

Создание структуры во имя перемен:

Руководящие принципы по статье 33
Конвенции ООН о Правах Инвалидов



**Статья 33
КПИ**

Mental Disability Advocacy Center

Создание структуры во имя перемен:

Руководящие принципы по статье 33
Конвенции ООН о Правах Инвалидов

© Mental Disability Advocacy Center
Hercegprímás utca 11
H-1051 Budapest, Hungary
Tel: + 36 1 413 2730
Fax: +36 1 413 2739
Email: mdac@mdac.info
Web: www.mdac.info

Первое издание, Март 2011 г.

ISBN: 978-963-87792-8-1

Разработка данной публикации была осуществлена Центром защиты лиц с психической инвалидностью при финансовой поддержке Стратегического фонда Министерства иностранных дел и по делам Содружества наций правительства Великобритании. Доноры, а также какие-либо другие государства не оказывали давления на эту публикацию.

Руководящие принципы были подготовлены на английском и переведены на хорватский, чешский, легкий для понимания английский, французский, немецкий, венгерский, португальский, русский, испанский и турецкий. Руководящие принципы можно бесплатно скачать с веб-сайта MDAC.

Содержание

Предисловие	5
Глава 1. Обзор руководящих принципов	6
1.1. Дорожная карта	6
1.2. Цель руководящих принципов	7
1.3. Сфера применения	8
1.4. Методы	9
1.5. Финансирование	9
1.6. Пропагандистская деятельность и эксперты	10
Глава 2. КПИ и Статья 33	12
2.1. Конвенция	12
2.2. Обзор Статьи 33	13
2.3. Происхождение Статьи 33	15
Глава 3. Участие гражданского общества – Статья 33(3)	18
3.1. Участие как движущая сила Конвенции	18
3.1.1. Участие как принцип	19
3.1.2. Участие как общее обязательство	19
3.1.3. Участие в процессе мониторинга	20
3.1.4. Право на участие в политической и общественной жизни	20
3.2. Как обеспечить значимое участие	21
3.2.1. Обеспечение адекватной представленности	22
3.2.2. Обеспечение успешного процесса	24
Глава 4. Защищая Конвенцию в правительстве – Статья 33(1)	26
4.1. Функции координационной (-ых) инстанции (-ий)	26
4.1.1. Служить контактными звеном между правительством и гражданским обществом по вопросам, касающимся КПИ	27
4.1.2. Выдвигать вопросы, связанные с КПИ и ее ценностями на всех уровнях по всему правительству	28
4.1.3. Обеспечивать координацию внутри правительства	28
4.1.4. Обеспечивать вовлечение гражданского общества	29
4.1.5. Проводить базовый анализ на момент ратификации КПИ	30
4.1.6. Публиковать национальный план по осуществлению КПИ	31
4.1.7. Сопоставлять данные и статистику	31
4.1.8. Поддерживать связь с внутренними и международными механизмами по правам человека	33
4.2. Форма координационной инстанции (-ий)	35
4.2.1. Количество координационных инстанций	35
4.2.2. Существенные элементы координационной инстанции (-ий)	36
4.2.3. Существующие координационные инстанции	37
4.2.4. Координационный механизм вне координационной инстанции (-ий)	38

Глава 5. Независимые Наблюдатели – Статья 33(2)	40
5.1. Задача интерпретации	40
5.2. Обзор Статьи 33(2)	41
5.3. Функции структуры	43
5.3.1. Поощрение	43
5.3.2. Защита	45
5.3.3. Мониторинг	46
5.4. Форма структуры	47
5.4.1. Парижские принципы	48
5.4.2. Состав и плюрализм	48
5.4.3. Участие гражданского общества	50
5.4.4. Независимость	50
Глава 6. Контрольный перечень вопросов по эффективному осуществлению Статьи 33 КПИ	53
Глава 7. Глоссарий терминологии и аббревиатур	55
Глава 8. Дополнительные ресурсы	60

Предисловие

Конвенция ООН о правах инвалидов является поворотным договором по правам человека. Она обязывает государств-участников поощрять, защищать и обеспечивать предоставление полных и равных прав человека всем инвалидам. Равные права – а не благотворительность, в этом суть.



фото: Terri Potoczna

Ряд государств уже ратифицировали или, по меньшей мере, подписали Конвенцию, и все больше государств последуют их примеру. В этой связи, становится необходимым разъяснить, каким образом нужно обеспечить ее осуществление и мониторинг. Статья 33 позволяет приспособить процедуры к конкретному правовому и административному устройству страны, но требует, чтобы государства назначили одну или несколько координационных инстанций и создали механизм для координации действий по осуществлению Конвенции.

Государства также должны назначить или учредить один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением настоящего договора. Гражданское общество, в частности организации представляющие интересы инвалидов, должны иметь право в полной мере участвовать в процессе мониторинга.

Осуществление данной статьи повлияет на все остальные. Правительства должны организовать свои действия таким образом, чтобы наглядно показать, что защита прав инвалидов является приоритетной задачей, в соответствии с духом Конвенции. Серьезность механизмов по проверке и контролю за принятыми мерами, и их результативность, будут иметь решающее значение. Для обеспечения подлинного мониторинга необходимо будет активно вовлекать движения за равные права инвалидов, а также чтобы власти прислушивались к их мнению.

Судя по тому, что я увидел во время моих поездок по государствам-членам Совета Европы, для полноценного осуществления Конвенции потребуются значительные изменения. Я, например, неоднократно видел доказательство вопиющей дискриминации по отношению к лицам с интеллектуальной и психической инвалидностью. Они по-прежнему изолированы и на них лежит клеймо, с ними редко советуются или прислушиваются к их мнению; многие из них по-прежнему содержатся в старых учреждениях, в нечеловеческих условиях; а меры по обеспечению их жильем и другими услугами в сообществах, препятствуются и откладываются.

Во многих странах Европы условия в некоторых так называемых «домах социальной помощи» ужасны. В этих обособленных учреждениях им предоставляют очень мало, если вообще предоставляют, абилитационных и реабилитационных услуг. Не редко, лиц с интеллектуальной инвалидностью путают с лицами с психиатрическими нарушениями и, без всякой необходимости, а также против их воли, им дают седативные препараты. В некоторых случаях, их лишают свободы, и относятся к ним, как если бы они были опасны. Многие отрезаны от внешнего мира. Инвалидность – это клеймо, многих инвалидов бросают семьи чтобы избежать позора, не имея другого выхода.

Безусловно, существуют много других проблем, которые также требуют решения в соответствии с духом Конвенции ООН. Для детального обсуждения вопросов по осуществлению и мониторингу настоящее руководство будет иметь первостепенное значение как для органов власти, так и для гражданского общества. Рекомендую тщательного его изучить.

Томас Хаммерберг
Комиссар Совета Европы по правам человека
Март 2011г.

Глава 1. Обзор руководящих принципов

В этой главе приводится дорожная карта по руководящим принципам. Затем описывается ее цель, аудитория для которой она предназначена, а также сфера ее применения и методы.

1.1. Дорожная карта

Глава 1 содержит план, который поможет читателю в использовании руководящих принципов. В ней также изложены цель руководящих принципов, сфера ее применения, а также методы, использованные сотрудниками MDAC в процессе ее разработки.

В **Главе 2** представлен обзор Статьи 33. В ней излагаются некоторые причины, по которым Статья 33 была включена в Конвенцию о правах инвалидов (КПИ), и то, как возникло положение в ходе переговоров по Конвенции. В **Главе 3** анализируются обязательства государств-участников по обеспечению значимого участия со стороны гражданского общества, в частности инвалидов и представляющих их организаций, в процессе осуществления и мониторинга за осуществлением Конвенции. В этой главе MDAC также проводит анализ Статей 3, 4(3), 29 и 33(3) КПИ.

В **Главе 4** анализируются обязательства государств-участников по Статье 33(1), чтобы защищать Конвенцию в правительстве. Статья 33(1) требует эффективной координации политики, в том числе путем назначения одного или нескольких координационных инстанций в правительстве, курирующих вопросы, связанные с осуществлением КПИ, и учреждения или назначения координационного механизма. Кроме того, **Глава 5** рассматривает обязательства государств-участников по Статье 33(2), по созданию структуры независимых механизмов для поощрения и защиты прав инвалидов, а также для мониторинга за осуществлением Конвенции.

Выделенные с помощью этого символа **В** вопросы перечислены и истолкованы в тексте руководства. Эти вопросы собраны в контрольный перечень, который может послужить инструментом для использования представителями гражданского общества, в том числе инвалидами и представляющими их организациями, государствами-участниками, парламентариями и лицами, работающими над Статьей 33 в координационных инстанциях, координационных механизмах, структурах и независимых органах, в частности, при осуществлении и оценке осуществления Статьи 33 КПИ.

Контрольный перечень вопросов включен в **главу 6**. Глоссарии терминологии и список аббревиатур приведены в **главе 7**. Перечень дополнительных ресурсов по Статье 33 включен в **главу 8**.

1.2. Цель руководящих принципов

Статья 33 Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ) воплощает структуру Конвенции во имя перемен. Статья предусматривает обеспечение координации в правительстве, независимого мониторинга и общественного участия.

Цель руководящих принципов – послужить практическим инструментом по:

- a. руководству процессом осуществления Статьи 33, и
- b. мониторингу за тем, как осуществляется Статья 33.

MDAC разработал руководящие принципы для следующих лиц и групп, которых мы определили в качестве **целевой аудитории**:

1. Инвалиды, представляющие их организации, а также другие организации гражданского общества

В основе КПИ лежит участие общественности, и это руководство в первую очередь адресуется неправительственным организациям. Гражданское общество может сыграть важнейшую роль в осуществлении и мониторинге за осуществлением КПИ. Статья 33(3) КПИ обязывает правительств обеспечить, чтобы представители гражданского общества, в частности инвалиды и их представительские организации, вовлекались и принимали полноценное участие в мониторинге за соблюдением прав, установленных в КПИ. И как подробно обсуждается в главе 3 настоящего руководства, роль гражданского общества не только предусмотрена надлежащей практикой, но также является юридическим обязательством.

2. Лица, работающие в правительственных органах

Руководство предназначено для лиц, работающих в правительстве, которые несут ответственность за планирование или осуществление какого-либо аспекта КПИ, политики по инвалидности или политики в других областях, которая влияет на жизнь инвалидов. К их числу относятся лица, которые:

- Работают над Статьей 33(1) в созданных государствами-участниками правительственных координационных инстанциях, курирующих вопросы, связанные с осуществлением КПИ;
- Работают в правительственных координационных механизмах в целях содействия деятельности на всех уровнях по всему правительству для обеспечения полного и эффективного осуществления КПИ;
- Несут ответственность за создание структуры, предусмотренной Статьей 33(2), включающую в себя независимые механизмы, которые обладают мандатом на поощрение и защиту прав инвалидов и мониторинг за осуществлением КПИ;
- Работают при правительстве в качестве консультантов по вопросам, касающимся осуществления или мониторинга КПИ.

3. Лица, работающие в органах независимых от правительства в целях защиты и поощрения прав инвалидов, а также мониторинга за осуществлением КПИ

Эти руководящие принципы также предназначены для лиц, работающих в составе структуры и в независимых механизмах, предусмотренных Статьей 33(2) КПИ, мандат которых включает в себя поощрение и защиту прав

инвалидов и мониторинг за осуществлением КПИ. Как обсуждается в главе 5 данного руководства, в состав таких независимых механизмов могут входить канцелярии омбудсмана, национальные правозащитные учреждения, национальные комиссии по правам человека, органы, курирующие вопросы равенства и специализированные учреждения по инвалидности.

4. Парламентарии

Члены парламента играют ключевую роль в обеспечении и мониторинге прав человека. Согласно КПИ, государства обязаны «принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры»,¹ и «принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными».² Далее, «парламент, обладающий функциями контроля, играет ключевую роль в обеспечении гарантий защиты прав инвалидов».³ Эти функции включают в себя проведение таких мероприятий, как проверка парламентских комитетов, проведение комиссий по расследованию, допрос министров, и проверка назначений в исполнительных органах, государственных бюджетов и расходов.

5. Комитет ООН по правам инвалидов и другие международные и региональные органы

Руководящие принципы предназначены для оказания помощи органу по мониторингу за осуществлением КПИ – Комитету по правам инвалидов – в разработке своих руководящих принципов по Статье 33, которые комитет может предоставить государствам в своих итоговых наблюдениях, как часть процедуры отчетности со стороны государств (см. Статьи 34-36 КПИ), и путем издания Замечаний общего порядка по Статье 33, в случае если Комитет посчитает нужным это сделать. Сосредоточенное внимание со стороны Комитета на Статью 33 повлияет не только на обеспечение осуществления одного положения. Эффективная координация политики и активный механизм по мониторингу, в дополнение к вкладу со стороны гражданского общества, как предписано в Статье 33, создаст необходимые условия на местах для полноценного и эффективного осуществления полного перечня прав, изложенных в КПИ. Кроме того, руководящие принципы могут быть использованы не только Комитетом по правам инвалидов, но также и другими договорными органами, которые обладают мандатом, охватывающим проблемы инвалидов: а это все договорные органы. Совету ООН по правам человека и специальным докладчикам ООН по проблемам инвалидности, пыток, здравоохранения и образования, а также органам в составе региональных организаций, в том числе Европейского Союза, Совета Европы, и региональным органам в Африке и Америке также рекомендуется использовать эти руководящие принципы в своей работе.

Для полной ясности скажем, что Габор Гомбош, Старший сотрудник MDAC по вопросам защиты, который принимал активное участие в этом проекте с начала его разработки, в сентябре 2010 года был избран членом Комитета ООН по правам инвалидов на двухгодичный срок, начиная с 1 января 2011 года. Комитет не повлиял на разработку этих руководящих принципов.

1.3. Сфера применения

Руководство по Статье 33 концентрирует свое внимание на обязательствах внутренних структур в связи с осуществлением Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ) и мониторингом за осуществлением Конвенции. В нем

¹ См. Ст. 4(1)(a) КПИ.

² См. Ст. 4(1)(b) КПИ.

³ См. «От изоляции к равенству: Реализация прав инвалидов. Справочник для парламентариев по Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней», Организация Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара по правам человека и Межпарламентский союз, 2007, стр. 106-107.

не приводится обзор Конвенции, или отчет по процессу международного мониторинга с участием Комитета ООН по правам инвалидов.

Нельзя, конечно, рассматривать Статью 33 в отдельности от КПИ. Смысл слов Статьи 33 может быть понят только в контексте Конвенции в целом, а также ее цели, 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.»⁴

Мандат MDAC направлен на защиту прав лиц с интеллектуальной инвалидностью и лиц с психо-социальной инвалидностью (с нарушениями психического здоровья). Как упоминалось в предисловии Комиссаром Хаммарбергом, мы написали эти руководящие принципы со знанием того, что лиц с интеллектуальной инвалидностью и лиц с психо-социальной инвалидностью политики часто игнорируют, у них не спрашивают мнения, их потребности остаются без внимания и их права не защищаются. Однако, Статья 33 КПИ предназначена для осуществления Конвенции, и мониторинга за ее осуществлением с учетом интересов всех категорий инвалидов, и это руководство имеет широкое применение.

1.4. Методы

В феврале 2009 года MDAC представил для финансирования двух-годичный проект по разработке руководящих принципов по Статье 33 КПИ. В то время, мы, как и многие другие, определили, что Статья 33 обладает фантастическим потенциалом для осуществлении Конвенции, и вместе с тем, признали, что даже в тех странах, которые уже подписали или ратифицировали Конвенцию это положения активно не обсуждалось, не говоря уже об ее осуществлении. Статья 33 лишь смутно отражена на уровне Объединенных Наций и Европейского союза. Сотрудники MDAC приняли участие в совещаниях по КПИ, во время которых представители государств-участников выразили потребность в информации о фактических элементах Статьи 33.

Нам тоже было любопытно узнать, как могли бы работать координационные инстанции в правительствах. Мы были обеспокоены, тем, как, в период финансовых сокращений, национальные правозащитные учреждения будут справляться с таким массивным мандатом, и хотели разработать некоторые идеи о том, как они могут управлять этой рабочей нагрузкой. Мы были заинтересованы в обеспечении того, чтобы инвалиды и другие неправительственные организации (НПО) вовлекались в процесс создания механизмов и мониторинга за осуществлением, в некотором смысле аналогично тому, как гражданское общество сыграло важную роль в переговорном процессе по самой Конвенции. Проще говоря, мы хотели создать документ, который бы конкретизировал, что на самом деле имелось в виду в Статье 33.

1.5. Финансирование

Министерство иностранных дел и по делам Содружества наций правительства Великобритании (МИД), любезно согласилось профинансировать проект. В апреле 2009 года нам сказали, что представленный нами двух-годичный проект может быть занесен в резервный список на 2009-10 гг. Что означало, что мы бы могли не получить финансирования вообще, или же могли получить гарантированное финансирование в 2010-11 годах, в этом случае мы должны были завершить проект в том же финансовом году. Мы выбрали гарантированное финансирование, подписали контракт на 112,598.20 фунтов стерлингов, и приступили к реализации проекта с 1-го апреля 2010 года.

⁴ См. Статья 1, КПИ.

Ограничение на финансирование с самого начала явилось проблемой: за один год мы должны были осуществить то, что намеревались сделать за два. После смены правительства Великобритании, в результате всеобщих выборов в мае 2010 года, и мер жесткой экономии принятых новым правительством, МИД Великобритании в июне 2010 года попросил нас представить отчет, о том как сокращения в проекте, в размере 10%, 20% и 50% соответственно, повлияют на ее результат, и заморозили расходы, до тех пор пока не будет определен размер сокращений. В августе 2010 года МИД Великобритании сообщил MDAC, что проект был сокращен на 10,7% и составил 100,800.00 фунтов стерлингов.

Как для МИД и MDAC, так и для членов Консультативной группы экспертов, работающих в правительстве Великобритании (в Министерстве труда и пенсионного обеспечения, а не в МИД) было понятно, что MDAC сохраняет за собой полное право на редакционную и оперативную независимость от донора.

1.6. Пропагандистская деятельность и эксперты

В ходе разработки руководящих принципов и контрольного перечня вопросов по Статье 33, MDAC нанял Кэтрин Вандевер, в качестве Сотрудника по вопросам политики и защиты, чтобы руководить проектом. Мы проанализировали публикации, перечисленные в главе 8 руководящих принципов и исследовали существующую практику в государствах-участниках, которые уже приступили к осуществлению Статьи 33 КПИ. Сотрудники MDAC провели консультации с инвалидами, организациями представляющими их интересы, экспертами по правам инвалидов, представителями правительства, людьми, работающими в национальных учреждениях по правам человека, экспертами по государственной политике, парламентариями и учеными. MDAC создал консультативную группу экспертов, которая на протяжении всего проекта давала практические указания сотрудникам MDAC. MDAC провел встречи с членами этой группы в мае 2010 года в Лондоне и в январе 2011 года в Будапеште.

В ходе Конференции государств-участников КПИ 2-3 сентября 2010 года, в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, сотрудникам MDAC представилась возможность собрать информацию у участников выездной сессии «Обеспечение значимого участия лиц с интеллектуальной инвалидностью и психо-социальной инвалидностью в осуществлении Статьи 33 КПИ». Эту выездную сессию MDAC организовал при поддержке Управления по вопросам инвалидности правительства Великобритании и Независимого комитета по мониторингу за осуществлением КПИ Австрии. Сотрудники MDAC также представилась возможность собрать информацию у участников «Рабочего форума по осуществлению Конвенции ООН о правах инвалидов», состоявшегося 18-19 ноября 2010 года в Брюсселе; форум был организован в рамках бельгийского председательства Совета Европейского союза и при поддержке Европейской комиссии.

