



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/10/48  
26 January 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Десятая 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 в целях повышения уровня  
информированности о Конвенции о правах инвалидов\* \*\***

---

\* Сноски распространяются только на том языке, на котором они были представлены.

\*\* Представлено с опозданием.

## Резюме

Настоящее исследование посвящено юридическим мерам, необходимым для ратификации и эффективного осуществления Конвенции о правах инвалидов.

В главе I поясняются шаги, которые государствам необходимо сделать как на национальном, так и международном уровнях с целью ратификации Конвенции, а также освещаются основные вопросы, которые следует рассмотреть в связи с оговорками и заявлениями в отношении Конвенции. В главе II определены меры, которые государства должны принять для осуществления Конвенции в рамках национальной правовой системы, и рассматриваются те области, в которых для обеспечения соблюдения потребуется принятие законодательства или поправок к нему. В докладе приводятся поясняющие примеры по таким областям, как равенство и недискриминация, доступность, правоспособность, свобода и безопасность, независимый образ жизни, образование и труд и занятость. В главе III проводится обзор основных элементов национальной системы мониторинга и осуществления, предусмотренной Конвенцией, и анализируются аспекты, в связи с которыми, возможно, потребуется принятие законодательства или поправок к нему. В главе IV изложены выводы и рекомендации, касающиеся ратификации и эффективного осуществления Конвенции о правах инвалидов.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1 - 3	4
I. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РАТИФИКАЦИИ .....	4 - 20	4 - 10
А. Международные меры, необходимые для ратификации .....	7 - 12	5 - 7
В. Национальные меры, необходимые для ратификации	13 - 17	7 - 9
С. Оговорки и заявления о толковании .....	18 - 20	9 - 10
II. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ .....	21 - 58	10 - 25
А. Включение Конвенции в правовую систему государств-участников .....	22 - 24	10 - 11
В. Место Конвенции в иерархии правовых систем государств-участников .....	25 - 27	12
С. Общие юридические обязательства .....	28 - 29	12 - 13
D. Меры по осуществлению .....	30 - 31	13 - 15
E. Содержание законодательных мер .....	32 - 56	15 - 25
F. Судебные меры .....	57 - 58	25
III. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО МОНИТОРИНГА ...	59 - 67	25 - 28
А. Инстанции и координационные механизмы на уровне правительства .....	60 - 63	26 - 27
В. Национальная структура по мониторингу .....	64 - 67	27 - 28
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	64 - 67	28 - 30

## Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 7/9 Совета по правам человека, озаглавленной "Права человека инвалидов". В этой резолюции Совет по правам человека постановил проводить ежегодно интерактивную дискуссию по вопросам прав инвалидов. Кроме того, Совет постановил провести первую такую дискуссию на своей десятой сессии с уделением особого внимания "юридическим мерам, имеющим важнейшее значение для ратификации и эффективного осуществления Конвенции, в том числе в вопросах равенства и недискриминации".
2. Для оказания поддержки этой дискуссии Совет просил Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) "...подготовить тематическое исследование в целях повышения уровня информированности о Конвенции и ее понимания с уделением особого внимания юридическим мерам, имеющим важнейшее значение для ратификации и эффективного осуществления Конвенции, таким, как относящиеся к вопросам равенства и недискриминации, в консультации с государствами, организациями гражданского общества, включая организации инвалидов, и национальными правозащитными учреждениями...".
3. В ходе подготовки этого тематического исследования УВКПЧ обратилось с просьбой о направлении письменных представлений к различным заинтересованным сторонам, включая государства, межправительственные организации, национальные правозащитные учреждения и неправительственные организации, в том числе организации инвалидов. Кроме того, 24 октября 2008 года в Женеве УВКПЧ организовало однодневные консультации открытого состава по теме исследования и приняло участие в соответствующих совещаниях экспертов и других совещаниях. Выводы и рекомендации, подготовленные по итогам процесса консультаций, были учтены в содержании исследования<sup>1</sup>.

### **I. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ РАТИФИКАЦИИ**

4. По состоянию на дату представления настоящего доклада 46 государств стали участниками Конвенции о правах инвалидов и 27 - Факультативного протокола к ней, в то время как число стран - сигнатариев обоих договоров составляет

---

<sup>1</sup> Information and contributions submitted for the study are available on the website of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/HRCResolution79.htm>.

соответственно 138 и 81<sup>2</sup>. Конвенция о правах инвалидов является первым договором в области прав человека, предусматривающим возможность участия в Конвенции, помимо государств, организаций региональной интеграции; предоставление такой возможности предусмотрено в статье 44. Европейское сообщество является одним из сигнатариев Конвенции.

