или предоставлении основных услуг. К ним относятся регулирующие органы по вопросам охраны здоровья и безопасности, агентства по оказанию услуг, предприятия коммунального хозяйства и другие учреждения, чья деятельность может иметь прямое влияние на права инвалидов.

Бюджетно-финансовый контроль

Парламент оказывает значительное влияние на политику через контроль над бюджетом правительства на этапах его составления, а также выделения средств. В рамках этого процесса парламент может гарантировать, что воздействие предлагаемого бюджета на различные социальные группы, такие как инвалиды, обсуждается и контролируется.

Н. Национальные суды и трибуналы

Национальные суды могут также играть важную роль в осуществлении и мониторинге Конвенции.

- ✓ Национальные суды призваны защищать права, изложенные в Конвенции. Помимо того, что инвалиды, заявляющие о нарушении их прав, должны располагать доступом к национальным правозащитным учреждениям и другим механизмам в соответствии со статьей 33, они также должны иметь возможность обращаться в суды за средствами защиты, обеспеченными правовой санкцией.
- ✓ Национальные суды выполняют важную функцию толкования и применения Конвенции на национальном уровне. Дела, которые рассматриваются в национальных судах, становятся средством проверки применения Конвенции в национальных условиях. Выносимые решения могут помочь прояснить, что означают глобальные стандарты в национальном контексте.
- ✓ Национальные суды могут дополнять механизмы, предусмотренные статьей 33. В частности, если дело является особенно важным и сложным, национальный механизм может передать его в национальные суды для обеспечения наиболее полного рассмотрения, а также вынесения решения, обеспеченного правовой санкцией.

В результате рассмотрения дел в национальных судах:

- ✓ можно выявить те области, где стал возможным прогресс в реализации прав инвалидов, а также проблемные области (особенно там, где в нескольких делах возникает одна и та же жалоба);
- ✓ укрепляется уважение прав инвалидов. Судебное дело может не только предоставить правовую защиту заявителю, но и зачастую становится причиной проведения правовой реформы, а также уточнения того или иного закона. Кроме того, дело, в ходе которого были поддержаны права инвалидов, может способствовать повышению осведомленности о правах инвалидов и Конвенции. Благодаря этому может быть обеспечено предотвращение аналогичных нарушений.

Инструктор может рассмотреть возможность изучения практики и решений национальных судов и выявить дела, связанные с инвалидностью. Он или она может подготовить резюме такого дела, а затем предложить участникам обсудить различные способы, благодаря которым судебные органы сумели укрепить и защитить права инвалидов.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 7 – ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ КОМИТЕТУ ПО ПРАВАМ ИНВАЛИДОВ: ДОКЛАДЫ ГОСУДАРСТВ И АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ДОКЛАДЫ

Введение

Цель этой программы заключается в детальном ознакомлении государств, гражданского общества и национальных правозащитных учреждений относительно процедуры представления докладов Комитету по правам инвалидов. В соответствии со статьей 35 Конвенции государство-участник должно представить первоначальный доклад в течение двух лет после вступления Конвенции в силу для данного государства-участника, а затем представлять периодические доклады не реже чем раз в четыре года, а также тогда, когда об этом просит Комитет. Гражданское общество и национальные правозащитные учреждения играют важнейшую роль в процессе подготовки докладов, дополняя информацию, представляемую государством-участником. Эта учебная программа охватывает содержание докладов государств и альтернативных докладов, а также процесс их подготовки, представление их на рассмотрение Комитета и последующую деятельность в связи с заключительными замечаниями и рекомендациями Комитета.

А. Доклады государств

1. Комитет по правам инвалидов

Прежде чем обсуждать доклады, важно понять характер и роль Комитета по правам инвалидов, который получает и рассматри-

вает доклады государств и других заинтересованных сторон. Статья 34 учреждает Комитет. Он является договорным органом в составе 18 независимых экспертов, выступающих в своем личном качестве. Они избираются государствами – участниками Конвенции на Конференции государств-участников и обладают определенными характеристиками, такими как:

- высокие моральные качества;
- признанная компетентность и опыт в области, охватываемой Конвенцией.

При избрании этих экспертов государства-участники должны уделить внимание ряду вопросов, конкретно упомянутых в статье 34, в том числе:

- принципу справедливого географического распределения;
- представительству различных форм цивилизации;
- представительству основных правовых систем;
- сбалансированной представленности полов;
- участию экспертов-инвалидов.

Этот последний критерий – участие экспертов-инвалидов – новинка в Конвенции, которая свидетельствует о том, что инвалиды часто исключаются из процесса принятия решений, затрагивающих их инте-

рессы. Кроме того, при назначении экспертов государствам-участникам предлагается должным образом учитывать положение, сформулированное в пункте 3 статьи 4. Пункт 3 статьи 4 требует от государств тесно консультироваться с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать их и представляющие их организации к процессам принятия решений, которые их касаются (в особенности, в отношении решений о законодательстве и стратегиях). Хотя призыв к участию является относительно слабым – государствам только *предлагается* должным образом учитывать это при выдвижении кандидатов – это служит указанием на то, что процедура выдвижения кандидатов не должна быть исключительно заботой правительств и что другие группы общества призваны сыграть свою роль и проявить интерес к членскому составу Комитета.

Эксперты Комитета избираются на четырехлетний срок и имеют право быть переизбранными только один раз.

Основная обязанность Комитета – получать подробные доклады от каждого государства-участника Конвенции (см. ниже).

Кроме того, в соответствии с Факультативным протоколом Комитет может:

- получать сообщения (жалобы) и выносить рекомендации по этим сообщениям (см. программу 8);
- проводить расследования в странах, если он получает достоверную информацию, указывающую на серьезные или систематические нарушения Конвенции (см. программу 8).

Комитет также занимается тематической работой. Он:

- проводит **дни общей дискуссии** по различным темам. Комитет уже провел дни дискуссии по вопросу о дееспособности и доступности и обсуждение в течение половины дня на тему женщин и девочек-инвалидов;
- принимает **замечания общего порядка**. Замечание общего порядка является авторитетным заявлением Комитета по конкретным темам или статьям Конвенции и может помочь государствам-участникам в их задаче по представлению докладов Комитету в плане более детального анализа конкретных положений Конвенции. В настоящее время Комитет рассматривает вопрос о подготовке замечаний общего порядка по доступности, правоспособности и по проблемам женщин и девочек-инвалидов в развитие дней общей дискуссии, проведенных по этим темам.

Наконец, Комитет уполномочен решать свои собственные административные вопросы. Например:

- он избирает своего Председателя, устанавливает методы работы и правила процедуры и т.д.;
- он встречается с представителями гражданского общества, национальных правозащитных учреждений и учреждений Организации Объединенных Наций для обсуждения вопросов, связанных с осуществлением и мониторингом Конвенции;
- он осуществляет координацию с другими договорными органами в целях укрепления системы договорных органов и согласования методов работы.

2. Требование к государствам представлять доклады

В соответствии с пунктом 1 статьи 35 "каждое государство-участник представляет Комитету через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций всеобъемлющий доклад о мерах, принятых для осуществления им своих обязательств по настоящей Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этом отношении, в течение двух лет после вступления настоящей Конвенции в силу для соответствующего государства-участника".

После первоначального доклада государство-участник должно представлять последующие доклады не реже чем раз в четыре года, а также тогда, когда об этом просит Комитет. Последующий доклад часто называют периодическим докладом. Комитету была предоставлена возможность запросить доклад в любое время, для того чтобы он мог реагировать на конкретные ситуации, которые требуют его внимания вне рамок четырехлетнего цикла.

3. Цикл представления докладов

Цикл представления докладов аналогичен процессу, принятому в любом договоре по правам человека. Важно помнить, что он представляет собой цикл. Он не является или, по крайней мере, не должен быть разовым мероприятием: это процесс, который включает следующие стадии:

- составление доклада на основе консультативного процесса в рамках как правительства, так и других сторон, таких как гражданское общество и НПУ, и его представление;
- подготовка и направление ответов на перечень вопросов;

- встреча с членами Комитета и проведение с ними конструктивного диалога по вопросам осуществления Конвенции;
- последующее выполнение соображений и рекомендаций Комитета;
- подготовка к следующему циклу по вопросам, отмеченным во время предыдущего диалога с Комитетом, и по ходу выполнения рекомендаций Комитета.

Потенциально заметная разница по сравнению с другими договорами состоит в том, что государствам-участникам предлагается рассмотреть вопрос о принятии открытого и прозрачного процесса подготовки доклада с учетом пункта 3 статьи 4. Как отмечалось выше, эта статья требует от государств-участников тесно консультироваться с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать их и представляющие их организации к процессам принятия решений, которые их касаются (в особенности, в отношении решений о законодательстве и стратегиях). Естественно, требование к государствам состоит лишь в том, чтобы уделять должное внимание участию инвалидов в подготовке доклада. Тем не менее это служит дополнительным указанием на то, что процесс подготовки доклада (а, по сути, весь цикл отчетности) не должен быть исключительно заботой правительств, а должен стать предметом обоснованной заинтересованности других слоев общества.

4. Документы, которые следует подготовить

Государствам необходимо подготовить два основных документа:

- **Общий базовый документ** должен содержать общую информацию о представляющем доклад государстве и

об общих основах защиты и поощрения прав человека, разукрупненную по полу, возрасту, основным группам населения и инвалидности, а также сведения о недискриминации и равенстве и об эффективных средствах правовой защиты в соответствии с согласованными руководящими принципами представления докладов договорным органам¹³.

- **Документ по конкретному договору**, представляемый Комитету по правам инвалидов, не должен повторять информацию, включенную в общий базовый документ, или лишь перечислять или описывать законодательство, принятое государством-участником. В нем должна содержаться конкретная информация, касающаяся осуществления де-юре и де-факто статей 1–33 Конвенции с учетом аналитической информации о последних изменениях в законодательстве и практической деятельности, влияющих на осуществление в полной мере прав, признанных в Конвенции, всеми лицами, со всеми формами инвалидности на территории или под юрисдикцией государства-участника. В нем также должна содержаться подробная информация об основных мерах, принятых для достижения указанных выше целей, и о достигнутом в результате прогрессе. По возможности, такую информацию следует представлять в сопоставлении с политикой и законодательством в отношении лиц без инвалидности. Во всех случаях в нем следует указывать источники данных.

5. Методология

Строгой методологии, которой государства должны следовать при подготовке своих докладов, нет, но необходимо иметь в виду следующие шаги:

- Определение группы по докладу; обычно курирующая инстанция или механизм координации, создаваемые в соответствии со статьей 33 Конвенции, участвуют в подготовке доклада для Комитета. На ранней стадии подготовки курирующая инстанция и/или координационный механизм должны определить министерства и ведомства, которые причастны к осуществлению Конвенции, поскольку их необходимо привлечь к этой работе. Также полезно включить в группу представителей гражданского общества, имея в виду важность широкого участия. Группа по докладу может определить редакционную группу меньшей численности для подготовки первого проекта.
- Первоначальное рассмотрение ключевых вопросов; на данном этапе группа по докладу должна изучить Конвенцию, а также такие документы, как законы, директивы и любые проведенные исследования, с тем чтобы выявить вопросы, которые имеют отношение к докладу.
- Правовой анализ и сбор данных; на данном этапе составители должны в первую очередь провести обзор законов, директив и стратегий в целях выяснения вопроса о том, в какой степени они соответствуют Конвенции. Кроме того, должны быть собраны исследования, обзоры, статистические данные и другие материалы для подкрепления правового анализа цифрами и фак-

¹³ Дополнительную информацию см. в документе HRI/GEN/2/Rev.5, глава I.

тами, которые отражают текущую ситуацию в отношении инвалидов.

- Анализ и подготовка проекта доклада; на основе правового анализа и собранных данных может быть подготовлен первый проект. Собранные данные должны быть не просто воспроизведены, а проанализированы с привязкой к положениям Конвенции, чтобы определить, в какой степени они осуществляются, а также выявить проблемы.
- Консультации с правительством и завершение подготовки доклада; проект доклада должен быть распространен среди членов более широкой группы по докладу, чтобы убедиться, что он отражает позицию всех соответствующих представителей правительства. Правительству следует также рассмотреть пути распространения проекта среди представителей гражданского общества в соответствии со статьей 33, которая требует участия инвалидов в процессе наблюдения за осуществлением Конвенции. С проектом могут быть также ознакомлены НПУ или независимая структура, учрежденная на основании статьи 33.

6. Содержание: руководящие принципы представления докладов¹⁴

- Комитет разработал руководящие принципы представления докладов, цель которых состоит в том, чтобы дать рекомендации государствам-участникам относительно формы и содержания их докладов для упрощения процедуры их подготовки и обеспечения полноты охвата и единообразия представления докладов государствами-участниками. Выполнение руководящих принципов позволит Комитету снизить объем

дополнительной информации, запрашиваемой в соответствии со статьей 36 и правилом 36, пункт 3, своих правил процедуры.

В связи с правами, признанными в Конвенции, в документе по конкретному договору следует указать:

- приняло ли государство-участник политику, стратегии и национальную правовую основу осуществления каждого права по Конвенции, определив имеющиеся для этих целей ресурсы и наиболее эффективные с точки зрения затрат способы их использования;
- приняло ли государство-участник всестороннее законодательство о борьбе с дискриминацией в целях осуществления положений Конвенции в этой связи;
- любые механизмы, созданные для контроля за прогрессом в деле полного осуществления прав по Конвенции, включая признание показателей и связанных с ними национальных ориентиров применительно к каждому из прав по Конвенции в дополнение к информации, содержащейся в добавлении 3 согласованных руководящих принципов и с учетом рамок и таблиц ориентировочных показателей, обозначенных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)¹⁵.
- механизмы, созданные для обеспечения того, чтобы обязательства, принятые на себя государством-участником в соответствии с Конвенцией, полностью учи-

¹⁴ CRPD/C/2/3.

¹⁵ Дополнительную информацию см. в документах HRI/MC/2008/3 и *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 13.XIV.2).

ывались в его деятельности в качестве члена международных организаций;

- включение во внутреннюю правовую систему и прямую применимость в ней каждого из предусмотренных в Конвенции прав с конкретными примерами соответствующих юридических прецедентов;
- существующие судебные и другие надлежащие средства правовой защиты, позволяющие жертвам получить компенсацию в случае нарушения их прав, закрепленных в Конвенции;
- структурные и другие серьезные препятствия, обусловленные находящимися вне сферы контроля государства-участника факторами, которые мешают полному осуществлению предусмотренных в Конвенции прав, включая подробные сведения о мерах, принимаемых в целях их устранения;
- статистические данные об осуществлении каждого из прав по Конвенции, разгруппированные по полу, возрасту, типу инвалидности (физической, сенсорной, умственной и психической), этническому происхождению, сельскому/городскому населению и по другим соответствующим категориям на ежегодной сопоставимой основе за последние четыре года.

Документ по конкретному договору должен быть направлен в доступном электронном формате и в отпечатанном виде.

При подготовке доклада следует учитывать пункты 24–26 и 29 согласованных руководящих принципов представления докладов.

Форма документа по Конвенции должна соответствовать пунктам 19–23 согласованных руководящих принципов представ-

ления докладов. Объем первоначального доклада не должен превышать 60 страниц, а последующие документы по Конвенции должны ограничиваться 40 страницами. В докладах должна быть сквозная нумерация пунктов.