В марте 2011 года, координаторы из пяти европейских стран провели интервью, они же и руководили фокусными группами с участием ключевых представителей администрации правительства, а также гражданского общества, которые рассмотрели заключительный вариант проекта руководящих принципов и высказали свою точку зрения по этому поводу. Этими людьми/организациями являются: Готье де Беко (Бельгия), Маса Анисис (Хорватия), Глобальная инициатива по психиатрии (Литва), Лига по правам человека (Чешская Республика) и Центр ресурсов для лиц с психической инвалидностью («Зелда») (Латвия).

В то же время, ряд региональных и международных экспертов организаций по инвалидности, правозащитных организаций по инвалидности, правительств, научных кругов, национальных правозащитных учреждений и других слоев общества также высказали свое мнение о проекте руководящих принципов. Мы сделали все возможное, чтобы обобщить полученные советы. Однако, руководство, конечно же, не может отразить точку зрения всех людей, которые смогли поделиться с нами своими идеями, из-за расхождения во взглядах, а также ограничений во времени и количестве страниц.

Упомянутые здесь личности не подписались под руководящими принципами, тем не менее, мы надеемся, что они будут использовать эти руководящие принципы в своей работе. Они внесли свой вклад в этот проект на добровольной основе и от своего лица, что, возможно, не отражает мнения учреждений, в которых они работают. Мы благодарим следующих лиц за их проницательность, энтузиазм и чувство юмора:

- Янина Арсеньева, Европейский форум по инвалидности;
- Майкл Бах, Исполнительный вице-президент, Канадская ассоциация для жизни в обществе, Торонто, Канада, а также Член совета MDAC;
- Питер Бартлетт, Ноттингемшир Healthcare NHS Trust, Профессор закона о психическом здоровье, Университет Ноттингема, Великобритания, а также Член совета MDAC;
- Готье де Беко, Младший научный сотрудник, Университет Левена, Бельгия;
- Джером Бикенбах, Профессор кафедры науки о здоровье и политики в области здравоохранения, Университет Люцерна и SPF, Нотвил, Швейцария, Швейцарское исследование о страдающих параличом нижних конечностей (SPF);
- Фелисити Каллард, Старший научный сотрудник, Исследовательское предприятие потребителей услуг, Институт психиатрии, Королевский колледж, Лондон, а также Член совета MDAC;
- Колин Харпер, Менеджер, Центр действий в области инвалидности по защите прав человека инвалидов, Северная Ирландия, Великобритания;
- Юдит Клейн, Директор, Инициатива Открытого Общества по психическому здоровью, Фонд Открытого Общества;
- Камилла Латимьер, Сотрудник по правам человека, Inclusion Europe, Прага, Чешская Республика
- Анна Лоусон, Старший преподаватель права, Университет Лидса, Великобритания, а также Член совета MDAC;
- Рейчел Мюррей, Профессор права, Университет Бристоля, Великобритания;
- Мэри Неттл, занимается собственным делом, работает в качестве консультанта по вопросам потребителей психического здоровья, экс-председатель, Европейская сеть бывших пациентов и жертв психиатрии;
- Мэтью Прингл, Сотрудник программы по Европе и Центральной Азии, Ассоциация по предотвращению пыток, Женева, Швейцария;
- Джерард Куинн, Профессор права, Директор, Центр права и политики в области инвалидности, факультет права, Национальный университет Ирландии, Голуэй, Ирландия;
- Дебра Шулкес, Европейская сеть бывших пациентов и жертв психиатрии;
- Марианна Шульц, Председатель Независимого комитета по мониторингу за осуществлением КПИ, Австрия;
- Майкл Штейн, Исполнительный директор, Гарвардская школа права, Проект по инвалидности, и Кабелл профессор права, Школа права Уильяма и Мэри;
- Рэйчел Стивенс, Директор, Empower All, Ирландия;
- Лиза Уоддингтон, Европейский форум по инвалидности, Кафедра европейского права в области инвалидности, Университет Маастрихта;
- Джеймс Вулф, Старший гражданский служащий, Министерство труда и пенсионного обеспечения Великобритании;
- Кутсал Есилкагит, Доцент кафедры государственного управления, Школа Управления, Университет Ултрехта, Нидерланды.

Координация проекта и редактирование руководящих принципов были осуществлены Кэтрин Ванदेвер. Различные части этого руководства были написаны Кэтрин, а также Габором Гомбошом и Оливером Льюисом. Материал был скорректирован Фелисити Каллард. Готье де Беко внес вклад в главу 5. Мы выражаем свою благодарность Томасу Хаммарбергу за его вдохновляющее предисловие, и его лидерство по вопросам прав человека по всей Европе.

Глава 2. КПИ и Статья 33

2.1. Конвенция

Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ) является международным договором по правам человека и инструментом для развития. Она была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 году и вступила в силу в декабре 2008 года. Несмотря на то, что права, закрепленные в международных договорах по правам человека, предшествующих КПИ распространяются на инвалидов, до принятия КПИ проблемы инвалидов в рамках международной системы поощрения и защиты прав человека⁵ оставались в основном незримыми.

В преамбуле к КПИ говорится, что Конвенция представляет собой «международную конвенцию о поощрении и защите прав и достоинства инвалидов».⁶ Она объединяет гражданские и политические права с экономическими, социальными и культурными правами в рамках одного документа. Беспрецедентное число представителей гражданского общества, в том числе инвалидов и представляющих их интересы организаций, приняли участие в переговорах по Конвенции. Группировка гражданского общества стала известна под названием Международный совет инвалидов, чей лозунг гласит «Без нас ничего о нас».

КПИ кодифицирует в международном праве несколько концептуальных сдвигов в области инвалидности. К их числу относится социальная модель инвалидности, которая признает, что инвалидность является результатом взаимодействия человека с нарушениями и различными барьерами (в том числе поведенческими, экологическими и юридическими), препятствующими полному и эффективному участию человека в жизни общества наравне с другими.

КПИ также устанавливает подход к инвалидности, основанный на правах человека, согласно которому инвалиды не являются объектом подлежащим лечению, управлению, уходу, жалости, благотворительности или внушающим страх, но являются объектом защиты прав, на равной основе с другими. Многое было написано о КПИ, однако в этом руководстве эти материалы не повторяются и не обобщаются. Они приводятся в качестве ресурсов в главе 8 руководства.



⁵ Г. Куинн и Т. Дегенер, «Права человека и инвалидность: текущее использование и будущий потенциал инструментов по правам человека Организации Объединенных Наций в контексте инвалидности», Управление Верховного комиссара по правам человека (Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 2002), по адресу: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf>.

⁶ КПИ, Преамбула, пункт (у).

2.2. Обзор Статьи 33

Статья 33 КПИ гласит следующее:

Статья 33, Национальное осуществление и мониторинг

1. Государства-участники в соответствии со своим организационным устройством назначают в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением настоящей Конвенции, и должным образом изучают возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях.
2. Государства-участники в соответствии со своим правовым и административным устройством поддерживают, укрепляют, назначают или учреждают у себя структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов, для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением настоящей Конвенции. При назначении или учреждении такого механизма государства-участники принимают во внимание принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека.
3. Гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс наблюдения и участвуют в нем.

Статья 33 адресует расхождения, с одной стороны, между существующими на бумаге международными нормами в области прав человека, которые государства обещают уважать, защищать и выполнять, и, с другой стороны, влиянием этих прав на жизнь людей на внутреннем уровне, во всех частях мира. Это явление известно под названием разрыв в осуществлении. Факторами, способствующими возникновению разрыва в осуществлении являются:

1. Низкий уровень информированности о международных нормах в области прав человека среди людей, на чьи права они влияют, их общин и правительств.
2. Риторика дипломатов и сотрудников Организации Объединенных Наций в Женеве и Нью-Йорке о правах человека, которая не отражается на жизни людей, права которых стремятся гарантировать международные договоры.
3. Отсутствие независимых механизмов на внутреннем уровне по мониторингу за соблюдением норм в области прав человека, для того чтобы призвать государства к ответственности за свои обязательства по правам человека, и чтобы создать скандал в случаях нарушения прав человека.
4. Политика и программы, которые разрабатываются и осуществляются отдельными министерствами и ведомствами, без координации и без коммуникации внутри правительства.
5. Неспособность эффективно пользоваться поддержкой гражданского общества при разработке и реализации политики и программ, а также невовлеченность гражданского общества в политические обсуждения в целом.

Некоторые другие барьеры, с которыми сталкиваются инвалиды в стремлении защитить свои права человека:

1. Конфликт между наследием ценностей в области прав человека (универсализм, реальное равенство, недискриминация) и наследием ценностей в области отношения обычных людей к инвалидам («интересы», социальная защита, шаблонное равенство).

2. Тот факт, что до принятия КПИ инвалидность не признавалась проблемой прав человека на международном уровне прав человека.
3. Законы об инвалидности, которые исключают некоторые категории инвалидов (например, лиц с психосоциальной инвалидностью или психическими заболеваниями), и не в состоянии решить все спектр вопросов, касающихся прав человека.
4. Невидимость, стигма и дискриминация инвалидов со стороны разных слоев общества, а также в политической сфере.
5. Низкий уровень информации об инвалидности, инвалидах и правах инвалидов среди всех слоев общества, в том числе, в семьях, в структурах обеспечивающих услуги для инвалидов, в правительствах, в национальных правозащитных учреждениях и в организациях по правам человека.
6. Тот факт, что основные политические силы и политика не принимают во внимание потребности и права инвалидов.

Это длинный список, и он создает серьезные проблемы в связи с осуществлением КПИ. Статья 33 – это лучшая попытка Конвенции решить многие из этих проблем, поскольку она отводит роль механизмам на внутреннем уровне по обеспечению осуществления и мониторинга за КПИ.

О чем говорится в Статье 33(1)?

Статья 33(1) призывает государств-участников проводить целостную политику в области инвалидности, вместо управления в различных министерствах и ведомствах. Она обязывает государств-участников назначить по крайней мере одну инстанцию в правительстве, курирующую вопросы по осуществлению Конвенции и по обеспечению эффективной координации в различных секторах и на различных уровнях в правительстве.

Она также обязывает государств-участников уделить должное внимание учреждению или назначению координационного механизма, в местах, где необходима дополнительная координация, например, путем, создания постоянного комитета, проведения ежегодного заседания кабинета или создания веб-механизма. Было бы трудно быть координационной инстанцией, не осуществляющей какой-либо координации, и, поэтому, мы можем смело предположить, что некоторая формальная координация внутри правительстве должна иметь место.

Дальнейшие указания по выполнению Статьи 33(1), приводятся в главе 4 настоящих руководящих принципов.

О чем говорится в Статье 33(2)?

Статья 33(2) обязывает государств-участников учредить или назначить структуру у себя в правительстве, которая включает в себя один или несколько независимых механизмов для поощрения и защиты прав инвалидов и мониторинга за осуществлением КПИ. В этой структуре должен быть задействован по меньшей мере один постоянный, квалифицированный орган, который полностью независим от правительства и соответствует требованиям Парижских принципов, руководящему документу Генеральной Ассамблеи ООН по национальным правозащитным учреждениям.⁷

Дальнейшие указания по выполнению Статьи 33(2) приводятся в главе 5 настоящих руководящих принципов.

О чем говорится в Статье 33(3)?

Статья 33(3) обязывает государств-участников обеспечить, чтобы гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме были вовлечены в процесс наблюдения за осуществле-

⁷ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134, 20 декабря 1993 года, по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

нием КПИ. Участие гражданского общества лежит в центре КПИ, в Статье 3 которой участие признано в качестве общего принципа, о чем неоднократно упоминается в Конвенции, а также в качестве общего обязательства, по Статье 4(3). Инвалиды и их представительские организации явились ключевой частью переговорного процесса и подготовки проекта Конвенции, и окончательная версия текста направлена на то, чтобы обеспечить высокий уровень участия со стороны внутренних структур в процессе осуществления Конвенции.

Дальнейшие указания по выполнению Статьи 33(3) приводятся в главе 3 настоящих руководящих принципов.

2.3. Происхождение Статьи 33

В данном разделе рассматриваются официальные отчеты о переговорном процессе по конвенции (*travaux préparatoires*) для того, чтобы понять, как окончательный текст Статьи 33 был разработан.

Во время 2-го заседания в июне 2003 года, Специальный комитет по всеобъемлющей и единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов – орган, которому было поручено вести переговоры по тому, что в конечном итоге стало КПИ – принял решение о создании рабочей группы для подготовки и представления проекта текста конвенции, который мог бы послужить основой для переговоров между государствами-членами ООН. Рабочей группе было поручено принять во внимание все предыдущие материалы, представленные Специальному комитету государствами, наблюдателями, органами ООН, организациями и учреждениями, региональными комиссиями, другими межправительственными организациями, представителями гражданского общества, в том числе неправительственными организациями, национальными учреждениями по вопросам инвалидности и по правам человека, а также независимыми экспертами.

Многие из этих материалов подчеркивают необходимость включения в окончательный договор механизмов для поощрения и контроля за осуществлением Конвенции. В большинстве случаев вопросы о международных и национальных механизмах адресованы в совокупности. Возможно, из-за ограничений во времени рабочая группа не учла вопрос о международном контроле или не имела возможности обсудить проект текста в деталях. Обсуждения проводились в небольших группах, в процессе чего была достигнута договоренность об использовании следующего языка:

1. Государства-участники назначают инстанцию в правительстве по вопросам, касающимся осуществления настоящей Конвенции, и должным образом изучают возможность учреждения или назначения координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях.
2. Государства-участники должны в соответствии со своим правовым и административным устройством поддерживать, укреплять, назначать или учреждать структуру на национальном уровне для поощрения, защиты и мониторинга за соблюдением прав предусмотренных настоящей Конвенцией.

Не было достигнуто соглашения о роли национальных правозащитных учреждений (НПЗУ). Однако, различные государства предложили НПЗУ выполнять следующие функции:

- Способствовать распространению информации о положениях Конвенции;
- Осуществлять мониторинг за национальным законодательством, политикой и программами с целью обеспечения их соответствия с Конвенцией;
- Проводить или содействовать проведению исследований относительно влияния Конвенции или национального законодательства;
- Разработать систему оценки этого влияния на инвалидов;

- Рассматривать жалобы относительно несоблюдения положений Конвенции.⁸

Из-за отсутствия консенсуса, рабочая группа призвала участников переговорного процесса рассмотреть дополнительные предложения относительно механизмов осуществления и мониторинга, в том числе предложения от неправительственных организаций.

Основное внимание на 4-м и 6-м заседаниях Специального комитета было уделено внутренним механизмам по мониторингу.⁹ В целом государства-участники переговоров согласились, что эти механизмы должны быть независимыми и должны принимать активное участие в тех областях, где затрагиваются интересы инвалидов. Тем не менее, во время 4-ого заседания Специального комитета в августе 2004 года, Канада выразила озабоченность, которую разделили ряд участников переговоров, тем, что «[м]етод мониторинга является отрицательным, и основывается на модели несоблюдения. Учитывая важность прогрессивного осуществления, Канада, помимо осуществления мониторинга, хочет видеть содействие этому прогрессу, а для этого потребуется более позитивный подход к мониторингу на национальном уровне. Канадская система отчетности национального уровня, а также показатели для оценки результатов политики и законодательства по инвалидности, были разработаны в сотрудничестве с НПО [неправительственными организациями]».¹⁰

В ходе переговоров было предложено несколько методов для содействия этому прогрессу, в том числе:

- Координационной(-ым) инстанции(-ям) в правительстве: способствовать координации между различными ведомствами министерства, а также между местными, региональными или федеральными органами власти, в случаях где это применимо; обеспечить или координировать сбор данных и статистики, необходимых для эффективного планирования политики и оценки ее осуществления; сотрудничать с гражданским обществом и организациями, представляющими интересы инвалидов, а также национальными учреждениями; сотрудничать с международным механизмом мониторинга – в частности, по вопросам, касающимся периодической отчетности, последующей деятельности и осуществления рекомендаций, исходящих из международного механизма, брать на себя обязанность или координировать деятельность правительства в области проведения просветительно-воспитательной работы, обучения широкой общественности, подготовки кадров и создания потенциала.¹¹
- Разработать планы действий по предоставлению инвалидам прав человека в полной, эффективной и равной мере, разработанные в тесном сотрудничестве с инвалидами и представляющими их организациями.¹²
- Подготовить базовые национальные доклады и национальные планы действий.¹³

На тот момент, государства, стороны переговорного процесса, считали, что помимо внутренней структуры по мониторингу, необходимы будут дополнительные механизмы для содействия скоординированному осуществлению. Несмотря на то, что не было достигнуто соглашения по поводу более подходящего языка, чем текст, ставший впоследствии Статьей 33(1), глубже понять содержание и объем обязательств в соответствии с настоящим пунктом можно путем рассмотрения предложений за столом переговоров.

⁸ Отчет рабочей группы, сноска 114, по адресу: www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcwgreporta25.htm.

⁹ Краткий отчет 4-ой и 6-ой сессии Специального комитета, 23 августа – 3 сентября 2004г. и 1–12 августа 2005г., по адресу: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423>.

¹⁰ Дневной отчет о процессе переговоров по КПИ, 23 августа, 2004г., по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart25.htm>.

¹¹ См. Организация «Международная амнистия», «Укрепление осуществления на национальном уровне», по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6amnestyda25.doc>.

¹² Международный совет инвалидов, «Проект Статьи 25, Международные и национальные системы мониторинга и другие аспекты осуществления» (8 августа 2005 года) по адресу: www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6idcda25.doc.

¹³ Национальные правозащитные учреждения: Проект текста по мониторингу, 10 августа 2005г., по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6nhrida25.doc>.

Что касается Статьи 33(2), с самого начала переговорного процесса стороны широко поддерживали идею создания эффективного и независимого внутреннего механизма по мониторингу. Однако, не было достигнуто консенсуса относительно следующих вопросов:

- Роли НПЗУ в деле поощрения, защиты и мониторинга, хотя косвенно была сделана ссылка на Парижские принципы;
- Подробного описания функций структуры по мониторингу;
- Связи между мониторингом на международном и национальном уровнях.

Председатель Специального комитета представил текст для обсуждения на 7-й сессии в январе 2006 года, в котором он предложил, чтобы механизм мониторинга выполнял следующие функции:

- регулярно изучать положение инвалидов с целью поощрения и защиты их прав человека;
- разработать рекомендации для соответствующих органов власти, с целью способствования более эффективному осуществлению прав инвалидов в соответствии с настоящей Конвенцией;
- представить предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов;
- Представить предложения и замечания, касающиеся существующей политики и программ или их проектов.¹⁴

Эти предложения основаны на материалах, ранее представленных Специальному комитету, а также на основе других материалов. Несмотря на то, что не было достигнуто консенсуса по поводу нормативного подхода к функциям независимой структуры, выше изложенный список может быть использован в качестве руководства для того, чтобы понять обязательства, предписанные в том, что впоследствии стало Статьей 33(2). Окончательный текст Статьи 33 был согласован во время последней сессии в августе 2006 года, в ходе неофициальных консультаций, которые состоялись в коридорах и за закрытыми дверями, и никакого формального учета об этих обсуждениях нет.

¹⁴ Текст для обсуждения, представленный председателем по мониторингу, 7-ая сессия, 16 января-3 февраля 2006г., по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7discussmonit.htm>.

Глава 3. Участие гражданского общества – Статья 33(3)

В предыдущих разделах был представлен обзор Статьи 33, пути решения проблем по ее осуществлению, а также история разработки ее текста. В этой главе рассматривается концепция участия гражданского общества, анализируются требования Статьи 33(3) и ее место в более широком контексте Конвенции ООН о правах инвалидов (КПИ).