5. Особенность настоящей Конвенции заключается не только в том, что переговоры по ней прошли в более сжатые сроки по сравнению с любой другой конвенцией в области прав человека, принятой за всю историю международного права, но и в оперативности ее ратификации государствами, в чем она уступает лишь Конвенции по правам ребенка<sup>3</sup>.

6. Для ратификации Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней государствам необходимо принять меры как на международном, так и на национальном уровнях.

#### **А. Международные меры, необходимые для ратификации**

7. Меры, принимаемые на международном уровне, заключаются в том, что государству, намеревающему стать участником Конвенции и Факультативного протокола к ней, необходимо в одной из форм, предписываемых Конвенцией, выразить свое согласие на обязательность договора. Статьей 43 предусматривается, что согласие на обязательность может быть выражено в рамках таких процедур, как ратификация, присоединение или подтверждение.

8. Ратификация заключается в сдаче государством оформленной на национальном уровне ратификационной грамоты<sup>4</sup> Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, являющемуся в соответствии со статьей 41 депозитарием Конвенции. Выражение согласия на обязательность путем ратификации представляет собой двухступенчатый

---

<sup>2</sup> Information on the status of the Convention and its Optional Protocol is available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/15.htm>.

<sup>3</sup> The Convention on the Rights of the Child was adopted by the General Assembly on 20 November 1989 and entered into force on 2 September 1990, after the deposit of its 20th ratification.

<sup>4</sup> “Instrument” means a document signed by the Head of State, Head of Government or Minister of Foreign Affairs which unambiguously conveys the intent of the Government on behalf of the State to consider itself bound by the Convention (and its Optional Protocol if it is the case).

процесс, поскольку он связан с необходимостью подписания Конвенции государством до сдачи ратификационной грамоты на хранение. Хотя акт подписания не означает, что государство становится участником договора, он требует от государства-сигнатария воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели<sup>5</sup>. С другой стороны, в результате сдачи акта о ратификации на хранение "государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора"<sup>6</sup>.

9. Присоединение заключается в сдаче депозитарию документа о присоединении на хранение и имеет аналогичные с ратификацией правовые последствия; вместе с тем в отличие от ратификации не требуется, чтобы присоединению предшествовало подписание. Термин "подтверждение" используется в качестве эквивалента термина "ратификация" в случае, когда международная организация выражает свое согласие на обязательность договора<sup>7</sup>.

10. Государство может принять решение ратифицировать как Конвенцию, так и Факультативный протокол к ней или только Конвенцию. Такое намерение необходимо отразить в оформленном и сданном государством на хранение документе.

11. Не следует смешивать проведение ратификации на международном уровне и проведение ратификации на национальном уровне, которая, возможно, требуется государству в соответствии с действующими внутренними конституционными положениями и практикой до заявления им на международном уровне своего согласия на обязательность. Ратификация, проводимая на национальном уровне, недостаточна для установления намерения государства принять на себя юридические обязательства на международном уровне, поэтому с этой целью на международном уровне также принимаются необходимые меры<sup>8</sup>.

12. После того как государство или другое образование, обладающее договороспособностью, выразило свое согласие на обязательность для него Конвенции путем совершения акта ратификации, присоединения или подтверждения, и когда данный договор вступает в силу для данного конкретного государства (в случае Конвенции о

---

<sup>5</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT), art. 18.

<sup>6</sup> VCLT, art. 2. para. 1 (b).

<sup>7</sup> *Treaty Reference Guide*, United Nations Office of Legal affairs, 1999, available at: <http://untreaty.un.org/ola-internet/Assistance/guide.pdf>.

<sup>8</sup> Ibid.

правах инвалидов, на тринадцатый день после сдачи на хранение ратификационной грамоты)<sup>9</sup>, это государство или образование становится участником Конвенции<sup>10</sup>. На этом этапе государство или образование оказывается связанным положениями договора в соответствии с международным правом.

## **В. Национальные меры, необходимые для ратификации**

13. Различные аспекты процесса, проходящего на национальном уровне до ратификации или присоединения на международном уровне, регулируются конституционным законом и практикой. Независимо от особенностей, существующих в отдельных странах, можно установить два подхода к проведению ратификации на национальном уровне, которые определяются ролью законодательной ветви власти.

14. В странах с континентальным правом ратификация проходит путем утверждения договора законодательной ветвью власти. После утверждения путем голосования акт о ратификации направляется исполнительной ветви для его объявления, опубликования и сдачи на хранение депозитарию договора. Во многих государствах - участниках Конвенции, представивших свои материалы для настоящего исследования, например в Аргентине, Венгрии, Испании, Мали, Нигере, Панаме, Хорватии, Чили и Эквадоре, ратификация Конвенции проходила путем принятия парламентом соответствующего закона; Мексика ратифицировала ее путем одобрения в одной из палат законодательного органа. С другой стороны, в большинстве стран с традициями англо-саксонского права, а также в других правовых системах ратификация Конвенции проходила путем принятия соответствующего акта исполнительной ветвью власти, а в случаях, когда парламент участвовал в этом процессе, его роль была консультативной. Например, в связи с ратификацией Конвенции решения исполнительной власти были приняты в Бангладеш, Новой Зеландии и Таиланде.

