
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАТИФИКАЦИЕЙ РОССИЕЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ

А.А. Клишас

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются цель и содержание Конвенции о правах инвалидов и вопрос о соответствии существующего законодательства после ратификации Россией Конвенции о правах инвалидов. Авторы предлагают конкретные меры по совершенствованию национального законодательства и государственных структур по социальной интеграции инвалидов в российское общество.

Ключевые слова: ратификация, конвенция, права инвалидов, социальная интеграция, омбудсмен.

Занимаясь решением проблем, связанных с социальной интеграцией инвалидов в обществе, необходимо учитывать два обстоятельства: 1) меры, принимаемые по поощрению и защите прав и основных свобод человека на международном и национальном уровнях, автоматически не обеспечивают права инвалидов на равном уровне; 2) каким бы ни было положение с правами человека или состояние экономики в той или иной стране, права инвалидов, как правило, соблюдаются в ней в последнюю очередь.

Долгое время проблемы лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) рассматривались лишь в контексте милосердия, вследствие чего эта уязвимая категория была исключена из жизни соответствующего общества. Однако с развитием правозащитного сегмента международного права человечество постепенно приходит к осознанию того, что проблемы инвалидов по-прежнему являются проблемами прав человека, дискриминации, социальной изоляции. Действительно, нельзя игнорировать эти проблемы, когда число лиц, относящихся к данной категории уязвимых групп, в мире превышает 650 млн человек.

Следует также учесть тот факт, что с увеличением продолжительности жизни людей на планете число инвалидов будет увеличиваться в будущем.

В системе ООН внимание к нуждам инвалидов усилилось в связи с объявлением 1991 г. Международным годом инвалидов. Общие международные нормативные основы обеспечения прав инвалидов нашли закрепление в основополагающих международных актах о правах человека, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политиче-

ских правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Специальные акты и документы, конкретно относящиеся к правам инвалидов, появились позже: Декларация о правах умственно отсталых лиц в 1974 г.; Декларация о правах инвалидов в 1975 г.; Всемирная программа действий в отношении инвалидов в 1982 г.; Конвенция МОТ о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов в 1983 г.; Таллинские руководящие принципы для деятельности в области развития людских ресурсов применительно к инвалидам в 1997 г.; Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи в 1991 г.; Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов в 1993 г.

Нормотворческий процесс в системе ООН завершился с принятием в 2007 г. Конвенции о правах инвалидов. Эта Конвенция по сути является первым значимым правозащитным актом XXI в., цель которой состоит в обеспечении гарантий инвалидам пользоваться теми же правами, что и остальная часть человечества. Она охватывает те основные области, в которых инвалиды больше подвергаются дискриминации: доступ к правосудию, участие в политической и общественной жизни, образование, занятость, право не подвергаться эксплуатации и насилию, свобода передвижения.

Конвенция призвана коренным образом поменять традиционный подход человечества к проблемам инвалидов: перестать считать их лицами, которые заслуживают лишь жалости, и признать, что само общество представляет собой неблагоприятный фактор для них. Конвенция способствует тому, чтобы изменить сложившиеся взгляды на физические и психические нарушения и, следовательно, признать, что все люди, без исключения, должны иметь возможность полностью раскрыть свой потенциал.

В настоящее время отношение к инвалидам в любом обществе является важным критерием оценки социального государства, положение о котором закреплено в конституциях многих государств. Исключением не является и Россия.

Согласно п. 1 ст. 7 Конституции 1993 г. «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В п. 2 этой же статьи Конституции говорится: «В Российской Федерации... обеспечивается государственная поддержка... инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

В России делается много для создания современной системы обеспечения социальной защиты, однако ей предстоит еще много сделать в этой сфере.