Руководящие принципы представления докладов предлагают следующую общую структуру:

1. Статьи 1–4
2. Конкретные положения:
 - a) Равенство и недискриминация
 - b) Просветительно-воспитательная работа
 - c) Доступность
 - d) Право на жизнь
 - e) Ситуации риска и чрезвычайные гуманитарные ситуации
 - f) Равенство перед законом
 - g) Доступ к правосудию
 - h) Свобода и личная неприкосновенность
 - i) Свобода от пыток
 - j) Свобода от эксплуатации, насилия и надругательства
 - k) Защита личной целостности
 - l) Свобода передвижения и гражданство
 - m) Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество
 - n) Индивидуальная мобильность
 - o) Свобода выражения мнений
 - p) Неприкосновенность частной жизни
 - q) Уважение дома и семьи
 - r) Образование
 - s) Здравоохранение
 - t) Абилитация и реабилитация
 - u) Труд и занятость

- v) Достаточный жизненный уровень и социальная защита
- w) Участие в политической и общественной жизни
- x) Участие в культурной жизни
- 3. Конкретное положение мальчиков и девочек-инвалидов и женщин-инвалидов
- 4. Конкретные обязательства
 - a) Статистика и сбор данных
 - b) Международное сотрудничество
 - c) Национальное осуществление и мониторинг

В руководящих принципах представления докладов Комитету по пунктам изложены конкретные вопросы, на которые государства-участники должны ответить.

Первоначальный доклад, представленный Перу (CRPD/C/PER/1), часть которого приводится ниже, является хорошим примером того, как государство-участник представило информацию по каждому из руководящих принципов, определенных Комитетом. Для статьи 29, например, в при-

веденной ниже таблице в левой колонке изложены руководящие принципы Комитета, а в правой колонке – принятые меры. Данный пример представляет интерес по крайней мере по двум причинам:

- во-первых, государство-участник пытается представить информацию по каждому из вопросов, определенных в руководящих принципах представления докладов;
- во-вторых, представленная информация, судя по всему, не содержит ответов на вопросы, заданные Комитетом. Например, в первом ответе на вопрос о законодательстве и мерах, гарантирующих политические права, упоминается только правовая структура, но не говорится конкретно о лицах с психической неполноценностью или умственной отсталостью, а также не уточняется, действительно ли Закон на деле гарантирует политические права инвалидов. Вместо этого в нем только упоминается о содействии участию инвалидов в голосовании (что не одно и то же). Это свидетельствует о важности конструктивного диалога с Комитетом, позволяющего уточнить такие неясности.

23. Статья 29: Участие в политической и общественной жизни

81. В этой статье гарантируются политические права инвалидов

Вопросы по докладу	Достигнутый прогресс
<p>Законодательство и меры, гарантирующие инвалидам, в частности лицам с психической неполноценностью или умственной отсталостью, политические права, включая, в случае их наличия, существующие ограничения и меры, принятые для их преодоления</p>	<p>Со времени принятия Конгрессом Закона № 29478 в декабре 2009 года Национальной избирательной комиссией была принята необходимая правовая структура для облегчения участия инвалидов в голосовании.</p>
<p>Меры, принятые для обеспечения права всех инвалидов участвовать в выборах, будь то самостоятельно или при помощи лица по их усмотрению</p>	<p>Национальное удостоверение личности также служит одним и единственным видом карты для регистрации избирателя. Его использование является обязательным для всех граждан, и Национальное бюро регистрации актов гражданского состояния издало административное решение, в соответствии с которым национальные удостоверения личности выдаются бесплатно инвалидам после проверки их правомочий.</p>
<p>Меры, принятые для обеспечения полной доступности процедур, помещений и материалов для голосования</p>	<p>На основании закона № 29478 Национальная избирательная комиссия ведет реестр граждан-инвалидов, чтобы облегчить им доступ к избирательной урне путем: а) подготовки бюллетеней для голосования с использованием азбуки Брайля (шаблонов Брайля) для граждан с нарушениями зрения; b) установки кабин для голосования на уровне первого этажа на избирательных участках; c) временного перемещения кабин для голосования с верхних этажей на избирательных участках для обеспечения того, чтобы инвалидам не пришлось подниматься по лестнице; d) расстановки на избирательных участках указателей и надписей, служащих ориентирами для инвалидов, и сообщения о мерах, принятых для облегчения их доступа к кабинам для голосования. С реестром можно ознакомиться на веб-сайте Комитета.</p>

Вопросы по докладу	Достигнутый прогресс
<p>Показатели, определяющие полное пользование правом на участие инвалидов в политической и государственной жизни</p>	<p>В 2004–2007 годах 10 758 инвалидов воспользовались своим правом голоса</p> <ul style="list-style-type: none"> • На национальном уровне общее количество удостоверений личности, выданных бесплатно инвалидам в период с 2003 по 5 марта 2010 года, составило 67 729, из которых 38 805 были выданы взрослым и 28 924 – несовершеннолетним.
<p>Поддержка инвалидов, если таковая предоставляется, в целях создания и обеспечения функционирования организаций, представляющих их права и интересы на местном, региональном и национальном уровнях</p>	<p>С 2001 года Национальный совет по вопросам интеграции инвалидов (КОНАДИС) ведет реестр ассоциаций, НПО и других организаций, которые работают на благо инвалидов и для решения стоящих перед ними проблем; в ряде этих организаций родители и родственники инвалидов представлены в совете директоров. В настоящее время 310 учреждений были внесены в реестр, который ведет Национальное бюро регистрации; это позволяет им заключать договоренности о сотрудничестве, обеспечивает им доступ к финансированию международного сотрудничества и дает им возможность содействовать социальной интеграции своих членов.</p>

7. Перечень вопросов

После того как Комитет получит доклад государства-участника, его будет изучать докладчик по стране (член Комитета), и Комитет при содействии докладчика будет принимать решение о том, отсутствует ли в докладе какая-либо информация. Исходя из этого, Комитет направляет государству-участнику перечень вопросов с целью дополнения информации, содержа-

щейся в докладе. Как правило, государства-участники отвечают на перечень вопросов в письменном виде до начала конструктивного диалога с Комитетом.

Перечень вопросов, как правило, определяется Комитетом на сессии до начала конструктивного диалога с государством-участником. Это позволяет государству-участнику располагать достаточным временем для подготовки ответов. Это также дает

Комитету время обдумать дополнительную информацию, представленную государством, и решить, имеется ли в настоящее время достаточно информации по тому или иному вопросу или же необходимы последующие меры в ходе конструктивного диалога.

Доклад Туниса представляет собой пример работы с перечнем вопросов. Государство-участник в своем первоначальном докладе представило информацию о правах детей-инвалидов, хотя речь шла главным образом о здравоохранении и образовании. Тунис не представил информацию о защите детей от насилия и эксплуатации. Поэтому Комитет запросил эту информацию. В своем ответе (CRPD/C/TUN/Q/1/Add.1) Тунис указал следующее:

16. Ассоциации призвали к активизации усилий в законодательной, административной, социальной, образовательной, культурной и других сферах для предотвращения такой практики.

17. В этой связи мы хотели бы отметить, что Кодекс законов о защите детей, принятый Законом № 92 от 9 ноября 1995, гарантирует детям в целом и детям-инвалидам в частности свободу от различных форм эксплуатации, насилия и жестокого обращения. В соответствии с указанным Кодексом сексуальная или экономическая эксплуатация и систематическое жестокое обращение с детьми считаются сложными ситуациями, требующими быстрого вмешательства со стороны как сотрудников по защите детей, так и судей по семейным делам в целях защиты детей.

Сотрудники по вопросам защиты детей

18. Сотрудники по вопросам защиты детей являются экспертами по социальным вопросам и вмешиваются во все ситуации, в которых физическое или психическое здоровье и безопасность детей могут подвергаться риску в условиях той среды, в которой они живут, или по причине их уязвимости в отношении различных форм насилия и эксплуатации.

19. Сотрудники по вопросам защиты детей являются одним из наиболее важных механизмов социальной защиты детей из группы риска; в каждой провинции есть один сотрудник по вопросам защиты детей, хотя их может быть более одного, если это необходимо для обеспечения быстрого и эффективного вмешательства и защиты детей от любого возможного вреда.

20. С учетом важности механизмов отчетности в укреплении роли общества в деле защиты детей от различных форм насилия, жестокого обращения и эксплуатации Кодекс законов о защите детей предусматривает, чтобы все ситуации, когда дети живут в трудных условиях, доводились до сведения сотрудника по обеспечению защиты детей с уделением особого внимания угрозам для физического, психического и экономического благополучия и безопасности детей.

21. Для того чтобы подчеркнуть важность этого механизма в деле защиты детей, подвергающихся опасности, следует указать, что, хотя лица, связанные профессиональной тайной, не обязаны сообщать о таких ситуациях, те из них, кто делают это, пользуются правовой защитой, обеспечивающей их безнаказанность, поскольку, привлекая внимание к таким ситуациям, они действуют добросовестно, даже если их информация окажется неверной.

Судьи по семейным делам

22. Судьи по семейным делам, связанным с детьми-инвалидами, которые подвергаются риску эксплуатации, насилия или жестокого обращения, обязаны вынести соответствующее решение, для того чтобы оградить их от сложных условий, в которых они живут, принимая во внимание их интересы, которые все суды, административные органы и государственные или частные заведения социальной защиты должны принимать во внимание при принятии любых решений, связанных с детьми.

23. Когда источником насилия, эксплуатации или злоупотреблений является семья ребенка, судья по семейным делам может принять решение об изъятии ребенка из его семьи и помещении его в приемную семью, специализированное социальное или учебное заведение или учебный или образовательный центр. Он может также направить ребенка, которому был причинен

физический или психический вред в результате эксплуатации, жестокого обращения или насилия, на лечение, с тем чтобы обеспечить реинтеграцию ребенка в общество.

24. Ребенок, который стал жертвой преступления с применением насилия, находится в сложной ситуации, требующей вмешательства судьи по семейным делам в целях устранения основных факторов, причин и условий, в которых ребенок подвергался такому преступлению.

Интересно отметить, что государство-участник предоставляет мало информации о защите конкретно детей-инвалидов, но больше информации о системе защиты детей в целом. Хотя эта система, естественно, должна применяться и к детям-инвалидам, имеется целый ряд причин, по которым в законах и директивах должна конкретно упоминаться защита детей-инвалидов. Например, взрослые могут испытывать затруднения в процессе общения с детьми, которые являются глухими, что в свою очередь могло бы сделать их более восприимчивыми к насилию и жестокому обращению, поскольку они не смогли бы найти защиту.

Хотя государство-участник не в полной мере ответило на вопрос Комитета, тем не менее, это помогло Комитету установить факт наличия системы защиты детей, что позволяет проводить более предметные слушания во время сессии Комитета и, следовательно, обеспечивает оптимальное использование ограниченного времени Комитета.

8. Сессия Комитета

Следующим шагом для государства-участника является присутствие в Комитете для проведения конструктивного диалога. На основе его результатов Комитет примет заключительные замечания и рекомендации для государства-участника.

В настоящее время Комитет проводит две сессии в год с повесткой дня, содержащей множество пунктов. С начала 2014 года он будет посвящать в целом пять недель пленарным заседаниям и две недели – предсессионным заседаниям рабочих групп. Первый день, как правило, начинается с вступительных заявлений его Председателя и представителя УВКПЧ. Затем следуют обсуждения на пленарном заседании с представителями таких организаций системы Организации Объединенных Наций, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также УВКПЧ, а затем – с представителями гражданского общества. Комитет может также проводить закрытые заседания для подготовки диалога с государством-участником.

Затем Комитет проводит встречи с государством-участником. Диалог Комитета с государствами-участниками разделяется на два трехчасовых заседания, которые проводятся в два дня. Он начинается с представления доклада представителем государства, после чего с вступительным словом выступает докладчик Комитета по стране. Затем берут слово члены Комитета, желающие высказаться по докладу государства-участника и задать дополнительные вопросы. Диалог проводится в три этапа, когда члены Комитета задают ряд вопросов, на которые затем отвечает государство-участник. Пред-

ставителям государств дается время, чтобы подготовиться к ответам на вопросы в ходе перерывов, организуемых в течение всего дня. Затем Комитет проводит закрытое заседание для обсуждения своих заключительных замечаний и рекомендаций, что также занимает некоторое время.

В дополнение к конструктивному диалогу Комитет обсуждает сообщения в соответствии с Факультативным протоколом, а также другие актуальные вопросы, такие, как его доклад Генеральной Ассамблее (если такой вопрос фигурирует в повестке дня данной сессии), укрепление системы договорных органов, его методы работы, составление каких-либо замечаний общего порядка или подготовка будущих дней общей дискуссии.

Его заключительные замечания соответствуют формату заключительных замечаний других договорных органов. Они начинаются с положительных аспектов осуществления Конвенции государством-участником. Затем следуют разделы "факторы и трудности, препятствующие осуществлению" и "основные вопросы, вызывающие обеспокоенность, и рекомендации". Обеспокоенность выражается в форме замечаний, за которыми следуют рекомендации, что соответствует формату доклада, а именно статьям 1–4, конкретным правам и конкретным обязательствам.

Продолжая рассмотрение примера Туниса, интересно отметить, что озабоченность Комитета, возникшая на стадии ответов на перечень вопросов, видимо, сохранилась, и ответов государства-участника было недостаточно для того, чтобы устранить эту озабоченность. В заключительных замечаниях (CRPD/C/TUN/CO/1) Комитет отметил:

Дети-инвалиды (статья 7)

16. Комитет особенно обеспокоен низким показателем сообщения информации (signalement) о случаях укореившегося жестокого обращения с детьми, включая детей-инвалидов, которое может быть равнозначно нахождению в опасности, учитывая результаты обследования по многим показателям с применением гнездовой выборки (ОМПГВ-2006), показавшего, что 94% детей в возрасте 2–14 лет подвергаются дисциплинарному наказанию в семье с использованием насильственных средств воздействия, словесного или физического, либо посредством различного рода лишений.

17. Комитет рекомендует государству-участнику:

- a) **оценить проблему насилия в отношении мальчиков и девочек-инвалидов и обеспечить систематический сбор дезагрегированных данных (см. пункт 39 ниже) в целях более эффективной борьбы с этим явлением;**
- b) **обеспечить, чтобы учреждения, предоставляющие уход за детьми-инвалидами, укомплектовывались специально подготовленным персоналом, отвечали надлежащим стандартам, регулярно контролировались и подвергались оценке, и установить процедуры обжалования, доступные для детей-инвалидов;**

- c) **создать независимые механизмы последующих действий; и**
- d) **предпринять шаги для замены институционального ухода за мальчиками и девочками инвалидами системами ухода на базе общин.**

9. Последующие действия

После того как заключительные замечания принимаются, они почти сразу же размещаются на веб-сайте УВКПЧ (www.ohchr.org).

В то же время государство-участник играет ключевую роль в последующей деятельности. В соответствии с пунктом 4 статьи 36 Конвенции:

Государства-участники обеспечивают широкий доступ к своим докладам для общественности у себя в стране и облегчают ознакомление с предложениями и общими рекомендациями, относящимися к этим докладам.

Таким образом, государства должны, как минимум, публиковать заключительные замечания. Кроме того, они должны искать способы выполнения рекомендаций, так как они должны будут отчитываться об этом четыре года спустя.

