



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
22 December 2009  
Russian  
Original: English

---

### Совет по правам человека

Тринадцатая сессия

Пункт 2 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций по правам

человека и доклады Управления Верховного

комиссара и Генерального секретаря

### **Тематическое исследование Управления Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций о структуре и роли национальных механизмов осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов**

#### *Резюме*

Настоящее исследование посвящено национальным механизмам осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов.

В главе II содержится краткий обзор Конвенции и ее состояния. В главе III представлен обзор механизмов и процедур мониторинга Конвенции на международном и национальном уровнях. Глава IV посвящена национальным механизмам осуществления и мониторинга Конвенции. В этой главе предметно показана тесная связь между содержащимися в договорах по правам человека концепциями осуществления и мониторинга, предлагаются структуры осуществления и мониторинга, предусмотренные в статье 33 Конвенции, и обсуждаются ключевые параметры и функции каждого из этих механизмов. На основе материалов, полученных для целей данного исследования, в настоящем докладе приводятся примеры, показывающие, как государства-участники реализуют статью 33 в национальных условиях. В главе V изложены выводы и рекомендации в отношении учреждения или назначения эффективных структур осуществления и мониторинга Конвенции на национальном уровне.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–4	3
II. Конвенция о правах инвалидов .....	5–9	3
III. Осуществление и мониторинг Конвенции .....	10–19	4
A. Международный уровень .....	13–14	5
B. Национальный уровень .....	15–19	5
IV. Статья 33 Конвенции: национальное осуществление и мониторинг .....	20–73	6
A. Курирующая инстанция (курирующие инстанции) .....	22–32	7
B. Координационные механизмы .....	33–36	9
C. Структура по мониторингу .....	37–68	10
D. Участие гражданского общества .....	69–73	18
V. Выводы и рекомендации .....	74–80	19

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен согласно резолюции 10/7 Совета по правам человека, озаглавленной "Права человека инвалидов: национальные механизмы поощрения и защиты прав человека инвалидов". В резолюции 10/7 Совет по правам человека постановил провести следующую интерактивную дискуссию по вопросу о правах инвалидов на своей тринадцатой сессии и заострить ее на структуре и роли национальных механизмов по осуществлению и мониторингу Конвенции о правах инвалидов (Конвенции).

2. В порядке поддержки этой дискуссии Совет попросил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) "подготовить исследование в целях повышения уровня информированности о структуре и роли национальных механизмов осуществления и мониторинга Конвенции о правах инвалидов в консультации с соответствующими заинтересованными сторонами, включая государства, региональные организации, организации гражданского общества, в том числе организации инвалидов, и национальные правозащитные учреждения".

3. В ходе консультаций, проведенных с заинтересованными сторонами в процессе подготовки настоящего исследования, УВКПЧ получило на момент написания данного доклада 95 письменных материалов от государств, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества, в том числе организации инвалидов, и независимых экспертов. Кроме того, 26 октября 2009 года в Женеве УВКПЧ организовало однодневную консультацию с открытым составом участников по теме этого исследования и принимало участие в профильных совещаниях экспертов и других совещаниях, проводившихся в течение года.

4. По своему содержанию исследование опирается на выводы и рекомендации, сформулированные по результатам процесса консультаций. Полные тексты всех полученных материалов и неофициальное резюме консультаций УВКПЧ имеются на вебсайте УВКПЧ<sup>1</sup>.

## II. Конвенция о правах инвалидов

5. Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию по правам инвалидов консенсусом в резолюции 61/106 13 декабря 2006 года. Конвенция и Факультативный протокол были открыты для подписания 30 марта 2007 года и вступили в силу 3 мая 2008 года после сдачи на хранение 20-й ратификационной грамоты. Факультативный протокол также вступил в силу в этот же день после сдачи на хранение 10-й ратификационной грамоты.

6. Конвенция о правах инвалидов является первым договором по правам человека, в котором всесторонним образом детализируются все права человека инвалидов и уточняются обязательства государств уважать, защищать и осуществлять эти права. Несмотря на право на защиту в соответствии со всеми договорами по правам человека согласно общему принципу равенства и недискриминации, инвалиды в целом оставались "невидимками" в системе прав человека и отсутствовали в правозащитном дискурсе. Таким образом, вступление в силу Конвенции заполняет серьезный пробел защиты в международном праве прав человека.

<sup>1</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/consultation26102009.htm>

7. Конвенция знаменует собой своего рода сдвиг парадигмы в отношении и подходах к инвалидам. Она закрепляет так называемую социальную модель, в которой инвалидность признается результатом "взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами"<sup>2</sup>. Исходя из этого, в статье 1 указывается, что цель Конвенции 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"<sup>3</sup>.

8. Конвенция подтверждает, что инвалиды пользуются в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни теми же правами человека, что и любой другой человек. В целях создания общей среды, благоприятной для реализации прав инвалидов, в Конвенцию также включены статьи о просветительно-воспитательной работе, доступности, ситуациях риска и чрезвычайных гуманитарных ситуациях, доступе к правосудию, индивидуальной мобильности, абилитации и реабилитации, а также статистике и сборе данных<sup>4</sup>.

9. На момент представления настоящего доклада 76 государств ратифицировали Конвенцию и 48 – Факультативный протокол, в то время как подписали их, соответственно, 143 государства и 87 государств<sup>5</sup>. Конвенция о правах инвалидов является первым договором о правах человека, который открыт для подтверждения или присоединения для организаций региональной интеграции. Конвенция подписана Европейским сообществом.

### III. Осуществление и мониторинг Конвенции

10. В соответствии со статьей 4 Конвенции государства, ратифицирующие Конвенцию, соглашаются поощрять и обеспечивать всемерное уважение всех прав человека и основных свобод всех инвалидов без какой бы то ни было дискриминации. Для этого государства-участники обязаны "принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в настоящей Конвенции"<sup>6</sup>. Таким образом, осуществление представляет собой процесс, в рамках которого государства-участники в пределах своей юрисдикции принимают меры по обеспечению реализации всех прав, закрепленных в данном договоре<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Пункт е) преамбулы к Конвенции.