3.1. Участие как движущая сила Конвенции



Значимое участие со стороны гражданского общества, в частности инвалидов и представляющих их организаций, лежит в основе КПИ. Действительно, участие общественности представляется целью КПИ, в преамбуле отмечено, что «инвалиды продолжают сталкиваться с барьерами на пути их участия в жизни общества в качестве равноправных членов и с нарушениями их прав человека во всех частях мира»,¹⁵ и что поощрение прав человека и участие «позволит укрепить у них ощущение причастности и добиться значительных успехов в человеческом, социальном и экономическом развитии общества и искоренении нищеты».¹⁶ Участие в договоре признано в качестве: общего принципа, что неоднократно отмечается в Конвенции, общего обязательства, которое государства-участники обязуются обеспечить в толковании и осуществлении

прав, предусмотренных КПИ, и ряда прав на участие в и внутри политической жизни, общественной жизни, культурной жизни, проведение досуга, отдыха и занятия спортом.¹⁷ Статья 33(3) КПИ возлагает дополнительные обязательства на государств-участников по обеспечению в полном объеме участия гражданского общества, в частности инвалидов и представляющих их организаций, на протяжении всего процесса мониторинга за осуществлением КПИ.¹⁸

Эта глава руководящих принципов направлена на то, чтобы дать правительствам возможность глубже понять, как они могут «тесно консультироваться и активно привлекать» инвалидов и представляющих их организаций в вопросы, касающиеся осуществления КПИ, в том числе в мониторинг. Глава направлена на то, чтобы гражданское общество могло глубже осознать свое право на участие и свою способность заставить государств-участников отчитываться за взятые на себя соответствующие обязательства. Кроме того, она направлена на оказание содействия Комитету ООН по правам инвалидов в процессе мониторинга за осуществлением Статьи 33, в том числе, в какой степени правительства обеспечивают участие гражданского общества.

¹⁵ КПИ, Преамбула, пункт (k).

¹⁶ КПИ, Преамбула, пункт (m).

¹⁷ КПИ, Статьи 3, 4(3), 29, 30 и 33(3).

¹⁸ КПИ, Ст. 33(3).

3.1.1. Участие как принцип

В Статье 3 КПИ излагаются общие принципы Конвенции. К ним относится принцип «полного и эффективного вовлечения и включения в общество».¹⁹ Принципы, изложенные в Статье 3, можно рассматривать как систему ценностей КПИ, или оптическое стекло, через которое следует рассматривать, внедрять и осуществлять все права и обязанности по КПИ.²⁰

3.1.2. Участие как общее обязательство

Статья 4(3) КПИ 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.

Следовательно, согласно данному положению, государства-участники должны тесно консультироваться и активно вовлекать инвалидов, через их представительские организации во все циклы формирования политики, в том числе в разработку повестки дня, планирование и осуществление политики, программ и услуг, которые влияют на жизнь инвалидов. Это положение подтверждается констатацией факта, изложенного в преамбуле к Конвенции о том, «что инвалиды должны иметь возможность активной вовлеченности в процессы принятия решений относительно стратегий и программ, в том числе тех, которые их прямо касаются».²¹ Статья 33(3) завершает цикл формирования политики обеспечением вовлеченности гражданского общества в процесс мониторинга за осуществлением Конвенции. На рисунке 1, ниже, представлен цикл формирования политики.

Рисунок 1: Цикл формирования политики



¹⁹ КПИ, Ст. 3.

²⁰ Полный текст Статьи 3 КПИ гласит: Принципами настоящей Конвенции являются: а) уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости; b) недискриминация; c) полное и эффективное вовлечение и включение в общество; d) уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества; e) равенство возможностей; f) доступность; g) равенство мужчин и женщин; h) уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

²¹ КПИ, Преамбула, пункт (o).

3.1.3. Участие в процессе мониторинга

Статья 33(3) КПИ гласит:

Гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс наблюдения и участвуют в нем.

Требование Статьи 33(3) гласит, что гражданское общество «должно» (слово, которое означает «обязано», и не оставляет никаких сомнений относительно уровня обязательства) «в полном объеме вовлекаться в процесс наблюдения и участвовать в нем». Государства-участники обязаны обеспечить полное участие, обязательство гораздо сильнее, чем просто консультация. Статья 33(3) позволяет инвалидам принимать участие, отдельно от организаций по инвалидности. Например, независимый механизм по мониторингу, учрежденный в соответствии со Статьей 33(2), мог бы нанять эксперта, имеющего инвалидность, который не является членом организации представляющей инвалидов (например, организации инвалидов).

В главе 5, наряду с рассмотрением Статьи 33(2), будет затронута Статья 33(3), положение, в котором излагаются обязательства государств-участников поддерживать, укреплять, назначать или учреждать структуру для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением КПИ.

3.1.4. Право на участие в политической и общественной жизни

Статья 29 КПИ говорит прямо о вовлечении инвалидов в гражданское общество для того, чтобы «эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах».²² Он устанавливает право голосовать и баллотироваться на выборах на равных основаниях с другими. И, помимо этого, он гарантирует людям возможность быть членами политических партий и неправительственных организаций:

Статья 29 Участие в политической и общественной

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

- a. обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:
 - i. обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;
 - ii. защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;

²² КПИ, Ст. 29(b).

- iii. гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью – удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;
- b. активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая:
 - i. участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими;
 - ii. создание организаций инвалидов и вступление в них с тем, чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

Статья 29 прямо связана со Статьями 33(3) и 4(3), так как она устанавливает эмблематическое право голосования для совершеннолетних, что является обязательным условием для гражданства. В настоящее время, во многих странах, инвалидам, которые лишены или ограничены в правоспособности, отказано в праве голосовать и участвовать в общественной жизни. В этой области требуется срочно провести правовые реформы; о чем излагается в Статье 12 КПИ. Государства должны обеспечить, чтобы лица, лишённые права голосовать, не были лишены возможности участвовать в осуществлении КПИ и ее мониторинге.

3.2. Как обеспечить значимое участие

Статью 29, которую следует читать вместе со Статьями 4(3) и 33(3) КПИ, можно истолковать как обязательство государств-участников принимать упреждающие меры, чтобы обеспечить способность и возможность для инвалидов и представляющих их организаций участвовать в гражданской и политической жизни на равной основе с другими.

Политика и программы, которые разработаны на основе участия отдельных лиц и групп, интересам которых они служат вероятнее всего:

1. Отражают реальные потребности;
2. Приводят к их эффективному осуществлению;
3. Являются собственностью сообществ.

Несмотря на то, что в последние годы был достигнут значительный прогресс в области вовлечения гражданского общества в ряд направлений политики – таких, как охрана окружающей среды, транспорт, местное образование и здравоохранение – инвалидам систематически отказывается в праве голоса при разработке и реализации политики и программ, влияющих на их жизнь. В случаях, где консультация имеет место, часто, вместо инвалидов она проходит с медицинскими работниками и структурами обеспечивающими услуги инвалидам, чьи взгляды обычно не принимаются во внимание по причине их неуместности, иррациональности или некомпетентности.

Содействие участию инвалидов во всех циклах формирования политики посылает мощный сигнал широкой общественности о том, что означает для всех людей «рождаться свободными и равными в своем достоинстве»

и правах».²³ Инвалиды сталкиваются со стигмой и социальным отчуждением, наряду с другими экологическими и социальными барьерами, что ставит их под угрозу нарушения их прав человека.

Правительства могут бросить вызов этому отчуждающему эффекту стигмы, дискриминации и признания недееспособным, с которым сталкиваются инвалиды, следующим образом:

1. Признавая, что инвалиды – это эксперты по вопросам, касающимся их собственной жизни;
2. Учитывая их интересы при инициировании реформ; а также
3. Активно советуясь с ними при разработке повестки дня реформ.

Для значимого участия требуется создание структуры, и оно не может быть обеспечено в полном объеме при помощи специальных методов. Для участия требуется, чтобы правительства обеспечили прозрачность в осуществлении Конвенции. Требуется, чтобы информация была донесена до людей в доступном для них формате. Требуется обеспечить процедуру для привлечения инвалидов и представляющих их организаций при определении того, кто участвует, когда они участвуют, и как они участвуют. Требуется обеспечить наличие механизмов для участия в доступных и многочисленных форматах, и обеспечить разумное приспособление, в случаях, где это необходимо. Зачастую, также требуется укрепление имеющихся возможностей и обеспечение финансовых ресурсов. Перечисленные требования ниже обсуждаются более подробно.

Для значимого участия требуется, чтобы сроки представления были согласованы в рамках открытого и прозрачного процесса, с вовлечением инвалидов и их представительских организаций. Необходимо установить процедуру для решения двух ключевых вопросов:

1. **Обеспечение адекватной представленности.** Какие лица и организации должны участвовать от имени гражданского общества в решении вопросов, связанных с осуществлением КПИ?
2. **Обеспечение успешного процесса.** На какой момент разработки, осуществления, мониторинга и оценки вопросов, касающихся осуществления Конвенции, необходимо участие? Какие методы и механизмы будут разработаны для обеспечения того, чтобы участие было значимым?

3.2.1. Обеспечение адекватной представленности

Участие гражданского общества в вопросах, связанных с осуществлением КПИ, должно представлять полный спектр секторов инвалидности, а также других представителей гражданского общества, включая НПО и академические круги, которые стремятся поощрять, защищать или наблюдать за осуществлением Конвенции. Гражданское общество является широким понятием и охватывает широкий круг участников.

В Статьях 4(3) и 33(3) КПИ четко указано, что инвалидам и представляющим их организациям должна быть предоставлена возможность быть вовлеченным в разработку политики и ее мониторинг. Они могут дать ценные советы по поводу нарушений прав человека и путей к осуществлению КПИ. Инвалиды – это не гомогенная группа, также как и представляющие их организации. Правительство должно понять разницу, для того, чтобы оно могло привлечь разного рода организации, придерживающиеся различных мнений. Выбор того, какие инвалиды и какие организации должны быть вовлечены в процесс мониторинга труден, и этот выбор может влиять, в равной мере, как на организации, так и на процесс мониторинга.

Международный союз инвалидов (всемирная группировка зонтичных групп по инвалидности) предлагает, чтобы термин «представительские организации» относился к тем организациям, которые «могут претендовать на

²³ Всеобщая декларация прав человека, Ст. 1.

законное представление данной группы инвалидов, предпочтительно тех, которые имеют структуру членства, которая непосредственно управляет организацией или избирает руководящий орган организации, и если такой орган не существует, к другим организациям, доверие к которым со стороны инвалидов было продемонстрировано в ходе консультаций с общественностью, и которые поддерживают механизм отчетности по отношению к этой группе инвалидов».²⁴ Альянс предполагает, что итогом реализации КПИ явится укрепление национальных зонтичных коалиций/федераций, состоящих из организаций, которые представляют отдельные группы инвалидов. Он также отмечает, что в первую очередь нужно консультироваться с организациями инвалидов, которые наиболее представлены в различных округах, и хорошо представлены по всей стране.

Национальные зонтичные организации играют центральную роль, но они не должны быть единственными организациями, которые нужно вовлекать в процесс мониторинга. Во многих странах, в настоящее время существуют мало организаций по вопросам инвалидов, нет организаций по вопросам лиц с психо-социальной инвалидностью (организаций потребителей услуг в области психического здоровья), и нет группы по самозащите для лиц с интеллектуальной инвалидностью. Многие группы инвалидов игнорируются обществом и в сфере инвалидности в целом, по причине стигмы, лишения их правоспособности, а также по причине того, что внутренние законы об инвалидности не распространяются на эти группы, в результате чего им отказывают в свободе объединений. Государства должны признать это и обратиться к традиционно маргинализированным группам инвалидов для обеспечения участия со стороны гражданского общества.

Государствам-участникам необходимо обеспечить, чтобы планка для участия в работе механизмов по мониторингу не была установлена слишком высоко. Тогда как национальные правозащитные учреждения могут располагать большим числом сотрудников, которые являются юристами и социологами со степенью магистра в области инвалидности, инвалиды могут быть лишены возможности учиться. Процесс участия должен быть открыт для тех, кто обладает практическими навыками непосредственно в области прав человека и тех, у кого есть опыт в области пропаганды прав человека.

Семьи и попечительские организации, а также организации по вопросам лиц с психо-социальной и интеллектуальной инвалидностью являются важными заинтересованными сторонами, и могут играть важную роль в представлении мнения семей и попечителей. Голос ни одного из этих людей никогда не сможет заменить голоса инвалидов. Необходимо поощрять сотрудничество между опекунами организациями и организациями по самозащите для того, чтобы обеспечить репрезентативность голоса лиц с интеллектуальной инвалидностью.

Необходимо также обеспечить процедуры для оценки того, насколько организация действительно и законно представляет инвалидов, от имени которых она выступает. Иногда, сотрудники структур, обеспечивающих услуги инвалидам, в том числе профессиональные врачи, медсестра и сотрудники по социальной защите, утверждают, что защищают права своих пациентов /клиентов и, хотя они и могут делать это с хорошими намерениями, эту практику следует избегать.

Права детей-инвалидов представляют интерес для многих людей, и именно опекунские организации часто выступают от имени детей-инвалидов. КПИ призывает всех нас встречаться с детьми-инвалидами и спрашивать их мнения непосредственно у них. Статья 7(3) КПИ устанавливает, что:

Государства-участники обеспечивают, чтобы дети-инвалиды имели право свободно выражать по всем затрагивающим их вопросам свои взгляды, которые получают должную весомость, соответствующую

²⁴ Международный союз инвалидов, «Вклад в тематическое исследование Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, с целью повышения просвещенности о структуре и роли национальных механизмов для осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов», Женева Сентябрь 2009 года.

их возрасту и зрелости, наравне с другими детьми и получать помощь, соответствующую инвалидности и возрасту, в реализации этого права.

Далее, Статья 3(h) КПИ требует от государств «[у]важения развивающихся способностей детей-инвалидов и уважения права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность». Важно, чтобы это было принято во внимание, когда детей приглашают принять участие в функциях мониторинга.

3.2.2. Обеспечение успешного процесса

Вовлечение на ранних этапах и продолжительное участие

Инвалидов необходимо вовлекать на стадии планирования для обеспечения того, чтобы методы участия оказались существенными и значимыми. Не эффективно проводить консультации с людьми, после принятия решения – это не участие, а просьба дать подтверждение принятому решению. Ситуации и контексты часто меняются, также и в процессе формирования политики, государствам-участникам необходимо проводить пересмотр того, с кем советоваться, и активно волекать новые законно основанные организации.

Доступность

Чтобы участие было значимым, необходимо, чтобы государства-участники обеспечили доступность информации по вопросам, связанным с КПИ гражданскому обществу, в том числе инвалидам и представляющим их организациям, в форматах, в которых они нуждаются. В нее входит информация о местоположении, структуре и мандате механизмов, предусмотренных Статьей 33, а также информация о том, как отдельные лица и организации могут участвовать в процессе мониторинга, предусмотренного Статьями 33(2) и 33(3) КПИ.

Простой поиск в интернете, например, должен предоставить эту информацию. Государства-участники должны проявлять инициативу в обеспечении доступности информации гражданскому обществу, в которую, возможно, будет входить ведение базы данных по всем соответствующим организациям, регулярное предоставление информации этим организациям, с просьбой проинформировать своих членов о возможности участия.

Множество форм вовлечения

Для того, чтобы участие было значимым, нужно разработать множество форматов для участия. Если участие происходит только путем проведения совещаний, то люди, которые не могут ехать на заседания или те, которые не чувствуют уверенности, выступая в общественных местах или перед большими аудиториями, могут быть исключены. Существует ряд способов для обеспечения того, чтобы участие имело место, в их число входят встречи лицом к лицу, сбор фокусных групп, телефонные интервью и общение через интернет.

Разумное приспособление

Для того, чтобы участие было как можно более эффективным, нужно предоставить разумное приспособление для проведения мероприятий, деятельности и процессов. Согласно Статье 2 КПИ, разумное приспособление, означает:

внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

Часто, просто пригласить для участия инвалидов оказывается недостаточным, так как могут возникнуть различные препятствия для их участия, такие, как физические, проблемы общения, поведенческие, или юридические. Регулярные перерывы в заседаниях, хорошо спланированная повестка дня, легкий для понимания и простой в общении текст, а также интерпретация на языке жестов являются важными примерами разумного приспособле-

ния, что, в частности, особо актуально для инвалидов. Государства должны спросить у инвалидов, какого рода корректировки им могут потребоваться для того, чтобы обеспечить, чтобы их участие происходило на равной основе с другими.

Укрепление имеющихся возможностей

В соответствии со Статьей 29 КПИ, государства-участники несут обязательства по обеспечению существования представительских организаций инвалидов (в том числе, организаций по вопросам инвалидов), а также по обеспечению того, чтобы таким организациям предоставлялся организационный потенциал, знание и навыки для участия в гражданском обществе и в политической жизни на равной основе с другими. Организационный потенциал, знания и навыки означают:

1. Навыки участия в мероприятиях по мониторингу;
2. Навыки участия в формировании и осуществлении политики;
3. Уверенность и навыки для участия в совещаниях, а также бросить вызов отчуждению;
4. Знание о правах человека, в том числе КПИ;
5. Знание о том, как использовать эти права;
6. Знание о том, кто являются ключевыми лицами, курирующими вопросы по осуществлению КПИ на внутреннем уровне;
7. Понимание соответствующих проблем политики, и того, как формируется политика.

Создать потенциал можно путем различных способов, в том числе путем проведения семинаров, конференций, предоставления книг и интернет-ресурсов. Это нужно делать в форматах, доступных для лиц, на укрепление потенциала которых они направлены. Мероприятия по укреплению имеющихся возможностей должно быть доступны членам семей и различного рода организациям, а также инвалидам и представляющим их организациям.

Все мероприятия по укреплению имеющихся возможностей требуют определенного уровня финансирования, но не требуют много. Если государства несут ответственность за обеспечение эффективного участия инвалидов и представляющих их организаций, то это является веским доводом, для того, чтобы нести ответственность за финансирование мероприятий по укреплению имеющихся возможностей, что является предпосылкой к участию.

Государственное финансирование представляет реальную угрозу для фактической и/или видимой независимости организации, а также для эффективности ее деятельности, направленной на защиту. Вероятно по этой причине, идея, осуществлять действия по укреплению имеющихся возможностей членов неправительственных организаций со стороны государственных учреждений, не является хорошей.

Государствам-участникам также необходимо устранить правовые барьеры, такие как (как отмечалось выше) лишение или ограничение в правоспособности, что не позволяет некоторым инвалидам принимать участие в общественных организациях и общественной жизни.

Государства-участники не должны подразумевать, что все организации имеют одинаковые возможности для участия в мероприятиях по осуществлению КПИ, в том числе, в мероприятиях по мониторингу, предусмотренному Статьями 33(2) и 33(3). Некоторым организациям (таким как, например, новообразованным организациям или организациям, представляющим группы инвалидов, которые исторически были маргиналами в обществе) могут потребоваться дополнительные мероприятия по укреплению имеющихся возможностей, чтобы дать им возможность реально участвовать, наряду с представителями других групп инвалидов. Это в большей степени относится к организациям для лиц с психо-социальной инвалидностью (бывших пациентов психиатрических учреждений и лиц пользующихся их услугами) и к организациям для лиц с интеллектуальной инвалидностью (организациям по самозащите). В большинстве стран, оба типа организаций исключены из социального дискурса.

Глава 4. Защищая Конвенцию в Правительстве – Статья 33(1)

Статья 33(1) КПИ гласит следующее:

Государства-участники в соответствии со своим организационным устройством назначают в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением настоящей Конвенции, и должным образом изучают возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях.

Как отмечалось выше, в главе 2, Статья 33(1) направлена на обеспечение эффективной координации на всех уровнях в правительстве по вопросам, касающимся осуществления КПИ. Она стремится положить конец практике, где законы, политика и программы разрабатываются и осуществляются отдельными министерствами и ведомствами без координации и общения. Она стремится к объединенному подходу к управлению.