Принимая эти обязанности во внимание, государство может:

- ✓ выпустить пресс-релиз о диалоге и заключительных замечаниях;
- ✓ провести пресс-конференцию по заключительным замечаниям;

- ✓ обеспечить, чтобы курирующая инстанция, координационный механизм и национальная независимая структура получили экземпляры заключительных замечаний;
- ✓ провести круглый стол с гражданским обществом и НПУ для обсуждения заключительных замечаний;
- ✓ составить план по осуществлению, который предусматривает конечные сроки выполнения рекомендаций и определяет учреждения, ответственные за осуществление;
- ✓ обращаться к страновой группе Организации Объединенных Наций за содействием в деле осуществления, когда это необходимо.

С апреля 2012 года Комитет разработал процедуру последующих действий. Комитет намечает две–три рекомендации в отношении последующей деятельности – вопросы, которые он считает крайне важными для улучшения положения инвалидов в рассматриваемой стране, и просит государство-участник представить ему в течение 12 месяцев доклад о мерах, которые были приняты им для выполнения этих рекомендаций.

10. Функции представления докладов

Важно помнить, что представление докладов не является разовым мероприятием или чем-то таким, что должно быть сделано лишь в порядке выполнения своих обязательств в соответствии с Конвенцией. Речь идет о фундаментальной части всего процесса осуществления. Таким образом, представление докладов Комитету одновременно является целью, а также средством укрепления процесса осуществления. Некоторые из функций

представления докладов могут быть вкратце изложены следующим образом:

- ✓ Обзор процесса осуществления на сегодняшний день
- ✓ Определение успехов и проблем в осуществлении
- ✓ Привлечение международных экспертов для оказания содействия в осуществлении
- ✓ Совершенствование сбора и анализа данных в отношении инвалидов
- ✓ Углубление понимания Конвенции через подготовку доклада
- ✓ Укрепление координации в правительстве (координация, необходимая для представления докладов, может также усилить механизмы внутренней координации для текущего процесса осуществления)
- ✓ Развитие диалога и налаживание партнерских связей с гражданским обществом и НПУ в отношении осуществления
- ✓ Обмен опытом по вопросам осуществления с другими странами посредством публикации национального доклада
- ✓ Другие функции?

В. Альтернативные доклады

1. Вклад гражданского общества/НПУ в цикл представления докладов

Представление докладов об осуществлении Конвенции не является разовым или одиночным мероприятием. Напротив, оно представляет собой процесс, а организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения (НПУ) могут внести свой вклад на различных этапах процесса. Участию организаций, представляющих инвалидов, следует уделять особое

внимание с учетом пункта 4 статьи 35 и пункта 3 статьи 4 Конвенции. В целом, процесс выглядит следующим образом (с указанием тех моментов, на которые могут повлиять организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения):

- **Составление доклада государства-участника** – государство несет ответственность за подготовку своих первоначальных и периодических докладов. В некоторых странах государство обращается к гражданскому обществу и национальными правозащитными учреждениями при подготовке доклада. Они могли бы провести консультации с ключевыми организациями или распространить доклад для рассмотрения. Некоторые страны прилагают мнения гражданского общества к докладу. Даже там, где такой практики нет, организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения могут попытаться выразить свое мнение по поводу подготовки и содержания доклада, связавшись с инстанциями в правительстве, которые курируют Конвенцию, или с координационным механизмом, если он существует.
- **Подготовка перечня вопросов** – на основании доклада государства-участника Комитет разрабатывает перечень вопросов для государства-участника в рамках подготовки к конструктивному диалогу. Государству-участнику следует также дать ответы на перечень вопросов до начала сессии, что помогает конкретизировать обсуждение. Организации гражданского общества могут направить информацию в момент представления доклада государства-участника и, таким обра-

зом, повлиять на подготовку перечня вопросов, которые передаются государству для уточнения в ходе подготовки к интерактивному диалогу. Кроме того, организации гражданского общества могут дать ответы на перечень вопросов, что позволит Комитету иметь в своем распоряжении максимально полную информацию.

- **Сессия Комитета** – в течение сессии Комитета организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения могут играть активную роль. Комитет, как правило, встречается с организациями гражданского общества и национальными правозащитными учреждениями, связанными со страной-докладчиком, чтобы узнать о вопросах, представляющих интерес и вызывающих озабоченность. Отдельные лица могут также воспользоваться возможностью пребывания в Женеве и встретиться с членами Комитета для обсуждения различных вопросов, касающихся осуществления, с которыми они сталкиваются на национальном уровне. Организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения могут также присутствовать во время диалога с государством-участником. Таким образом, по завершении диалога можно уточнить, как Комитет определяет свои различные заключительные замечания, что в свою очередь могут помочь позднее в ходе последующей деятельности на национальном уровне.
- **Последующая деятельность в связи с заключительными замечаниями** – организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения играют ключевую роль в обеспечении последующей деятельности. Хотя

основная ответственность за осуществление заключительных замечаний лежит на правительстве, организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения также могут внести свой вклад. Этот вопрос рассматривается более подробным образом ниже.

2. Что такое альтернативные доклады?

Альтернативные доклады являются одним из возможных – и эффективных – средств выражения гражданским обществом и национальными правозащитными учреждениями своего мнения в процессе представления докладов. Не существует строгого определения альтернативного доклада и строгого формата, которому надо следовать. В целом альтернативный доклад дает Комитету информацию, дополняющую ту, которая была представлена государством-участником, с тем чтобы позволить Комитету иметь в своем распоряжении максимально полную информацию.

Альтернативный доклад не обязательно противоречит докладу государства-участника, а просто дополняет его или представляет альтернативную точку зрения на вопросы, поднятые в докладе государства. Однако если доклад государства не содержит наиболее точную или обновленную информацию, альтернативный доклад может сигнализировать Комитету о наличии такой информации.

При предоставлении дополнительной информации конечной целью альтернативных докладов является обеспечение принятия наиболее актуальных заключительных

замечаний и рекомендаций, с тем чтобы помочь с последующим осуществлением.

3. Структура доклада

Не существует требований в отношении какой-то особой структуры альтернативного доклада; в то же время его составители должны учитывать методологический подход, позволяющий Комитету понять, как был составлен доклад, и максимально четким образом определить вопросы, которые гражданское общество и национальные правозащитные учреждения хотели бы поставить перед Комитетом, а также возможные решения.

Ниже приводится один из возможных вариантов структуры, в значительной степени заимствованный из руководящих принципов представления докладов Комитету:

1. Резюме с изложением основных проблем, достижений и рекомендаций
2. Содержание
3. Методология подготовки доклада, в том числе процедура сбора данных и организации, которые были привлечены к подготовке и окончательной доработке доклада
4. Обсуждение общей ситуации – политической, экономической, социальной и культурной, что может помочь Комитету лучше понять контекст доклада
5. Ключевые вопросы:
 - a) Статьи 1–4: цель, определения, общие принципы и общие обязательства
 - b) Статьи 5–30: касаются конкретных прав
 - c) Статьи 6 и 7: мальчики, девочки и женщины с инвалидностями

d) Статьи 31–33: конкретные обязательства, касающиеся статистики и сбора данных, международного сотрудничества и структур для национального осуществления и мониторинга

6. Рекомендации, которые должны быть максимально четкими и конкретными. Включать много рекомендаций нет необходимости.

4. Методология: формирование коалиции для подготовки альтернативного доклада

Хотя это и не является обязательным требованием, формирование коалиции национальных заинтересованных сторон для подготовки альтернативного доклада может оказаться полезным начинанием. Она поможет Комитету путем предоставления ему единого документа, охватывающего различные проблемы гражданского общества по всей стране. Кроме того:

- ✓ Формирование коалиции для подготовки доклада также помогает созданию национальных коалиций гражданского общества, которые могли бы заниматься вопросами, выходящими за рамки альтернативного доклада. Например, коалиция может не только подготовить альтернативный доклад, но и совместно работать над осуществлением рекомендаций Комитета.
- ✓ Одновременно это позволяет заинтересованным сторонам понять вызывающие озабоченность проблемы в областях, выходящих за пределы их собственных интересов. Например, одна организация, занимающаяся оказанием услуг для лиц с ограниченными физическими возможностями, может узнать о проблемах

другой, которая работает в сфере защиты прав лиц с психическими расстройствами в тюрьмах. Это дает возможность узнать о работе других групп, занимающихся проблемой инвалидности, и определить общие направления деятельности, например, в информационно-пропагандистской области.

- ✓ Помимо этого, формирование коалиций позволяет группам использовать знания и опыт. Например, организация инвалидов может располагать большим опытом в деле защиты прав инвалидов на национальном уровне и может объединить усилия с организацией, занимающейся общими правозащитными вопросами и имеющей большой опыт в области подготовки докладов договорным органам. Обе организации могут внести свою лепту и содействовать эффективному процессу подготовки полезного альтернативного доклада.

Некоторые вопросы, которые необходимо учитывать при формировании коалиции:

- ✓ Все ли группы инвалидов представлены в ней?
- ✓ В полной ли мере отражено многообразие общества, например, женщины и мужчины, дети, престарелые, расовые и этнические меньшинства, коренные жители и т.д.
- ✓ Имеются ли достаточные знания о системе представления докладов договорному органу?
- ✓ Имеется ли достаточно возможностей для проведения консультаций с максимально широкой группой?

5. Содержание: конкретные права

Желательно, чтобы альтернативные доклады составлялись с учетом руководящих принципов представления докладов Комитету. Это будет означать, что доклад будет соответствовать практике Комитета, а также докладу государства-участника, если исходить из того, что государство следовало руководящим принципам при подготовке доклада. Как отмечалось выше, Комитет группирует права и обязанности по Конвенции следующим образом:

- определения, общие принципы и общие обязательства;
- конкретные права;
- права женщин, мальчиков и девочек с инвалидностями;
- конкретные обязательства, а именно статистика и сбор данных, международное сотрудничество и структуры для национального осуществления и мониторинга.

Руководящие принципы подготовки докладов также содержат перечень вопросов, которые должны быть рассмотрены в связи с различными положениями по указанным рубрикам.

Например, руководящие принципы Комитета по статье 5 о недискриминации и равенстве являются следующими:

В этой статье признается, что лица равны перед законом и имеют право на равную защиту и пользование законом на равных основаниях без какой бы то ни было дискриминации.

Государствам-участникам следует указать в докладе следующее:

- имеют ли инвалиды возможность пользоваться защитой закона или отстаивать свои интересы на равной основе с другими;
- действенные меры, принятые для обеспечения равноправной и действенной правовой защиты инвалидов от всех видов дискриминации, включая обеспечение разумного приспособления;
- политику и программы, включая позитивные меры по достижению фактического равенства инвалидов с учетом их многообразия.

Испания представила следующую информацию в ответ на эти вопросы в своем первоначальном докладе (CRPD/C/ESP/1, пункты 15–16, выделено нами):

*15. В сфере инвалидности **полное соблюдение этой статьи** обеспечивается Конституцией 1978 года и Законом о равенстве возможностей [Закон № 51/2003 о недискриминации, обеспечении равных возможностей и повсеместного доступа инвалидов], который упоминался ранее. Глава II Закона посвящена равенству возможностей; в частности, она устанавливает нарушения права на равенство возможностей (как оно определено в статье 1) и уточняет два типа мер, которые органы государственной власти должны принять, чтобы гарантировать это право, а именно антидискриминационные и позитивные меры. Кроме того, статья 10 Закона о равных возможностях требует от правительства регулировать основные условия, определяющие доступность и недискри-*

минацию в ряде сфер и областей. Тем не менее с учетом вступления в силу Конвенции принимаются меры по пересмотру действующего законодательства; уже есть предложение внести поправки в статьи 10 и 18 Закона об общем здравоохранении № 14/1986 и включить в него упоминание об инвалидности в качестве одного из оснований, по которым никто не может подвергаться дискриминации.

16. Вступление в силу Закона о равных возможностях и его уполномочивающих нормативных положений наряду с механизмами надзора и наложения санкций является основой для достижения и гарантирования равенства и недискриминации. Кроме того, он предлагает системные эффективные гарантии против дискриминации любого характера. Установление специальных правил и планов действий и программ в различных областях является обязанностью профильных ведомств, которые в любом случае должны адаптироваться к новым стандартам.

Таким образом:

- законодательство Испании обеспечивает полное соблюдение статьи 5;
- тем не менее потребуются пересмотр некоторых законов в свете Конвенции, например, Закона об общем здравоохранении;
- законодательство наряду с механизмами надзора и наложения санкций за нарушение закона обеспечивает эффективный режим, гарантирующий равенство и отсутствие дискриминации.

В альтернативном докладе Комитету представлены более развернутые ответы на его вопросы, а также дополнительная информация. В нем отмечается, что:

- защита от дискриминации в испанском законодательстве не осуществляется в соответствии с Конвенцией, так как она ограничивается лицами, имеющими свидетельство о том, что степень их инвалидности превышает 33% (хотя правительство заявило о своем намерении отменить это требование);
- административно-правовая защита от дискриминации не является эффективной. Механизмы надзора и наложения санкций существуют, но они сталкиваются с двумя препятствиями:
 - нет данных, свидетельствующих о том, что система пресечения нарушений применяется, поэтому ее эффективность неизвестна. По 10 поданным жалобам не было принято никаких мер.
 - процессуальные действия ведутся медленно (срок составляет от 11 до 26 месяцев), что может привести к причинению непоправимого вреда.

6. Рекомендации

Важно, чтобы в альтернативных докладах предлагались меры, которые Комитет может принять, например, вопросы, которые Комитет мог бы задать представителям государства. Кроме того, в них могут предлагаться рекомендации, которые будут включены в заключительные замечания. Важно помнить о том, что эти рекомендации должны быть максимально четкими и целенаправленными, с тем чтобы они могли быть осуществлены и отражены в следую-

щем периодическом докладе. Неясные или общие рекомендации могут ввести государство-участник в заблуждение относительно осуществления или привести к невыполнению или неэффективному осуществлению.

Ниже приводятся некоторые общие указания в отношении рекомендаций:

- ✓ Они должны быть четкими
- ✓ Каждая из них должна содержать только одну меру
- ✓ В рекомендациях должно быть указано, кому надлежит их выполнять
- ✓ По возможности они должны поддаваться измерению
- ✓ По мере необходимости в них должны указываться сроки выполнения
- ✓ Они должны касаться конкретной проблемы осуществления
- ✓ Они не должны быть неопределенными или носить общий характер

Тем не менее в связи со статьей 5 в альтернативном докладе об осуществлении Конвенции Испанией вынесено два набора рекомендаций.

В связи с утверждением, что защита от дискриминации не распространяется на определенные группы инвалидов, в нем предлагается сосредоточить внимание не на процентах инвалидности, а на уязвимости:

Важно не только расширить сферу защиты от дискриминации в соответствии с Конвенцией, но и учитывать положение тех лиц, которые, несмотря на наличие постоянной инвалидности и очевидную трудность

в получении доступа и реализации своих прав (это довольно ясно видно применительно к праву на труд или образование, хотя это не единственные права), не отвечают административным требованиям в отношении инвалидности. В связи с этим СЕРМИ [Испанский комитет представителей инвалидов] уже предложил, чтобы некоторые особо уязвимые группы, которые лишены правовой защиты (например, лица с умственной отсталостью), были признаны инвалидами в административном порядке и чтобы государство выявляло ситуации явной уязвимости и принимало необходимые меры для расширения сферы защиты прав инвалидов в соответствии с [Конвенцией].