В.В. Путин в статье «Россия сосредотачивается — вопросы, на которые мы должны ответить» отмечает: «В России в полном объеме должна быть сформирована система социальной мобильности, социальных лифтов, соответствующая современному обществу. Нам надо научиться компенсировать негативные

социальные последствия рыночной экономики и органически порождаемого ею неравенства... Это полное преодоление какой-либо дискриминации инвалидов, обеспечение их равного доступа ко всем жизненным благам и к хорошей работе» [2].

Россия периодически отчитывается по основным международным договорам по правам человека, участником которых она является, в том числе о положении инвалидов. Одним из последних примеров этого являются заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, принятые в результате рассмотрения пятого очередного доклада России по выполнению ею обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (участником этого Пакта являются 160 государств).

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам обращает внимание на то, что представленная информация о деятельности Уполномоченного по правам человека РФ не позволяет получить полное представление об эффективности его работы, в частности из-за того, что информация не включает данные в разбивке по таким уязвимым группам российского общества, как инвалиды.

Приветствуя осуществленные Россией меры, Комитет, тем не менее, отмечает, что согласно сообщениям, полученным из различных источников, инвалидам в России по-прежнему угрожает маргинализация с точки зрения осуществления ими своих прав, включая права на трудоустройство, образование и медицинское обслуживание.

В связи с этим Комитет призвал правительство России продолжать усилия по борьбе с маргинализацией инвалидов, учитывая их особые потребности в рамках осуществляемых стратегий и программ.

В частности, Комитет предлагает продолжать принимать эффективные меры по содействию интеграции инвалидов на рынке труда, в том числе путем укрепления системы квотируемых рабочих мест, снятия 4-процентного ограничения, повторного введения налоговых льгот в качестве стимула при найме инвалидов и внедрения процедур по обеспечению соблюдения соответствующих норм и эффективных средств правовой защиты.

Комитет обратил внимание России на свое замечание общего порядка (№ 5) о лицах с какой-либо формой инвалидности (1994 г.) и призвал ратифицировать Конвенцию о правах инвалидов [1].

В целом, соответствующие конституционные положения, активное участие России во многих основополагающих международных договорах о правах человека системы ООН и Совета Европы, политические документы, концепции и программы социального характера, принятые в последнее время на федеральном уровне, предполагают введение в национальную правовую систему международных стандартов норм и средств по обеспечению инвалидов юридически и фактически правом пользоваться всеми правами и свободами наравне с другими членами общества.

Какие рекомендации можно предложить в преддверии ратификации Конвенции о правах инвалидов?

1. Конвенция о правах инвалидов отражает прежде всего все основные нормы и принципы в сфере защиты прав человека, которые уже закреплены в основополагающих международных конвенциях о правах человека, участником которых (почти всех) является Россия.

Это, прежде всего, два Международных пакта о правах человека, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка, Конвенция против пыток и др.

Дополнительные гарантии реализации прав инвалидов, которые закреплены в Конвенции о правах инвалидов, так или иначе уже отражены в различных законах России, прежде всего в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в РФ». Так что ратификация Россией Конвенции о правах инвалидов будет способствовать укреплению процесса оптимизации, концентрации и детализации российского законодательства в этой важной для страны социальной сфере.

2. Наличие систематизированного законодательства, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию государственных и общественных механизмов координации действий по реабилитации и социальной интеграции инвалидов в российском обществе.

3. Систематизированное законодательство и национальные стратегии действий в данной сфере потребуют наличия точных агрегированных данных об инвалидах и об их нуждах, на которые все время обращают внимание договорные органы по правам человека системы ООН во время рассмотрения периодических докладов России по тем или иным основополагающим конвенциям по правам человека.

4. Процесс обсуждения вопроса, связанного с ратификацией Конвенции о правах инвалидов, который имеет место в различных правительственных структурах, подтверждает намерение не ратифицировать на этом этапе Факультативный протокол к Конвенции, предусматривающий признание со стороны государства — участника Факультативного протокола компетенции Комитета по правам инвалидов принимать и рассматривать сообщения от находящихся под юрисдикцией данного государства лиц или граждан, которые заявляют о том, что они являются жертвами нарушения этим государством-участником положений Конвенции.