В этой главе рассматриваются функции координационной инстанции. Затем она рассматривает количество и местоположение координационной (-ых) инстанции (-ий), а также дополнительные механизмы для координации на всех уровнях в правительстве.

4.1. Функции координационной (-ых) инстанции (-ий)

Законодательство, политика и программы, которые влияют на жизнь инвалидов, зачастую, разрабатываются в рамках отдельных министерств или ведомств, без обеспечения координации с другими министерствами и ведомствами. Это может привести к разрывам в политике и программах, касающихся инвалидов, к отсутствию координации в финансировании, к несовместимым или даже противоречащим друг другу приоритетам в рамках правительства. Статья 33(1) направлена на то, чтобы этого избежать, и наоборот, чтобы обеспечить целостность политики в области инвалидности.

Для содействия осуществлению Статьи 33(1), MDAC разработал следующий список функций, которые должна осуществлять координационная (-ые) инстанция (-ий):

1. Служить контактными звеном между правительством и гражданским обществом по вопросам, касающимся КПИ;
2. Выдвигать вопросы, связанные с КПИ и ее ценностями на всех уровнях по всему правительству;
3. Обеспечивать координацию внутри правительства;
4. Обеспечивать вовлечение гражданского общества;
5. Проводить базовый анализ на момент ратификации КПИ;
6. Публиковать национальный план по осуществлению КПИ;
7. Сопоставлять данные и статистику;
8. Поддерживать связь с внутренними и международными механизмами по правам человека.

Толкование каждой из этих функций приводится ниже.

4.1.1. Служить контактными звеном между правительством и гражданским обществом по вопросам, касающимся КПИ

Государствам-участникам необходимо назначить по крайней мере одну инстанцию в правительстве, в качестве центрального контактного звена по передаче информации, касающейся КПИ. Эта инстанция выступает в качестве связующего звена по КПИ для:

- Правительственных министерств и ведомств;
- Местных и региональных органов власти;
- Инвалидов и представляющих их организаций;
- Других представителей гражданского общества, действия которых направлены на поощрение, защиту или мониторинг за осуществлением Конвенции;
- Органов в составе механизма по мониторингу, предусмотренного Статьей 33(2), а также других национальных правозащитных учреждений и органов надзора;
- Международных организаций и органов, таких как:
 - Конференция государств-участников КПИ;
 - Комитет ООН по правам инвалидов;
 - Другие договорные органы ООН, такие как Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам;
 - Специальные докладчики ООН, в том числе занимающиеся вопросами о положении инвалидов, о пытках, о праве на здоровье, о праве на образование;
 - Органы в рамках Европейского Союза, такие как Группа высокого уровня ЕС по инвалидности, а также различные генеральные директораты;
 - Органы в рамках Совета Европы, такие как Европейский комитет по предупреждению пыток или бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также Комиссар по правам человека Совета Европы.



Информация о том, где в правительстве находится координационная инстанция (-ции) и как связаться с координатором (-ами) должна быть доступна. Простой поиск в интернете должен легко вывести на эту информацию. Государства-участники также должны активно передавать эту информацию органам, перечисленным выше.

Координационная инстанция (-ции), по всей вероятности, также послужит контактными звеном для осуществления всех видов деятельности, связанной с международным сотрудничеством, предусмотренным Статьей 32(1)b КПИ, в котором излагаются обязательства государств-участников по «облегчению и поддержке укрепления имеющихся возможностей, в том числе путем взаимного обмена информацией, опытом, программами и передовыми наработками».

В

Вопрос 1: Имело ли место официальное назначение государством-участником одной или нескольких инстанций в правительстве в качестве контактного звена по вопросам, касающимся осуществления КПИ? Был ли учрежден координационный механизм для содействия координации на всех уровнях в правительстве? Была ли передана информация об этом гражданскому обществу?

4.1.2. Выдвигать вопросы, связанные с КПИ и ее ценностями на всех уровнях по всему правительству

Координационные инстанции должны выдвигать вопросы, связанные с КПИ и ее ценностями в различных секторах и на всех уровнях в правительстве. Как поясняется в главе 2 настоящих руководящих принципов, система ценностей КПИ уходит своими корнями в принципы, изложенные в Статье 3 Конвенции. Эти принципы включают в себя уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности и независимости людей; недискриминацию; полное и эффективное вовлечение и включение в общество; равенство возможностей; доступность; равенство полов; и принятие инвалидов в качестве компонента людского многообразия и части человечества.²⁵

Мероприятия по выдвижению вопросов, связанных с КПИ и ее ценностями могут включать в себя разработку «воспитательно-ознакомительных программ, посвященных инвалидам и их правам»,²⁶ таких, как программы, предназначенные для представителей правительств и организаций, отвечающих за предоставление услуг. Государствам-участникам необходимо обеспечить, чтобы координационная (-ые) инстанция (-ии) имела достаточное политическое лидерство, чтобы управлять процессом преобразований, распространять и мобилизовать лидерство в правительстве, мотивировать коллег, устранять бюрократические барьеры, бросать вызов статусу-кво, привлекать ресурсы и заручиться поддержкой как внутри, так и за пределами правительства.

Эти мероприятия тесно связаны с деятельностью, необходимой для осуществления Статьи 8 КПИ, в котором излагаются обязательства государств-участников по повышению просвещенности об инвалидах и о КПИ. Они также связаны с деятельностью, которую должна выполнять структура, предусмотренная Статьей 33(2), в целях содействия защите прав, установленных в КПИ (см. ниже главу 5, для обсуждения структуры, предусмотренной Статьей 33(2)), также необходимо обсудить вопрос о разделении труда между органами, которые этим занимаются. Впрочем, в конечном итоге, между координационными инстанциями, так как ответственность за осуществление этих мероприятий несет государство-участник.



Вопрос 2: Какие действия осуществляются координационной инстанцией (-ями) по повышению просвещенности о КПИ в обществе?

4.1.3. Обеспечивать координацию внутри правительства

Как отмечалось в главе 2 настоящих руководящих принципов, политика в отношении инвалидов часто разрабатывается в рамках конкретного министерства или ведомства, в контексте определенных политических целей, преследуемых этим министерством/ведомством, и без дальнейшей координации на различных уровнях правительства. Статья 33(1) КПИ направлена на устранение такого подхода со стороны правительства в пользу совместного управления, с тем, чтобы как можно более эффективно осуществить КПИ.²⁷ На практике, для этого координационной инстанции (-ям) потребуется осуществить следующее:²⁸

²⁵ КПИ, Ст. 3.

²⁶ КПИ, Ст. 8(2)(d).

²⁷ Статья 4(1)(а) КПИ устанавливает общие обязательства государств-участников «принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными».

²⁸ Адаптировано из Дж. Ньюман, «Совместное управление: политика партнерства», *Модернизация управления: Новый труд, политика и общество*, глава 6 (Лондон: Сейдж, 2001).

1. **Координировать законодательство, политику, программы и предоставление услуг в области инвалидности.** Для этого требуется создание эффективных средств общения, и проведение регулярных совещаний по оценке прогресса, с участием представителей всех правительственных министерств/ведомств. Тем самым обеспечить, чтобы соответствующие министерства/ведомства делились приоритетами, идеями и проблемами в целях принятия целостного законодательства, политики и программ, а также для обеспечения таких услуг инвалидам, которые как можно более эффективно удовлетворяют их потребности. Для этого гражданским служащим, работающим в координационной инстанции (-ях) необходимо будет путешествовать по стране для участия в совещаниях на местах.
2. **Вносить проблемы инвалидности во все правительственные стратегии и программы.** Статья 4(1)(с) КПИ обязывает государств-участников «учитывать во всех стратегиях и программах защиту и поощрение прав человека инвалидов». Координационная инстанция должна тем самым обеспечить, чтобы все правительственные министерства и ведомства принимали во внимание права инвалидов на всех направлениях политики и программ (даже в тех, которые не имеют отношения к инвалидам). Координация не должна быть ограничена действиями в области политики и программ по инвалидности, а должна распространяться на все действия, например, при изменении налоговой системы, размещении ассигнований на цели развития, разработке стратегии сокращения масштабов нищеты, планировании городского пространства, и так далее.
3. **Способствовать обмену информацией.** Координационная инстанция должна обмениваться информацией о перспективной практике со всеми секторами и на всех уровнях в правительстве, в целях разработки инновационных методов по осуществлению КПИ. В том числе, вовлекать различные организации гражданского общества, а также частный сектор, для обмена идеями и передовой практикой, например, с целью обеспечения того, чтобы вспомогательные услуги были доступны инвалидам,²⁹ или, чтобы персонал, работающий с инвалидами обучался с использованием передовой информации.³⁰
4. **Обеспечить финансирование сектора инвалидности.** Обеспечение достаточных финансовых ресурсов для сектора инвалидности – это роль, которую могла бы играть координационная инстанция. Этого можно достигнуть, например, путем расчета количества потребностей инвалидов, путем обеспечения того, чтобы министерства вносили вклад в обеспечение финансирования, и путем развития партнерских отношений, которые могут привести к предоставлению соответствующих услуг. В такое партнерство, в зависимости от условий на месте, можно вовлечь государственные органы, квазигосударственные учреждения, частные компании, и некоммерческие организации. Кроме того, координационная инстанция могла бы рассмотреть, как можно было бы сократить ненужные расходы, которые могут возникнуть в результате дублирования политики и программ.



Вопрос 3: Какие меры принимает государство-участник для обеспечения эффективной координации на всех уровнях и по всему правительству по вопросам, касающимся осуществления КПИ?

4.1.4. Обеспечивать вовлечение гражданского общества

В главе 3 руководящих принципов, выше, изложено, почему и как гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, должны принимать участие на всех этапах цикла формирования политики. Координационная инстанция должна нести ответственность за обеспечение значимого участия со стороны инвалидов. Лица, которые работают в координационной инстанции – в качестве ведущего государственного

²⁹ См. КПИ, Ст. 4(1)(е).

³⁰ См. КПИ, Ст. 4(1)(i).

служащего или группы государственных служащих – должны обеспечить, чтобы велись тесные консультации с инвалидами через их представительские организации, и чтобы они принимали активное участие в разработке и осуществлении всех законов или политики, которые затрагивают их интересы.³¹

Координационная инстанция может играть важную роль в обеспечении финансирования для проведения просветительно-воспитательных мероприятий среди гражданского общества, что позволит инвалидам, представляющим их организациям и другим субъектам гражданского общества в полной мере участвовать во всех вопросах, связанных с КПИ. К их числу относятся, обучение по КПИ, а также организационное развитие в целях укрепления голоса гражданского общества (для проведения просветительно-воспитательных мероприятий среди НПО, (см. выше главу 3).

Координационная инстанция должна заслужить доверие со стороны других государственных служащих, с тем, чтобы те могли к ней обратиться для обсуждения того, что подразумевается в Конвенции применительно к политике и программам, за которые они несут ответственность. Эти обсуждения должны быть максимально открытыми и прозрачными, но в некоторых случаях, возможно будет необходимо соблюдать конфиденциальность обсуждений на внутреннем уровне в правительстве, чтобы создать (безопасную) возможность для проведения политических дискуссий.



Вопрос 4: Каким образом координационная инстанция тесно консультируется с инвалидами и активно их вовлекает в вопросы, касающиеся осуществления КПИ?

4.1.5. Проводить базовый анализ на момент ратификации КПИ

Координационная инстанция должна обеспечить проведение базового анализа на момент ратификации. В рамках этого анализа необходимо установить насколько внутреннее законодательство, политика и практика соответствуют КПИ – с 1 по 33 Статьи – на момент ратификации.

Проведение базового анализа не является обязательным условием КПИ. Такая инициатива была формально предложена в ходе переговоров по КПИ национальными правозащитными учреждениями, однако, это обязательство не было включено в окончательный текст Конвенции.³² Несмотря на это, проведение базового анализа подразумевается в КПИ, в частности, потому что без прохождения через этот процесс, государства-участники будут испытывать трудности при соблюдении обязательств по Конвенции.

В соответствии со Статьей 35(1) КПИ, государства-участники должны представить Комитету ООН по правам инвалидов «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».³³ Без проведения базового анализа государства-участники не смогут представить доклад о прогрессе, достигнутом в течение двух лет после ратификации Конвенции. Это не соответствует требованиям Конвенции, а значит, государства-участники не могут опираться на Государственный доклад, предусмотренный Статьей 35(1), как на первый анализ их соответствия с Конвенцией.

³¹ См. КПИ Ст. 4(3), которая 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».

³² Национальные учреждения по правам человека: Проект текста по мониторингу, 10 августа 2005г.

³³ КПИ, Ст. 35(1).

Необходимость проведения базового анализа на момент ратификации кажется особо убедительной, при рассмотрении того, как государство, гражданское общество и механизмы ООН собираются оценивать степень осуществления экономических, социальных и культурных прав, которые необходимо реализовывать постепенно.³⁴ Не возможно будет определить, был ли достигнут прогресс в течение двух (или четырех) лет, если не существует данных о том, какова была ситуация в начале этого периода.

Государства-участники должны обеспечить, чтобы базовый анализ был доступен гражданскому обществу, в частности инвалидам и представляющим их организациям, а также любым другим лицам или организациям, участвующим в процессе мониторинга, описанного ниже в главе 5 руководящих принципов. Они также должны обеспечить, чтобы гражданское общество принимало участие в ее разработке.

В **Вопрос 5:** Был ли проведен базовый анализ на момент ратификации КПИ? Был ли он разработан при участии гражданского общества, в том числе инвалидов и представляющих их организаций, и была ли он доступен им?

4.1.6. Опубликовывать национальный план по осуществлению КПИ

Координационной инстанции необходимо обеспечить, чтобы после ратификации Конвенции был разработан национальный план действий по инвалидности. Национальный план по осуществлению КПИ должен: установить приоритеты правительства в связи с осуществлением КПИ, содержать SMART (конкретные, измеримые, достижимые, актуальные и имеющие временные рамки) цели для оценки прогресса, и указать, какие органы правительства несут ответственность за обеспечение каждого действия, указанного в плане. В плане по осуществлению КПИ необходимо также указать методы, при помощи которых гражданское общество, в том числе инвалиды и представляющие их организаций, смогут участвовать в осуществлении плана. Как уже обсуждалось выше, в главе 3 руководящих принципов, Статья 4(3) КПИ обязывает обеспечить участие гражданского общества в осуществлении КПИ. Сам план по осуществлению должен быть разработан в сотрудничестве с представителями гражданского общества.

Такой план должен охватывать все аспекты действий со стороны правительства, и не должен быть ограничен политикой и программами конкретно в области инвалидности. Осуществление Национального плана по КПИ должно быть обеспечено надлежащими ресурсами, необходимо также проводить его мониторинг. Было бы целесообразно, если бы сразу после ратификации, государства-участники разработали двухгодичный план, с тем, чтобы график соответствовал по срокам государственной отчетности в Комитет ООН по правам инвалидов, два года после ратификации.³⁵

В **Вопрос 6:** Был ли разработан план по осуществлению КПИ? Был ли он разработан при участии гражданского общества, в том числе, инвалидов и представляющих их организаций, и был ли он доступен им?

4.1.7. Сопоставлять данные и статистику

Статья 31 КПИ налагает обязательство на государства-участники «производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющие им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения [КПИ]».³⁶ Далее, согласно Статье 31, данные дезагрегируются для оценки хода

³⁴ КПИ, Ст. 4(2).

³⁵ КПИ, Ст. 35.

³⁶ КПИ, Ст. 31(1).

осуществления Конвенции, и для выявления и устранения определенных барьеров, с которыми сталкиваются инвалиды.³⁷

Данные включают в себя как статистическую информацию, так и качественную информацию о жизненном опыте инвалидов. Сочетание обоих типов данных имеет критическое значение при разработке законодательства, планов и политики, основанных на фактических данных, а также для их реализации и оценки. Кроме того, данные необходимы для оценки прогресса, достигнутого в ходе осуществления национального плана по КПИ (см. выше, Функция 6 координационной инстанции).

Государствам-участникам необходимо обеспечить распространение этих данных и их доступность общественности, в том числе, предусмотренному по Статье 33(2) механизму по мониторингу (см. ниже главу 5 руководящих принципов) и гражданскому обществу, в частности инвалидам и представляющим их организациям, а также любым другим лицам или организациям, участвующим в процессе мониторинга, как того требует Статья 33(3) (см. выше главу 3 руководящих принципов).

Статью 31 необходимо рассматривать в совокупности со Статьей 33 и, в частности, со Статьей 33(2). Как поясняется ниже, в главе 5 руководящих принципов, Статья 33(2) обязывает государств-участников создать структуру, включающую в себя независимые механизмы, и обладающую мандатом, включающим в себя мониторинг за осуществлением КПИ. Механизмы в рамках структуры, предусмотренной Статьей 33(2), которые предназначены для мониторинга за осуществлением КПИ, должны соответствовать основным критериям методологии исследований, в целях создания базы фактических данных для мониторинга.

Если судить по опыту работы системы мониторинга национального уровня в других контекстах, основанных на соблюдении прав человека, например, в контексте Целей развития тысячелетия, и Международного пакта ООН об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), то становится ясным, что основными компонентами, которые составляют фактическую базу для мониторинга являются:

- **Национальные цели.** Конкретное описание сферы применения прав КПИ и необходимые качественные и количественные параметры для его полного и эффективного осуществления. В национальных целях дается подробная информация о конкретных социальных обязательствах, которые это право подразумевает.
- **Показатели.** Статистические переменные, которые определяют измеримые изменения с течением времени, в частности, относительно установленных исходных данных (как описано выше). Часто, показатели автоматически вытекают из формулировки цели.
- **Данные.** Мандат Статьи 31 предусматривает сбор достоверных и надежных данных, касающихся показателя, который вводится с целью осуществления права в качестве национальной цели. В этой связи следует отметить, что Статья 31 КПИ обязывает государств собирать данные, которые позволяют им разрабатывать и осуществлять политику совместимую с КПИ, и что эти данные должны «дезагрегироваться» по инвалидности. Например, это означает, что данные по уровню занятости, в соответствии со Статьей 27, должны использовать «инвалидность», «пол», или «возраст» в качестве демографических или статистически независимых переменных, с тем, чтобы можно было сделать сравнение между общим уровнем занятости и уровнем занятости инвалидов.

Для того, чтобы успешно сопоставить данные и статистику, координационной инстанции(-ям) следует рассмотреть возможность предоставления финансирования для проведения исследований и подготовки отчетности,

³⁷ КПИ, Ст. 31(2).

в том числе докладов, которые могут использоваться для базового доклада (см. выше, Функция 5 координационной инстанции) и докладов государств, предусмотренных Статьей 35 КПИ (см. выше, Функция 6 координационной инстанции).



Вопрос 7: Каким образом государство-участник производит сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные? Каким образом обеспечивается доступ к этой информации и ее доступность представителям правительства и гражданского общества, в частности инвалидам и их представительским организациям?

4.1.8. Поддерживать связь с внутренними и международными механизмами по правам человека

Координационная инстанция должна осуществлять все мероприятия по обязательной отчетности на внутреннем уровне и участвовать в обстоятельных дискуссиях с органами, учрежденными для мониторинга прогресса, достигнутого государствами-участниками в ходе осуществления Конвенции. Эти мероприятия могут включать в себя: подготовку докладов по осуществлению КПИ для представления в национальные или региональные парламенты,³⁸ подготовку отчетности или передачу фактических данных парламентским комитетам, занимающимся различными аспектами осуществления КПИ, подготовку докладов для представления независимому механизму, созданному в соответствии со Статьей 33(2) (см. ниже главу 5 руководящих принципов), и/или публикацию общедоступного ежегодного доклада. Характер и регулярность внутренней отчетности, конечно, будет отличаться в зависимости от юрисдикций.