В связи с утверждением о том, что механизмы надзора и наложения санкций не были полностью эффективными, альтернативный доклад рекомендует:

- *разработать показатели мониторинга эффективности систем защиты в качестве параметров последующих мер как в административно-дисциплинарной области, так и в правовой сфере;*
- *в области правовой охраны основных прав, главным образом в судебно-административных и гражданских процедурах, необходимо ускорить ход разбирательства или предусмотреть безотлагательные меры защи-*

ты (по аналогии с судебным предписанием о запрете);

- обеспечить, чтобы на региональном уровне была разработана и начала эффективно действовать система наблюдения за нарушениями Закона о равных возможностях и применения соответствующих санкций;
- внедрить арбитражную систему в рамках Закона о равных возможностях;
- расширить применение принципа **бесплатного судопроизводства**, распространив его на все ситуации, когда испрашивается защита одного из основных прав, которое было нарушено по признаку инвалидности, без каких-либо финансовых ограничений на его применение.

Рекомендации являются полезными, хотя не все из них соответствуют предложениям, перечисленным выше. Рассмотрим следующую рекомендацию:

Разработать показатели мониторинга эффективности систем защиты в качестве параметров последующих мер как в административно-дисциплинарной области, так и в правовой сфере

В целом рекомендация является полезной:

- ✓ она ясна
- ✓ она поддается измерению

- ✓ она увязана с задачами по осуществлению и соответствует им
- ✓ она не является неопределенной и не носит общего характера

Она может быть улучшена путем:

- указания на то, какой орган государственной власти должен разработать показатели;
- установления сроков выполнения.

7. Сбор и анализ данных

Есть несколько источников данных, которые могут быть полезны для альтернативного доклада:

- ✓ Законы и директивы. Альтернативный доклад, как и доклад государства, должен представлять Комитету информацию о правовых и политических условиях, относящихся к осуществлению Конвенции. Это требует обзора законодательства и анализа имеющихся пробелов. См. предстоящую публикацию УВКПЧ по обзору законодательства, которая призвана оказать содействие в проведении анализа того, в какой степени национальное законодательство соответствует положениям Конвенции.
- ✓ Обзор вспомогательных материалов. Организации гражданского общества не располагают временем или ресурсами для сбора новых данных. Один из способов преодоления этой ситуации – положиться на надежные вспомогательные источники информации. Например: доклады национального статистического института, такие как данные переписей или специальные доклады;

данные министерств образования, здравоохранения, юстиции, социальных дел, транспорта;

доклады Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, содержащие информацию об инвалидах или конкретно посвященные проблемам инвалидов;

национальные правозащитные учреждения могут располагать такой информацией, как аналитические доклады;

научные учреждения могли проводить обследования или обзоры по вопросу о правах инвалидов.

- ✓ Информация о жалобах (например, судебные дела, жалобы омбудсмену и т.д.) может показать, пользуются ли отдельные лица механизмами рассмотрения жалоб и являются ли такие механизмы эффективными. Анализ жалоб также может определить сложные и повторяющиеся проблемы в процессе осуществления.
- ✓ Организации гражданского общества могли бы проводить собственные исследования для альтернативного доклада. Такие методы, как обследования домашних хозяйств, могут обеспечить количественную информацию, а беседы с ключевыми специалистами и опросы групп, отражающих многообразие инвалидности, могут предоставить важную качественную информацию, которая позволит сделать доклад более углубленным, например, путем отражения реального опыта отдельных лиц в области прав человека в национальном контексте.

8. Представление доклада Комитету

Составители должны представить свой альтернативный доклад в Комитет вовремя,

с тем чтобы он был полностью рассмотрен. Это может быть сделано:

- ✓ В момент представления доклада государства. Однако с учетом задержек в рассмотрении Комитетом докладов государств может потребоваться обновление доклада перед конструктивным диалогом.
- ✓ До сессии Комитета, предшествующей рассмотрению им доклада государства-участника. Например, если доклад государства-участника будет обсуждаться на десятой сессии, секретариат Комитета должен получить альтернативный доклад до девятой сессии, с тем чтобы этот доклад мог повлиять на составление перечня вопросов.
- ✓ До самой сессии. В этом случае альтернативный доклад все еще может повлиять на конструктивный диалог с государством и будет полностью актуальным.

Доклад следует направлять в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, секретариат Комитета по правам инвалидов, по адресу: crpd@ohchr.org.

Организации гражданского общества могли бы также рассмотреть вопрос об участии в работе сессий Комитета:

- ✓ На заседании до начала конструктивного диалога с государством. Международный союз инвалидов проводит во время обеденного перерыва заседание с членами Комитета, которое является открытым для общественности, с тем чтобы обсудить вопросы, связанные с государством-участником, доклад которого будет рассмотрен на следующей сессии.

или

- ✓ На заседании, посвященном конструктивному диалогу. Комитет выделит время, чтобы встретиться с организациями гражданского общества и НПУ до проведения конструктивного диалога, чтобы ознакомиться с их мнениями. Такие заседания, как правило, являются закрытыми.

9. Последующие меры по итогам сессии Комитета

Есть много способов, с помощью которых организации гражданского общества, по отдельности или в партнерстве с властями, могут принимать последующие меры в связи с заключительными замечаниями и рекомендациями Комитета. Например, они могут:

- ✓ выпустить пресс-релиз, с тем чтобы повысить осведомленность о заключительных замечаниях и рекомендациях;
- ✓ продолжить работу в рамках коалиции, которая занималась подготовкой альтернативного доклада, проводить встречи и разрабатывать стратегии дальнейших вариантов продвижения вперед в деле выполнения заключительных замечаний;
- ✓ проводить встречи с работниками соответствующих министерств с целью убедиться в том, что план действий по осуществлению заключительных замечаний разрабатывается;
- ✓ проводить встречи с парламентариями для повышения осведомленности о конкретных рекомендациях, которые требуют принятия законодательных и политических реформ;
- ✓ проводить встречи со страновой группой Организации Объединенных Наций, с тем чтобы побудить учреждения Организации Объединенных Наций содействовать осуществлению заключительных замечаний и согласовывать свои программы с рекомендациями Комитета;
- ✓ провести национальную конференцию в целях повышения осведомленности о заключительных замечаниях;
- ✓ проводить семинары и практикумы по конкретным вопросам;
- ✓ определить рекомендации, выполнению которых могло бы способствовать гражданское общество;
- ✓ наблюдать за ходом выполнения рекомендаций в течение определенного времени, с тем чтобы они оставались в центре внимания;
- ✓ информировать о ходе осуществления Комитет, а также другие международные механизмы, такие как универсальный периодический обзор.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА 8 – ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ

Введение

В данной программе излагаются основные параметры двух процедур, предусматриваемых Факультативным протоколом к Конвенции о правах инвалидов и касающихся сообщений и расследований. В ней разъясняются шаги, связанные с каждой из этих процедур, и выявляются положительные стороны Факультативного протокола как средства укрепления прав инвалидов.

А. Комитет по правам инвалидов

Статья 34 Конвенции учреждает Комитет по правам инвалидов в качестве международного комитета независимых экспертов, наделенных несколькими функциями. Его члены избираются на заседании Конференции государств-участников, которая проводится в Нью-Йорке. В отличие от Конференции государств-участников других договоров по правам человека Конференция государств-участников Конвенции о правах инвалидов также проводит обсуждение вопросов существа, касающихся осуществления Конвенции.

Государства-участники избирают экспертов тайным голосованием из списка кандидатов, выдвинутых самими государствами-участниками. Государства-участники избирают членов Комитета с

учетом их компетентности и опыта в области прав человека и вопросов инвалидности, а также с учетом справедливого географического распределения, представительства различных форм цивилизации и основных правовых систем, сбалансированной представленности полов и участия экспертов-инвалидов. Эксперты выступают в личном качестве: они не представляют государство, которое выдвинуло их кандидатуры или избрало их. Они являются независимыми¹⁶. Для того чтобы гарантировать свою независимость, они не участвуют в рассмотрении докладов или в конструктивном диалоге, которые связаны с их странами.

В. Функции Комитета в соответствии с Конвенцией

Став участниками Конвенции, государства обязуются представлять Комитету **периодические доклады** о мерах, принятых ими для осуществления Конвенции (статья 35). Государства-участники представляют свои первоначальные доклады в течение двух лет после вступления Конвенции в силу для соответствующего государства-участника. Последующие доклады представляются не реже, чем раз в четыре года, а также тогда, когда об этом просит Комитет.

¹⁶ Более подробную информацию о Комитете и его функциях в соответствии с Конвенцией см. в учебной программе 7.

Комитет ведет **конструктивный диалог** с государствами-участниками и принимает заключительные замечания и рекомендации в отношении последующих мер, которые должны быть приняты в целях совершенствования и укрепления процесса осуществления Конвенции. В этом диалоге могут также принимать участие другие заинтересованные стороны, включая национальные правозащитные учреждения и организации гражданского общества. Например, альтернативные доклады Комитету могут представлять организации инвалидов. Альтернативные доклады могут быть весьма полезными, поскольку они отражают точку зрения гражданского общества по вопросу об осуществлении, и тем самым позволяют членам Комитета получить более полное представление о процессе осуществления Конвенции.

Комитет может также проводить **дни общей дискуссии**, открытые для публики, в ходе которых обсуждаются вопросы, представляющие общий интерес и связанные с Конвенцией. Комитет уже проводил дни дискуссий по вопросу о правоспособности и доступности, а также дискуссию продолжительностью в половину дня по вопросу о женщинах и девочках-инвалидах.

Комитет подготавливает **замечания общего порядка** по конкретным положениям Конвенции или по отдельным вопросам. Это авторитетные заявления, позволяющие уточнить вопросы, связанные с осуществлением Конвенции. Замечания общего порядка имеют особое значение в контексте других договорных органов, так как они представляют собой краткое руководство по осуществлению конкретных договорных положений. Например, замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам имели заметные последствия на национальном уровне, наполнив более

конкретным содержанием положения Пакта, которые носят достаточно общий характер. Национальные суды ряда стран на различных континентах ссылались на эти замечания общего порядка в качестве средства применения положений Пакта при рассмотрении отдельных дел.

С. Функции Комитета в соответствии с Факультативным протоколом

Факультативный протокол является отдельным международно-правовым документом, прилагающимся к Конвенции о правах инвалидов. Он был принят вместе с Конвенцией 13 декабря 2006 года. Факультативный протокол подлежит отдельной процедуре ратификации или присоединения к нему. Для того чтобы стать участником Факультативного протокола, государство должно являться участником Конвенции. Оговорки к Факультативному протоколу допускаются лишь в том случае, если они не являются несовместимыми с объектом и целью Конвенции и Протокола.

Протокол является факультативным в том смысле, что государства не обязаны ратифицировать его, когда они ратифицируют Конвенцию. Однако право на средства правовой защиты или возмещение имеет важнейшее значение для полного осуществления всех прав, как это признано, например, в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Конвенции о правах инвалидов. Это право применимо к инвалидам наравне со всеми другими лицами. Договорные органы неизменно рекомендуют ратификацию факультативных протоколов для обеспечения всеобъемлющей защиты прав.

Становясь участниками Факультативного протокола, государства признают компетен-

цию Комитета принимать жалобы отдельных лиц (известные как сообщения), в которых они заявляют, что являются жертвами нарушения тех или иных положений Конвенции. Факультативный протокол (статья 6) также предоставляет Комитету возможность проводить расследование, если он получает достоверную информацию, указывающую на серьезные или систематические нарушения положений Конвенции определенным государством-участником. Государства могут отказаться от участия в процедуре расследования, сделав соответствующее заявление в момент подписания или ратификации Факультативного протокола (статья 8).

D. Основная информация о процедуре рассмотрения сообщений

Процедура рассмотрения сообщений отдельных лиц, изложенная в Факультативном протоколе, аналогична процедуре, предусматриваемой любым другим международным договором по правам человека. Она позволяет отдельным лицам и группам лиц, которые заявляют, что являются жертвами нарушения каких-либо положений Конвенции, направлять жалобы в Комитет. Целесообразно с самого начала изложить некоторые основные сведения о том, что можно и что нельзя делать в рамках Факультативного протокола, с тем чтобы избежать путаницы.

Процедура рассмотрения сообщений представляет собой так называемую квазисудебную процедуру. Во многих отношениях эта процедура напоминает рассмотрение судом поступающих жалоб, однако имеются и некоторые важные различия:

- Процедура ведется в письменной форме, и устные заслушивания не про-

водятся, как это имеет место в судах. Стороны не представлены в Комитете адвокатами, им нет необходимости являться в Комитет. Все делается в письменном виде путем переписки.

- Члены Комитета являются независимыми экспертами, но не судьями.
- Комитет излагает свое мнение и рекомендации по сообщениям, однако в отличие от судебного решения, они не обеспечены правовой санкцией. Их выполнение зависит от политической воли государства-участника и того давления, которое оказывается на него через различных субъектов на национальном уровне. Комитет не может принуждать к выполнению своих рекомендаций.

Интересно также отметить, что в Комитет поступает немало сообщений. В то же время большинство из них не может быть зарегистрировано, поскольку они не отвечают основным требованиям в отношении приемлемости (например, поступило немало сообщений в связи с Соединенными Штатами, которые не являются участником ни Конвенции, ни Факультативного протокола к ней).

E. Процедура рассмотрения сообщения: от подачи жалобы до вынесения решения

Вся процедура выглядит следующим образом:

- Отдельные лица могут обращаться в Комитет с жалобой, если они считают, что их права в соответствии с Конвенцией были нарушены каким-либо государством-участником. Жалоба направляется в группу по пети-

циям УВКПЧ по адресу: OHCHR, CH-1211 Geneva 10, petitions@ohchr.org или факсимильной связью (по вопросам, не терпящим отлагательства) +41 22 917 90 22.

- Сообщение регистрируется. Для того чтобы сообщение могло быть зарегистрировано, оно должно отвечать основным требованиям в отношении приемлемости, например, содержать указание государства-участника Факультативного протокола. В противном случае сообщение не регистрируется, и группа по петициям может запросить у автора дополнительную информацию.
 - Любое сообщение, которое регистрируется, доводится затем до сведения соответствующего государства-участника.
 - Государство-участник может представить в течение шести месяцев письменную информацию с уточнением своей позиции по затронутым вопросам и изложением средств правовой защиты, которые возможно были применены этим государством в данном случае.
 - Комитет должен направить информацию, полученную от каждой стороны, другой стороне и предоставить каждой из них возможность прокомментировать их соответствующие представления в установленные сроки.
 - В случае необходимости Комитет может вынести определение о принятии временных мер, с тем чтобы избежать причинения возможного непоправимого вреда жертве или жертвам предполагаемого нарушения. Однако это не означает, что Комитет считает данное сообщение приемлемым или обоснованным. Комитет может вынести определение о принятии временных мер, а затем принять решение о том, что данное сообщение является неприемлемым, и не предпринимать никаких последующих действий.
 - Комитет рассматривает вопрос о приемлемости данного сообщения.
 - Если сообщение является приемлемым, Комитет рассматривает его по существу. Иными словами, он стремится установить, имело ли место нарушение Конвенции. Если же сообщение является неприемлемым, стороны уведомляются об этом и процедура завершается.
 - Вопрос в отношении приемлемости и вопрос по существу сообщения могут рассматриваться вместе или отдельно.
 - После изучения сообщения Комитет направляет свои предложения и рекомендации, если таковые имеются, соответствующему государству-участнику и заявителю.
 - Мнения в отношении приемлемости и по существу сообщения прилагаются гласности.
 - Если Комитет устанавливает факт нарушения, он может проследить за последующими мерами, которые будут приняты государством, например в рамках будущих периодических докладов.
- Комитет к настоящему времени высказал свои мнения по существу трех сообщений: *Х.М. против Швеции* (сообщение № 3/2011), *Сильвия Ниушти и Петер Такач против Венгрии* (сообщение № 1/2010) и *Жольт Булдошё и пять других лиц против Венгрии* (сообщение № 4/2011)¹⁷.