15. Несмотря на различия между двумя подходами и особенности национальных систем, национальные процессы ратификации открывают широкие возможности для повышения информированности и способствуют пониманию рассматриваемого договора.

16. Во-первых, государствам, рассматривающим вопрос о ратификации, приходится проводить пересмотр национального законодательства и политики на предмет обеспечения соблюдения Конвенции. В ряде представлений, полученных в рамках

---

<sup>9</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), art. 45, para. 2.

<sup>10</sup> VCLT, art. 2, para. 1 (g).

настоящего исследования, упоминается о проведении таких процессов до ратификации, при этом, как представляется, имеются существенные различия в их масштабе и глубине<sup>11</sup>. Представляет интерес принятая в некоторых государствах практика проведения анализа национальных интересов<sup>12</sup>, в ходе которого освещаются такие вопросы, как мотивы, побуждающие стать стороной данного договора, последствия получения статуса стороны в плане обязательств и расходов, вытекающих из ратификации Конвенции, и соответствующие вопросы осуществления, при этом проводится обзор уже действующих законодательных актов, а также анализ такого законодательства с точки зрения соблюдения. Анализ национальных интересов прилагается к предложению по ратификации в рамках национального процесса. Как отмечается в следующей главе, процесс пересмотра, предшествующий ратификации, может являться частью процесса, который продолжается на этапе осуществления и проводится с целью рассмотрения действующего и предлагаемого законодательства.

17. Во-вторых, по-видимому, опыт, накопленный государствами-участниками, проводившими надлежащие консультации до ратификации, позитивно сказывается на осуществлении Конвенции. Надлежащие консультации следует проводить на уровне государственных ведомств и агентств, а также, при необходимости, на уровне государства и территорий. Такие консультации должны способствовать более глубокому пониманию Конвенции, выяснению того, соответствуют ли Конвенции законы, стратегии и программы, и определению проблемных областей. К участию в таких национальных консультациях следует также привлекать заинтересованные стороны, не связанные с правительством, и в первую очередь гражданское общество и организации инвалидов. Полное и эффективное участие, а также включение инвалидов в жизнь общества является общим принципом Конвенции<sup>13</sup>, из которого также вытекают конкретные обязанности государств по проведению тесных консультаций и активному вовлечению инвалидов в разработку и осуществление касающихся их стратегий<sup>14</sup>. В представлениях, полученных в связи с настоящим исследованием, особо подчеркивается позитивное влияние подготовки официальных переводов и широкого распространения Конвенции на национальных языках, публичный характер начала процесса ратификации, доведения до общественности плана с указанием сроков и возможностей для проведения консультаций,

---

<sup>11</sup> Such as for example in the submissions of Nepal, New Zealand, Niger, Romania and Slovakia.

<sup>12</sup> Also referred to as *informes* or *dossiers*.

<sup>13</sup> CRPD, art. 3.

<sup>14</sup> CRPD, art. 4 (3).



а также поощрения гражданского общества и организаций инвалидов направлять предложения с изложением своих взглядов в отношении возможностей, последствий и проблем, связанных с ратификацией. Кроме того, следует также тщательно рассмотреть вопрос о необходимости поддержки участия в консультациях организаций инвалидов, включая оказание им финансовой поддержки. Выводы проведенного правительством анализа национальных интересов в конечном итоге следует доводить до сведения общественности.

### **С. Оговорки и заявления о толковании**

18. Некоторые государства, ратифицировавшие Конвенцию о правах инвалидов, попытались скорректировать применение этого договора с помощью заявлений о толковании или оговорок. В пункте 1 d) статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров термин "оговорка" определяется в качестве "одностороннего заявления в любой формулировке и под любым наименованием, сделанного государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству". Статьей 46 Конвенции о правах инвалидов допускается, чтобы участники заявляли оговорки при условии, что такие оговорки, не являются "несовместимыми с объектом и целью настоящей конвенции".

19. На данный момент оговорки к Конвенции сформулированы Маврикием, Мальтой, Польшей и Сальвадором, а несколько государств сделали "заявления" по поводу Конвенции. Следует отметить, что классификация, выбранная государствами с целью определения заявленных ими "оговорок" или "заявлений", не имеет юридической силы, а характер исключения определяется только его содержанием в соответствии со статьей 2 Венской конвенции. На время подготовки только в отношении оговорки, заявленной Сальвадором, было внесено официальное возражение правительства Австрии в связи с ее "общей и расплывчатой формулировкой"<sup>15</sup>.