<sup>3</sup> Обзор Конвенции см. *От социальной изоляции – к равенству: осуществление прав инвалидов* (HR/PUB/07/6), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), документ, опубликованный совместно с Департаментом по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) Организации Объединенных Наций и Межпарламентским союзом (МПС). Имеется на вебсайте <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducation.aspx>.

<sup>4</sup> ОНЧР, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Guidance for human rights monitors*, готовится к выпуску (2010 год).

<sup>5</sup> Информация о состоянии Конвенции и Факультативного протокола к ней имеется на вебсайтах <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/index.htm> и <http://www.un.org/disabilities/>.

<sup>6</sup> Статья 4, подпункт а) пункта 1.

<sup>7</sup> Всесторонний обзор правовых мер, необходимых для осуществления Конвенции по правам инвалидов, см. *Тематическое исследование Управления Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций в целях повышения уровня информированности о Конвенции о правах инвалидов* (A/HRC/10/48), имеющееся на вебсайте: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.48.pdf>.

11. Во всех договорах о правах человека обязательство об осуществлении тесно связано с элементом мониторинга. Мониторинг договоров о правах человека необходим для того, чтобы проанализировать, приняты ли и применяются ли меры в целях осуществления договора, а также для оценки их результатов и соответственно отслеживания хода осуществления. Механизмы мониторинга способствуют повышению подотчетности и в долгосрочном плане повышают способность участников договоров выполнять взятые обязательства.

12. В Конвенции о правах инвалидов предусмотрен мониторинг осуществления Конвенции как на международном, так и на национальном уровнях.

#### **A. Международный уровень**

13. На международном уровне Конвенция предусматривает осуществление мониторинга в рамках трех процедур. Во-первых, в Конвенции на тех же основаниях, что и в других договорах о правах человека, прописана процедура представления докладов. Государства и организации региональной интеграции, являющиеся сторонами Конвенции, обязуются периодически представлять доклады о мерах, принятых для осуществления ими своих обязательств по Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этом отношении.

14. Эти доклады рассматриваются международным комитетом независимых экспертов, а именно Комитетом по правам инвалидов. Этому комитету поручено рассматривать доклады участников Конвенции и выносить для них предложения и рекомендации в отношении более эффективного осуществления Конвенции. Кроме того, мониторинг осуществляется в рамках процедуры индивидуальных сообщений и процедуры расследования. Обе эти процедуры применяются при условии ратификации Факультативного протокола к Конвенции<sup>8</sup>.

#### **B. Национальный уровень**

15. На национальном уровне государства-участники в соответствии со статьей 33 Конвенции должны создать структуру, на которую возложены задачи по осуществлению и мониторингу Конвенции. Включение нормы с детальным описанием национальных структур осуществления и мониторинга и их функций на национальном уровне не имеет прецедента в практике договоров о правах человека, за исключением в определенной мере Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, согласно которому завершившие процесс ратификации государства должны создать национальный превентивный механизм<sup>9</sup>.

16. Концептуально в Конвенции функции осуществления и мониторинга разделены, и ответственность за них возлагается на различные инстанции.

---

<sup>8</sup> В соответствии с процедурой индивидуальных сообщений Комитет уполномочен принимать сообщения (жалобы) от лиц или групп лиц, заявляющих о нарушении Конвенции. В рамках процедуры расследования Комитет уполномочен расследовать заявления о серьезных или систематических нарушениях Конвенции.

<sup>9</sup> Дополнительную информацию о Факультативном протоколе к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания можно получить на веб-странице УВКПЧ по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

17. В пункте 1 статьи 33 выделяется аспект внутреннего осуществления с возложением ответственности на правительство. В целях избежания размывания ответственности в рамках государственных структур или нескоординированных действий Конвенция обязывает государства назначить в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением Конвенции, и изучить возможность учреждения координационного механизма.

18. С другой стороны, согласно пункту 2 статьи 33 государства-участники должны иметь или создать структуру для защиты, поощрения и мониторинга осуществления Конвенции. Концепция независимости имеет ключевое значение для этой структуры, которая должна включить независимый механизм, созданный и функционирующий на основе принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека (Парижских принципов)<sup>10</sup>.

19. В соответствии с пронизывающим всю Конвенцию принципом участия инвалидов в пункте 3 статьи 33 содержится положение о том, что гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс мониторинга и участвуют в нем.

#### **IV. Статья 33 Конвенции: национальное осуществление и мониторинг**

20. В связи с другими договорами о правах человека договорные органы в своих заключительных замечаниях и рекомендациях по докладам государств-участников или в замечаниях общего порядка нередко рассматривают вопросы, касающиеся осуществления и мониторинга соответствующих конвенций. В рекомендациях по вопросам осуществления зачастую подчеркивается необходимость создания или укрепления эффективно работающих национальных механизмов и учреждений для координации в рамках государственных учреждений и в отношениях между ними и гражданским обществом и строгого мониторинга осуществления, который должен быть встроен в механизм государственного управления на всех уровнях и в то же время [требует] независимого мониторинга национальными правозащитными учреждениями, НПО и другими структурами<sup>11</sup>.

21. Включение в Конвенцию о правах инвалидов положений о национальном осуществлении и мониторинге высоко оценивается в качестве меры по упрочению институциональных предпосылок, необходимых для обеспечения реализации Конвенции на внутригосударственном уровне<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Имеются на вебсайте <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

<sup>11</sup> См. Замечание общего порядка № 5 (2003) Комитета по правам ребенка об общих мерах по осуществлению Конвенции о правах ребенка (статьи 4 и 42 и пункт 6 статьи 44). См. также общую рекомендацию № 6 (1988) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин об эффективных национальных механизмах и информировании общественности.