Поскольку Россия уже признает подобную компетенцию за некоторыми другими договорными органами по правам человека (например, Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации всех форм дискриминации), которые могут рассматривать такие нарушения прав инвалидов в контексте нарушений основополагающих прав, закрепленных в соответствующих конвенциях о правах человека, не логично не признавать компетенцию Комитета по правам инвалидов по данному вопросу. Более того, наличие таких средств у инвалидов — жаловаться на международном уровне — будет «подталкивать» соответствующим

щие государственные органы к активным действиям, что полностью укладывается в рамки Государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 гг. (Постановление Правительства РФ № 175 от 17.03.2011).

Вместе с тем мы считаем преждевременным признание компетенции Комитета по правам инвалидов на основе ст. 6 и 7 Факультативного протокола о расследовании серьезных и систематических нарушений прав, закрепленных в Конвенции, и посещения территории с согласия соответствующего государства-участника. В связи с этим при ратификации Факультативного протокола к Конвенции необходимо сделать заявление о том, что Россия не признает компетенцию Комитета, предусмотренную в ст. 6 и 7 Факультативного протокола.

5. Необходимо сразу определить структуру в рамках министерства, которая будет отвечать за координацию в правительстве работы в этой сфере. Думается, что такая структура должна находиться в Министерстве социального развития.

6. Считаем также целесообразным учредить федерального омбудсмана по правам инвалидов с обеспечением всеми необходимыми элементами, отвечающими парламентским принципам, касающимся статуса и финансирования национальных учреждений, занимающихся защитой прав человека. Необходимо наделить федерального омбудсмана полномочиями посредника и примирения с правом проведения соответствующих расследований и полномочием принимать индивидуальные и коллективные жалобы.

Следует также всячески поощрять в субъектах РФ создание независимых механизмов, наподобие существующих омбудсменов по правам ребенка.

7. При формировании правительственных структур и организаций независимых экспертов по правам инвалидов необходимо в правилах их формирования заложить принципы, обеспечивающие представительство лиц с ограниченными возможностями.

8. Целесообразно создать в рамках Федерального Собрания РФ специальную комиссию по правам инвалидов с функцией вызывать на свои заседания министров для заслушивания отчетов об их деятельности в этой сфере.

9. Обеспечить инвалидов возможностью доступа к правосудию и правом пользоваться процессуальными коррективами на всех стадиях юридического процесса.

10. На уровне федерального правительства разработать регламент о правилах поведения в деятельности частных лиц и частных структур и их предприятий в отношении к инвалидам.

11. В перспективе необходимо подумать о принятии федерального закона, наподобие, например Испании, который гарантировал бы равенство возможностей, недискриминацию и обеспечение универсального доступа для инвалидов, в котором были бы закреплены принципы разумного приспособления, предусматривающие меры, направленные на приспособление физической, социальной и поведенческой среды к особым потребностям инвалидов и имеющие целью не становиться несоразмерным бременем, облегчить на практике доступ или участие инвалидов в жизни общества на равных правах с другими лицами.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Док. ООН. E/C.12/RUS/CO/5/CRR.1. 16 мая 2011 г.
- [2] *Путин В.В.* Россия сосредотачивается — вопросы, на которые мы должны ответить // Независимая газета. — 2012. — 16 янв.

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS, RELATING TO RATIFICATION BY RUSSIA THE CONVENTION ON RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

A.A. Klishas

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

Main aim and content of the Convention on rights of persons with disabilities and question of accordance of existing legislation with Convention after it's ratification by Russia are analysed in this thesis. The authors suggest concrete measures for improving national legislation and certain governmental structure promoting social integration of persons with disabilities in Russian society.

Key words: ratification, convention, rights of persons with disabilities, social integration, ombudsman.