¹⁷ Вынесенные Комитетом решения см. по адресу: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx (последнее посещение 24 сентября 2013 года).

Х.М. против Швеции **(сообщение № 3/2011)**

1. Изложение фактов

Автор сообщения страдает заболеванием, из-за которого она полностью прикована к постели и не может покидать свой дом или добраться до больницы или реабилитационного центра из-за повышенного риска причинения травмы. Единственным видом лечения, которое могло бы приостановить прогрессирующее заболевание, является гидротерапия, которая в данных обстоятельствах и по мнению автора практически возможна только в бассейне у нее на дому. Поэтому она обратилась с просьбой о разрешении на перепланировку и сооружение пристройки к ее дому на принадлежащем ей участке земли и частично на участке земли, где ведение строительства не разрешено. Просьба о выдаче разрешения на строительство была отклонена на всех уровнях национальной системы административного судопроизводства, поскольку оно противоречит строительным нормам, и строительство не могло быть разрешено даже в порядке незначительного отклонения от детального плана и принятого государством-участником Закона о планировании и строительстве.

2. Жалоба

Автор утверждает, что она стала жертвой нарушения Швецией ее прав по статьям 1 (Цель), 2 (Определение), 3 (Общие принципы), 4 (Общие обязательства), 5 (Равенство и недискриминация), 9 (Доступность), 10 (Право на жизнь), 14 (Свобода и личная неприкосновенность), 19 (Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество), 20 (Индивидуальная мобильность), 25 (Здоровье), 26 (Абилитация и ре-

билитация) и 28 (Достаточный жизненный уровень и социальная защита) Конвенции о правах инвалидов. Автор утверждает, что решения административных органов и судов государства-участника являются для нее дискриминационными, поскольку в них не учитывается ее право на равные возможности в плане реабилитации и улучшения состояния здоровья. Поэтому она утверждает, что ей было отказано в праве на достойный уровень жизни. Автор просит Комитет вынести решение о том, являются ли ее потребности в реабилитации и уходе в силу инвалидности главным соображением по сравнению с общественным интересом, который защищает местный комитет по жилищным вопросам и который определен в Законе о планировании и строительстве.

3. Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа дела

По мнению государства-участника, утверждения автора не являются в достаточной степени обоснованными для того, чтобы признать ее жалобу приемлемой, и поэтому она должна быть объявлена неприемлемой на основании статьи 2 Факультативного протокола. Оно далее заявляет, что автор всего лишь сослалась на ряд статей Конвенции, не выдвинув никаких доводов, поясняющих, каким образом были нарушены ее права по этим статьям, и оно может лишь дать разъяснения общего характера относительно того, как в соответствии с законодательством Швеции реализуются требования, содержащиеся в упомянутых статьях, которые могут иметь отношение к данному делу. Государство-участник считает, что данное сообщение следует объявить неприемлемым по причине отсутствия подтверждающих его дово-

дов, поскольку утверждения автора в связи с различными статьями Конвенции не являются в достаточной мере убедительными.

4. Решение

Комитет отмечает, что автор сослалась на нарушение статей 9, 10, 14 и 20 Конвенции, не представив при этом дополнительных обоснований, которые бы могли пояснить, каким образом были нарушены эти положения. Поэтому Комитет считает, что эти утверждения недостаточно обоснованы для целей приемлемости и, таким образом, являются неприемлемыми по смыслу пункта е) статьи 2 Факультативного протокола. Комитет высказал мнение о том, что остальные утверждения автора в связи со статьями 3, 4, 5, 19, 25, 26 и 28 Конвенции являются достаточно обоснованными для целей приемлемости, и он может перейти к их рассмотрению по существу. Комитет отмечает, что имеющаяся в его распоряжении информация свидетельствует о критическом состоянии здоровья автора сообщения и о том, что возможность пользоваться гидротерапевтическим бассейном на дому имеет важное значение и является эффективным, а может быть и единственным средством, позволяющим ей поддерживать удовлетворительное состояние здоровья. Необходимые модификация и перестройка здания потребовали бы отхода от плана застройки, с тем чтобы позволить вести строительство гидротерапевтического бассейна. Ссылаясь на содержащиеся в Конвенции определения "дискриминации по признаку инвалидности" и "разумного приспособления" (статья 2), Комитет отмечает, что государство-участник не указало, будет ли такой отход создавать "несоразмерное или неоправданное бремя", что является предварительным условием для вынесения решения

о том, что просьба о приспособлении является неразумной. В связи со статьями 25 (Здоровье) и 26 (Абилитация и реабилитация) Комитет отмечает, что, отказав автору сообщения в разрешении на строительство, государство-участник не учло особые обстоятельства, имеющие место в ее случае, и ее особые потребности, связанные с инвалидностью. Поэтому Комитет считает, что решения национальных властей об отказе в отступлении от плана застройки, с тем чтобы разрешить строительство гидротерапевтического бассейна, являются несоразмерными и приводят к дискриминации, так как отрицательным образом сказываются на возможностях доступа автора, являющегося инвалидом, к средствам лечения и реабилитации, которые необходимы ввиду особого состояния ее здоровья.

5. Заключение

Комитет пришел к заключению о том, что государство-участник не выполнило свои обязательства по пунктам 1 и 3 статьи 5, пункту b) статьи 19, статьям 25 и 26, рассматриваемым как отдельно, так и совместно с пунктами b), d) и e) статьи 3 и подпунктом d) пункта 1 статьи 4. Придя к такому выводу, Комитет не счел необходимым рассматривать утверждения автора на основании статьи 28 Конвенции.

Сильвия Ниушти и Петер Такач против Венгрии (сообщение № 1/2010)

1. Изложение фактов

Оба автора сообщения являются лицами с нарушениями зрения, которые заключили с кредитным учреждением Банк ОТП Црт. (ОТП) контракт на оказание услуг по част-

ному текущему счету, в соответствии с которым они имели право пользоваться банковскими картами. Тем не менее они не смогли воспользоваться автоматическими кассовыми аппаратами (банкоматами) без посторонней помощи, поскольку клавиатура банкоматов, установленных ОТП, не имеет брайлевского шрифта, а сами банкоматы не оборудованы аудиоинструкциями и голосовой помощью для совершения банковских операций. Оба автора вносят ежегодную плату за пользование банковскими картами и совершение автоматических банковских транзакций в том же размере, что и другие клиенты. Несмотря на это, они не в состоянии пользоваться этими услугами в том же объеме, что и другие, зрячие, клиенты, поэтому получают меньший объем услуг за ту же плату. Авторы обратились с жалобой в суд первой инстанции, который вынес решение о том, что действия банка привели к прямой дискриминации и что в результате ОТП нарушил право авторов на человеческое достоинство и равное обращение. Суд далее уточнил два обсуждавшихся элемента: во-первых, что Закон о равном обращении применим ко всем гражданско-правовым отношениям, независимо от того, являются ли их стороны операторами государственного или частного сектора, где услуги предлагаются многочисленным клиентам; и, во-вторых, даже те контракты, которые предлагалось заключить до вступления в силу Закона о равном обращении, охватываются его положениями, поскольку сама цель этого Закона заключается в том, чтобы принцип недискриминации распространялся на любые отношения, в которых участвует более широкий круг пользователей. Суд отдал распоряжение о необходимости модификации некоторых банкоматов. Он также вынес решение о выплате денежной компенсации с учетом того, что ОТП

недавно приобрел новые банкоматы, которые не могут быть модифицированы, и не принял никаких мер для того, чтобы облегчить авторам сообщения доступ к услугам банкоматов, даже после вступления в силу Закона о равном обращении.

Авторы сообщения обжаловали решение суда первой инстанции, потребовав, чтобы была обеспечена доступность всех банкоматов, поскольку их функционирование не должно ограничиваться лишь теми городами, где был обеспечен доступ к банкоматам по решению суда первой инстанции. Они также потребовали дополнительную компенсацию. Апелляционный суд отклонил ходатайство о пересмотре судебного решения, утвердив решение суда первой инстанции. После этого авторы обратились в Верховный суд с просьбой о пересмотре судебного решения в порядке исключения, в которой они просили этот Суд отменить решение Апелляционного суда. Верховный суд отклонил их просьбу.

2. Жалоба

Авторы утверждают, что они стали жертвами нарушения государством-участником их прав по статье 5, пункты 2 и 3, статье 9 и статье 12, пункт 5, Конвенции. Авторы считают, что, не вмешавшись в долгосрочные договорные отношения между ними и ОТП по их просьбе, с тем чтобы обеспечить выполнение ОТП обязательства в отношении равного обращения, Апелляционный суд и Верховный суд нарушили обязательства государства-участника по пункту 2 статьи 5 Конвенции, запрещающему любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантирующую инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации по любому признаку.

3. Замечания государства-участника по вопросу о приемлемости и по существу сообщения

Государство-участник информировало Комитет о том, что оно не будет оспаривать решение о приемлемости сообщения. В своих замечаниях по существу дела государство-участник указало, что в соответствии с действующими в стране правилами решение Верховного суда является обоснованным. Оно добавило, что проблемы, изложенные в сообщении, действительно существуют и требуют регулирования, и изложило три варианта регулирования, которое было бы приемлемым для всех сторон. Во-первых, необходимо принять меры по облегчению доступа к банкоматам и другим банковским услугам не только для слепых, но и для лиц с другими нарушениями. Во-вторых, с учетом сопутствующих издержек и технических возможностей вышеупомянутая цель может быть достигнута лишь постепенно за счет приобретения и установки новых банкоматов, облегчающих физический и информационно-коммуникационный доступ в качестве одного из базовых условий. Наконец, хотя в сообщении речь идет об услугах, предоставляемых конкретным банком, вышеупомянутые требования должны быть выполнены всеми финансовыми учреждениями в государстве-участнике. С учетом этих соображений государственный секретарь по социальным вопросам и по делам семьи и молодежи Министерства трудовых ресурсов направил в ОТП письмо с просьбой представить информацию о планах и обязательствах банка в отношении его банкоматов. Государственный секретарь далее высказал мнение о том, что в будущем ОТП должен уделять первоочередное внимание вопросам доступности, когда будут установ-

лены новые банкоматы. С учетом того, что обеспечение доступности не должно быть обязанностью лишь одного банка, государственный секретарь также обратился в финансовый регулирующий орган государства-участника с просьбой определить возможные механизмы регулирования и стимулы для всех финансовых учреждений.

4. Решение

Комитет отметил, что авторы сообщения сослались на нарушение пункта 5 статьи 12 Конвенции, не представив при этом никаких обоснований в отношении того, каким образом могло быть нарушено это положение, с учетом того, что по полученной Комитетом информации их правоспособность в отношении контроля за своими собственными финансовыми делами не была ограничена. Поэтому Комитет установил, что данная часть сообщения является недостаточно обоснованной для целей приемлемости и таким образом является неприемлемой по смыслу пункта е) статьи 2 Факультативного протокола. Комитет счел, что авторы в достаточной мере обосновали для целей приемлемости свои утверждения в отношении нарушения пунктов 2 и 3 статьи 5 и статьи 9 Конвенции. В отсутствие других фактов, препятствующих признанию приемлемости сообщения, Комитет объявляет эти утверждения приемлемыми и переходит к их рассмотрению по существу.

В своем решении по существу сообщения Комитет отметил, что в первоначальной жалобе авторов, направленной в суд первой инстанции, основное внимание было сосредоточено на отсутствии разумного приспособления, иными словами, неспособности ОТП обеспечить доступность банкоматов вблизи местожительства авторов с учетом

их проблем с нарушением зрения. Комитет далее отметил, что гражданский иск авторов в Апелляционный суд и Верховный суд, а также их сообщение, направленное в Комитет, выходили за рамки этого утверждения и расширяли его, т.е. в них ставился вопрос об отсутствии доступности для лиц с нарушениями зрения во всей сети банкоматов ОТП. Ввиду того, что авторы сформулировали свое сообщение в Комитет согласно этому более широкому утверждению, Комитет пришел к мнению о том, что все жалобы авторов должны быть рассмотрены в соответствии со статьей 9 Конвенции и что ему нет необходимости отдельно оценивать вопрос о том, было ли выполнено обязательство государства-участника по пунктам 2 и 3 статьи 5 Конвенции.

В этой связи Комитет напомнил, что в соответствии с подпунктом е) пункта 1 статьи 4 Конвенции государства-участники обязуются "принимать все надлежащие меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия". В этих целях государства-участники должны в соответствии со статьей 9 Конвенции принимать надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими, в частности к информации, связи и другим услугам, в том числе электронным услугам, выявляя и устраняя препятствия и барьеры, мешающие доступности. В частности, государства-участники должны принимать надлежащие меры к тому, чтобы разрабатывать минимальные стандарты и руководящие ориентиры, предусматривающие доступность объектов и услуг, открытых или предоставляемых для населения, вводить их в действие и следить за их соблюдением (подпункт а) пункта 2 статьи 9 Конвенции) и обеспечивать, чтобы частные предприятия, которые предлагают объекты и услуги,

открытые или предоставляемые для населения, учитывали все аспекты доступности для инвалидов (подпункт б) пункта 2 статьи 9).

5. Заключение

Должным образом приняв к сведению меры, принятые государством-участником для улучшения доступа к банкоматам ОТП и других финансовых учреждений для лиц с нарушениями зрения и другими дефектами, Комитет отметил, что ни одна из этих мер не обеспечила доступность к автоматическим кассовым аппаратам ОТП с использованием банковских карт для авторов сообщения или других лиц, оказавшихся в аналогичном положении. Соответственно Комитет постановил, что государство-участник не выполнило свои обязательства по подпункту б) пункта 2 статьи 9 Конвенции.

Жюльет Булдошё и пять других лиц против Венгрии (сообщение № 4/2011)

1. Изложение фактов

Авторы сообщения были исключены из списков избирателей, что стало автоматическим следствием их передачи под полную или частичную опеку по причине их умственной отсталости. По этой причине они не смогли принять участие в парламентских и муниципальных выборах в 2010 году, и они по-прежнему были лишены избирательных прав в момент направления жалобы. Авторы считают, что в их распоряжении нет эффективных средств правовой защиты. Суды не располагают полномочиями для рассмотрения их дела и восстановления их права на участие в голосовании. Они могли лишь подать заявление с просьбой о восста-

новлении их правоспособности, однако это не является возможным или желательным с точки зрения авторов, поскольку они признают свою потребность в поддержке при ведении своих дел в определенных аспектах своей жизни. Они не могли подать жалобу также в связи с избирательными процедурами, поскольку суды государства неправомерно отменить решение об исключении их из избирательных списков, так как речь идет о конституционном положении.