<sup>12</sup> См. G. Quinn, "Resisting the 'temptation of elegance': can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socialise States to right behaviour?" в *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, O.M. Arnardóttir and G. Quinn, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

## А. Курирующая инстанция (курирующие инстанции)

22. Согласно Конвенции, в качестве первого элемента институциональной структуры, которую должны создать государства-участники, они назначают в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением Конвенции. Национальные курирующие инстанции по вопросам инвалидности уже созданы в правительствах большинства стран, в том числе как следствие осуществления Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов<sup>13</sup>. Собственно говоря, задачи осуществления пункта 1 статьи 33 могут потребовать пересмотра существующих структур, а не создания новых органов.

23. При всей не слишком высокой полезности попытки подробно описать национальные механизмы весьма сильно различающихся систем государственного управления следует принимать во внимание ряд важнейших общих соображений.

24. В целях эффективного осуществления Конвенции целесообразно, возможно, избрать двухуровневый подход и назначить курирующие инстанции в каждом государственном ведомстве/министерстве или в большинстве из них, предусмотрев также общую курирующую инстанцию в правительстве, которая бы отвечала за вопросы осуществления Конвенции.

25. Назначение курирующих инстанций по вопросам инвалидности на уровне государственных министерств отражает признание того, что для всемерного и эффективного осуществления Конвенции требуются усилия большинства, а может быть и всех министерств. Такие курирующие инстанции должны представлять соответствующие министерства в национальном координационном механизме, также предусмотренном в пункте 1 статьи 33. Их круг ведения должен включать деятельность по повышению информированности о Конвенции в рамках соответствующих министерств, участие в разработке плана действий по вопросам Конвенции и мониторинг и представление докладов о ходе осуществления в рамках их компетенции.

26. В то же время назначение в правительстве единой общей курирующей инстанции по вопросам Конвенции отражает необходимость обеспечения общей системы надзора и поощрения. С этой точки зрения актуальными представляются следующие соображения.

27. Во-первых, при выборе курирующей инстанции следует учесть закрепленный в Конвенции концептуальный сдвиг парадигмы в понимании понятия инвалидности – от медико-социального к правозащитному. В силу этого следует избегать назначения в качестве государственной курирующей инстанции министерства здравоохранения, равно как и создания в министерствах образования отделов специального образования, как это в настоящее время делается в рамках некоторых систем. Аналогичным образом следует внимательно проанализировать целесообразность создания курирующей инстанции в рамках министерств социального обеспечения и труда, отдавая предпочтение министерствам, отвечающим за вопросы юстиции и прав человека. Например, в Австралии функции объединенной курирующей инстанции по вопросам осуществления Конвенции возложены на Генеральную прокуратуру<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (резолюция 48/96 Генеральной Ассамблеи), имеются на вебсайте: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm>

<sup>14</sup> См. вебсайт правительства Австралии: [http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international\\_disability\\_issues.aspx](http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international_disability_issues.aspx).

28. Во-вторых, для осуществления Конвенции нужно задействовать высший уровень государственного управления. Идеально было бы разместить организационно курирующую инстанцию по вопросам Конвенции в самом сердце государственного управления, например в Канцелярии президента или премьер-министра или в секретариате кабинета министров. Ряд государств-участников уже внедряют этот подход в соответствии с собственной системой государственного управления. Например, в Южной Африке Управление по делам инвалидов создано при президенте страны, равно как и Управление по делам женщин и Управление по правам ребенка<sup>15</sup>. В Австралии парламентский секретарь по вопросам инвалидности подведомствен премьер-министру<sup>16</sup>. Невключение министров по делам инвалидов в состав кабинета министров может ослабить структуру курирующих инстанций.

29. В-третьих, круг ведения курирующей инстанции следует однозначно нацелить на разработку и координацию согласованной национальной политики по вопросам Конвенции. Ввиду этого курирующая инстанция должна поддерживать усилия правительств по вопросам, связанным с осуществлением Конвенции, и направлять их, представляя необходимую информацию и рекомендации, но, вероятно, не заниматься практическим осуществлением, оказывая услуги по поддержке инвалидов. Круг ведения курирующей инстанции может также включать координацию действий государственных органов по тематике Конвенции в вопросах представления докладов, мониторинга, просветительно-воспитательной работы и контактов с независимой структурой мониторинга, созданной согласно пункту 2 статьи 33 Конвенции. Кроме того, курирующая инстанция должна являться тем каналом, через который гражданское общество и организации инвалидов могут связываться с правительством по вопросам осуществления Конвенции.

30. В-четвертых, созданная в правительстве курирующая инстанция должна быть должным образом обеспечена техническим персоналом и ресурсами. Поэтому в некоторых случаях полезно порой сохранить структуру поддержки такой курирующей инстанции в системе крупных министерств для реализации эффекта масштаба<sup>17</sup>. В подобных случаях целесообразно, вероятно, специально подтвердить, что курирующая инстанция структурно независима от головного министерства<sup>18</sup>.

31. До настоящего времени официально назначать курирующие инстанции по вопросам Конвенции начали немногие государства, и, как, похоже, показывают некоторые ответы, полученные при подготовке настоящего исследования, такие функции "по умолчанию" относятся к числу задач, выполняемых существующими государственными координирующими структурами по делам инвалидов. Однако следует особо выделить передовую практику таких государств, как Гватемала или Словения, где официально назначены органы, выполняющие функции курирующих инстанций по вопросам Конвенции, а также практику та-

<sup>15</sup> См. вебсайт президента Южно-Африканской Республики: [http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international\\_disability\\_issues.aspx](http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international_disability_issues.aspx).

<sup>16</sup> См. вебсайт премьер-министра Австралии: [http://www.pm.gov.au/PM\\_Connect/Community\\_Cabinet](http://www.pm.gov.au/PM_Connect/Community_Cabinet)

<sup>17</sup> См. материал, представленный Новой Зеландией: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/NewZealand.doc>.

<sup>18</sup> См. материал, представленный Комиссией Соединенного Королевства по вопросам равенства и правам человека Объединенному комитету по правам человека: <http://www.equalityhumanrights.com/legislative-framework/human-rights-submissions/rights-of-disabled-people/submission-to-the-joint-committee-on-human-rights/>.