20. Государствам, рассматривающим возможность оговорок к Конвенции или заявлений по ней, следует учитывать, что органы по контролю за соблюдением договоров последовательно выражали мнение о том, что оговорки сужают рамки защиты, устанавливаемые договорами<sup>16</sup>. Таким образом, договорные органы последовательно

---

<sup>15</sup> See footnote 2 above.

<sup>16</sup> HRI/MC/2005/5, para. 7.

стремились через посредство своих соответствующих механизмов ограничивать сферу действия существующих оговорок и поощрять отказ от них со стороны государств-участников<sup>17</sup>. Как ожидается, в ходе проведения периодического обзора докладов государств-участников, предусмотренных статьей 35 Конвенции, Комитет по правам инвалидов рассмотрит оговорки и заявления, внесенные государствами - участниками Конвенции.

## **II. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

21. Ратифицируя Конвенцию о правах инвалидов, в соответствии с международным правом, государство принимает на себя обязательство по ее осуществлению. Осуществление представляет собой процесс, в рамках которого государства-участники в пределах своей юрисдикции принимают меры по обеспечению осуществления всех прав, закрепленных в данном договоре.

### **A. Включение Конвенции в правовую систему государств-участников**

22. Не следует исходить из того, что после вступления Конвенции в силу для государства она автоматически становится частью его внутреннего законодательства. По вопросу о статусе договоров в рамках внутренней правовой системы существует два основных подхода, на основе которых государства характеризуются в качестве применяющих принцип "монизма" и принцип "дуализма". Эти два подхода определяются в зависимости от преобладания во взаимоотношениях между международным и внутренним правом<sup>18</sup> соответственно теории монизма или дуализма.

23. Например, в некоторых государствах - участниках Конвенции, в частности в Аргентине, Венгрии, Испании, Катаре, Коста-Рике, Мали, Нигере, Словении, Хорватии и Чили положения Конвенции имеют прямую юридическую силу в рамках национального законодательства и в принципе подлежат прямому применению в судах. В таких государствах международные соглашения, стороной которых является это государство, становятся частью внутреннего законодательства вследствие ратификации международного соглашения (подход, основанный на принципе монизма). С другой стороны, в так называемых дуалистических правовых системах международная и внутренняя правовые системы образуют две отдельные правовые сферы. В таких

---

<sup>17</sup> Ibid., para. 45.

<sup>18</sup> See A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, 2006), pp. 146 and 150.

странах договоры в области прав человека, стороной которых является государство, не имеют силы как таковые во внутренней правовой системе, а внутренняя правовая система должна быть адаптирована с целью включения договора во внутреннюю правовую систему. Хотя некоторые государства-участники приняли поправки к действующему законодательству с целью обеспечения соблюдения Конвенции, по всей видимости, принятые к настоящему времени меры не позволяют обеспечить прямого юридического действия Конвенции во внутреннем законодательстве<sup>19</sup>.

24. Договорные органы в области прав человека нередко рекомендовали включение договора во внутреннюю правовую систему в качестве меры, позволяющей полностью реализовать потенциал договора. Например, Комитет по правам человека, отмечая, что Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит прямого требования к государствам-участникам о включении Пакта во внутреннее право, также выразил свое мнение о том, что "гарантируемые в Пакте права могут быть лучше защищены в государствах, в которых Пакт автоматически или через соответствующую процедуру инкорпорации становится частью внутренней правовой системы, и предложил государствам-участникам провести такую инкорпорацию<sup>20</sup>. Сходные мнения выражались Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам: "имеющие обязательную юридическую силу международные стандарты в области прав человека должны иметь прямое и непосредственное применение во внутренней правовой системе" и "хотя Пакт формально не обязывает государства инкорпорировать содержащиеся в нем положения во внутреннее право, такой подход является желательным"<sup>21</sup>. Мнения, выражаемые в этих замечаниях общего порядка зачастую повторяются в ходе обсуждения периодических докладов государств-участников и включаются в заключительные замечания в качестве рекомендаций<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Full incorporation or transformation takes place by the adoption of an act to which the Convention is attached as a schedule.

<sup>20</sup> Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004) on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, para. 13.

<sup>21</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 8.

<sup>22</sup> See for example CCPR/C/IRL/CO/3, para. 6, or E/C.12/ALB/CO/1, paras. 15, 41 and 44.