2. Жалоба

Авторы утверждают, что Венгрия нарушила их право по статье 29 Конвенции (Участие в политической и общественной жизни), рассматриваемое отдельно и во взаимосвязи со статьей 12 (Равенство перед законом). Они утверждают, что они в состоянии разобраться в политических вопросах и участвовать в выборах, если им позволят это, и считают, что данный запрет является необоснованным. Они просили государство-участник внести необходимые изменения во внутреннее законодательство и на справедливой основе выплатить им компенсацию за моральный вред.

3. Замечания государства-участника

Государство-участник не оспаривало приемлемость данного сообщения. В своих замечаниях по существу сообщения оно указало, что после подачи авторами жалобы в Комитет в соответствующие законы были внесены изменения. В частности, было отменено положение Конституции, согласно которому все переданные под опеку лица автоматически исключались из списков избирателей. В соответствии с новым законом вопрос об участии в выборах рассматривался отдельно от вопроса о помеще-

нии под опеку, и судьи обязаны принимать решение с учетом личных обстоятельств каждого индивидуума, и такие решения могут быть пересмотрены. В соответствии с новыми положениями переданное под опеку лицо может потребовать восстановления его избирательных прав, не лишаясь при этом защиты в рамках опеки. В заключение государство-участник заявило, что в результате внесения вышеупомянутых поправок в настоящее время его законы приведены в соответствие со статьей 29 Конвенции, и просило Комитет отклонить просьбу авторов сообщения об изменении законодательства и выплате компенсации за моральный вред.

4. Привлечение третьей стороны

Проект Гарвардской школы права по поддержке инвалидов в качестве третьей стороны сделал представление в поддержку сообщения авторов. В этом представлении было отмечено, что в дополнение к утверждениям авторов сообщения проведение индивидуальных оценок способности инвалидов голосовать само по себе является нарушением статьи 29 Конвенции и что право на участие в голосовании никогда не должно подвергаться оценке с точки зрения соразмерности и обоснованности.

5. Решение

Комитет счел данное сообщение приемлемым, поскольку государство-участник не высказало возражений в отношении исчерпания внутренних средств правовой защиты и не указало на какие-либо конкретные средства правовой защиты, которыми могли бы воспользоваться авторы, а авторы сообщения в достаточной степени обосновали свои утверждения по статьям 29 и 12 Конвенции.

Комитет отметил, что государство-участник ограничилось описанием нового законодательства, не продемонстрировав при этом, каким образом этот режим непосредственно затрагивает авторов и степень соблюдения их прав по статье 29. Комитет также указал, что государство-участник не дало ответа на утверждение авторов о том, что они не были допущены к голосованию и до сих пор лишены избирательных прав, несмотря на изменения в законодательстве. Комитет также напомнил, что статья 29 не предусматривает никаких разумных ограничений или исключения какой-либо группы инвалидов; по этой причине лишение права голоса на основании индивидуальной оценки представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности. Комитет счел, что оценка способности тех или иных лиц является по своей сути дискриминационной (так как она направлена лишь на инвалидов), и отметил, что такая мера не является ни законной, ни соразмерной. В этой связи Комитет напомнил, что в соответствии со статьей 29 государства-участники должны изменять свои процедуры голосования, с тем чтобы лица, страдающие умственной отсталостью, могли компетентно проголосовать наравне с другими. Наконец, Комитет напомнил, что в соответствии со статьей 12 государства-участники несут позитивную обязанность принимать необходимые меры для обеспечения инвалидам фактической реализации своей правоспособности.

6. Заключение

Комитет постановил, что исключение фамилий авторов из списков избирателей, а также неспособность государства-участника адаптировать свои процедуры голосования являются нарушениями

статьи 29, рассматриваемой отдельно или совместно со статьей 12. Он также пришел к выводу о том, что, поскольку новое законодательство позволяет судам лишать лиц с умственной отсталостью права принимать участие в голосовании и быть избранными, оно нарушает статью 29. Поэтому Комитет рекомендовал государству-участнику выплатить авторам надлежащую компенсацию за моральный ущерб, который они понесли в результате лишения их права голосовать на выборах, и принять меры для предотвращения подобных нарушений в будущем, в том числе путем внесения соответствующих изменений в законодательство.

До вступления в силу Конвенции и Факультативного протокола к ней сообщения, касающиеся прав инвалидов, рассматривались региональными механизмами по правам человека, а также другими договорными органами Организации Объединенных Наций по правам человека, такими как Комитет по правам человека. Ниже приводятся два примера: один из практики Комитета по социальным правам Совета Европы и другой – Комитета по правам человека.

Европейский комитет по социальным правам Организация "Аутизм-Юрон" против Франции, жалоба № 13/2002

1. Изложение фактов

В соответствии с законами государства лица с аутизмом имеют возможность посещать обычные школы либо в форме индивидуального посещения обычных классов (индивидуальное вовлечение) при поддержке специального вспомогательного

персонала, либо в рамках группы (коллективное вовлечение) на основе объединенных классов (начальной школы) или групп совместного образования (средней школы). Лица, у которых наблюдаются серьезные проявления аутизма и которые не в состоянии учиться в рамках обычной школьной системы, имеют возможность получить образование в специализированном учебном заведении. Индивидуальное вовлечение финансируется за счет общего бюджета на цели образования, в то время как коллективное вовлечение финансируется через систему пособий по медицинскому страхованию. Организация "Аутизм-Юроп" утверждала, что государство на деле не выделяет достаточных средств на образование детей и взрослых, страдающих аутизмом, из-за явной нехватки – как в количественном, так и в качественном отношении – ресурсов, выделяемых на обе формы вовлечения в образование и на так называемое "специальное образование".

2. Жалоба

Организация "Аутизм-Юроп" утверждала, что нежелание принять необходимые меры для обеспечения права на образование детей и взрослых, страдающих аутизмом, приводит к нарушению прав инвалидов на самостоятельную жизнь, социальную интеграцию и участие в жизни общества, права детей и молодежи на социальную, правовую и экономическую защиту и запрещение дискриминации.

3. Решение

Комитет напомнил, что осуществление Всеевропейской социальной хартии требует от государств-участников не только правовых мер, но и практических шагов для полной реализации прав, признаваемых

в Хартии. Когда достижение тех или иных прав является исключительно сложным и особенно дорогостоящим, государство-участник должно принять меры, позволяющие достичь целей Хартии в разумные сроки на основе поддающегося измерению постепенного процесса и в той мере, в какой это возможно при максимальном использовании имеющихся ресурсов. При этом государству необходимо учитывать то, как выбор соответствующих мер может повлиять на группы лиц с повышенной уязвимостью, а также на другие затрагиваемые группы, особенно семьи таких уязвимых лиц. В связи с рассматриваемым делом Комитет отметил, что государство по-прежнему следует более ограничительному определению аутизма, чем то, которое принято Всемирной организацией здравоохранения, и что до сих пор отсутствуют достаточные официальные статистические данные, которые позволяли бы рациональным образом измерять ход осуществления этого процесса с течением времени. Далее, доля детей с аутизмом, получающих образование как в общих, так и в специальных школах, существенно ниже доли других детей, будь то инвалидов или нет, и наблюдается хроническая нехватка возможностей по обеспечению ухода и поддержки для взрослых лиц, страдающих аутизмом. Таким образом, государство не достигло заметного прогресса в деле предоставления образования лицам с аутизмом. Комитет также отметил, что учебные заведения, предоставляющие специализированное образование детям-инвалидам, особенно детям с аутизмом, и обеспечивающее уход за ними, как правило, не финансируются через те же бюджетные статьи, что и обычные школы; в то же время в подобных действиях нет дискриминации, так как порядок

выделения бюджетных средств определяют сами государства.

4. Заключение

Комитет заявил, что государство не выполняет положения Хартии.

Комитет по правам человека М.Г. против Германии, сообщение № 1482/2006

1. Изложение фактов

Три члена семьи автора сообщения обратились с исками против автора в суд по семейным и гражданским делам. Автор сообщения представляла суду многочисленные и весьма объемные документы и обжаловала каждое решение, которое она считала неблагоприятным для себя. Члены ее семьи просили о вынесении распоряжения, которое бы предписывало ей воздержаться от некоторых заявлений и добиваться материальной компенсации. Суд, не заслушав автора и не встретив ее лично, принял распоряжение о проведении медицинского обследования автора на предмет установления того, способна ли она принимать участие в судебных разбирательствах. Суд обосновал свое решение тем, что поведение автора в ходе судебных разбирательств, включая представляемые ею суду многочисленные и весьма объемные документы, заставляет усомниться в способности автора принимать участие в судебном разбирательстве. Автор обжаловала решение суда о проведении медицинского обследования, утверждая, что суд не имел объективных причин для распоряжения о медицинском обследовании, и указывая на факт непроведения

устного слушания до вынесения такого распоряжения. Ввиду того, что ее ходатайство было отклонено, она обратилась с апелляцией в два суда более высокой инстанции, включая Федеральный конституционный суд, оба из которых отклонили ее жалобу.

2. Жалоба

Автор утверждает, что она является жертвой нарушений статей 7 (Свобода от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения), 17 (Право на личную жизнь) и пункта 1 статьи 14 (Право на справедливое судебное разбирательство) Международного пакта о гражданских и политических правах. В связи со статьей 7 она утверждала, что распоряжение о проведении ее медицинского обследования равнозначно "унижающему достоинство" обращению, поскольку оно вселяет чувство страха, отчаяния и уязвимости, которые могут унижить или подавить жертву. В связи со статьей 17 она утверждала, что принудительное медицинское обследование является вмешательством в личную жизнь и посягательством на неприкосновенность, указав, что какое-либо лицо может быть подвергнуто медицинскому или психиатрическому обследованию без его явно выраженного на то согласия лишь в исключительных обстоятельствах и в силу веских причин. Наконец, в связи с пунктом 1 статьи 14 она утверждала, что отказ суда заслушать ее лично или встретиться с ней до вынесения распоряжения о ее медицинском освидетельствовании представляет собой нарушение ее права на справедливое судебное разбирательство, поскольку право на устное слушание является важ-

ным элементом гарантий надлежащего судопроизводства.

3. Замечания государства-участника по вопросу о приемлемости и по существу сообщения

Государство оспорило приемлемость сообщения, утверждая, что оно является злоупотреблением правом представлять сообщение по нескольким основаниям, включая тот факт, что автор не сообщила Комитету о том, что распоряжение суда об установлении ее способности принимать участие в судебных разбирательствах касается лишь разбирательств, начатых против членов ее семьи, и не затрагивает ее правоспособности в других отношениях. Касаясь существа сообщения, государство высказало мнение о том, что утверждения автора "явно не обоснованы". Оно заявило, что автора не вынуждали пройти обследование, поскольку она могла отказаться встретиться с экспертом, и в этом случае мнение было бы подготовлено на основе материалов дела. Кроме того, государство указало, что автору была бы предоставлена возможность быть заслушанной судом, когда суд приступил бы к оценке мнения экспертов, однако разбирательство так и не дошло до этого этапа.

4. Решение

Комитет рассмотрел вопрос о приемлемости и по существу сообщения вместе. В связи с вопросом о приемлемости Комитет установил, что автор не обосновала тот факт, что предложение пройти экспертное обследование само по себе затрагивает вопросы в связи со статьей 7, поэтому в данной части сообщение было признано неприемлемым. Аналогичным образом Комитет установил, что автор в недостаточной степени обосно-

вала заявление в связи с пунктом 1 статьи 14. В связи со статьей 17 Комитет установил, что автор обосновала свои заявления для целей приемлемости, и государство не оспаривало их.

5. Заключение

Комитет установил, что распоряжение о проведении лечения или медицинского обследования того или иного лица без согласия или против воли этого лица представляет собой вмешательство в личную жизнь и может рассматриваться как незаконное посягательство на его или ее честь и репутацию. Для того чтобы такое вмешательство было допустимым, оно должно удовлетворять некоторым условиям, т.е. оно должно быть предусмотрено законом, соответствовать положениям и целям Пакта и носить разумный характер с учетом обстоятельств. Комитет установил, что действия суда не носили разумного характера, поскольку либо автор должна была пройти медицинское обследование, либо в противном случае эксперт подготовил бы свое мнение на основании имеющихся материалов дела, не заслушав при этом автора. Комитет пришел к заключению о том, что имело место нарушение статьи 17 в сочетании с пунктом 1 статьи 14 Пакта. Комитет указал, что государство-участник обязано обеспечить автору эффективные средства правовой защиты и не допускать аналогичных нарушений в будущем. Комитет заявил, что он хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых в ответ на сформулированные Комитетом соображения. Комитет также предложил государству-участнику обеспечить публикацию текста его соображений.

Интересно рассматривать эти два дела, которые предшествовали принятию Конвенции, с учетом ее норм и стандартов. В частности, второе дело затрагивает весьма сложные вопросы. Важно отметить, что действия суда, который поставил под сомнение правоспособность автора, были бы сомнительными в соответствии с Конвенцией, так как они отрицают наличие у автора правоспособности наравне с другими лицами (используя наличие психических нарушений в качестве возможного различия и повода в отказе ей правоспособности в связи с судебным разбиратель-

ством). Какое решение вынес бы в связи с этим сообщением Комитет по правам инвалидов на основании Факультативного протокола к Конвенции?

Г. Контрольный перечень для лиц, направляющих сообщение

Комитет подготовил полезное руководство по вопросам, которые должны быть отражены в сообщении, с тем чтобы оно могло быть зарегистрировано (CRPD/C/5/3/Rev.1). Эти вопросы приводятся во вставке ниже:

Руководящие указания по представлению сообщений Комитету по правам инвалидов в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции

1. Информация об авторе (авторах) сообщения

- Фамилия
- Имя
- Дата и место рождения
- Национальная принадлежность/гражданство
- Пол
- Другие соответствующие данные, удостоверяющие личность (в случае отсутствия информации в вышеуказанных рубриках)
- Адрес в настоящее время
- Почтовый адрес для получения конфиденциальной корреспонденции (если отличается от адреса в настоящее время)
- Номер стационарного или мобильного телефона (если имеется)
- Адрес электронной почты (если имеется)
- Номер факсимильной связи (если имеется)
- Если Вы представляете сообщение от имени предполагаемой жертвы (предполагаемых жертв), просьба подтвердить согласие последних или изложить мотивы, обосновывающие представление сообщения без такого согласия

2. Информация о предполагаемой жертве (предполагаемых жертвах)

- Фамилия
- Имя
- Дата и место рождения
- Национальная принадлежность/гражданство
- Пол
- При необходимости просьба указать, имеет ли предполагаемая жертва (предполагаемые жертвы) какую-либо форму инвалидности, и если так, то сообщить характер инвалидности
- Другие соответствующие данные, удостоверяющие личность (в случае отсутствия информации в вышеуказанных рубриках)
- Адрес в настоящее время
- Почтовый адрес для получения конфиденциальных корреспонденций (если отличается от адреса в настоящее время)
- Номер стационарного или мобильного телефона (если имеется)
- Адрес электронной почты (если имеется)
- Номер факсимильной связи (если имеется)
- Если сообщение касается группы лиц, утверждающих, что они являются жертвами, просьба представить основную информацию о каждом лице в соответствии с вышеуказанным списком

3. Информация о соответствующем государстве-участнике

- Название государства-участника (страны)

4. Предмет сообщения

5. Характер предполагаемого нарушения (предполагаемых нарушений)

Просьба представить подробную информацию для обоснования Вашей претензии, включая:

- Описание предполагаемого нарушения (предполагаемых нарушений) с указанием действия или бездействия, которые послужили основанием для сообщения

- Информация о виновниках предполагаемого нарушения (предполагаемых нарушений)
- Дата (даты)
- Место (места)
- По возможности укажите, какие именно положения Конвенции были предположительно нарушены. Если сообщение затрагивает несколько положений, просьба описать каждый аспект отдельно.