ких государств, как Испания, где официально пересмотрен круг ведения существующих структур с включением конкретной функции курирующей инстанции<sup>19</sup>.

32. В дополнение к профильным курирующим инстанциям в соответствующих министерствах пункт 1 статьи 33 следует распространять на государства с многоуровневой системой государственного управления, и таким образом курирующие инстанции по делам инвалидов могут назначаться на местном, региональном и национальном/федеральном уровнях.

## **В. Координационные механизмы**

33. Помимо учреждения курирующих инстанций положение пункта 1 статьи 33 также "обязывает государства должным образом изучать возможность учреждения или назначения в правительстве координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях".

34. В некоторых государствах уже созданы координационные механизмы по делам инвалидов, причем в ряде случаев еще до ратификации Конвенции. При всех имеющихся различиях в состав координационных комитетов обычно входят представители различных министерств или организаций инвалидов, а также других организаций гражданского общества, частного сектора и профсоюзов. Основное место в их круге ведения зачастую занимают вопросы разработки политики, поощрения диалога по проблемам инвалидов и информационно-воспитательной работы, а также аналогичные функции. Нередко эти комитеты имеют секретариат со штатом сотрудников и в ряде случаев функционируют в системе министерств социального обеспечения.

35. Как отмечается в некоторых полученных материалах, по мнению организации инвалидов, эффективность имеющихся координационных механизмов часто низка<sup>20</sup>. Действующие структуры чаще всего сталкиваются с такими, например, препятствиями, как недостаточно четко очерченный круг юридических полномочий, выделение недостаточных ресурсов для функционирования координационных механизмов, ограниченные масштабы привлечения инвалидов или исключение инвалидов определенных категорий<sup>21</sup>. К тому же законы о создании курирующих структур зачастую не проводятся в жизнь с помощью соответствующих норм и правил. В некоторых случаях это касается и координационных механизмов, учрежденных государствами после ратификации Конвенции, в результате чего такие структуры на деле не созданы или не функционируют.

36. Ратификация Конвенции открывает серьезные возможности для укрепления, по мере необходимости, существующих структур или для их создания. В тех случаях, когда в правительстве создается несколько курирующих инстан-

<sup>19</sup> См. материалы, представленные Гватемалой, Испанией и Словенией <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>.

<sup>20</sup> Материалы, представленные для настоящего исследования Международным союзом инвалидов, имеются на вебсайте: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/InternationalDisabilityAllianceDACRPDForum.doc>.

<sup>21</sup> См., например, South-North Center for Dialogue & Development, *Global Survey on Government Action on the Implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*, стр. 74 и 75, имеется на вебсайте: [http://www.escwa.un.org/divisions/sdd/news/GlobalSurvey\\_Report\\_Jan30\\_07\\_ReadOnly.pdf](http://www.escwa.un.org/divisions/sdd/news/GlobalSurvey_Report_Jan30_07_ReadOnly.pdf).

ций, представляется целесообразным, чтобы они принимали участие в работе координационного механизма. В идеальном варианте председателем данного механизма должен становиться руководитель курирующей инстанции в правительстве, в первую очередь отвечающий за осуществление Конвенции. Благодаря взаимодействию министерств и участию в работе этого механизма государственные ведомства в процессе деятельности и разработки политики смогут сконцентрировать внимание на тех областях, в которых они наиболее компетентны, избегать дублирования и оптимальным образом использовать ограниченные ресурсы.

### **С. Структура по мониторингу**

37. Согласно пункту 2 статьи 33 Конвенции, государства должны иметь или создать на национальном уровне структуру, включающую один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга осуществления Конвенции. В Конвенции уточняется, что при назначении или учреждении независимого механизма или независимых механизмов для включения в упомянутую структуру государства принимают во внимание Парижские принципы.

38. В статье 33 не устанавливается какая-либо единая организационная форма национальной структуры по мониторингу и государства-участники вправе определять надлежащий характер этой структуры в соответствии со своими политическими и организационными условиями. В числе возможных вариантов можно назвать наделение функцией мониторинга какого-либо отдельного учреждения, т.е. создание одного независимого механизма; создание структуры, включающей более одного независимого механизма; или создание структуры, включающей различные учреждения и, в частности, один или несколько независимых механизмов.

39. Соответствующие органы уже созданы в ряде государств. В других государствах для осуществления положений пункта 2 статьи 33 нужно создать новые органы или преобразовать имеющиеся структуры.

40. Как показывает опыт государств, которые, судя по полученным материалам, предприняли официальные шаги по практическому созданию структуры по мониторингу, этой функцией наделяется структура, включающая один, а не несколько органов. Однако это могут быть самые различные органы, например Германия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии назначили в качестве такой структуры имеющиеся национальные правозащитные учреждения; Испания назначила национальную федерацию организации инвалидов, а в Австрии был создан новый механизм – независимый комитет по мониторингу<sup>22</sup>.

41. Независимо от формы организации при создании структуры по мониторингу необходимо учесть три важнейших требования:

а) данная структура должна включать один или несколько независимых механизмов, принимающих во внимание Парижские принципы. Это отнюдь не означает, что в структуру должны включаться только учреждения, отвечающие Парижским принципам, но в структуру должен входить как минимум

---

<sup>22</sup> См. материалы, представленные Австрией, Германией, Испанией и Соединенным Королевством: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>.

один механизм, учрежденный и функционирующий на основе Парижских принципов<sup>23</sup>;

б) учрежденная или назначенная структуры должны иметь возможность адекватно выполнять свои полномочия для поощрения, защиты и мониторинга осуществления Конвенции. Другими словами, данная структура должна получить надлежащий мандат и институциональные возможности, требующиеся для эффективного осуществления ее функций;

с) гражданское общество, и особенно инвалиды и представляющие их организации, должны привлекаться к процессу мониторинга и в полной мере в нем участвовать.