## **В. Место Конвенции в иерархии правовых систем государств-участников**

25. Согласно представленной информации, в государствах, обеспечивающих прямое применение Конвенции, она была отнесена к различным уровням во внутренней иерархии законов. Например, Коста-Рика относит Конвенцию к надконституционному уровню, вследствие чего она имеет примат над национальной конституцией в тех аспектах, в которых ею признаются более широкие права или возможности защиты. В Аргентине парламенту был представлен законопроект, касающийся отнесения Конвенции к конституционному уровню по аналогии с другими договорами в области прав человека. Кроме того, в ряде государств, например в Мали, Мексике, Нигерии и Хорватии, международные договоры в области прав человека, участником которых является государство, рассматриваются в качестве стоящих над национальными законами.

26. Договорные органы в области прав человек неоднократно рассматривали вопрос о месте международных договоров по правам человека во внутренней правовой иерархии и предлагали внести ясность в отношении уровня конкретного договора. Государства, признавшие договоры по правам человека как имеющие конституционный статус, неизменно получали высокую оценку. Комитет по правам человека прямо отметил, что примат международных договоров в области прав человека даже над конституционными нормами "проистекает непосредственно из содержащегося в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров принципа, согласно которому государство-участник "не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Комитет отметил, что этот принцип "работает и на то, чтобы не дать государствам-участникам возможности ссылаться на положения конституционного права или других отраслей внутреннего права для оправдания несоблюдения или невыполнения обязательств по договору"<sup>23</sup>.

27. Оговорки, представленные государствами, в которых не признается примат Конвенции в случае противоречия между Конвенцией и конституционными или национальными законами, могут явиться причиной проблем с точки зрения соответствия статье 27 Венской конвенции.

## **С. Общие юридические обязательства**

28. В статье 4 Конвенции о правах инвалидов определена сфера общих юридических обязательств, принимаемых на себя государствами-участниками. В соответствии с ней государства обязуются "обеспечивать и поощрять полную реализацию всех прав человека

---

<sup>23</sup> Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 4.

и основных свобод всеми инвалидами без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности" и определяются общие рамки, в которых права, закрепленные в Конвенции, подлежат поощрению и защите. Государствам предписывается "воздерживаться от любых действий или методов, которые не согласуются" с Конвенцией и "принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в... Конвенции". Договорные органы, контролирующие осуществление других договоров в области прав человека, отмечали, что надлежащие меры по осуществлению обязательств в области прав человека могут включать в себя законодательные, юридические, административные, просветительские, финансовые и социальные меры<sup>24</sup>.

29. Предписывая государствам выполнять свои обязательства путем "принятия всех надлежащих мер"<sup>25</sup>, Конвенция о правах инвалидов базируется на широком и гибком подходе к осуществлению, который позволяет учитывать все правовые особенности каждого государства, в первую очередь статус договора во внутренней правовой системе, а также другие относящиеся к этому вопросу соображения. Независимо от такой гибкости используемые средства, с помощью которых обеспечивается осуществление Конвенции, должны иметь надлежащий характер для получения таких результатов, которые соответствуют выполнению обязательств государства-участника в полном объеме. В любом случае, согласно пункту 3 статьи 4, государствам предписывается проводить тесные консультации с инвалидами и обеспечивать их активное вовлечение по линии их организаций в разработку и осуществление законодательства и стратегий, направленных на осуществление Конвенции.

#### **D. Меры по осуществлению**

30. Один из основополагающих принципов международного права заключается в том, что государство - участник международного договора должно обеспечивать соответствие своего внутреннего права требованиям договора<sup>26</sup>. Из этого следует, что за редким исключением, когда внутреннее право гарантирует защиту прав и принципов,

---

<sup>24</sup> Ibid. or CESCR, general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant).

<sup>25</sup> CRPD, art. 4, para. 1 (a).

<sup>26</sup> See for example United Nations Department of Economic and Social Affairs, OHCHR and the Inter-Parliamentary Union, *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities* (Geneva, 2007), available at: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training14en.pdf>.

закрепленных в Конвенции, после ратификации государствам-участникам необходимо вносить во внутреннее право надлежащие изменения, с тем чтобы обеспечить его соответствие Конвенции<sup>27</sup>. Эта обязанность также относится к государствам, в которых Конвенция является частью внутреннего права, поскольку "сама по себе инкорпорация не избавляет от необходимости обеспечить, чтобы все соответствующие положения внутреннего законодательства, включая любые местные законы или нормы обычного права, были приведены в соответствие с Конвенцией"<sup>28</sup>, а также к государствам, в которых Конвенция имеет конституционный и более высокий статус. В соответствии с пунктом 1 b) статьи 4 Конвенции государства-участники обязаны "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". Один из первых шагов, которые государствам необходимо сделать с целью надлежащего осуществления Конвенции, заключается в проведении всеобъемлющего обзора национального законодательства и основ политики. Договорные органы неоднократно прямо рекомендовали государствам-участникам проведение такого пересмотра<sup>29</sup>, который должен проводиться со всей тщательностью, и чтобы "такой пересмотр не сводился лишь к постатейному разбору Конвенции, но предусматривал и более целостный подход к данному процессу, подчеркивающий взаимозависимость и неделимость прав человека"<sup>30</sup>.