6. Меры, принятые для исчерпания внутренних средств правовой защиты

Просьба описать меры, принятые для исчерпания внутренних средств правовой защиты в государстве-участнике, в котором произошло предполагаемое нарушение (предполагаемые нарушения) прав, защищаемых Конвенцией, например, попытки добиться урегулирования в судебном или административном порядке. Любая жалоба, представляемая Комитету, должна первоначально быть представлена национальным судам и административным инстанциям для рассмотрения.

В частности, просьба указать:

- Какого рода меры были приняты предполагаемой жертвой (предполагаемыми жертвами) для исчерпания внутренних средств правовой защиты, например решения национальных судов
- Административную инстанцию или орган, в который обращалось соответствующее лицо
- Название суда, слушавшего дело (если имеется)
- Дату (даты)
- Место (места)
- Кем была подана жалоба или просьба об урегулировании
- Основные моменты окончательного решения административной инстанции, органа или суда, в которые обращалось соответствующее лицо
- Если внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, просьба пояснить, почему

Примечание: Просьба приложить копии всех соответствующих документов, включая копии судебных или административных решений или правовых актов страны, имеющих отношение к данному делу, или резюме таких решений или законодательства на одном из рабочих языков секретариата (английском, испанском, русском или французском).

7. Другие международные процедуры

Рассматривался ли или рассматривается ли этот вопрос в рамках другой процедуры международного расследования или урегулирования? В случае положительного ответа просьба представить следующую информацию:

- Вид (виды) разбирательства
- Орган или органы, в которые обращалось соответствующее лицо
- Дата (даты)
- Место (места)
- Результаты (если имеются)

Примечание: просьба приложить копии всей соответствующей документации.

8. Конкретные просьба/средства защиты

Просьба изложить конкретные просьбы или средства защиты, представляемые на рассмотрение Комитету.

9. Дата, место и подпись

Дата сообщения:

Место составления сообщения:

Подпись автора (авторов) и/или предполагаемой жертвы (предполагаемых жертв):

10. Список прилагаемых документов

Примечание: Просьба высылать не оригиналы, а только копии.

Все десять рубрик имеют важное значение. Однако целесообразно привлечь внимание к некоторым конкретным вопросам:

Кто может направлять сообщения?

Любое лицо, находящееся под юрисдикцией государства-участника, которое согласилось с компетенцией Комитета, может направить сообщение в секре-

тариат Комитета. Кроме того, сообщения могут также направлять группы лиц. Иными словами, группа в составе двух и более лиц может направить в Комитет совместное сообщение, заявив, что они являются жертвами нарушения их прав.

Кроме того, сообщение может быть направлено от имени какого-либо лица или группы лиц. Это означает, например, что член семьи, НПО или общественный пра-

новой центр или другая структура могут направить сообщение от имени другого лица или лиц. В правилах процедуры Комитета лишь уточняется, что сообщения могут направляться отдельными лицами или группами лиц или от их имени (правило 69). Как видно из этой информации, автор, представляющий сообщение от имени предполагаемой жертвы (предполагаемых жертв), должен представить доказательства согласия жертвы (жертв) (например, доверенность) или указать причины, которые бы оправдывали направление сообщения без такого согласия.

Против кого?

Государство, против которого направлено сообщение, должно признать компетенцию Комитета, ратифицировав Факультативный протокол.

Что представляет собой сообщение?

Сообщение должно содержать утверждение о нарушении какого-либо из положений Конвенции. Важно отметить, что сообщение может касаться любого "положения". Авторы должны обязательно уточнить, какие положения, по их утверждению, были нарушены и как это предполагаемое нарушение затронуло их.

Как это происходит?

Процедура рассмотрения сообщений является конфиденциальной письменной процедурой; устные слушания не проводятся. Однако Факультативный протокол не исключает возможности проведения устных слушаний, и Комитет может получать устные сообщения, хотя это маловероятно.

G. Возможность принятия сообщения и его приемлемость

В Факультативном протоколе изложены строгие критерии приемлемости (статьи 1–2), которые должны быть соблюдены, прежде чем Комитет сможет вынести решение по существу сообщения. В статье 1 изложены основные требования, которым должно отвечать сообщение, с тем чтобы Комитет мог принять и рассматривать его. Если эти требования явно не соблюдены, секретариат Комитета не может зарегистрировать сообщение, и оно даже не дойдет до этапа рассмотрения приемлемости. Если некоторые из этих критериев не удалось прояснить на этапе регистрации, Комитет сам может рассмотреть их на этапе установления приемлемости. Эти критерии указаны ниже в форме вопросов:

- Представлено ли сообщение лицом или группой лиц? Иными словами, имел ли автор **основание** для направления сообщения в соответствии с Факультативным протоколом? Если нет, то Комитет отклоняет его по формальным основаниям. Например, если автор направляет сообщение, не указав, что оно представляется от имени какого-либо лица или группы лиц, например без доверенности, автор не имеет на это оснований.
- Утверждает ли данное лицо или группа лиц, что он или они являются жертвами нарушения Конвенции? Это требование касается **жертвы**. В сообщении должны быть указаны лицо или группа лиц, чьи права были нарушены. Невозможно направить общее утверждение относительно какого-либо государства, например, от имени более широкого круга

лиц с утверждением о несоблюдении этим государством своих обязательств, но без указания конкретных лиц, которые стали жертвами этого нарушения.

- Находится ли автор сообщения под юрисдикцией данного государства? Требуется наличие связи между жертвой и государством-участником, против которого направлено данное утверждение.
- Ратифицировало ли государство Факультативный протокол? Если государство не признало компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения, Комитет не может рассматривать какие-либо сообщения, направленные против данного государства.

В статье 2 изложены критерии установления приемлемости сообщения. Они применяются в отношении тех сообщений, которые были зарегистрированы и рассматриваются Комитетом. Как указывалось выше, Комитет может принять решение о том, что то или иное сообщение не отвечает критериям приемлемости и поэтому нет необходимости рассматривать его по существу.

- Является ли сообщение о предполагаемой жертве анонимным? Если это так, то Комитет не может принять сообщение. Следует отметить, что в связи со всеми сообщениями личные данные автора, тем не менее, остаются конфиденциальными, если об этом попросит автор.
- Рассматривалось ли это сообщение в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования? Данный критерий призван обеспечить, чтобы соответствующий международный или региональный

орган не рассматривал сообщение, если тот же самый вопрос уже рассматривается (одновременные процедуры) или уже был рассмотрен (последовательные процедуры) в рамках другой международной процедуры.

- Исчерпаны ли все имеющиеся внутренние средства защиты? Исчерпание внутренних средств защиты является важной нормой права, которая применяется и в отношении других механизмов урегулирования споров. Ее цель состоит в том, чтобы предоставить национальным органам власти, главным образом судам, возможность сначала рассмотреть обвинения в нарушениях прав человека. Ведь одной из важных задач процедуры рассмотрения сообщений является укрепление национальных механизмов защиты прав человека, в которые легче обратиться и которые вероятнее всего могут найти более быстрые и обеспеченные правовые санкции средства защиты жертв.

Исчерпание внутренних средств защиты является одним из важнейших критериев определения приемлемости сообщения в соответствии с Факультативным протоколом. По этой причине авторам сообщений важно включать в них как можно больше информации о том, каким образом они исчерпали внутренние средства защиты. Как указывалось выше, в представлении может быть указано, какие меры были приняты, к каким органам обращались авторы сообщений, когда были приняты меры, каково было окончательное решение и т.д. Комитет также ставит вопрос о том, почему не были исчерпаны внутренние средства защиты. Так, в соответствии с подпунктом d) статьи 2 данное правило не применяется в некоторых случаях,

когда применение средств защиты неоправданно затягивается или вряд ли принесет действенный эффект. Это является отражением изменений в других областях международного права. Например, Европейский суд по правам человека требует исчерпания внутренних средств защиты в тех случаях, когда эти средства "имеются в наличии" и являются "эффективными". В межамериканской системе установлено три исключения из этого правила: 1) внутреннее законодательство государства не предусматривает применения соответствующих норм судопроизводства в отношении данного правила; 2) стороне, заявляющей о нарушении прав, было отказано в доступе к средствам защиты в соответствии с внутренним законодательством или не было позволено исчерпать их; 3) имела место необоснованная задержка с вынесением окончательного решения в рамках вышеупомянутых средств правовой защиты.

- Является ли сообщение явно необоснованным или недостаточно аргументированным? Это позволяет Комитету исключить сообщения, которые противоречат предмету и целям Конвенции.
- Имело ли место поведение, о котором сообщается, после вступления в силу Факультативного протокола для соответствующего государства? Комитет не может доводить до сведения государства сообщение, если изложенные в нем факты произошли до выражения им согласия на участие в процедуре рассмотрения сообщений.

Н. Временные меры

В безотлагательных ситуациях Комитет может после получения сообщения и до принятия своих соображений направить государству-участнику просьбу о принятии этим государством-участником таких временных мер, которые могут быть необходимы для того, чтобы избежать причинения непоправимого вреда жертве предполагаемого нарушения. Временные меры могут потребоваться в исключительных или угрожающих жизни ситуациях. Например, в подавляющем большинстве дел, которые рассматривал Комитет по правам человека, временные меры использовались в ситуациях, связанных с вынесением смертного приговора или высылкой, которые могли бы привести к нарушению положений, касающихся права на жизнь и свободы от пыток. Если Комитет осуществляет свое право на применение временных мер, окончательное решение может подтвердить или отменить их.

I. Рассмотрение сообщений по существу и публикация соображений или рекомендаций Комитета

Комитет рассматривает сообщение по существу после или одновременно с рассмотрением вопроса о приемлемости сообщения. Некоторые договорные органы рассматривают вопрос о приемлемости и по существу сообщения одновременно, в то время как другие рассматривают их поочередно. Преимуществом рассмотрения вопроса о приемлемости и по существу сообщения является экономия времени. Общая процедура может быть кратко изложена следующим образом.

Следующим этапом является принятие Комитетом своего решения или соображений по тому или иному сообщению. Это делается на основании письменной информации, представленной обеими сторонами, и применения положений Конвенции к обстоятельствам дела, определяемым Комитетом. Затем Комитет направляет свои соображения и рекомендации (если таковые имеются) соответствующему государству-участнику и заявителю. Если имело место нарушение прав, Комитет обычно предлагает государству-участнику принять надлежащие меры для исправления ситуации. Естественно, практика Комитета в этом вопросе пока еще недостаточно развита. С учетом опыта других договорных органов такие шаги могут быть ограничены вынесением рекомендаций государству-участнику о предоставлении "надлежащих мер защиты"; иногда эти рекомендации могут носить более конкретный характер, включая пересмотр соответствующих положений и правил или отмену того или иного закона, выплату компенсации или предупреждение нарушения в будущем.

В соответствии с правилом 75 правил процедуры Комитета в течение шести месяцев с момента препровождения Комитетом своих соображений государство-участник должно направить ему письменный ответ, включающий информацию о любых мерах, принятых с учетом соображений и рекомендаций Комитета. Впоследствии Комитет может предложить государству-участнику представить дополнительную информацию, а также может просить его о включении такой информации в его периодический доклад Комитету.

Любопытно отметить, что существует своего рода координатор, который следит за последующим осуществлением сооб-

ражений Комитета. В упомянутом правиле предусмотрено, что Комитет может назначить специального докладчика или создать рабочую группу, с тем чтобы удостовериться в том, какие меры принимаются государством-участником для реализации соображений и рекомендаций Комитета. Специальный докладчик или рабочая группа могут вступать в такие контакты и принимать такие меры, которые могут потребоваться для надлежащего отслеживания последующих мер в связи с соображениями, и могут также выносить рекомендации относительно действий Комитета. С одобрения Комитета и самого государства-участника специальный докладчик или рабочая группа могут посещать соответствующую страну и представлять доклад о такой поездке Комитету.

Ж. Расследование

Второй процедурой, установленной Факультативным протоколом, является **расследование**. Оно позволяет Комитету рассмотреть достоверную информацию, указывающую на серьезные или систематические нарушения Конвенции государством-участником. Государства-участники могут отказаться от участия в этой процедуре, сделав необходимое заявление и оговорку, при этом ратифицировав Факультативный протокол (статья 8). Позднее государства могут принять решение о снятии оговорок.

Основными характерными чертами расследования по сравнению с жалобой являются следующие:

- во-первых, для того чтобы провести расследование, Комитету необязательно получать официальную жалобу. Комитет сам принимает решения о применении этой процедуры (которая

может включать посещение территории государства-участника с согласия последнего);

- во-вторых, расследование допустимо лишь в том случае, когда имеются указания на серьезные или систематические нарушения прав, закрепленных в Конвенции; и
- в-третьих, отсутствует требование о раскрытии личности жертвы.

Серьезным нарушением считается грубое попрание одного или нескольких положений Конвенции, например дискриминация, угрожающая чьей-либо жизни, физической целостности или личной безопасности. *Систематическое* нарушение предусматривает наличие определенной тенденции к злоупотреблениям, масштабы и частота которых являются значительными, независимо от намерения. Злоупотребления могут порождаться законами, директивами или практикой. Термин "систематический" может включать нарушения, которые не рассматриваются как "серьезные".

Процедура осуществляется следующим образом:

- ✓ *Получение достоверной информации, указывающей на серьезные или систематические нарушения:* Комитет получает информацию, которую, как свидетельствует опыт других договорных органов, обычно предоставляют НПО, хотя договорные органы могут по своей собственной инициативе компилировать предоставляемую им информацию, в том числе органами Организации Объединенных Наций (см. правило 79 правил процедуры Комитета). На данном этапе Комитет должен запросить дополнительную инфор-

мацию, с тем чтобы убедиться в достоверности полученной им информации.

- ✓ *Предложение государству-участнику сотрудничать:* если Комитет установит, что данная информация является достоверной, он предлагает государству-участнику сотрудничать в изучении этой информации, в том числе путем представления соответствующей информации Комитету.
- ✓ *Поручение одному или нескольким членам Комитета провести расследование:* Комитет рассматривает представление государства-участника, а также любую дополнительную информацию, представленную правительственными организациями, системой Организации Объединенных Наций, НПО и отдельными лицами, и поручает одному или нескольким членам провести расследование. Комитет должен заручиться сотрудничеством государства-участника на всех этапах, если он примет решение о проведении расследования.
- ✓ *Посещение страны:* в тех случаях, когда это оправданно, и с согласия государства-участника Комитет может провести посещение территории соответствующего государства-участника. Посещения, также с согласия государства-участника, могут включать слушания. В то же время посещение страны не является обязательным, и Комитет может провести расследование без него.
- ✓ *Результаты, комментарии и рекомендации, препровожденные государству-участнику:* Комитет должен подготовить доклад и в конфиденциальном

порядке препроводить его государству-участнику.