42. Лишь несколько государств, представивших в письменном виде материалы для настоящего исследования, включили подробную информацию о данном процессе и принимаемых на национальном уровне мерах по учреждению или назначению структуры по мониторингу. Официальные шаги по назначению данной структуры были предприняты только в нескольких странах, например в Австрии, Германии, Испании и Соединенном Королевстве. С другой стороны, ряд государств, например Республика Корея, Мексика и Оман, указали, что на национальном уровне ведутся консультации для изучения имеющихся вариантов и подготовки рекомендаций относительно формата и роли такой структуры<sup>24</sup>.

## 1. Независимый механизм и Парижские принципы

43. В государствах, где проводились консультации, изучалась целесообразность использования существующих органов в качестве возможных компонентов структуры по мониторингу. Рассматривались, в частности, такие органы, как законодательные комитеты, национальные правозащитные учреждения, организации инвалидов, парламентские омбудсмены, национальные советы по вопросам инвалидности, государственные ведомства, занимающиеся вопросами обслуживания инвалидов, государственные ведомства, осуществляющие координацию политики по вопросам инвалидности, и другие.

44. Давая государствам право учитывать при учреждении таких структур специфику своего правового и административного устройства, положения пункта 2 статьи 33 закрепляют подотчетность государственных ведомств, требуя наличия независимых органов в создаваемой структуре. С этой точки зрения важным ориентиром при определении общих параметров данной структуры являются Парижские принципы, хотя при этом следует признать, что не все ее компоненты должны полностью соответствовать Парижским принципам.

45. В Парижских принципах выделяются четыре основных параметра, которые должны применяться в случае независимых механизмов согласно статье 33 Конвенции и которые должны прорабатываться на предмет применения в отношении всей структуры в целом:

а) полномочия и функции: национальное правозащитное учреждение и, в контексте статьи 33, учрежденный в соответствии с Конвенцией независи-

<sup>23</sup> Australian Human Rights Commission, paper on National human rights institutions and national implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with *Disabilities*, Sydney 2007, имеется на вебсайте: [http://www.hreoc.gov.au/disability\\_rights/convention/apf07.htm](http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/convention/apf07.htm).

<sup>24</sup> См. материалы Кореи, Мексики и Омана: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>.

мый механизм наделяются как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте. Круг функций включает: представление правительству докладов по вопросам прав человека; согласование национального законодательства, правил и практики с международными стандартами в области прав человека; содействие ратификации международных договоров по правам человека; участие в подготовке докладов государства договорным органам и комитетам Организации Объединенных Наций; сотрудничество с международными, региональными и национальными правозащитными учреждениями; содействие организации образования в области прав человека; и пропаганду и поощрение прав человека;

b) состав, гарантии независимости и плюрализм: независимость гарантируется с помощью: состава, который должен обеспечивать плюралистическое представительство общественных сил в стране; достаточного финансирования и инфраструктуры, не подлежащих финансовому контролю со стороны правительства; и оформления назначения официальным актом, в котором устанавливается мандат механизма;

c) методы работы: согласно Парижским принципам, национальное правозащитное учреждение и независимая структура, предусмотренная в статье 33, свободно рассматривают любые вопросы, относящиеся к сфере его/их ведения, которые поступили из любого источника, сочтенного им/ими приемлемым. Упомянуто также проведение консультаций с другими органами, занимающимися вопросами прав человека, и неправительственными организациями;

d) четвертый параметр касается статуса учреждений с квазисудебными полномочиями, имеющих право заслушивать и рассматривать жалобы и заявления. При осуществлении этих функций учреждения могут примирять стороны или выносить обязательные решения, заслушивать любые жалобы или заявления или направлять их другому компетентному органу, уведомлять стороны об имеющихся средствах правовой защиты и содействовать получению доступа к ним.

46. Исходя из этих критериев очевидно, что некоторые органы, рассматриваемые государствами на предмет создания структуры по мониторингу, не отвечают критериям назначения в качестве независимого механизма. Например, государственные комиссии, а также национальные центры по вопросам инвалидности, созданные в последнее время в некоторых странах, отпадают по соображениям гарантий независимости. Аналогичные опасения высказывались некоторыми национальными секретариатами по вопросам инвалидности, в состав руководящих органов которых входят представители государственных органов, а также национальными советами по вопросам инвалидности. По определению, неправительственные организации, как правило, в структурном отношении в большей степени не зависимы от органов исполнительной власти. Однако на практике степень независимости неправительственных организаций может различаться и обычно юридически не гарантируется.

47. Тем не менее, эти органы могут вносить существенный вклад в поощрение, защиту и мониторинг осуществления Конвенции и в индивидуальном качестве, и как составной элемент создаваемой структуры. В некоторых представленных материалах подробно освещаются возможности, открывающиеся благодаря сотрудничеству со структурой по мониторингу, так в одном из них указывается, что "одной из центральных задач в сфере компетенции по мониторингу осуществления Конвенции является сбор и координация материалов, полученных от других программ, и их анализ применительно к проблематике прав человека". Существует немало потенциальных возможностей для использова-

ния в работе структуры по мониторингу информации, собранной другими государственными учреждениями, обладающими компетенцией в областях, связанных с Конвенцией<sup>25</sup>.

## 2. Роль национальных правозащитных учреждений

48. Существующие национальные правозащитные учреждения в принципе могут назначаться в качестве независимого механизма, выполняющего функции, предусмотренные положениями пункта 2, и в самом деле высказывается мнение, что "в варианте "по умолчанию" мнения склоняются в пользу национальных учреждений, осуществляющих значительную часть работы при решении задач, предусмотренных в пункте 3 статьи 33"<sup>26</sup>.

В настоящее время во всем мире создано свыше 100 национальных правозащитных учреждений, 64 из которых аккредитованы при Международном координационном комитете национальных учреждений<sup>27</sup>. Несмотря на имеющиеся различия, большинство существующих правозащитных учреждений можно объединить в рамках трех обширных категорий: "комиссии по правам человека", "омбудсмены" и "учреждения".