Необходимо установить формальную процедуру для координирования своевременного представления докладов государств Комитету ООН по правам инвалидов, в соответствии со Статьей 35. Как отмечалось выше, государства должны представить такой доклад в течение двух лет после вступления Конвенции в силу. За исключением первых двадцати государств, которые ратифицировали конвенцию, в основном это означает, через два года после даты ратификации, в случае, если не было последующего внутреннего законодательства, согласно которому Конвенция вступила в силу.

Государства-участники должны представить всеобъемлющий доклад о мерах, принятых по осуществлению Конвенции, и о достигнутом прогрессе. После представления первоначального всеобъемлющего доклада, государства-участники должны представлять доклады по крайней мере раз в четыре года, а также тогда, когда об этом просит Комитет.³⁹ Общей координационной инстанции необходимо будет принять меры по обеспечению того, чтобы государственный доклад Комитету был подготовлен в письменном виде, как предусмотрено Конвенцией, в той манере, которая демонстрирует «открытый и транспарентный процесс»,⁴⁰ и вовлекает инвалидов.⁴¹

Также, в соответствии со Статьей 36(4), государства «обеспечивают широкий доступ к своим докладам для общественности у себя в стране», что означает, что доклад государства должен быть общедоступным, в доступных форматах и на всех национальных языках, а также распространен среди соответствующих заинтересованных сторон, включая гражданское общество, в том числе инвалидов и представляющих их организаций, и всех других негосударственных субъектов, неправительственных организаций или частных лиц, действия которых

³⁸ В том числе, для Европейского Союза, доклады в Европейский парламент.

³⁹ КПИ, Ст. 35(2).

⁴⁰ КПИ, Ст. 35(4).

⁴¹ КПИ, Ст. 35(4) рекомендует государствам «уделить должное внимание» при представлении государственных докладов, согласно положению Статьи 4(3), которое обязывает государств «тесно консультироваться с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать их через представляющие их организации». Более подробно об участии гражданского общества можно прочитать в главе 3 данного руководства.

направлены на поощрение, защиту или мониторинг за осуществлением Конвенции. Далее, положение уточняет, что государства «облегчают ознакомление с предложениями и общими рекомендациями, относящимися к этим докладам», которые подготавливает Комитет ООН по правам инвалидов. Это означает, что государства должны обеспечить доступ к выводам Комитета, которые могут содержать критику в адрес правительства. Правительство, тем не менее, обязано обеспечить широкий доступ к заключительным рекомендациям, а это означает, перевести их (с официального языка ООН) на национальные языки соответствующего государства.

Следует отметить, что координационная инстанция должна обладать информацией о работе органов, в составе Устава ООН⁴² и договорных органов.⁴³ Их замечания общего порядка, итоговые замечания относительно конкретного государства, и выводы относительно отдельных случаев индивидуального общения, могут содержать информацию, связанную с инвалидами.

Сотруднику координационной инстанции, возможно, понадобится совершать поездки по стране, с целью проведения исследований по такой внутренней отчетности. Необходимо обеспечить финансирование, чтобы сотрудники координационной инстанции могли осуществлять поездки за границу, в том числе, на ежегодную Конференцию государств-участников КПИ в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке.

Ответственность координационной инстанции по координированию отчетности должна также включать ответственность за обеспечение того, чтобы правительственные министерства/ведомства получали результативные доклады от внутренних или международных механизмов, и чтобы рекомендации, содержащиеся в этих докладах рассматривались надлежащим образом и принимались соответствующие меры. В том числе, принимались меры по рекомендациям в рамках структуры, предусмотренной Статьей 33(2) (см. ниже главу 5 руководящих принципов). Координационная инстанция должна обеспечить, чтобы рекомендации, содержащиеся в итоговых замечаниях Комитета ООН по правам инвалидов осуществлялись таким образом, чтобы в дальнейшем не было необходимости к ним возвращаться на уровне Организации Объединенных Наций.

В государствах-членах ЕС у координационной инстанции (-ий) есть дополнительные обязанности. ЕС присоединился к КПИ в декабре 2010 года. Кодекс поведения устанавливает внутренние механизмы для осуществления КПИ странами ЕС и для представления ЕС в вопросах, связанных с КПИ.⁴⁴ Он также включает положение, согласно которому Европейская Комиссия обязана «провести по своей собственной инициативе или по просьбе координационной инстанции государства-члена, координационное совещание с участием координационных инстанций государств-членов».⁴⁵ Координационная инстанция внутри государства-члена ЕС должна быть подготовлена для передачи информации в Европейскую комиссию о подготовке доклада ЕС, и должна заранее направить Комиссии государственный доклад на конфиденциальной основе.⁴⁶ Кроме того, гражданскому служащему, ответственному за координационную инстанцию необходимо будет ездить ежеквартально в Брюссель для участия в совещаниях Группы высокого уровня ЕС по вопросам инвалидности и в других совещаниях и конференциях Европейского Союза.

⁴² К таким органам, упоминаемым в Уставе ООН относится Совет по правам человека (следует отметить его Процедуру универсального периодического обзора и его Специальные процедуры).

⁴³ К таким договорным органам ООН относятся: Комитет по правам человека (КПЧ), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ), Комитет против пыток (КПП) и Факультативного протокол к Конвенции против пыток (ФПКПП) – Подкомитет по предупреждению пыток (ППП), Комитет по правам ребенка (КПР), Комитет по трудящимся-мигрантам (КТМ), и Комитет по правам инвалидов (КПИ). Более подробная информация доступна по адресу: <http://www.ohchr.org>.

⁴⁴ «Кодекс поведения между Советом, Государствами-членами и Комиссией, устанавливающий внутренние механизмы для осуществления Конвенции Европейским Союзом, и представления Европейского Союза в вопросах, связанных с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов» (2010/С 340/08).

⁴⁵ Кодекс поведения, там же, пункт 11(D).

⁴⁶ Кодекс поведения, там же, пункт 12(D).

В

Вопрос 8: Как координационная инстанция (-ции) поддерживает эффективный диалог с Комитетом ООН по правам инвалидов и другими международными органами по мониторингу за соблюдением договоров?

В

Вопрос 9: Какие действия осуществляет координационная инстанция для обеспечения того, чтобы инвалиды и их представительские организации принимали участие в процессе подготовки докладов Комитету КПИ?

4.2. Форма координационной инстанции (-ий)

В предыдущем разделе данной главы рассматривались функции, которые должна выполнять координационная инстанция (-ии); в этом разделе рассматривается ее форма (структура). Мы, также, советуем государствам обеспечить, чтобы форма (структура) следовала, по своей сути, ее функциям: конечной задачей в осуществлении Статьи 33(1) является не размещение, а эффективность.

Государствам-участникам нужно назначить по крайней мере одну инстанцию в правительстве, курирующую вопросы, касающиеся осуществления Конвенции до или сразу после ее ратификации, с тем чтобы обеспечить, чтобы действия в рамках правительства, по вопросам, касающимся осуществления КПИ, были согласованы, и чтобы функции, перечисленные выше, могли быть реализованы. КПИ позволяет государствам-участникам проявлять гибкость в принятии решений о количестве и размещении координационных инстанций, обязывая их делать это «в соответствии со своим организационным устройством».⁴⁷ Как обсуждается ниже, Статья 33(1) также обязывает государств-участников рассмотреть вопрос о создании дополнительного механизма в правительстве для координации во всех секторах и на всех уровнях, по мере необходимости.

4.2.1. Количество координационных инстанций

В соответствии со Статьей 33(1) КПИ, государства-участники обязаны назначить по крайней мере **одну инстанцию** в правительстве, курирующую вопросы, касающиеся осуществления КПИ. Решение назначить одну такую инстанцию может быть принято государствами-участниками с централизованным организационным устройством, где вопросы по инвалидности, главным образом, входят в компетенцию одного министерства или ведомства. В этом случае государство-участник может назначать старшего гражданского служащего в качестве координатора.

В ином случае, государства-участники могут назначить **более одной инстанции** по горизонтали в министерствах/ведомствах на национальном уровне и по вертикали на региональном и субрегиональном уровнях государственного управления. Большинство из них, если не все сектора и уровни власти, играют важную роль в обеспечении полного и эффективного осуществления КПИ. «Тематическое исследование Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о структуре и роли национальных механизмов по осуществлению и мониторингу за осуществлением Конвенции о правах инвалидов» рекомендует государствам-участникам «назначить координационные инстанции (координаторов) на уровне каждого или большинства правительственных министерств/ведомств».⁴⁸ Если назначают более чем одного координатора, необходимо назначить **ведущего координатора**, отвечающего за координацию и контроль над другими координаторами.

⁴⁷ КПИ, Ст. 33(1).

⁴⁸ УВКПЧ, Тематическое исследование о структуре и роли национальных механизмов для осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов, 22 декабря 2009 года, A/HRC/13/29, пункт 24.

4.2.2. Существенные элементы координационной инстанции (-ий)

Государства-участники должны обеспечить, чтобы все координационные инстанции, где бы они не находились, располагали адекватными кадровыми ресурсами; чтобы персонал имел компетентность в области прав инвалидов, основывался на социальной модели инвалидности, а при наличии ведущей координационной инстанции, обладал полномочиями для координации политики на всех уровнях и по всему правительству, а также, чтобы координационные инстанции были обеспечены ресурсами для выполнения функций, перечисленных в разделе 4.1 настоящего руководства.

Существенными элементами координационной инстанции являются:

1. **Необходимое количество сотрудников (во всех координационных инстанциях).** Нужно обеспечить достаточное количество сотрудников, выполняющих все необходимые функции, перечисленные в разделе 4.1 настоящего руководства.
2. **Компетентность в области прав инвалидов (все координаторы).** Сотрудники, работающие в координационных инстанциях, должны обладать способностью глубоко понимать суть:
 - Принципов КПИ, обязательств государств-участников, прав и механизмов;
 - Подхода к вопросу инвалидности, основанного на соблюдении прав человека;
 - Социальной модели инвалидности, которая признает, что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и барьерами в жизни общества;
 - Связи между правами человека и различными формами инвалидности (в том числе, с нарушениями психического здоровья – области, которая часто остается без внимания при обсуждении прав инвалидов).В настоящее время существуют различные онлайн-курсы, летние школы, журнальные статьи и книги, которые могут помочь сотрудникам углубить свои знания о КПИ и глубже понять обязательства правительств по осуществлению Конвенции. Обучение должно проводиться инвалидами и представляющими их организациями.
3. **Полномочия координировать политику на всех уровнях в правительстве (ведущая координационная инстанция (координатор)).** В целях координации действий по осуществлению, ведущий координатор должен обладать полномочиями, чтобы обеспечить принятие мер по горизонтали и вертикали.
 - На центральном уровне правительства, координатор должен поддерживать связь с министерствами и ведомствами, ответственными за разработку политики и принятие законов, связанных с (например) детьми, образованием, занятостью, здравоохранением, жильем, транспортом, отдыхом и спортом, предприятиями, социальным обеспечением, иностранными делами, юстицией, трудом и финансами, среди прочих направлений политики.
 - На региональном и местном уровнях правительства, для осуществления КПИ необходимо вовлекать представителей правительства, ответственных за организацию, предоставление и распределение ресурсов на обеспечение услуги, в том числе в области образования, занятости, здравоохранения, жилья, транспорта, отдыха и спорта и предприятия, среди прочих направлений политики.
 - На центральном и местном уровнях правительства, координационная инстанция должна обладать полномочиями, чтобы созывать совещания, получать информацию от коллег и поручать им принять меры. Если координационная инстанция не обладает такими полномочиями, в случае если, например, гражданский служащий, ответственный за должность координатора, не имеет достаточно высокого чина, чтобы созывать коллег с других министерств для принятия участия в совещаниях, или, если ведущий координатор не обладает мандатом для того, чтобы поручить другим министерствам внести свой вклад в доклад государства-участника – тогда правительство должно официально назначить «координационный механизм», и это назначение должно быть сделано в письменной форме, а информация должна быть общедоступна.

4. **Адекватное финансирование (всех координационных инстанций).** Координационная инстанция (-ции) должна располагать достаточными финансовыми средствами для выполнения функций, перечисленных в разделе 4.1 настоящего руководства. Соразмерность финансирования будет зависеть от контекста, что необходимо оценить на месте.

Государства-участники должны назначить координационную инстанцию внутри министерства, которое способно дать жизнь и воплотить ценности КПИ, и которое обладает полномочиями по координации действий на всех уровнях в правительстве. Возможности и полномочия могут расходиться, и так как многое зависит от контекста, MDAC не может предоставить четких руководств по этому поводу.

Государства-участники должны рассмотреть вопрос о назначении ведущей координационной инстанции на высоком уровне в правительстве, например, при офисе премьер-министра или кабинете министров. Альтернативой этому может послужить учреждение управления по вопросам инвалидности при офисе президента, службе премьер-министра или кабинета министров. Альтернативой этому может послужить учреждение должности министра по вопросам инвалидности, в сопровождении административного ведомства или управления.⁴⁹ В этом случае, можно найти компромисс между полномочиями и компетенцией, но главный вопрос, в состоянии ли координационная инстанция выполнять свою работу должным образом и поддерживают ли ее организации гражданского общества.

В

Вопрос 10: Где в правительстве была назначена ведущая координационная инстанция? Где были ли назначены дополнительные координационные инстанции?

В

Вопрос 11: Обладает ли ведущий координатор полномочиями для координации действий по осуществлению КПИ на национальном, региональном и местном уровнях?

В

Вопрос 12: Как много людей (в эквиваленте полной занятости) были назначены для работы в координационной инстанции (-ях)? Насколько это количество адекватно?

В

Вопрос 13: Какие мероприятия по укреплению имеющихся возможностей проводятся для лиц, работающих в координационных инстанциях, с целью обеспечить, чтобы они составили комплексное представление о КПИ и ее системы ценностей, а также внутренних законах и политике в области инвалидности? Проводилось ли обучение сотрудников координационной инстанции инвалидами?

В

Вопрос 14: Какие финансовые ресурсы были выделены координационной инстанции на цели осуществления КПИ? В состоянии ли координационная инстанция (-ии) выполнять свой мандат при таком финансировании?

4.2.3. Существующие координационные инстанции

В некоторых государствах уже существуют координационные инстанции по вопросам инвалидности, некоторые из которых были созданы в рамках осуществления Стандартных правил обеспечения равных возможностей для

⁴⁹ См. Г. Беко и А. Хофманс, Конвенция ООН о правах инвалидов: Всеобъемлющий и комплексный подход к реализации прав инвалидов – Справочный документ, исследование проведено по заказу бельгийской федеральной государственной службы социального обеспечения (2011).

инвалидов ООН (далее «Стандартные правила»)⁵⁰ Стандартные правила составляют не имеющую обязательной силы Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН, которая была принята всеми членами ООН в 1993 году к концу «Десятилетия инвалидов». В отличие от КПИ, Стандартные правила не имеют обязательной юридической силы для государств, но они представляют общие политические обязательства государств – работать в направлении обеспечения равных возможностей для инвалидов, путем осуществления 22 правил, изложенных в четырех главах: предпосылки для равноправного участия, целевые области для создания равных возможностей, меры по осуществлению и механизм контроля. В рамках Стандартных правил также был создан пост специального докладчика ООН по вопросам инвалидности, который отвечает за мониторинг по их осуществлению.⁵¹

Как уже отмечалось, КПИ является документом, имеющим обязательную юридическую силу в области международного права. Если государство-участник возлагает ответственность за курирование вопросов, касающихся осуществления КПИ на уже существующую координационную инстанцию по вопросам инвалидности (включая координаторов, назначенных в соответствии с осуществлением Стандартных правил), то ему будет необходимо предоставить сотрудникам координационной инстанции дополнительные знания, возможности и ресурсы для выполнения своего мандата. Государства-участники должны:

1. Пересмотреть мандат координационной инстанции с учетом его обязанностей в соответствии со Статьей 33(1) КПИ;
2. Обеспечить дополнительные финансовые ресурсы, в случае необходимости, для того, чтобы координационная инстанция осуществляла все дополнительные мероприятия;
3. Повышать человеческий потенциал и проводить обучение для персонала о положениях КПИ.

4.2.4. Координационный механизм вне координационной инстанции (-ий)

Статья 33(1) обязывает государств-участников назначить «одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением « Конвенции, а также «должным образом изучить возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях».⁵² Хотя государства-участники обязаны только «должным образом изучить возможность» создания координационного механизма, MDAC считает, что координационной инстанции будет трудно выполнять соответствующие функции без координационного механизма. Государства-участники должны решить, следует ли возложить ответственность за координацию на координационную инстанцию (веду-

⁵⁰ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, Генеральная Ассамблея ООН, сорок восьмая сессия, резолюция 48/96, приложение, от 20 декабря 1993 года, A/RES/48/96:

Правило 17. Координация деятельности

Государства несут ответственность за создание и укрепление национальных координационных комитетов или аналогичных органов для использования их в качестве национальных координационных центров по вопросам, касающимся инвалидов.

- Деятельность национального координационного комитета или аналогичных органов носит постоянный характер и регулируется правовыми нормами и соответствующими административными правилами.
- Для обеспечения межсекторального и междисциплинарного состава такого комитета крайне желательно, чтобы в нем были представлены частные и государственные организации. К его работе могут привлекаться представители заинтересованных министерств, организаций инвалидов и неправительственных организаций.
- Организациям инвалидов следует предоставить возможность оказывать значительное влияние на деятельность национальных координационных комитетов, с тем чтобы обеспечить надлежащий учет их нужд.
- Национальному координационному комитету следует предоставить достаточную автономию и ресурсы, необходимые для выполнения им своих функций, в соответствии с его полномочиями принимать решения. Он должен представлять доклады органам на самом высоком правительственном уровне.

⁵¹ Для получения дополнительной информации о Стандартных правилах см. веб-сайт UN Enable: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>.

⁵² КПИ, Ст. 33(1).

щую координационную инстанцию, где назначены более одного координатора) или официально учредить или назначить координационный механизм, отличный от координационной инстанции (-ий).

Текст КПИ не содержит толкований относительно значения «координационного механизма». Это может означать:

- Проведение ежемесячных совещаний комитета старших государственных служащих из всех соответствующих министерств и ведомств;
- Анализ каждого законопроекта или рекомендации относительно осуществляемой политики со стороны правительственной рабочей группы;
- Проведение ежегодного заседания кабинета для обсуждения достижений и проблем по осуществлению КПИ;
- Создание веб-интерфейса министерств и ведомств, для загрузки информации о прогрессе координационной инстанции, достигнутом в ходе работы.

Для некоторых государств-участников будет лучше назначить координационный механизм вне координационной инстанции (-ий) чтобы способствовать работе государственной машины. Это, в первую очередь, относится к тем государствам, где координационная инстанция не обладает достаточными полномочиями и ресурсами для эффективной координации на всех уровнях и по всему правительству. Координационный механизм вне координационной инстанции может быть создан, например, при офисе премьер-министра, который обладает полномочиями и ресурсами для запроса необходимой информации у соответствующих министерств и дачи распоряжений по принятию необходимых мер.

Если механизм действует отдельно, то правительство должно вовлекать в работу координационного механизма гражданское общество, в том числе инвалидов и их представительские организации и все негосударственные субъекты, неправительственные организации или частные лица, действия которых направлены на поощрение, защиту или мониторинг за осуществлением Конвенции.

В государствах, где есть более одной координационной инстанции, государства-участники могут наделить функцией координации ведущую координационную инстанцию, а не учреждать или назначать отдельный механизм для координации. Для того, чтобы работать эффективно, необходимо предоставить ведущей координационной инстанции достаточные ресурсы и наделить значительными полномочиями в области государственной политики. В случае, где государство-участник назначает одну инстанцию по вопросам, касающимся осуществления КПИ, координатор соответственно берет на себя ответственность за координацию.

Единая координационная инстанция (где есть только одна инстанция), ведущая координационная инстанция (где на различных уровнях в правительстве есть несколько координационных инстанций) или координационный механизм (где учрежден или назначен один) должны быть в состоянии осуществлять полный спектр функций (см. выше, раздел 4.1).