31. Согласно информации, представленной для настоящего исследования, большое число государств - участников и сигнатариев Конвенции приступило к проведению на национальном уровне пересмотра законодательства на предмет обеспечения соблюдения, но масштабы и глубина такого пересмотра, как представляется, имеют существенные различия. Хотя лишь в немногих государствах-участниках такой пересмотр привел к принятию нового законодательства или поправок к имевшемуся законодательству, важно подчеркнуть, что с учетом сферы охвата Конвенции этот пересмотр должен иметь всеобъемлющий характер и распространяться на такие области права, которые выходят за

---

<sup>27</sup> Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 13.

<sup>28</sup> See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), para. 20.

<sup>29</sup> See for example CEDAW/C/NIC/CO/6, para. 8 and CCPR/C/79/Add.21, para. 18.

<sup>30</sup> Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5, para. 18.

пределы традиционной сферы охвата законодательства, касающегося инвалидов<sup>31</sup>. Следует отметить примеры надлежащей практики, применяемой некоторыми странами, которые провели пересмотр уголовных и гражданских законов, включая, например, законы, регулирующие такие вопросы, как доступность, выборы, миграция и право на гражданство, отравление правосудия, содержание под стражей и в тюремных учреждениях, страхование, образование, занятость, здоровье, психическое здоровье и проведение обязательной оценки состояния здоровья и лечения, опекунов и попечительство и правоспособность, правила в сфере социального и пенсионного обеспечения<sup>32</sup>. В соответствии с Конвенцией в таком обзоре необходимо обеспечивать участие организаций гражданского общества и в первую очередь организаций инвалидов. В некоторых случаях организации гражданского общества выражали особую озабоченность в связи с отсутствием инициативы со стороны государства-участника в плане проведения правовой реформы.

#### **Е. Содержание законодательных мер**

32. В мандате, предоставленном УВКПЧ в резолюции 7/9 Совета по правам человека, касающейся сферы охвата настоящего доклада, особое внимание обращено на такие юридические меры, которые имеют отношение к вопросам равенства и недискриминации с целью повышения "уровня информированности о Конвенции о правах инвалидов и ее понимания".

33. В любом случае следует отметить, что в Конвенции изложены обязательства, возлагаемые на государства-участники, в отношении гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Хотя в Конвенции не признается какое-либо новое право человека инвалидов, в ней вносится ясность в применение существующих прав в конкретных обстоятельствах, в которых находятся инвалиды.

34. В приводимых ниже разделах рассматриваются отдельные положения Конвенции с точки зрения юридических мер, которые, возможно, потребуются в этих областях для обеспечения соблюдения Конвенции. В связи с невозможностью полностью охватить все статьи, эти положения следует рассматривать в качестве поясняющих примеров реформ,

---

<sup>31</sup> By referring to the traditional scope of disability-related legislation, reference is made to legislation based on a medical understanding of disability and primarily focusing on areas of health, prevention of disability, rehabilitation and social welfare.

<sup>32</sup> See for example the Treaty National Interest Analysis conducted by Australia, available at: [www.austlii.edu.au/au/other/dfat/nia/2008/18.html](http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/nia/2008/18.html); or the one conducted by New Zealand, available at: <http://www.odi.govt.nz/documents/convention/2008-06-24-national-interest-analysis.doc>.

предписываемых Конвенцией. Отбор рассматриваемых положений в контексте настоящего исследования производился на основе материалов, представленных государствами, национальными правозащитными учреждениями, гражданским обществом и организациями инвалидов в ходе консультаций в процессе подготовки настоящего исследования. Приводимые рекомендации по проведению правовой реформы следует рассматривать в свете пункта 4 статьи 4 Конвенции, в котором ясно указывается, что Конвенция не подрывает и не заменяет нормы, которые в большей степени способствуют защите прав и которые, возможно, включены в национальное законодательство.

## **1. Определение инвалидности**

35. Конвенция затрагивает положение тех лиц, которые сталкиваются с барьерами на пути к участию во всех областях жизни, возникающими по причине нарушения здоровья, и которые вследствие этого не могут осуществлять свои основные права человека. Рассматривая инвалидность в качестве социального явления, Конвенция распространяется на лиц с нарушениями различного характера (физическими, сенсорными, психическими и интеллектуальными) и затрагивает различные типы барьеров (правовые, физические, связанные с отношением к чему-то и др.), с которыми лица, имеющие такие нарушения, могут столкнуться при осуществлении своих прав человека. В Конвенции поясняется, что к числу инвалидов как минимум 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"<sup>33</sup>.