49. Конвенция о правах инвалидов является первой конвенцией по правам человека, в которой прямо говорится о роли национальных правозащитных учреждений в деятельности по поощрению, защите и мониторингу осуществления договора на национальном уровне. Вместе с тем договорные органы по наблюдениям за осуществлением других договоров в области прав человека нередко интерпретируют общее обязательство принимать все меры, необходимые для осуществления договора, как включающее создание национального правозащитного учреждения<sup>28</sup>. Так, в частности, Комитет по правам ребенка опубликовал замечание общего порядка о роли независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка, в котором Комитет разъяснил, что он "считает, что создание подобных учреждений согласуется с обязательством, принятым на себя государствами-участниками при ратификации, а именно обеспечить осуществление Конвенции"<sup>29</sup> и что "роль национального правозащитного учреждения заключается в независимом наблюдении за выполнением государством своих обязательств и за достижением прогресса в

<sup>25</sup> Материал, представленный Бюро по правам человека в Швеции, стр. 43, имеется на вебсайте: [http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/SWEDEN\\_Equality\\_Ombudsmen.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/SWEDEN_Equality_Ombudsmen.pdf).

<sup>26</sup> G. Quinn, "The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. National institutions as key catalysts of change" in *National Monitoring Mechanisms on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, OHCHR, the National Human Rights Commission of Mexico and the Network of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights of the Americas, May 2008, p. 130, имеется на вебсайте: [http://www.nhri.net/2008/0805\\_libro\\_discapacidad.pdf](http://www.nhri.net/2008/0805_libro_discapacidad.pdf).

<sup>27</sup> См. [http://www.nhri.net/2009/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%202%20June%202009\\_final.pdf](http://www.nhri.net/2009/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%202%20June%202009_final.pdf).

<sup>28</sup> См., например: Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 17 (1993) о создании национальных институтов по содействию осуществлению Конвенции, и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 10 (1998) о роли национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав.

<sup>29</sup> Замечание общего порядка № 2 (2002), пункт 1.

области осуществления [Конвенции], а также в том, чтобы делать все возможное для обеспечения полноценного соблюдения прав детей"<sup>30</sup>.

50. Судя по полученным материалам, представляется, что государства-участники неплохо осведомлены о той роли, которую могут играть их национальные правозащитные учреждения в связи с защитой, поощрением и мониторингом осуществления Конвенции. Так, ряд национальных правозащитных учреждений имеют многолетний опыт работы по тематике, вытекающей из их широкого правозащитного мандата, причем зачастую на этапе, предшествующем ратификации Конвенции в соответствующих странах. В порядке примера можно отметить, что некоторые национальные комиссии по правам человека, например в Кении, Мексике, Нигерии, Того и Южной Африке, имеют курирующие инстанции или департаменты по правам инвалидов. Аналогичный опыт имеется у ряда омбудсменов, например в Гватемале, Перу, Сальвадоре и Эквадоре<sup>31</sup>.

51. Несмотря на такое широкое участие национальных правозащитных учреждений в деятельности по правам инвалидов, лишь несколько государств предприняли официальные шаги для назначения своих национальных правозащитных учреждений в качестве независимого механизма структуры по мониторингу. К числу позитивных примеров относятся Германия<sup>32</sup>, которая официально назначила в качестве независимого механизма Институт прав человека Германии, и Соединенное Королевство<sup>33</sup>, где в соответствии с пунктом 2 статьи 33 назначены Комиссия по вопросам равенства и правам человека и Шотландская комиссия по правам человека и Североирландская комиссия по правам человека в автономных администрациях. Другие государства, например Латвия, сообщили о том, что ими официально предпринимаются шаги в том же направлении<sup>34</sup>.

52. С другой стороны, в некоторых представленных материалах, похоже, подразумевается, что национальные правозащитные учреждения наделяются предусмотренными в Конвенции функциями поощрения, защиты и мониторинга без формального назначения. Естественно, национальным учреждениям, занимаясь правами инвалидов, не следует ожидать ратификации Конвенции. Однако официальное назначение может стать серьезной возможностью укрепить соответствующий орган и способствовать эффективному осуществлению им своих функций.

53. Процесс официального назначения национального правозащитного учреждения может включать, в частности, анализ адекватности мандата этого учреждения для целей статьи 33, и в некоторых случаях в процессе такой аналитической работы могут быть выявлены возможности для более полного соблюдения Парижских принципов. Так, например, в материале, представленном Швецией, отмечается, что нынешний мандат Омбудсмана по вопросам равенства ограничен по охвату, и высказывается предложение о его расширении<sup>35</sup>.

54. В других случаях при рассмотрении вопроса о том, как инвалиды участвуют в работе существующих национальных правозащитных учреждений, может быть выявлена необходимость пересмотра состава данного учреждения и

<sup>30</sup> Там же, пункт 25.

<sup>31</sup> См. представленные материалы на вебсайте: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

укрепления плюрализма. Например, после состоявшегося назначения Институт прав человека Германии расширил состав своего совета, включив в него организацию инвалидов<sup>36</sup>.

55. Кроме того, следует отметить, что назначение национального правозащитного учреждения в качестве независимого механизма, по всей вероятности, потребует внутренних структурных изменений и что почти всегда в таких случаях понадобятся дополнительные финансовые и кадровые ресурсы. Омбудсмен Азербайджана, Омбудсмен Гватемалы, Кенийская комиссия по правам человека и Комиссия по правам человека Новой Зеландии в представленных ими материалах особо выделяют организационные вопросы, а в ряде случаев высказывают опасения относительно возможных последствий назначения в связи с ограниченностью имеющихся ресурсов<sup>37</sup>.

56. В тех случаях, когда на национальном уровне нет органов, соответствующих Парижским принципам, следует подумать о создании такого учреждения. Например, в материале, представленном Нидерландами, указывается, что для решения задач, вытекающих из пункта 2 статьи 33, будет создано национальное правозащитное учреждение, соответствующее Парижским принципам<sup>38</sup>. Аналогичным образом, Австрийский независимый комитет по мониторингу Конвенции, опираясь на результаты проведенной им самооценки несоблюдения Парижских принципов, рекомендовал создать национальное правозащитное учреждение, соответствующее этим принципам<sup>39</sup>.