Глава 5. Независимые Наблюдатели – Статья 33(2)

Статья 33(2) устанавливает следующее положение:

Государства-участники в соответствии со своим правовым и административным устройством поддерживают, укрепляют, назначают или учреждают у себя структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов, для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением настоящей Конвенции. При назначении или учреждении такого механизма государства-участники принимают во внимание принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека.

Это положение предусматривает укрепление, поддержание, назначение или учреждение структуры, которая:

- Состоит по крайней мере из одного независимого механизма;
- Несет ответственность за поощрение, защиту и мониторинг за осуществлением КПИ; а также
- Соответствует принципам, касающимся статуса и функционирования национальных учреждений, по вопросам поощрения и защиты прав человека («Парижские принципы»).

5.1. Задача интерпретации



Прежде чем рассматривать происхождение, функции и характеристики органов, предусмотренных Статьей 33(2), нужно решить проблему, которая возникает в связи с интерпретацией термина «включающую».⁵³ В Статье 33(2) существует неясность в связи с механизмами, которые включены в структуру. Если читать это положение буквально, то можно понять, что структура включает в себя механизмы, которые полностью соответствуют Парижским принципам (и, следовательно, независимы и плюралистичны), а также механизмы, которые не в полной мере соответствуют Парижским принципам (например, те, которые тесно связаны с правительством).⁵⁴ Согласно такой трактовке, механизм, предусмотренный Статьей 33(2) может состоять из девяти органов в государственном ведении и одного независимого органа.

Однако, MDAC не принимает эту интерпретацию, и твердо верит, что все механизмы, которые укрепляются, поддерживаются, назначаются или учреждаются для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции должны всецело соответствовать Парижским принципам. Необходимо, в особенности органам, действия которых направлены на защиту прав и мониторинг за соблюде-

⁵³ По поводу этой проблемы интерпретации, см. де Беко, Г., «Статья 33(2) Конвенции ООН о правах инвалидов. Другая роль национальных правозащитных учреждений?», (2011) 29(1) *Нидерланды Ежеквартальник по правам человека* [предстоящий выпуск].

⁵⁴ См. ниже в этом разделе руководства, обсуждение о Парижских принципах, в котором изложены обязательства по независимости и плюрализму.

нием прав, установленных в КПИ, оставаться независимыми от правительства: эти органы должны соблюдать беспристрастность, не подвергаться безосновательному вмешательству и поддерживать доверие к себе со стороны общественности. Следует также отметить, что официальные переводы КПИ различаются. На испанском языке в КПИ используется термин «состоящую из» (*«que constará de»*), который придает некоторую двусмысленность. Тем не менее, необходимо, чтобы структура выносила на обсуждение деятельность органов вне структуры, в том числе тех, которые не соответствуют Парижским принципам, MDAC рекомендует, чтобы структура, предусмотренная Статьей 33(2) состояла исключительно из органов, которые полностью независимы.

5.2. Обзор Статьи 33(2)

Как указано выше, в главе 2 руководства, Статья 33 КПИ ищет пути устранения разрыва в реализации между международным правом о правах человека и реализации инвалидами своих прав на практике. Исторически сложилось так, что мониторинг за соблюдением международных договоров по правам человека осуществлялся международными органами, что может показаться далеким от реальности. КПИ является первым международным договором по правам человека, которое возлагает обязательство на государства-участники сосредоточить внимание на внутренних механизмах мониторинга, и он делает это посредством включения Статьи 33(2).⁵⁵ Однако, положение стремиться не заменить роль международного мониторинга, а скорее дополнить работу Комитета ООН по правам инвалидов – мандат и функционировании которого изложены в Статьях 34, 35, 36 и 37 КПИ, а также в Факультативном протоколе.

Через два года после вступления КПИ в силу и затем, раз в четыре года,⁵⁶ государства-участники обязаны представлять доклады, которые Комитет ООН по правам инвалидов проверяет во время своих сессий.⁵⁷ Комитет следит за принятыми мерами и прогрессом, достигнутым государствами-участниками в ходе реализации прав, закрепленных в КПИ. В дополнение к этому, Факультативный протокол к КПИ предусматривает процедуру подачи индивидуальных жалоб и процедуру проведения расследований.

Статья 33(2) стремится содействовать осуществлению Конвенции, обязывая государств-участников назначить внутренние органы, ответственные за то, чтобы благоприятствовать среде, в которой инвалиды могут реализовать свои права, как изложено в Конвенции. Обоснованием этому служит тот факт, что внутренние органы ближе расположены, имеют больше опыта о том, что происходит на местах, и обладают более широкими возможностями для обеспечения последующей деятельности, чем международный орган по мониторингу. Комитет ООН по правам инвалидов имеет важную роль, однако, внутренние органы намного лучше расположены для работы внутри страны, в целях обеспечения долгосрочного воздействия.

Статья 33(2) требует, чтобы каждое государство-участник, сразу после ратификации, адаптировало свои внутренние структуры, сделав тем самым одно из четырех вещей касательно структуры, включающей в себя один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции. Государство должно:

⁵⁵ Следует сделать ссылку на Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, согласно которому, государства обязаны создать «национальные превентивные механизмы» для посещения мест содержания под стражей. Национальные превентивные механизмы не имеют мандата на мониторинг Конвенции ООН против пыток (или Факультативного протокола) в целом. В отличие от этого, независимые механизмы в рамках структуры, созданной в соответствии со Статьей 33(2) КПИ должны сосредоточить внимание на КПИ в целом.

⁵⁶ КПИ, Ст. 35.

⁵⁷ КПИ, Ст. 34.

поддерживать, или

Государство будет поддерживать структуру, в случае если эта структура уже существует, которая выполняет именно ту функцию, которую требует Статья 33(2). Может показаться маловероятным, но государство-участник, возможно, уже назначило такую структуру при подписании Конвенции, так что не будет необходимости что-либо менять после ратификации.

укреплять, или

Государство будет укреплять структуру, в случае если эта структура уже существует, которая, возможно, не имеет достаточно широких полномочий, и достаточных ресурсов для выполнения функции, предусмотренных Статьей 33(2).

назначать, или

Государство назначит структуру, если ее части уже существуют. Например, в случае если национальное учреждение по правам человека и некоторые НПО, которые вместе выполняют различные функции структуры, предусмотренные Статьей 33(2). Роль государства в данном случае заключается в официальном признании, или назначении этих органов в качестве структуры.

учреждать структуру.

Государство учредит структуру в том случае, если существующими органами не осуществляется большинство или все функции, или в случае, если таких органов не существует.

По мере того, как государство постепенно реализует экономические, социальные и культурные права, установленные в конвенции, у государства есть текущие обязательства по **поддерживанию** структуры, постоянно снабжая ее ресурсами, и по обеспечению того, чтобы она продолжала существовать при любых политических, финансовых или других соображениях. Государство также должно постоянно **укреплять** структуру и механизмы внутри нее, с тем чтобы она лучше работала с течением времени: в следующем году структура должна быть сильнее, чем в этом.

Ратификации Конвенции – это начало процесса. Обязуя государств-участников оснастить себя внутренними органами, которые главным образом озабочены проблемами в области прав инвалидов, КПИ помогает правительству установить подход к вопросам инвалидности, основанный на правах человека, и это дает возможность инвалидам и их представительским организациям отстаивать свои права в соответствии с Конвенцией.

Государства-участники не должны ждать ратификации КПИ, чтобы создать у себя структуру, предусмотренную Статьей 33(2). Если государство-участник создаст структуру, а также один или несколько независимых механизмов, которые будут нести ответственность за Статью 33(2) до ратификации КПИ, эти механизмы могут направлять свои действия на содействие ратификации без оговорок или толковательной резолютивной части и дать совет правительству как скорректировать свои законы и политику, с тем чтобы они соответствовали стандартам, предусмотренным Конвенцией.

Структура, предусмотренная Статьей 33(2), а также независимые механизмы, которые включены в ее состав имеют коллективный мандат на «поощрение, защиту и мониторинг за осуществлением» КПИ. Государства-участники могут возлагать различные обязанности на различные механизмы внутри структуры при условии, что мандат будет охвачен структурой полностью.

Для того, чтобы убедить правительств в нецелесообразности угроз в адрес НПЗУ или противодействия их существованию, Парижские принципы требуют, чтобы НПЗУ были учреждены на основе «конституционного или законодательного акта».⁵⁸ Существование независимых механизмов по Статьей 33(2) КПИ необходимо предусмотреть законом. Вопросы для обсуждения могут включать в себя следующие:

⁵⁸ Принцип 2, Компетентность и ответственность, Парижские принципы, принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134, 20 декабря 1993 года, по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

- **Существует ли закон, учреждающий механизмы, предусмотренные Статьей 33(2)?** Закон должен быть в доступном формате и чтобы внутренним организациям гражданского общества легко можно было его найти.
- **Каким образом информация об этом законе была доведена до международного сообщества?** В случаях, где это возможно, государства-участники должны прикреплять информацию об учреждении или назначении независимых механизмов к документам по ратификации. Это означает, что сразу же после подписания КПИ они должны определить органы, ответственные за Статью 33(2).
- **Предусмотрены ли законом их состав, мандат, методы работы и бюджет?**

Для того, чтобы как минимум способствовать определению независимых механизмов в составе структуры каждого государства-участника, MDAC рекомендует Комитету ООН по правам инвалидов разработать интернет-реестр структур, с контактной информацией и гиперссылками на сайты этих структур и механизмов.



Вопрос 15: Была ли структура, включающая один или несколько независимых механизмов назначена/учреждена законом государства-участника, для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением КПИ?

5.3. Функции структуры

Обратимся теперь к функциям структуры, которые заключаются в поощрении, защите и мониторинге. Эти три функции имеют отличительные особенности и состоят из собственного набора мероприятий. Однако, три функции дополняют и даже в определенной степени дублируют друг друга, так что они не могут рассматриваться как категории, которые можно отделять друг от друга.

Два примера демонстрируют искусственность отделения функций.

1. Независимые механизмы внутри структуры могут побудить государств-участников подписать и ратифицировать Факультативный протокол к КПИ: это функция мониторинга. Механизмы могут затем распределять материал по процедуре подачи жалоб в соответствии с Факультативным протоколом: это поощрение. Механизмы могут помочь инвалидам ввести жалобы в Комитет ООН по правам инвалидов на рассмотрение и обеспечить последовательное исполнение решений Комитета со стороны государств-участников: это защита.
2. Независимые механизмы в составе структуры могут получать большое количество жалоб со стороны граждан по поводу предполагаемых серьезных или систематических нарушений КПИ: эта защита. После этого они могут принять решение о проведении общего расследования по поводу этих утверждений: это мониторинг. Опираясь на рекомендации по расследованию, они могут затем обеспечить обучение и информацию для политиков о том, как предотвратить злоупотребления в будущем: это поощрение.

5.3.1. Поощрение

Поощрение прав человека включает в себя как общие мероприятия по повышению просвещенности, которые направлены на привлечение внимания со стороны общественности, политиков и других заинтересованных сторон к правам человека, так и целевые мероприятия, направленные на достижение эффективной реализации права, ряда прав или документа по правам человека для общей или конкретной аудитории.

Деятельность, которую структура независимых механизмов может осуществлять для **поощрения** прав, установленных в КПИ включает в себя следующий, не исчерпывающий перечень:

1. Предоставлять политикам подробный анализ о правах и обязательствах, изложенным в КПИ;
2. Проводить обучение политиков по КПИ, в том числе, сотрудников координационных инстанций;
3. Взаимодействовать с правительственными ведомствами и помогать им вносить вопросы по правам инвалидов в их политику;
4. Предоставлять информацию об обязательствах государств-участников по отчетности и напоминать политикам о них;
5. Проводить обучение, которое обеспечит надлежащую поддержку по КПИ инвалидам в том, как достичь значимого участия в процессе формирования политики, укрепить возможности по самозащите и принимать меры по защите своих прав;
6. Обеспечить, чтобы образовательные системы включали тему инвалидности в программу образования в области прав человека. В том числе, содействовать школам в распространении КПИ в форматах и языках, включая язык жестов, доступных для детей-инвалидов и содействовать юридическим факультетам и институтам по правам человека в включении предмета по правам инвалидов в учебные программы, преподавание и научные исследования;
7. Проводить обучение для юристов и судей по применению КПИ, в целях создания правовых прецедентов или уточнения или усовершенствования законодательства;
8. Анализировать и распространять юриспруденцию (замечания общего порядка, заявления и решения) договорных органов ООН, в том числе Комитета ООН по правам инвалидов, в частности, переводить их на понятный для политиков и инвалидов язык, а также содействовать правительству в осуществлении рекомендаций или судебного исполнения, чтобы избежать новых обращений к договорным органам ООН;
9. Подготавливать и распространять материалы по процедуре подачи жалоб, в соответствии с Факультативным протоколом к КПИ, а также по процедуре подачи жалоб в рамках других существующих правовых документов, и
10. Организовать кампанию и другие мероприятия по повышению просвещенности в области КПИ в средствах массовой информации.

Мероприятия по поощрению имеют важное значение для обеспечения того, чтобы концептуальные сдвиги, изложенные в КПИ, в том числе социальная модель инвалидности и подход к инвалидности, основанный на соблюдении прав человека, были поняты и эффективно внедрены в масштабах всего общества. Другие органы внутри правительства, в дополнение к организациям гражданского общества, должны быть вовлечены в деятельность по поощрению. Статья 8 КПИ, например, обязывает государств-участников проводить мероприятия по повышению просвещенности и распространять материалы по КПИ. В отличие от защиты и мониторинга, мероприятия по поощрению могут осуществляться различными субъектами, в том числе государственными органами, и им не нужно иметь эксклюзивную роль и ответственность, которую несут независимые механизмы в составе структуры. Чтобы избежать дублирования и обеспечить последовательность действий по поощрению, структура должна проанализировать и скоординировать осуществление мероприятий по повышению просвещенности, убедиться в том, что распространяемая информация является точной и, при необходимости, заполнить пробелы.



Вопрос 16: Какие мероприятия проводятся механизмами в составе структуры в целях поощрения прав инвалидов? Каким образом структура осуществляет координацию с другими органами (в том числе с государственными), которые осуществляют деятельность по поощрению и повышению просвещенности?

5.3.2. Защита

Защита прав человека включает в себя мероприятия, направленные на поддержание прав человека посредством квази-судебных полномочий (например, обработки индивидуальных жалоб и осуществления посреднической деятельности), деятельность по оказанию поддержки людям с тем, чтобы они могли отстаивать свои права в национальных судах (например, правовая помощь и содействие) и предоставление профессиональной помощи непосредственно национальным судам для оказания содействия в надлежащем отправлении правосудия. Таким образом, деятельность по защите включает в себя оказание помощи людям в подаче индивидуальных жалоб в национальные, региональные и международные органы или суды, а также оказание содействия правительству в разрешении проблем или нарушений прав человека.

Деятельность, которую могут осуществлять независимые механизмы в рамках структуры по **защите** прав КПИ включает в себя следующий, не исчерпывающий перечень:

1. Обеспечить наличие в той или иной форме (само- взаимно- или по запросу) защиты в сообществах и (если таковые существуют) в местах содержания под стражей, таких, как тюрьмы, психиатрические ведомства, детские дома и социальные учреждения;
2. Рассматривать индивидуальные жалобы о предполагаемых нарушениях КПИ, о которых сообщают инвалиды и, подготовить рекомендации для правительственных органов по соблюдению КПИ;
3. Осуществлять посредническую деятельность между политиками и инвалидами относительно применения КПИ;
4. Оказывать помощь инвалидам в национальных судах. Это можно сделать непосредственно с помощью независимых механизмов, таких, как канцелярия омбудсмана, или путем предоставления финансовой помощи в случаях, которые имеют стратегическое значение для установления правовых прецедентов, путем, например, выделения средств на оказание правовой помощи или на покрытие судебных издержек;
5. Лоббировать в правительстве с тем, чтобы те оказывали правовую помощь для того, чтобы инвалиды могли довести случаи предполагаемых нарушений КПИ до национальных судов. Юридическая помощь должна быть доступна людям, которым часто отказывается в доступе к правосудию: для тех, кто был лишен правоспособности, детей, лиц, лишенных свободы, или находящихся в специальных учреждениях, а также ближайших родственников умерших инвалидов;
6. Осуществлять предусмотренные законом действия в национальных судах от имени людей, которые предположительно пострадали от случаев нарушения КПИ;
7. Хранить *amicus curiae* (друг суда) сводки или вмешательства третьих сторон в целях предоставления национальным судам профессиональной помощи по вопросам прав и обязанностей, установленных КПИ и оказания помощи судам в отправлении надлежащего правосудия;
8. Помогать инвалидам вносить жалобы на рассмотрение региональных и международных органов и судов, в том числе в Комитет ООН по правам инвалидов;
9. Работать над проблемами и индивидуальными случаями, выявленными внутренними, а также региональными и международными механизмами надзора. К ним относятся органы, указанные в Статье 16(3) КПИ, Национальные превентивные механизмы, созданные в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП), Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), Комиссар по правам человека Совета Европы, Подкомитет ООН по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (ППП), Специальные докладчики ООН или рабочие группы, а также любые другие механизмы надзора; и
10. Обеспечить последовательное исполнение решений Комитета ООН по правам инвалидов, по индивидуальным жалобам на основе Факультативного протокола внутри государств-участников.

Государства-участники должны создать структуру, обладающую официальными полномочиями, с тем, чтобы независимые механизмы могли пользоваться своей квази-судебной властью. Независимые механизмы должны иметь право принимать жалобы от любого лица, и иметь доступ к необходимой информации для оценки представленных жалоб, а также подготовить рекомендации для правительства.

Ответственность за обеспечение защиты прав КПИ, как путем принятия мер по предупреждению нарушений Конвенции, так и путем создания эффективной судебной системы для применения санкций за такие нарушения, лежит на государстве-участнике.



Вопрос 17: Какие мероприятия проводятся механизмами в составе структуры направленные на защиту прав инвалидов?

5.3.3. Мониторинг

Мониторинг на национальном уровне за осуществлением международного договора по правам человека – это способ оценить, соответствуют ли национальное законодательство, политика и практика требованиям договора. Это способ определения эффективности мер, принятых правительством в попытке осуществить договор. Это способ призвать правительство к ответственности за принятые на себя обязательства по правам человека.

В процесс мониторинга входит сбор информации о ходе осуществления (см. Статью 31 КПИ, и см. выше раздел 4.1.7 руководящих принципов), содействие в устранении нарушений прав человека, а также оказание содействия государствам-участникам в сотрудничестве с международными механизмами по мониторингу. Мониторинг за осуществлением КПИ является серьезной задачей, Он требует целенаправленной, стратегической расстановки приоритетов.

Деятельность, которую могут осуществлять независимые механизмы в составе структуры по **мониторингу** за соблюдением прав КПИ включает в себя следующий, не исчерпывающий перечень:

1. Разработать стратегический план по мониторингу. В это входит: создание программ, имеющих временные рамки и определение ключевых правительственных ведомств, ответственных за реализацию прав, установленных Конвенцией. Стратегический план по мониторингу может быть разработан по темам (здравоохранение, образование, занятость и т.д.) или по конкретным группам инвалидов (женщин-инвалидов, этнических меньшинств, сельских жителей, и т.д.). Этот план должен принимать во внимание план правительства по осуществлению КПИ (см. раздел 4.1 настоящего руководства), однако стратегический план по мониторингу не должен ограничиваться его рамками.
2. Сотрудничать с коллегами в разных странах, с целью определения ряда основанных на правах человека показателей и критериев для оценки прогресса, достигнутого в процессе реализации прав, установленных в КПИ. Это должно дать возможность структуре осуществлять защиту интересов на правительственном уровне, определить области, где необходимы дополнительные усилия, и обратить внимание на дискриминацию по отношению к разным категориям инвалидов.
3. Дать оценку соответствия законодательства и политики с КПИ и/или подготовить рекомендаций по их согласованию с КПИ;
4. Наблюдать за практикой путем проведения и ведения исследований о жизненном опыте инвалидов.
5. Наблюдать за практикой выезжая на места, где проживают инвалиды, в том числе в сообщества и учреждения, где им предоставляют услуги (см. Статью 16(3) КПИ), или обеспечить связь с национальными органами надзора, в том числе с национальными превентивными механизмами, созданными в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток.
6. Направлять стратегию политиков и парламентариев.