36. Для полного и эффективного осуществления Конвенции крайне важно, чтобы определение инвалидности в национальном законодательстве отражало понимание инвалидности как социального явления. В связи с этим необходимо отказаться от определений, основанных на медицинских показаниях и сформулированных в зависимости от видов нарушений здоровья, или от определений, исходящих из понятия повседневной жизнедеятельности, в которых неспособность к такой деятельности увязана с нарушением здоровья. Кроме того, национальное законодательство в области инвалидности должно безоговорочно защищать всех инвалидов, включая лиц с психическими и интеллектуальными расстройствами.

---

<sup>33</sup> CRPD, art. 1.



## 2. Равенство и недискриминация

37. Равенство и недискриминация являются основными принципами, красной нитью проходящими по всему тексту Конвенции. Многочисленные ссылки на равенство и недискриминацию содержатся в различных частях Конвенции, включая преамбулу<sup>34</sup>, цель<sup>35</sup>, общие принципы<sup>36</sup> и общие обязательства<sup>37</sup> государств. В статье 5 признается право всех лиц на равенство перед законом и в рамках закона и право на равную защиту и равное пользование законом без всякой дискриминации. В пункте 2 статьи 5 содержится обязательство государств-участников, касающееся запрещения любой дискриминации по признаку инвалидности. В соответствии со статьей 2 Конвенции дискриминация по признаку инвалидности означает "любое различие, исключение или ограничение по принципу инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области... в том числе отказ в разумном приспособлении". Термин "разумное приспособление" определен в статье 2 Конвенции как "внесение... необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем" и которое должно рассматриваться в качестве меры, способствующей равенству<sup>38</sup>. В Конвенции также поясняется, что конкретные меры, которые могут потребоваться для поощрения равенства, не рассматриваются в качестве дискриминационных.

38. Имеющие широкую сферу применения пункты статьи 5 должны рассматриваться в сочетании с конкретными мерами, направленными на обеспечение недискриминации и равенства, которые сопровождают широкий круг прав, содержащихся в Конвенции, например в сфере брака, семьи, отцовства, материнства и личных отношений (статья 23), образования (статья 24), здоровья (статья 25), занятости (статья 27), жизненного уровня и социальной защиты (статья 28) и участия в политической и общественной жизни (статья 29).

---

<sup>34</sup> CRPD, preambular paras. (a), (b), (c), (e), (f), (h), (p), (r) and (x).

<sup>35</sup> CRPD, art. 1.

<sup>36</sup> CRPD, art. 3.

<sup>37</sup> CRPD, art. 4.

<sup>38</sup> See for reference background conference document prepared by the Department for Economic and Social Affairs, "The concept of reasonable accommodation in selected national disability legislation" (A/AC.265/2006/CRP.1), available at: [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7bkgrndra.htm).

39. Для эффективного осуществления права на равенство и недискриминацию в законодательство прежде всего необходимо включить общую гарантию равенства и запрета дискриминации по признаку инвалидности, которая должна применяться ко всем государственным и частным субъектам, действующим в данной стране. Такая гарантия распространяется на все формы дискриминации по признаку инвалидности и не ограничивается дискриминационным поведением в отношении инвалидов, вследствие чего в соответствии со статьей 5<sup>39</sup> лица, не являющиеся инвалидами, также имеют право на защиту: эта гарантия может применяться в отношении родителя, который осуществляет уход на ребенком-инвалидом и который подвергается дискриминации на рабочем месте по причине состояния своего ребенка. Во-вторых, законодательство должно предоставлять лицу разумное приспособление, обязательный характер которого должен быть четко определен. Например, обязанность предоставить разумное приспособление заключается в обязанности государственного или частного органа вносить модификации и изменения, которые необходимы инвалиду в контексте образования, поездок на транспорте, занятости или доступа к правосудию, с тем чтобы обеспечивать равный доступ этого лица к услуге или виду деятельности. Рекомендуется, чтобы обязанность по предоставлению приспособления была сформулирована в прямой форме, с тем чтобы не допускать исключений из предоставляемой защиты; и чтобы были определены факторы, на основе которых проводится оценка разумности приспособления<sup>40</sup>. В-третьих, в законодательстве об обеспечении равенства следует предусмотреть принятие позитивных мер, необходимых для поощрения де-факто равенства инвалидов. Такие меры могут быть либо временными, либо постоянными и не должны рассматриваться в качестве дискриминационных.