- ✓ *Замечания государства-участника, представляемые в течение шести месяцев:* государство-участник в течение шести месяцев представляет свои замечания Комитету. Интересно отметить, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин может предавать свой заключительный доклад гласности. Ни Конвенция о правах инвалидов, ни правила процедуры Комитета не упоминают такую возможность, которая, следовательно, остается открытой.
- ✓ *Предложение государству-участнику сообщить о принятых мерах:* Комитет может предложить государству-участнику включить в свой периодический доклад подробные сведения о любых мерах, которые были приняты в связи с выводами расследования. Комитет включает резюме данной процедуры в свой ежегодный доклад.

Как и в связи с процедурой рассмотрения сообщений отдельных лиц, участникам занятий было бы полезно ознакомиться с каким-либо расследованием. К сожалению, в силу конфиденциального характера этой процедуры имеется достаточно мало публичных докладов о расследованиях. Инструкторы могут выбрать для обсуждения доклад Комитета о ликвидации дискриминации в отношении женщин относительно проведения расследования о похищении, изнасиловании и убийстве женщин в Сюидад-Хуарес, Мексика (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO).

К. Положительные стороны Факультативного протокола

Как в процедурном отношении, так и с точки зрения содержания Факультативный протокол представляет собой потенциально важный механизм защиты инвалидов и укрепления национальных возможностей. Пользу из него могут извлечь не только жертвы нарушений прав человека, но и государства. Конечно, на первый взгляд, представляется, что государства без особого энтузиазма относятся к процедуре подачи жалоб или проведения расследований. Тем не менее, более половины государств, которые ратифицировали Конвенцию, также ратифицировали Факультативный протокол к ней, потому что он может оказаться полезным для них.

- Факультативный протокол может стать средством укрепления национальных механизмов защиты. Если внутренние средства правовой защиты применяются незамедлительно и эффективным образом, отдельным лицам вряд ли будет необходимо обращаться с жалобой в Комитет после исчерпания внутренних средств защиты.
- Факультативный протокол также может стать средством подтверждения государственной политики. Не по всем сообщениям решения принимаются в пользу предполагаемой жертвы. Применение международных стандартов к конкретным лицам не всегда носит ясный характер, так как их ситуации могут не укладываться в привычные рамки. Какое-либо государство-участник может быть убеждено в том, что оно выполняет свои обязательства по Конвенции, и решение Комитета в связи с той или иной индивидуальной жалобой

или расследованием может подтвердить эту позицию государства.

- Кроме того, Факультативный протокол наделяет Комитет полномочиями на то, чтобы подтверждать или ставить под сомнение решения национальных судов. Он будет оказывать методическую помощь национальным судам и другим механизмам защиты прав человека путем дальнейшего развития составляющих элементов предусматриваемых Конвенцией прав и сопутствующих обязательств государств. Принимаемые международными органами решения могут также способствовать развитию национальной судебной практики.
- Факультативный протокол может также способствовать изменениям в государствах-участниках. Примером тому может служить решение Комитета по правам человека по делу *Тоонен против Австралии*. Комитет по правам человека постановил, что законодательство австралийского штата Тасмания, касающееся гомосексуализма, несовместимо с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах. Опираясь на это решение, федеральное правительство Австралии добилось законодательной реформы в указанном штате.
- Предусмотренная в Факультативном протоколе процедура расследования может предоставить возможность для того, чтобы воспользоваться международным опытом в связи со сложными проблемами, которые длительное время не поддаются решению. В частности, посещения стран членами Комитета могут способствовать анализу проблем с более объективной и независимой точки зрения и привести к их решению. С другой стороны, эти эксперты могут изучить опыт других стран. Кроме того, международный и независимый статус экспертов способствует тому, что расследование является менее политизированным, например, в силу того, что оно не связано с правительством или какой-то другой политической силой в стране.
- Процедуры в рамках Факультативного протокола также помогают уточнить, каким образом следует применять положения Конвенции в конкретных ситуациях. Путем рассмотрения ее применения через призму индивидуальных жалоб или расследований Комитет может расширить и углубить свое понимание Конвенции и ее содержания и благодаря этому давать более обоснованные рекомендации государствам (всем, а не только государствам-ответчикам), уточняя те шаги, которые им необходимо предпринять.
- Процедуры способствуют переносу положений Конвенции во внутреннее право. Соображения и рекомендации Комитета могут привести к осуществлению правовой реформы в качестве одного из этапов приведения практики государства в соответствие с требованиями Конвенции.
- Факультативный протокол предлагает механизм, посредством которого гражданское общество может вступать в судебное разбирательство по стратегическим вопросам в поддержку серьезных изменений. Участие в судебном разбирательстве может быть дорогостоящим, а его результаты всегда неясны. Поэтому судебное разбирательство не всегда является предпочти-

тельным вариантом. В то же время оно может оказаться полезным в некоторых случаях, в том числе, когда речь идет о разбирательстве по стратегическим вопросам. Организации гражданского общества и юристы, выступающие в поддержку общественных интересов, могут использовать судебное разбирательство в качестве стратегического средства различными способами. Например, стороны в судебном процессе могут использовать данное дело в качестве "показательного", уточнив тем самым действующее законодательство. Благодаря таким делам, в закон вносится ясность не только в интересах сторон данного дела, но и для сторон других аналогичных дел. Решения по одному такому делу и уточнения закона могут позволить избежать многочисленных проблем (и новых судебных разбирательств) в будущем. Тем самым организации могут использовать Факультативный протокол в качестве средства получения соображений Комитета по основным вопросам национального осуществления или толкования положений Конвенции.

- Факультативный протокол может защищать жертвы и потенциальные жертвы. В качестве международного механизма подотчетности, призванного пресекать нарушения прав, предусмотренных Конвенцией, он может обеспечивать предполагаемым жертвам временные меры, если складывается критическая ситуация или создается серьезная угроза для их прав.
- Жертвам достаточно легко пользоваться процедурой подачи жалоб. Для этого не установлено никаких предельных сроков (за исключением тре-

бования о том, что предполагаемое нарушение должно было произойти после вступления в силу Факультативного протокола для данного государства-участника), а сама процедура может быть относительно быстрой и простой, хотя многое зависит от возможностей Комитета. Нет требования о том, чтобы пострадавшее лицо было представлено юристом, а решения принимаются в письменном виде.

L. Роль государств, гражданского общества и страновых групп

Организации Объединенных Наций

Государства, гражданское общество и страновые группы Организации Объединенных Наций могут сыграть свою роль в продвижении Факультативного протокола и извлечь из него пользу. В частности, государства могут:

- *Ратифицировать Факультативный протокол.* Очевидно, что государствам следует рассматривать вопрос о ратификации Факультативного протокола.
- *Укреплять процесс осуществления.* После ратификации Факультативного протокола государства могут стать объектом индивидуальных жалоб и расследований. Это может удержать их от несоблюдения положений Конвенции. В соображениях по поводу сообщений и расследований также могут быть указаны шаги, которые государству следует предпринять для соблюдения Конвенции.
- *Укреплять внутренние средства правовой защиты.* То обстоятельство, что предполагаемые жертвы могут обра-

щаться с жалобой в Комитет, может послужить в качестве фактора укрепления внутренних средств защиты (например, обеспечения того, что все права могут быть обеспечены в национальных судах), с тем чтобы не возникло необходимости по любому поводу обращаться в Комитет.

- *Представлять Комитету своевременную информацию.* Государства должны активно участвовать в процессах рассмотрения сообщений и проведения расследований, представляя своевременную и точную информацию, с тем чтобы Комитет мог действовать, будучи полностью осведомлен обо всех обстоятельствах дела.
- *Выполнять рекомендации.* Государства должны обеспечить последующее выполнение рекомендаций относительно предоставления защиты жертвам и при этом обеспечивать эффективность системы договорных органов и уважение к ней. В конечном счете эта система была создана самими государствами, поэтому они заинтересованы в обеспечении ее функционирования.
- *Распространять соображения Комитета.* Государства должны, как минимум, публиковать его соображения по отдельным сообщениям, касающимся лиц, находящихся под их юрисдикцией. Государства также должны рассмотреть возможность публикации результатов расследований в соответствии с Факультативным протоколом, так как это повлечет за собой обсуждения на национальном уровне, которые в свою очередь будут способствовать выполнению рекомендаций и в конечном счете улучшению положения с

точки зрения соблюдения прав человека.

- *Представлять доклады о последующих действиях.* Государства должны обеспечить добросовестное представление отчетов о выполнении рекомендаций в последующих периодических докладах Комитету.

Гражданское общество и ОИ играют важнейшую роль в укреплении национального процесса осуществления Конвенции путем продвижения процесса ратификации Факультативного протокола и поддержки осуществления рекомендаций Комитета. В частности, гражданское общество может:

- *Содействовать ратификации Факультативного протокола.* Организации инвалидов и организации гражданского общества могут сыграть важную роль в поощрении государств к ратификации договоров, в том числе факультативных протоколов. Зачастую именно в результате такого лоббирования государства принимают решение о ратификации. Содействуя ратификации, ОИ и организации гражданского общества могут также поддерживать принятие процедуры проведения расследования (т.е. не делать никаких заявлений об отказе от такой процедуры при подписании или ратификации).
- *Оказывать содействие отдельным лицам в подаче жалоб.* Организации инвалидов и гражданского общества могут выполнять важную функцию в плане распространения информации о процедурах направления сообщений и проведения расследований и предлагать пострадавшим соответствующие

знания и зачастую ресурсы, необходимые для подачи жалобы.

- *Направлять сообщения.* Организации инвалидов могут выступать от имени жертв. Иногда инвалиды, которые становятся жертвами нарушений, лишены правоспособности, мало образованы, живут в условиях нищеты и т.д. В таких обстоятельствах роль ОИ еще больше возрастает. Как указывалось выше, обычно ОИ должна продемонстрировать наличие согласия жертвы, от имени которой она действует.
- *Представление информации в ходе расследований.* Когда нарушение носит серьезный или систематический характер, часто именно ОИ располагают обширной информацией, позволяющей выявить тенденции и представить Комитету необходимую ему информацию.
- *Следить за выполнением рекомендаций государствами-участниками.* Организации инвалидов могут стать "глазами и ушами" процесса мониторинга. Они могут отслеживать изменения (или бездействие) после вынесения Комитетом своих рекомендаций. Если ничего не изменилось, они могут сообщить об этом в Комитет (направив сообщение или представив альтернативный доклад).
- *Распространять судебную практику применения норм.* Организации инвалидов могут распространять решения, выносимые национальными судами в поддержку прав жертв, а также рекомендации и замечания Комитета в связи с сообщениями и расследованиями.
- *Сообщать о последующих мерах.* Организации гражданского общества,

занимающиеся подготовкой альтернативных докладов Комитету, должны рассмотреть возможность включения в них информации о последующей деятельности в связи с сообщениями и рекомендациями в соответствии с Факультативным протоколом.

Страновые группы Организации Объединенных Наций могут поддерживать процесс ратификации Факультативного протокола, а также осуществления предложений и рекомендаций Комитета, касающихся индивидуальных сообщений и расследований. В частности, страновые группы Организации Объединенных Наций могут:

- *Содействовать ратификации.* Страновые группы Организации Объединенных Наций могут оказывать воздействие на министерства, находящиеся с ними в партнерских отношениях, в целях содействия ратификации Факультативного протокола. Один из способов заключается в том, что страновая группа собирает рекомендации других договорных органов по правам человека в поддержку ратификации Факультативного протокола и использует их в обсуждениях со своими партнерами в правительстве. Вероятно, что Комитет (как и другие договорные органы) будет рекомендовать ратификацию Факультативного протокола в своих регулярных обзорах докладов государств-участников. Кроме того, универсальный периодический обзор Совета по правам человека, специальные процедуры в ходе посещения стран или Верховный комиссар и даже региональные организации по правам человека будут рекомендовать конкретным государствам ратифицировать Факультативный протокол.

Страновые группы Организации Объединенных Наций могут использовать эти рекомендации в целях содействия ратификации.

- *Вести сбор информации по решениям национальных судов и опыту применения факультативных протоколов к другим договорам.* В странах, где национальные суды или НПУ уже рассматривали жалобы в связи с инвалидностью, государства могут охотнее согласиться с принципом защиты предусмотренных в Конвенции прав в судебном порядке. Страновые группы Организации Объединенных Наций могут собирать и анализировать информацию в отношении такого опыта, с тем чтобы продемонстрировать, каким образом судебные и квазисудебные процедуры могут обеспечить более эффективную реализацию прав человека, в том числе прав инвалидов.
- *Повышать информированность и организовать подготовку соответствующих лиц,* в том числе судей, студентов, изучающих право, гражданских служащих и представителей ОИ/организаций гражданского общества, с тем чтобы ознакомить их с Факультативным протоколом и его местом в их деятельности в целях поддержки и продвижения ратификации. Если Комитет вынес рекомендации, относящиеся к какому-либо сообщению или расследованию, подготовка, организуемая для этих лиц, может помочь им определить пути содействия осуществлению Конвенции. В качестве другого варианта страновая группа Организации Объединенных Наций может подготовить пресс-релиз в связи с годовщиной вступления этих двух документов в силу (3 мая), Международным днем инвалидов (3 декабря) или годовщиной ратификации Конвенции данным государством, с тем чтобы побудить это государство-участник ратифицировать Факультативный протокол. Когда Комитет принимает предложения и рекомендации в связи с каким-либо расследованием или сообщением, страновая группа может побудить правительство выпустить пресс-релиз или рассмотреть вопрос о том, чтобы самой подготовить пресс-релиз.
- *Представлять достоверную информацию Комитету.* Страновая группа Организации Объединенных Наций может использовать механизм проведения расследований в качестве средства привлечения внимания к ситуации в той или иной стране, которая является слишком деликатной, и сама страновая группа заниматься ей не может. В этом страновая группа Организации Объединенных Наций может положиться на Комитет, который проведет независимое расследование, с тем чтобы должным образом разобраться с этим вопросом, не поставив при этом страновую группу в затруднительное положение в ее взаимоотношениях с правительством.
- *Оказание содействия в последующей деятельности.* В зависимости от характера соображений и рекомендаций, а также знаний и опыта страновой группы Организации Объединенных Наций она может оказывать государству-участнику содействие в выполнении соображений и рекомендаций Комитета. Это было бы особенно полезно в ходе расследований, когда соображения и рекомендации скорее всего будут носить всеобъемлющий характер и охватывать целый

- ряд различно взаимосвязанных вопросов, касающихся осуществления (по сравнению с соображениями по какому-либо сообщению, где речь идет просто о том, чтобы предоставить отдельной жертве компенсацию).
- *Распространять соображения и рекомендации Комитета.* Страновая группа Организации Объединенных Наций может публиковать соображения и рекомендации Комитета на своем веб-сайте, а также выпускать пресс-релиз, когда публикуется решение.
 - *Сообщать о последующей деятельности.* Страновая группа Организации Объединенных Наций может также направлять в Комитет информацию, будь то открыто или конфиденциальным образом, когда какое-либо государство-участник представляет свой периодический доклад. Она может предоставить Комитету ценную информацию по последующей деятельности в связи с его соображениями и рекомендациями в соответствии с Факультативным протоколом. Благодаря этому Комитет располагает информацией из надежного источника.

Printed at United Nations, Geneva
1349353 (R) – October 2014 – 768

HR/P/PT/19

United Nations publication
Sales No. R.14.XIV.2
ISSN 1025-2150

USD 25
ISBN 978-92-1-454038-0