7. Использовать судебную систему для документирования нарушений прав инвалидов. Многие инвалиды сталкиваются с препятствиями при подаче жалобы, в том числе из-за стигмы и дискриминации, отсутствия информации о своих правах и о том, как они могут реализовать свои права, отказа в правоспособности, и отказа в разумном приспособлении.
8. Проводить официальные расследования и общие расследования по проблемам серьезных или системных нарушений КПИ, а также подготовить рекомендации для правительства о том, как эти нарушения могут быть устранены и предотвращены в будущем.
9. Содействовать правительству в вовлечении инвалидов в разработку законов, политики и программ (см. Статью 4(3) КПИ).
10. Напоминать государству-участнику об его обязательстве представить вовремя свой доклад, как это предусмотрено Статьей 35(2) КПИ, и отвечать на вопросы Комитета ООН по правам инвалидов.
11. Проводить обучение и подготовить информацию для политиков о том, как подготовить доклад государства.
12. Создать возможность, с тем чтобы НПО могли координировать и разрабатывать «альтернативный доклад» для предоставления Комитету ООН по правам инвалидов, и в своем докладе в полном объеме охватить все категории инвалидов через их представительские организации.
13. Обеспечить последовательное исполнение итоговых замечаний Комитета ООН по правам инвалидов после представления доклада государства.
14. Содействовать правительству в укреплении защиты инвалидов путем подписания и ратификации Факультативного протокола к КПИ. Также, содействовать аналогичным действиям относительно существующих или будущих Факультативных протоколов к договорам.
15. В странах, которые ратифицировали Факультативный протокол к КПИ, ставить в известность Комитет ООН по правам инвалидов о случаях «серьезных или систематических нарушений», и предоставлять просьбу в комитет о проведении расследования (в соответствии со Статьей 6 Факультативного протокола).
16. Предоставить соответствующую и своевременную информацию полному спектру договорных органов ООН, Специальным докладчикам ООН и рабочим группам, органам Европейского союза, органам Совета Европы.
17. Участвовать в Конференции государств-участников (см. Статью 40 КПИ), и содействовать участникам конференции в сотрудничестве с коллегами из разных стран, для обсуждения проблем регионального значения в ходе осуществления.

Цель мониторинга за осуществлением КПИ заключается в обеспечении того, чтобы Конвенции служила во благо людям. Следовательно, независимые механизмы должны быть плюралистичными и способствовать тому, чтобы инвалиды и их представительские организации имели решающий голос в процессе мониторинга. Это также предусмотрено Статьей 33(3); более подробно об этих обязательствах изложено выше, в главе 3 руководящих принципов.

В

Вопрос 18: Какие виды деятельности осуществляются в рамках структуры и независимых механизмов для мониторинга за осуществлением КПИ?

В

Вопрос 19: Как представители гражданского общества, в том числе инвалиды и их представительские организации, участвуют в процессе мониторинга? Чем такое участие значимо?

5.4. Форма структуры

Рассмотрев три функции структуры, перейдем, в этом разделе, к рассмотрению различных форм, которые может иметь структура. Сначала мы рассмотрим Парижские принципы, поскольку Статья 33(2) ссылается на этот

документ. Затем, в разделе рассматриваются ее состав и плюрализм, участие гражданского общества, независимость, и, наконец, правовые основы независимой структуры.

5.4.1. Парижские принципы

Статья 33(2) обязывает государств-участников «принимать во внимание принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека». Из истории разработки Конвенции (см. выше раздел 2.3) становится ясно, что в этой формулировке закодированы «Парижские принципы», в которых изложены основные руководящие принципы по учреждению и укреплению национальных правозащитных учреждений (НПЗУ). НПЗУ является органом, учрежденным государством-участником для осуществления международных договоров по правам человека на национальном уровне. Специфика мандата НПЗУ отличается в разных странах, однако, в состав их деятельности может входить консультирование по вопросам прав человека, по вопросам законодательства, проведение расследований, распространение материалов, получение индивидуальных жалоб, проведение расследований и вмешательство в судебные дела. Примеры НПЗУ включают институты и комиссии по правам человека или органы омбудсмена.

Парижские принципы были установлены НПЗУ на их первом международном семинаре, состоявшемся в Париже и, были одобрены как (тогда) Комиссией ООН по правам человека, так и Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 году.⁵⁹ В дополнение к положениям о составе, компетенции и методах работы НПЗУ, Парижские принципы требуют, чтобы НПЗУ были независимы от правительства, представляли гражданское общество, и имели широкие полномочия в целях поощрения и защиты прав человека. Существует международная рейтинговая система НПЗУ. Тем учреждениям, которые полностью соответствуют Парижским принципам присваивается А-статус Международным координационным комитетом национальных правозащитных учреждений.⁶⁰ Эти учреждения имеют право голоса в рамках МТП и право слова в Совете ООН по правам человека.

5.4.2. Состав и плюрализм

В Статье 33(2) КПИ применяются Парижские принципы, в которых изложены обязательства внутренних органов, созданных с целью поощрения и защиты прав человека в целом, обязательства структуры, которая состоит из одного или нескольких независимых механизмов и обладает мандатом на поощрение, защиту и мониторинг за правами инвалидов. Таким образом, Парижские принципы нужно адаптировать в контексте КПИ.⁶¹

КПИ не предписывает точно, кто и что должны входить в состав структуры, предусмотренной Статьей 33(2). Использование термина «соответствующим образом» позволяет государствам-участникам проявить гибкость в определении количества и типа механизмов, которые необходимо включить в состав структуры для того, чтобы выполнять свой мандат, при условии, что структура и независимые механизмы соответствуют Парижским принципам. Как подробно описывается далее, это означает, что каждый из механизмов должен быть независим от правительства, а все механизмы, вместе взятые, должны соответствовать требованиям плюрализма. Один механизм в составе структуры должен быть назначен в качестве координатора. Это важно для

⁵⁹ Состав и гарантии независимости и плюрализма, Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134, 20 декабря 1993 года, <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

⁶⁰ См: <http://nhri.net/default.asp?PID=85&DID=0>.

⁶¹ Г. Беко и А. Хофманс, Конвенция ООН о правах инвалидов: Всеобъемлющий и комплексный подход к реализации прав инвалидов. Справочный документ, подготовленный для международной конференции «Рабочий форум по осуществлению Конвенции ООН о правах инвалидов» (Брюссель: Федеральная государственная служба социального обеспечения, 2010).

координации работы, созыва встреч, а также для того, чтобы избежать дублирования и обеспечить последовательность в подходе.

НПЗУ, которое соответствует необходимому требованию быть независимым, может быть включено в состав структуры в качестве одного из механизмов, однако, государства-участники должны знать, что само по себе (например, в случае, когда в составе структуры есть только один механизм) оно может не соответствовать необходимому требованию быть плюралистичным. MDAC рекомендует государствам-участникам поддерживать, укреплять, назначать или учреждать и другие органы, в дополнение к НПЗУ, для того, чтобы структура охватывала весь спектр мандата, изложенного в Статье 33(2). Ниже приводятся примеры некоторых из органов, которые могут быть включены в состав структуры:

- национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) – см. ниже;
- канцелярии омбудсмена;
- органы равенства;
- органы надзора (например, установленные в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток);
- организации инвалидов (организации состоящие из инвалидов). См. ниже раздел 5.4.3;
- организации по правам инвалидов (организации по защите инвалидов);
- организации инвалидов по вопросам прав ребенка, прав женщин и других групп, которые сталкиваются с многочисленными формами дискриминации;
- организации по правам человека;
- профсоюзы;
- университеты и исследовательские институты.

Что касается первого типа органов в этом списке, НПЗУ, в соответствии с Парижскими принципами, его состав и порядок назначения его членов «устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека».⁶² В соответствии с Парижскими принципами, они должны включать представителей:

- а. неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;
- б. различных философских и религиозных течений;
- в. университетов и квалифицированных экспертов;
- г. парламента;
- д. правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).»



Вопрос 20: Как обеспечивается плюрализм в структуре, предусмотренной Статьей 33(2)? Как был решен вопрос формирования состава?

⁶² Состав и гарантии независимости и плюрализма, Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134, 20 декабря 1993 года, по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>, Принцип 1.

5.4.3. Участие гражданского общества

Государства-участники должны тесно консультироваться и активно вовлекать инвалидов через их представительские организации в процесс создания структуры и определения того, какие механизмы нужно включить в ее состав. Организации инвалидов и для инвалидов должны также вовлекаться в процесс регулярной оценки этих механизмов.

Советуем читателям пролистать текст и прочитать главу 3 руководства, в которой подробно обсуждается Статья 33(3) КПИ. Это положение предусматривает участие гражданского общества, в частности инвалидов и представляющих их организаций, на всех этапах мониторинга. Эффективное участие в процессе мониторинга требует многообразных форм участия, и должно, среди прочего:

- Вовлекать инвалидов в качестве членов комиссии или членов правления органов, предусмотренных Статьей 33(2);
- Обеспечить, чтобы функцию мониторинга, в соответствии со Статьей 33(2), осуществлял независимый механизм (например, НПЗУ), а также некоторые из названных организаций инвалидов, и более широкие круги гражданского общества (организации лиц, этнических меньшинств, организации женщин и так далее);
- Вовлекать таких инвалидов в оценку политики, программ и законов;
- Оперативно проводить анализ всех законов или политики, которые не были разработаны в тесном сотрудничестве и при активном вовлечении инвалидов, что является нарушением Статьи 4(3) КПИ;
- Обеспечить наличие данных для обеспечения значимого участия в мониторинге; а также
- Вовлекать инвалидов в качестве наблюдателей, например, закрытых учреждений, как изложено в Статьей 16(3) КПИ.

5.4.1. Независимость

Как отмечалось выше, MDAC считает, что весь состав структуры должен соответствовать Парижскими принципами. Это означает, что каждый из механизмов в составе структуры должен быть независим. При этом не исключается возможность проведения дискуссий между гражданским обществом и правительством, например, посредством координационных инстанций. Тем не менее, структурой должны управлять исключительно субъекты, которые полностью независимы и плюралистичны.

Независимые механизмы должны быть финансово независимы, чтобы избежать какой-либо угрозы их функционированию в результате своих действий. В соответствии с Парижским принципам, НПЗУ:

должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.⁶³

Вопросы для подтверждения независимости могут быть следующими. Некоторые из этих вопросов в большей степени относятся к НПЗУ, чем, например, к организациями инвалидов, о чем указано в соответствующих местах. Этот список не исчерпывающий.

⁶³ Состав и гарантии независимости и плюрализма, там же, Принцип 2.

Применимо ко всем организациям механизма, в том числе к НПЗУ:

1. **Обнародовал ли каждый механизм свою структуру управления, цели и задачи, а также источники финансирования?** Это важный шаг на пути к обеспечению транспарентности. Механизмы должны создать систему для того, чтобы его доноры не могли оказывать необоснованное влияние на работу механизма.
2. **Имело ли место заявление со стороны членов каждого механизма о конфликте интересов?** Чтобы обеспечить беспристрастность и поддержать доверие к ним со стороны общественности, члены независимых механизмов должны информировать структуру о любых конфликтах интересов, которые они могут иметь в связи со своими полномочиями. Если это так, то они должны сделать заявления о конфликте интересов, которое должно быть опубликовано на веб-сайте этой структуры, и воздержаться от принятия решений по тем вопросам, где с их стороны присутствует конфликт интересов.
3. **Располагает ли каждый механизм ресурсами для выполнения своих основных функций?** Эти функции, подробно изложены в разделе 5.3 руководства. Без уделения достаточного финансирования со стороны правительства, структура будет не в состоянии выполнять свои функции, и, по определению, Конвенция не будет выполнена должным образом.
4. **Свободен ли каждый механизм от внешнего влияния в определении приоритетных статей своих расходов, и в разработке повестки дня?** Независимые механизмы в составе структуры не должны быть предметом необоснованного вмешательства со стороны правительства или государственных органов или других слоев гражданского общества, например, инстанций обеспечивающих услуги в области инвалидности или фармацевтической промышленности.
5. **Могут ли все механизмы нанимать и увольнять сотрудников без внешнего воздействия?** Независимые механизмы должны быть в состоянии нанимать своих сотрудников и определять свои собственные приоритеты, без разрешения или надзора со стороны правительства.
6. **Включено ли в бюджет структуры финансирование мероприятий по укреплению имеющихся возможностей гражданского общества?** Ресурсы необходимы для финансирования мероприятий по укреплению имеющихся возможностей, с тем, чтобы инвалиды и представляющие их организации – а это существенный элемент независимости от правительства – были способны в полном объеме участвовать в процессе мониторинга на равной основе с другими (см. раздел 3.2.3 руководящих принципов)

Применимо конкретно к НПЗУ:

7. **Определяет ли парламент (не правительство) бюджет НПЗУ в составе структуры?** Это является важным символом независимости, также как и обеспечение структурных гарантий независимости.
8. **Назначаются ли и освобождаются ли члены НПЗУ от занимаемых ими должностей согласно справедливой, объективной и четкой процедуре?** Важно обеспечить гарантии, чтобы члены могли быть избраны или переизбраны несмотря на тот факт, что их взгляды могут расходиться с интересами правительства. Желательно, чтобы членов назначал парламент, а не правительство, при активном участии организаций гражданского общества, которые должны иметь возможность назначать некоторых из них или, по крайней мере, принимать участие в процедуре отбора.
9. **Долгосрочен ли мандат НПЗУ?** Парижские принципы гласят, что «для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата».⁶⁴ Долгосрочные мандаты предпочтительны, поскольку они позволяют членам устранять коренные причины проблем, связанные с осуществлением КПИ и потому, что они избавляются от необходимости постоянно думать о своем повторном назначении.

⁶⁴ Состав и гарантии независимости и плюрализма, там же, Принцип 3.

Независимость является необходимым требованием ко всем независимым механизмам в составе структуры, однако, она применяется по-разному в зависимости от функций этих механизмов. Независимость не требуется для осуществления деятельности по поощрению КПИ. Деятельность по поощрению включает в себя информационно-просветительские мероприятия, которые, в соответствии со Статьей 8 КПИ, являются обязательством государства, и могут осуществляться широким кругом участников, некоторые из которых могут и не быть независимыми в том смысле, в каком предусмотрено Парижскими принципами. В отличие от этого, независимость имеет существенное значение для защиты и мониторинга за осуществлением КПИ, так как эти функции могут и часто ставят действия правительства под вопрос.



Вопрос 21: Каким образом механизмы в составе структуры, предусмотренной Статьей 33(2), продемонстрировали свою независимость?

Глава 6. Контрольный перечень вопросов по эффективному осуществлению Статьи 33 КПИ

Статья 33(1) – учреждение

В

Вопрос 1: Имело ли место официальное назначение государством-участником одной или нескольких инстанций в правительстве в качестве контактного звена по вопросам, касающимся осуществления КПИ? Был ли учрежден координационный механизм для содействия координации на всех уровнях в правительстве? Была ли передана информация об этом гражданскому обществу?

Статья 33(1) – функции

В

Вопрос 2: Какие действия осуществляются координационной инстанцией (-ями) по повышению просвещенности о КПИ в обществе?

В

Вопрос 3: Какие меры принимает государство-участник для обеспечения эффективной координации на всех уровнях и по всему правительству по вопросам, касающимся осуществления КПИ?

В

Вопрос 4: Каким образом координационная инстанция тесно консультируется с инвалидами и активно их вовлекает в вопросы, касающиеся осуществления КПИ?

В

Вопрос 5: Был ли проведен базовый анализ на момент ратификации КПИ? Был ли он разработан при участии гражданского общества, в том числе инвалидов и представляющих их организаций, и была ли он доступен им?

В

Вопрос 6: Был ли разработан план по осуществлению КПИ? Был ли он разработан при участии гражданского общества, в том числе, инвалидов и представляющих их организаций, и был ли он доступен им?

В

Вопрос 7: Каким образом государство-участник производит сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные? Каким образом обеспечивается доступ к этой информации и ее доступность представителям правительства и гражданского общества, в частности инвалидам и их представительским организациям?

В

Вопрос 8: Как координационная инстанция (-ции) поддерживает эффективный диалог с Комитетом ООН по правам инвалидов и другими международными органами по мониторингу за соблюдением договоров?

В

Вопрос 9: Какие действия осуществляет координационная инстанция для обеспечения того, чтобы инвалиды и их представительские организации принимали участие в процессе подготовки докладов Комитету КПИ?

Статья 33(1) – форма и структура

- В** **Вопрос 10:** Где в правительстве была назначена ведущая координационная инстанция? Где были ли назначены дополнительные координационные инстанции?
- В** **Вопрос 11:** Обладает ли ведущий координатор полномочиями для координации действий по осуществлению КПИ на национальном, региональном и местном уровнях?
- В** **Вопрос 12:** Как много людей (в эквиваленте полной занятости) были назначены для работы в координационной инстанции (-ях)? Насколько это количество адекватно?
- В** **Вопрос 13:** Какие мероприятия по укреплению имеющихся возможностей проводятся для лиц, работающих в координационных инстанциях, с целью обеспечить, чтобы они составили комплексное представление о КПИ и ее системы ценностей, а также внутренних законах и политике в области инвалидности? Проводилось ли обучение сотрудников координационной инстанции инвалидами?
- В** **Вопрос 14:** Какие финансовые ресурсы были выделены координационной инстанции на цели осуществления КПИ? В состоянии ли координационная инстанция (-ии) выполнять свой мандат при таком финансировании?

Article 33(2) – учреждение

- В** **Вопрос 15:** Была ли структура, включающая один или несколько независимых механизмов назначена/учреждена законом государства-участника, для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением КПИ?

Article 33(2) – функции

- В** **Вопрос 16:** Какие мероприятия проводятся механизмами в составе структуры в целях поощрения прав инвалидов? Каким образом структура осуществляет координацию с другими органами (в том числе с государственными), которые осуществляют деятельность по поощрению и повышению просвещенности?
- В** **Вопрос 17:** Какие мероприятия проводятся механизмами в составе структуры направленные на защиту прав инвалидов?
- В** **Вопрос 18:** Какие виды деятельности осуществляются в рамках структуры и независимых механизмов для мониторинга за осуществлением КПИ?
- В** **Вопрос 19:** Как представители гражданского общества, в том числе инвалиды и их представительские организации, участвуют в процессе мониторинга? Чем такое участие значимо?

Article 33(2) – форма и структура

- В** **Вопрос 20:** Как обеспечивается плюрализм в структуре, предусмотренной Статьей 33(2)? Как был решен вопрос формирования состава?
- В** **Вопрос 21:** Каким образом механизмы в составе структуры, предусмотренной Статьей 33(2), продемонстрировали свою независимость?

Глава 7. Глоссарий терминологии и список аббревиатур

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ): Глобально согласованный документ, который устанавливает гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права. ВДПЧ была принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, после Второй мировой войны, и все государства-члены ООН согласились придерживаться ее. Хотя ВДПЧ была разработана в качестве необязывающего документа, с течением времени некоторые из его положений стали обязательными для государств через международное обычное право.