### 3. Форма организации

57. Как отмечалось выше, положения статьи 33 Конвенции не устанавливают какой-либо единой формы организации национальной структуры по мониторингу. Помимо назначения отдельного независимого механизма для осуществления функций в соответствии с пунктом 2 статьи 33 в Конвенции также предусмотрена возможность назначения, при необходимости, в рамках создаваемой структуры более чем одного независимого механизма, и, соответственно, государства на практике учреждают "механизм механизмов" для поощрения, защиты и мониторинга осуществления.

58. Эта возможность, как представляется, касается государств-участников с несколькими уровнями государственного управления, скажем, федеральных государств и аналогичных образований. Например, в Соединенном Королевстве, где действует система автономных исполнительных и законодательных органов власти в Шотландии и Северной Ирландии, в качестве независимых механизмов назначены учреждения, работающие как на уровне центрального государственного управления, так и в автономных администрациях<sup>40</sup>. В некоторых федеральных государствах, таких, как Аргентина и Мексика, уже учреждены омбудсмены или комиссии по правам человека на уровне штатов, которые в принципе могут назначаться в качестве независимого механизма. В Бельгии также

<sup>36</sup> Выступление главы национального органа по мониторингу Конвенции о правах инвалидов Валентина Айхеле, Институт прав человека Германии, на совещании, посвященном национальным органам, занимающимся вопросами осуществления и мониторинга, семинар, организованный Европейским центром фондов и Европейским форумом инвалидов, Брюссель, 28 октября 2009 года.

<sup>37</sup> См. представленные материалы на вебсайте: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>.

<sup>38</sup> См. [http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Netherlands\\_10909.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Netherlands_10909.doc).

<sup>39</sup> См. <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/AustrianMonitoringBody.pdf>.

<sup>40</sup> См. <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/UnitedKingdom061009.doc>.

проводятся консультации с регионами и коммунами на предмет назначения механизмов и определения создаваемой структуры на национальном и местном уровнях<sup>41</sup>.

59. С учетом конкретной конституционной структуры и других политических и географических особенностей государства независимый механизм федерального государства, вероятно, может учреждаться в виде либо единого федерального органа, либо системы, включающей несколько органов. Кроме того, решение о назначении может приниматься федеральным правительством и/или автономной администрацией в пределах ее территориальной юрисдикции и полномочий. В любом случае не следует забывать о том, что в конечном счете ответственность за осуществление договора лежит на государстве-участнике. Несмотря на различия между конвенциями, опыт создания или назначения в некоторых государствах с децентрализованной системой управления национальных превентивных механизмов согласно Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может послужить полезной основой для изучения адекватных подходов в рамках осуществления статьи 33<sup>42</sup>.

60. Представляется, что пункт 2 статьи 33 дает государствам возможность назначать несколько механизмов с разделением функций по тематическому признаку, с тем чтобы "иметь возможность использовать плюрализм таких механизмов в зависимости от осуществляемой функции"<sup>43</sup>. В Северной Ирландии Комиссия по вопросам равенства и Комиссия по правам человека были назначены совместно в качестве механизмов, входящих в структуру по мониторингу<sup>44</sup>. С одной стороны, очевидно, что сфера действия Конвенции выходит за рамки борьбы с дискриминацией; с другой стороны, представляется, что опыт, накопленный Комиссией по вопросам равенства в области поощрения и обеспечения применения законодательства по борьбе с дискриминацией по соображениям инвалидности, имеет ключевое значение для эффективного осуществления мандата по поощрению, защите и мониторингу, которым наделяется создаваемая структура.

61. Как указывается в некоторых представленных материалах, в контексте такой структуры, помимо центральных функций национального правозащитного учреждения, существенную роль может играть и целый ряд других органов. Например, в материале, представленном Новой Зеландией, подчеркивается роль Уполномоченного по вопросам здравоохранения и инвалидности, Омбудсмена, Уполномоченного по делам детей и Комиссии по психическому здоровью<sup>45</sup>.

#### 4. Защита, поощрение и мониторинг осуществления

62. Помимо учета Парижских принципов в вопросах статуса и функционирования независимого механизма, структура по мониторингу для эффективного осуществления своих функций в соответствии с Конвенцией должна также иметь адекватный мандат.

<sup>41</sup> См. [http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Belgium\\_260809.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Belgium_260809.doc).

<sup>42</sup> См. Ассоциация по предупреждению пыток, *Руководство по учреждению и назначению национальных механизмов*, имеется на вебсайте: [http://www.apt.ch/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=102&Itemid=59](http://www.apt.ch/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=102&Itemid=59).

<sup>43</sup> См. сноску 26, стр. 129.

<sup>44</sup> См. <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/UnitedKingdom061009.doc>.

<sup>45</sup> См. <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/NewZealand.doc>.



63. Хотя в заголовке статьи 33 используется термин "мониторинг", важно отметить, что в пункте 2 фактически говорится о государствах, учреждающих структуру для "поощрения, защиты и мониторинга" осуществления Конвенции и Факультативного протокола к ней. Анализ деятельности, которую можно отнести к этим трем общим разделам, может помочь государствам-участникам при принятии решения в отношении формы организации данной структуры и при выявлении возможностей для укрепления институционального потенциала.

64. Работа по поощрению осуществления Конвенции включает широкий диапазон видов деятельности. Такая деятельность должна включать не только просветительно-воспитательную работу, о которой говорится в статье 8 Конвенции, но и служить выражением более стратегического участия в поощрении осуществления Конвенции. Например, такая деятельность может включать проверку на предмет соответствия действующему национальному законодательству, правилам и практике, а также проработку законопроектов и других предложений на предмет соответствия требованиям Конвенции и предоставление технической консультативной помощи государственным органам и другим учреждениям в вопросах понимания и применения Конвенции, в том числе на основе замечаний и рекомендаций и замечаний общего порядка Комитета по правам инвалидов.