Государство-участник (множественное число государства-участники): Когда государство или организация по региональной интеграции ратифицирует пакт, конвенцию или договор, оно берет на себя юридическое обязательство выполнять положения, изложенные в документе и становится государством-участником этого документа. В рамках настоящего руководства, «государство-участник» относится к государствам-участникам КПИ.

Гражданское общество: Гражданское общество состоит из гражданских и общественных организаций и представляет собой третий сектор общества, который отличается от государственного и частного секторов. Здоровое гражданское общество формирует основу функционирования демократии и требует непринудительных коллективных действий в интересах социального развития и общественных интересах. Участие гражданского общества лежит в центре КПИ, и в процесс участия гражданского общества в мониторинге за осуществлением КПИ должны быть вовлечены инвалиды и их представительские организации, а также все неправительственные организации или частные лица, стремящиеся поощрять, защищать или наблюдать за осуществлением КПИ.

Доступность: Статья 9 КПИ обязывает государств-участников принимать ряд мер по обеспечению того, чтобы инвалиды могли жить самостоятельно и в полной мере участвовать в жизни своих сообществ. В том числе, в разработке, распространении и мониторинге за осуществлением минимальных стандартов и руководящих принципов по обеспечению доступности государственных услуг и объектов; проведению обучения по проблемам доступности; обеспечению доступных вывесок и предоставлению помощников (проводников, тцецов, переводчиков) в общественных местах, обеспечению доступа для инвалидов к новым информационным и коммуникационным технологиям, а также для содействия проектированию, разработке, производству и распространению доступных информационно-коммуникационных технологий.

Защита: Защита включает в себя широкий спектр действий, которые отдельные лица или группы могут предпринять посредством речи, письма или действий, с целью воздействовать на формирование и осуществление политики и программ, обеспечения прав, получения услуг, или воздействовать на распределение государственных ресурсов. Защита может быть предоставлена равными по уровню людьми, гражданами, предоставляться в форме профессиональной или юридической защиты, и может быть осуществлена от своего имени или от имени других.

Защита прав человека: Государство-участник договора о правах человека имеет обязанность защищать права человека. Это означает, что оно должно защищать всех, в том числе инвалидов, от злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов, таких, как бизнес сектор, медицинские учреждения, учреждения или другие частные организации или физические лица. Защита предусмотрена Статьей

33(2) как деятельность, осуществляемая структурой. Защита прав человека включает в себя мероприятия, направленные на защиту прав человека посредством квази-судебных полномочий (например, обработки индивидуальных жалоб и посреднической деятельности), деятельности по оказанию поддержки людям в отстаивании своих прав в национальных судах (например, правовой помощи и содействия) и предоставления экспертной помощи непосредственно национальным судам для оказания содействия в надлежащем отправлении правосудия. Таким образом, деятельность по защите включает в себя оказание помощи людям в подаче индивидуальных жалоб в национальные, региональные и международные органы или суды, а также оказание содействия правительству в устранении проблем или нарушений в области прав человека.

Инвалидность: В преамбуле к КПИ инвалидность описывается как «эволюционирующее понятие», которое 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.» Статья 1 КПИ продолжает толкование и устанавливает, что «к инвалидам 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».

Комиссар по правам человека, Совет Европы: Лицо, назначенное в качестве независимого учреждения в рамках Совета Европы, которое способствует повышению просвещенности о правах человека и уважению прав человека в государствах-членах Совета Европы.

Координационная инстанция: Статья 33(1) КПИ обязывает государств-участников назначить одну или несколько инстанций в правительстве, курирующих вопросы, связанные с осуществлением настоящей Конвенции. См. главу 4 данного руководства для обсуждения координационных инстанций, предусмотренных Статьей 33(1).

Координационный механизм: Статья 33(1) КПИ обязывает государств-участников должным образом изучить возможность учреждения в правительстве координационного механизма для содействия действиям по горизонтали и по вертикали в правительстве, необходимым для полного и эффективного осуществления КПИ. См. главу 4 настоящих руководящих принципов для обсуждения координационного механизма, предусмотренного Статьей 33(1).

Лица с интеллектуальной инвалидностью: Интеллектуальная инвалидность в целом означает иметь больше трудностей, чем большинство лиц с интеллектуальным и адаптивным функционированием из-за долговременного условия, которое присутствует с рождения или с возраста до восемнадцати лет. Люди с этим ярлыком, могут испытывать больше трудностей в осуществлении повседневной деятельности, такой как общение и взаимодействие с другими людьми, управление деньгами, ведение хозяйства и забота о себе. Хотя термин «интеллектуальная инвалидность» технически отличается от термина «инвалидность вследствие порока развития» эти термины часто используются как синонимы.

Лица с психо-социальной инвалидностью: Лица с психо-социальной инвалидностью – это люди с нарушениями психического здоровья, и/или те, которые идентифицируются как ‘потребители психического здоровья,’ ‘жертвы психиатрии,’ или ‘сумасшедшие.’ Это не взаимоисключающие группы. Права лиц с психической инвалидностью защищаются КПИ (см. Статью 1 КПИ).

Мониторинг за соблюдением прав человека: Мониторинг за осуществлением международных договоров о правах человека – это способ оценить, соответствует ли национальное законодательство, политика

и практика обязательствам, изложенным в договоре. Это способ определить эффективность мер, принятых правительством в попытке осуществить договор. Это способ призвать правительство к ответственности за соблюдение своих обязательств по правам человека. Мониторинг включает в себя сбор информации о ходе осуществления (см. Статью 31 КПИ, и см. выше раздел 4.1.7 руководящих принципов), призыв остановить, устранить и предотвратить нарушения прав человека. Это также способ содействовать государствам-участникам в сотрудничестве с международными механизмами по мониторингу.

Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ): Организация, созданная государством для поощрения и защиты прав человека на национальном уровне. В соответствии с Парижскими принципами, НПЗУ должно быть независимым от правительства и представлять интересы гражданского общества, а также иметь широкие полномочия в целях поощрения и защиты прав человека. Конкретный мандат НПЗУ отличается в различных юрисдикциях, однако, деятельность, которую они осуществляют, включает в себя обеспечение руководства по вопросам прав человека для органов правительства, консультирование по вопросам законодательства, проведении расследований, распространение материалов, рассмотрение индивидуальных жалоб, и вмешательство в судебные дела.

Независимый механизм: Статья 33(2) КПИ обязывает государств-участников назначить или учредить у себя структуру, включающую один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением CPRD. См. главу 5 данного руководства для обсуждения структуры и независимых механизмов в ее составе, предусмотренных Статьей 33(1).

Общение: В соответствии со Статьей 2 КПИ, в котором изложены ключевые определения Конвенции, общение «включает использование языков, текстов, азбуки Брайля, тактильного общения, крупного шрифта, доступных мультимедийных средств, равно как печатных материалов, аудиосредств, обычного языка, чтецов, а также усиливающих и альтернативных методов, способов и форматов общения, включая доступную информационно-коммуникационную технологию». Статья 2 также гласит: язык «включает речевые и жестовые языки и другие формы неречевых языков».

Парижские принципы: Статья 33(2) обязывает государств-участников «принимать во внимание принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений для защиты и поощрения прав человека». Эти принципы, на которые ссылаются как на «Парижские принципы», устанавливают основные руководящие принципы по учреждению и укреплению национальных правозащитных учреждений (НПЗУ). См. главу 5 настоящих руководящих принципов для обсуждения обязательств государств-участников в связи со Статьей 33(2).

Поощрение прав человека: Поощрение прав человека включает в себя как общие мероприятия по повышению просвещенности, которые направлены на привлечение внимания со стороны общественности, политиков и других заинтересованных сторон к правам человека, так и целевые мероприятия, направленные на достижение эффективной реализации права, ряда прав или документа по правам человека для общей или конкретной аудитории.

Разумное приспособление: Статья 2 КПИ определяет «разумное приспособление» как «внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод». См. главу 3 данного руководства для информации о разумном приспособлении.

Структура: Статья 33(2) КПИ обязывает государств-участников назначить или учредить у себя структуру, включающую один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за

осуществлением CPRD. См. главу 5 данного руководства для обсуждения структуры, предусмотренной Статьей 33(1).

Уважение прав человека: Обязательство уважать права человека означает, что государства не должны вмешиваться в осуществление и реализацию прав людей. Они должны воздерживаться от любых действий, которые нарушают права человека. Они также должны отменить законы, политику и практику, которые противоречат правам человека.

Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ): УВКПЧ – это служба Секретариата Организации Объединенных Наций, базирующаяся в Женеве, обладающая мандатом на поощрение и защиту прав человека. В рамках ООН, она осуществляет деятельность по исследованию, образованию, общественной информации и защите в области прав человека.

Стандартные правила ООН по обеспечению равных возможностей для инвалидов (Стандартные правила): Стандартные правила были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 году и представляют собой моральное и политическое обязательство со стороны правительств по принятию мер в целях достижения равных прав для инвалидов. Его 22 правила охватывают все аспекты жизни инвалидов и служат основой для разработки политики, а также технического и экономического сотрудничества.

Список аббревиатур

КПИ	Конвенция ООН о правах инвалидов
Комитет КПИ	Комитет ООН по правам инвалидов
ОИ	Организации Инвалидов
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
MDAC	Центр защиты лиц с психической инвалидностью
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
НПО	Неправительственные организации
НПЗУ	Национальное правозащитное учреждение
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
ФПКПП	Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток
ФП-КПИ	Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах инвалидов

Глава 8. Дополнительные ресурсы

Книги и главы из книг

Оддни Арнардоттир и Жерар Куинн (редакторы), Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов: Перспективы европейских и скандинавских стран (Лейден: Мартинус Нийхофф, 2009).

Федерико Флейшман, «Роль гражданского общества в мониторинге за правами человека инвалидов», в *Национальных механизмах по мониторингу за осуществлением Конвенции о правах инвалидов* (Д.Ф. Мехико 2008), 141-152, по адресу: www.nhri.net/2008/0805_libro_discapacidad.pdf.

Габор Гомбош и Амита Дханда, Катализируя самозащиту: Эксперимент в Индии (Пуна: Бапу Траст, 2009).

Оливер Льюис и Пенелопа Манро, «Вовлечение гражданского общества в разработку закона о психическом здоровье и политических реформах» в области охраны психического здоровья и прав человека, под ред. М. Дадли, Д. Силов, Ф. Гейл (Оксфорд: Оксфорд Университи Пресс, предстоящий выпуск, 2011).

Оливер Льюис, «Выразительная, образовательная и проактивная роль прав человека: Анализ Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов.» В Б. Мак-Шерри и П. Уэллер (редакторы), *Переосмысление закона о психическом здоровье, основанного на соблюдении прав* (Оксфорд: Харт Паблишинг, 2010), 97-128.

Джанет Ньюман, «Совместное управление: политика партнерства» в *Модернизации управления, Новый труд, Политика и Общество* (Лондон: Сейдж, 2001).

Бернадетт Мак-Шерри (редактор), *Международные тенденции в законах о психическом здоровье: Закон в контексте, Специальный выпуск* (Федерейшн Пресс: 2008).

Журналы

Готье де Беко «Статья 33(2) Конвенции ООН о правах инвалидов. Еще одна роль национальных правозащитных учреждений?» *Нидерланды, Ежеквартальник по правам человека* 29 (1) (2011): 84-106.

Арлин Кантер (редактор), «Специальный выпуск, симпозиум: Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов» *Сиракузы, Журнал международного права и торговли*, 34 (весна 2007).

Майкл Стайн и Джанет Лорд, «Мониторинг Конвенции о правах инвалидов: Инновации, упущенные возможности, и потенциал на будущее», *Ежеквартальник по правам человека* 32 (2010): 691-730.

Веб-Сайты

Ежедневные записи по переговорам КПИ, 23 августа 2004 года, по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart25.htm>; <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6amnestyda25.doc>.

Доклады Группы высокого уровня по вопросам инвалидности по КПИ ООН, по адресу веб-сайта Европейской Комиссии, Занятость, социальные вопросы и вовлечение: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=431&langId=en>.

Гарвардский проект по вопросам инвалидности, *Измените свою жизнь с помощью прав человека!* (Президент и стипендиаты Гарвардского колледжа 2008), по адресу: http://www.hpod.org/pdf/Change_Your_Life_With_Human_Rights.pdf.

Правам человека Да!, по адресу: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/hreduseries/TB6/index2.html>.

Инволв, по адресу: <http://www.involve.org.uk/>.

Партнеры для более эффективной политики: Руководство по мейнстримингу, по адресу: http://www.inclusion-europe.org/MMDP/EN/EN_Manual.pdf.

Веб-сайт UN Enable, Конвенция о правах инвалидов, по адресу: <http://www.un.org/disabilities/>.

Ценность+ Соотношение + Ресурсы, по адресу: <http://www.eu-patient.eu/Initiatives-Policy/Projects/EPF-led-EU-Projects/ValuePlus/Resources/Value-Resources/>.

Ценить людей: новая стратегия 21-го века для изучения проблем инвалидности, по адресу: <http://www.publications.doh.gov.uk/learningdisabilities/access/index.htm>.

Другие документы

Азиатско-Тихоокеанский форум, «Документ по проблемам инвалидности» (12-е ежегодное совещание Азиатско-Тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений, Сидней, Австралия, 24-27 сентября 2007 года).

Готье де Беко и Александр Хофманс, «Конвенция ООН о правах инвалидов: Всеобъемлющий и комплексный подход к реализации прав инвалидов» – исследование проводилось по заказу бельгийской федеральной государственной службы социального обеспечения (2011).

Агентство Европейского Союза по основным правам, доклад на тему «Право на участие в политической жизни для лиц с нарушениями психического здоровья и для лиц с интеллектуальной инвалидностью» – по адресу: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub-vote-disability_en.htm.

Томас Хаммарберг, «Заключение Коммисара по правам человека о национальных структурах для поощрения равенства» (Страсбург, 21 марта 2011 г.), по адресу: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1761031>.

Международный совет инвалидов, «Проект Статьи 25, Международные и национальные системы мониторинга и другие аспекты осуществления» (8 августа 2005 года) по адресу: www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6idcda25.doc.

Объединенный комитет по правам человека, «Конвенции ООН о правах инвалидов, первый доклад сессии 2008-09», HL документ 9, HC 93, (4 января 2009 года).

Национальные правозащитные учреждения, проект текста по мониторингу», 6-ая сессия Специального комитета (10 августа 2005 года), по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/documents/ahc6n-hrida25.doc>.

УВКПЧ, Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений («Парижские принципы»), приняты резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

УВКПЧ, Тематические исследования о структуре и роли национальных механизмов для осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов, A/HRC/13/29 22 (декабрь 2009), по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-29.pdf>.

УВКПЧ, Учебное пособие по мониторингу за правами человека, серия профессиональных тренингов № 7 (Организации Объединенных Наций, Женева и Нью-Йорк, 2011), по адресу: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf>.

Жерар Куинн, «НПЗУ и последующие шаги в рамках Конвенции ООН о правах человека инвалидов», девятнадцатая сессия ежегодного заседания Международного координационного комитета (МКК), пункт 13 повестки дня (Женева, 23 марта 2007 года).

Генеральная Ассамблея ООН, Стандартные правила по обеспечению равных возможностей для инвалидов, 20 декабря 1993 года, A/RES/48/96, по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>.

Совет ООН по правам человека, Тематическое исследование, проведенное Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросу о структуре и роли национальных механизмов для осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов, 22 декабря 2009 года/HRC/13/29, по адресу: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bbda5062.html>.

Университет Бристоля, «Мониторинг и осуществление Конвенции ООН о правах инвалидов в Великобритании: Роль правительства, Нормативные организации и организации гражданского общества» – доклад участников круглого стола, проведенного в Университете Бристоля (9 февраля 2009 года).

Куцал Есилкагит и Беренд Снайдерс, «Между беспристрастием и ответственностью: Органы равенства и практика независимости» – исследования проводились по заказу Экуинет, (декабрь 2008 года), по адресу: <http://www.equineteurope.org/331.html>.

Центр защиты лиц с психической инвалидностью

Центр защиты лиц с психической инвалидностью (MDAC) является международной организацией по правам человека, которая защищает права детей и взрослых с интеллектуальной и психо-социальной инвалидностью. MDAC использует закон для поощрения равенства и социальной интеграции посредством стратегического подхода к решению судебных споров, защиты интересов, научных исследований и мониторинга, а также укрепления имеющихся возможностей.

Наше видение – это мир равенства, где эмоциональные, психические различия и различия в обучении оцениваются в равной степени; где к присущей самостоятельности и к достоинству каждого человека оказывается полное уважение, и, где права человека для всех лиц реализуются без какой-либо дискриминации.

Совет попечителей	Майкл Бах (Канада) • Питер Бартлетт (Великобритания) • Фелисити Каллард (Великобритания) • Иван Физер (Сербия и Великобритания) • Роберт Кушен (США) • Анна Лоусон (Великобритания) • Габор Лиенер (Венгрия)
Исполнительный директор	Оливер Льюис
Персонал и консультанты	Нозми Кири Амбруш (Технический директор) • Наила Беван (Сотрудник по правовым вопросам) • Агнеш Часар (Помощник по вопросам защиты) • Эстер Чиллери (Финансовый и исполнительный помощник) • Ибоя Фабула (Сотрудник по финансовым вопросам) • Габор Гомбош (Старший сотрудник по вопросам защиты) • Шандор Гурбаи (Сотрудник по правовым вопросам) • Габор Халмаи (Помощник по программе) • Доротья Каршаи (Сотрудник по вопросам политики и защиты) • Зузана Ковалова (Сотрудник по правовым вопросам) • Лайош Лабоша (Помощник по правовым вопросам) • Ийонг Мбуен (Сотрудник по правовым вопросам) • Лисет Нельсон (Директор по вопросам, связанным с судебными процессами) • Наталья Саймон (Секретарь) • Андреа Спитальски (Сотрудник по правовым вопросам) • Оршоа Шювег (Уборщица) • Кэтрин Вандевер (Сотрудник по вопросам политики и защиты)
Наблюдатели по правовым вопросам	Дмитрий Бартенев, Санкт-Петербург, Россия • Анета Генова, София, Болгария (Болгарский комитет Хельсинки) • Зузана Дурайова, Барбора Ритичова и Марош Матиаско, Брно, Чешская Республика (Лига по правам человека)
Консультанты	Норберт Богнар (ИТ) • Иштван Феньвеши (публикации) • Гэвин Гарман (наблюдение в местах содержания под стражей) • Роберт Гордон (вопросы правоспособности) • Мэтс Джерсперсон (вопросы правоспособности) • Шаролта Козма (бухгалтер) • Мэт Кинтон (наблюдение в местах содержания под стражей) • Анна Нильсон (вопросы правоспособности) • Ясна Руссо (исследования) • Золтан Варади (веб-сайт)
Консультативно-правовая сеть	Питер Бартлетт (Канада и Великобритания, председатель) • Пол Боуэн (Великобритания) • Ира Бурмин (США) • Лука Клементс (Великобритания) • Йонко Грозев (Болгария) • Аарт Хендрикс (Нидерланды) • Роберт Кушен (США) • Оливье де Шуттер (Бельгия) • Лилла Фаркаш (Венгрия) • Ловорка Кусан (Хорватия) • Анна Лоусон (Великобритания) • Весселина Вандова (Болгария)
Волонтеры и стажеры за последний период	Герман Санчес Диас де Исла (Испания) • Оана Джорджиана Гирлеску (Румыния) • Ануна Айер (США) • Эстер Ньери Камау (Кения) • Диана Прайл (Великобритания) • Заруи Сароян (Армения) • Тесфахун Алемайеху Террефе (Эфиопия)

**Для дополнительной информации
свяжитесь с:**

Mental Disability Advocacy Center (MDAC)

H-1051 Budapest

Hercegprímás utca 11, Hungary

Telephone: +36 1 413 2730

Fax: +36 1 413 2739

Email: mdac@mdac.info

Website: www.mdac.info