65. Оценки воздействия на права человека как инструмент измерения влияния политики или других мер вмешательства на права человека могут оказаться особенно полезными для правительств при решении вопроса о том, какие меры избрать в целях поощрения осуществления Конвенции<sup>46</sup>. В порядке справки следует отметить, что некоторые договорные органы рекомендовали государствам-участникам проводить оценки воздействия на права человека в связи с их договорными обязательствами. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал, чтобы оценка воздействия на права человека "являлась составной частью любого разрабатываемого закона или выдвигаемой политической инициативы"<sup>47</sup>.

66. Защита в соответствии с Конвенцией может охватывать широкий круг различных видов деятельности от рассмотрения и изучения индивидуальных и коллективных жалоб и передачи дел в суд до проведения расследований и подготовки докладов.

67. К мониторингу осуществления Конвенции можно подойти с самых разных точек зрения. С одной стороны, эта задача может решаться на основе анализа того, был ли за определенное время достигнут прогресс в осуществлении прав или же положение не изменилось или ухудшилось. Разработка показателей и критериев является особенно эффективным методом мониторинга осуществления, в частности в вопросах поступательного осуществления экономических, социальных и культурных прав в рамках Конвенции<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> См. доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека об осуществлении экономических, социальных и культурных прав (E/2009/90), пункты 35–38.

<sup>47</sup> Заключительные замечания по докладу Соединенного Королевства, E/C.12/1/Add.19, пункт 33; см. также заключительные замечания Комитета по правам ребенка по докладу Нидерландов, CRC/C/15/Add.114, пункт 13.

<sup>48</sup> УВКПЧ добились серьезного прогресса в разработке концептуальной основы качественных и количественных показателей в области прав человека и подготовило ряд докладов по этому вопросу. См., например, HRI/MC/2006/7 и HRI/MC/2008/3.

68. Другой подход, нередко применяемый многими правозащитными учреждениями, предусматривает мониторинг нарушений прав человека, при этом обычно применяется метод подборки или регистрации жалоб, заявляемых предполагаемыми жертвами в соответствующие судебные или квазисудебные механизмы рассмотрения жалоб. С учетом специфических препятствий, с которыми традиционно сталкиваются инвалиды, пытаясь получить доступ к правосудию, эти данные следует увязывать с информацией о нарушениях из других источников, таких, как организации гражданского общества и организации инвалидов, участвующие в работе созданной структуры.

## **D. Участие гражданского общества**

69. Как предусматривает пункт 3 статьи 33, гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс наблюдения и участвуют в нем. Это положение дополнительно уточняет закрепленный в статье 3 Конвенции общий принцип участия инвалидов и предусмотренное в пункте 3 статьи 4 Конвенции общее обязательство тесно консультироваться с инвалидами и активно привлекать их через представляющие их организации при разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление Конвенции, и в рамках всех других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов.

70. Положение о привлечении инвалидов распространяется на все части статьи 33, а не только на процесс мониторинга. В этом смысле при проведении консультаций об учреждении структуры по мониторингу естественно следует привлекать организации, представляющие инвалидов.

71. Как представляется, положения пункта 3 статьи 33 охватывают как прямое участие инвалидов в процессе мониторинга, так и их не прямое участие через представляющие их организации. Прямое участие инвалидов в процессе мониторинга может, например, осуществляться в форме участия экспертов-инвалидов в работе структуры по мониторингу. В некоторых национальных правозащитных учреждениях инвалиды являются уполномоченными или входят в состав руководящих органов.

72. В то же время следует отметить положения, требующие обеспечения вовлечения в процесс мониторинга организаций, представляющих интересы инвалидов. Рекомендуется проводить открытую дискуссию с организациями инвалидов в целях выявления критериев, в соответствии с которыми можно считать, что организации представляют таких лиц. Целый ряд консультаций, проведенных с организациями инвалидов, свидетельствует о том, что явно предпочтительным является вариант национальных головных организаций<sup>49</sup>.

73. Следует должным образом изучить потенциальную возможность того, чтобы и национальные правозащитные учреждения, и организации инвалидов выполняли функции соответственно независимого механизма и органа, участвующего в работе структуры по мониторингу.

---

<sup>49</sup> Неофициальный доклад о консультациях УВКПЧ по вопросу о национальных структурах для осуществления и мониторинга Конвенции, проведенных 26 октября 2009 года, имеется на вебсайте: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/ReportConsultation26102009.doc>.

## V. Выводы и рекомендации

74. Конвенция о правах инвалидов является первым договором, в котором содержатся конкретные положения в отношении ее осуществления и мониторинга на национальном уровне.

75. Учреждение или назначение в соответствии со статьей 33 адекватных структур для осуществления и мониторинга позволит активнее осуществлять Конвенцию на национальном уровне. Мониторинг особенно необходим для оценки принятия и эффективной реализации мер и их реального эффекта.

76. Конвенция разграничивает осуществление Конвенции и защиту, поощрение и мониторинг ее осуществления. Если за осуществление отвечают правительства, то для защиты, поощрения и мониторинга нужно, чтобы на первый план вышли национальные органы, созданные в соответствии с Парижскими принципами, и чтобы обеспечивалось участие инвалидов и представляющих их организаций. В соответствии с Конвенцией какой-либо один орган не должен наделяться этими двумя функциями.

77. Государственные ведомства, отвечающие за осуществление Конвенции, должны иметь в своем распоряжении эффективные институциональные механизмы, включающие систему курирующих инстанций и координационную структуру.

78. Важнейшими необходимыми условиями создания эффективной структуры по мониторингу является обширный мандат, независимость, плюралистический состав и адекватные ресурсы. Все аспекты таких необходимых условий уточняются в Парижских принципах. Национальные правозащитные учреждения, созданные на основе Парижских принципов, естественным образом составляют ядро структуры по мониторингу на национальном уровне.

79. При осуществлении статьи 33 Конвенции государства должны реализовывать возможность учреждения органов, соответствующих Парижским принципам. В тех случаях, когда такие органы уже существуют, интересы осуществления статьи 33 могут потребовать укрепления их мандата и возможностей.

80. Необходимо, чтобы инвалиды и представляющие их организации участвовали в процессе мониторинга, а также в любых других затрагивающих их процессах принятия решений.