40. В Конвенции не выражается предпочтение конкретному типу законодательства, которое обеспечит осуществление права на равенство и недискриминацию по признаку инвалидности. Государства свободны выбирать такой подход, который в наибольшей степени соответствует их собственным правовым системам и особенностям, и могут принять всеобъемлющий закон о равенстве и недискриминации инвалидов, который бы наряду с этим регулировал такие сектора, как здравоохранение, образование и т.д.; или принять решение об отнесении инвалидности к числу других запрещенных в общем законодательстве признаков дискриминации, а затем приступить к интегрированию гарантий равенства и недискриминации в отраслевое законодательство.

---

<sup>39</sup> Sometimes referred to as “discrimination by association”, as in the jurisprudence of the European Court of Justice.

<sup>40</sup> Factors might include, for example, the size and resources of the entity involved and the cost of the required accommodation versus the expected impact.

### **3. Доступность**

41. Доступность признается Конвенцией не только в качестве общего принципа, но и оформлена в ней в виде отдельного положения. Согласно статье 9 доступная среда признается инструментом осуществления прав инвалидов на независимый образ жизни и всестороннее участие во всех сферах жизни, а государствам-участникам предписывается принимать надлежащие меры для обеспечения доступа к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, и к другим объектам, доступным для населения.

42. Для обеспечения эффективности законодательства по вопросу о доступности необходимо в первую очередь принять минимальные стандарты и руководящие принципы в отношении доступности услуг и объектов, открытых для населения. Такие стандарты и руководящие принципы должны иметь всеобъемлющий характер и охватывать различные типы барьеров, с которыми могут сталкиваться лица с различными нарушениями здоровья. В консультации с организациями инвалидов следует принимать положения в отношении как на вновь возводимые, так и существующие здания, а также сроков и характера мер, необходимых для постепенного обеспечения их соответствия.

### **4. Право на равную правовую защиту, правоспособность и принятие решений**

43. Статьей 12 Конвенции государствам-участникам предписывается предоставление инвалидам наравне с другими права на равную правовую защиту, обладание правоспособностью, включая дееспособность. В пунктах 3 и 4 статьи 12 государствам предписывается обеспечивать предоставление инвалидам доступа к поддержке, которая может потребоваться при реализации своей правоспособности, и принимать надлежащие и эффективные гарантии по предотвращению злоупотреблений в пользовании такой поддержкой. Следует особо подчеркнуть центральную роль этой статьи в структуре Конвенции и ее ценность как инструмента в обеспечении широкого круга других прав.

44. Уже в пункте 1 статьи 16 Международного пакта о гражданских и политических правах содержится требование о признании правоспособности инвалидов. Вместе с тем соблюдение норм, регулирующих выполнение обязательств, изложенных в пунктах 2, 3, 4 и 5 статьи 12 Конвенции о правах инвалидов, требует проведения тщательного пересмотра как гражданского, так и уголовного законодательств, определяющих элементы правоспособности.

45. В области гражданского права в рамках пересмотра реформы законодательства к числу приоритетных следует отнести законы, регулирующие лишение правоспособности и установление опеки. Действующее в настоящее время во многих странах законодательство позволяет лишать лиц правоспособности или объявлять их недееспособными на основании имеющихся у них нарушений психических, интеллектуальных или сенсорных способностей и передавать опекуну правоспособность действовать от имени этих лиц. Независимо от того, является ли наличие инвалидности прямым или косвенным основанием для объявления лица недееспособным, законодательство такого рода противоречит признанию правоспособности инвалидов, закрепленному в пункте 2 статьи 12. Помимо отмены норм, нарушающих обязательство государства соблюдать право инвалидов на обладание правоспособностью, не менее важно принять меры по защите и осуществлению этого права в соответствии с пунктами 3, 4 и 5 статьи 12. К их числу относятся: юридическое признание права инвалидов на самоопределение; предоставление усиливающих и альтернативных способов общения; создание возможностей для принятия решений при посторонней поддержке в качестве процесса, позволяющего инвалиду принимать и сообщать решения, касающиеся личных или юридических вопросов; и принятие правил, вносящих ясность в вопрос о юридической ответственности и обязанностях лиц, оказывающих поддержку.

46. Необходимо отменить законодательные нормы, лишаящие лицо права занимать должность или выполнять функцию на основании его инвалидности. К их числу относятся нормы, предусматривающие лишение инвалидов права претендовать на замещение должностей политического уровня либо участвовать в коллегии присяжных заседателей или выступать в качестве свидетелей при оформлении правовых актов.

47. В области уголовного права признание правоспособности инвалидов связано с необходимостью отказа от принятия аргумента защиты, основанного на отрицании уголовной ответственности в связи с наличием психической или умственной инвалидности<sup>41</sup>. В качестве альтернативы следует применять нейтральные к инвалидности доктрины о субъективном характере преступления, в которых учитывается состояние конкретного подсудимого. В соответствии со статьей 13 Конвенции на досудебном и судебном этапах уголовного процесса, возможно, потребуются внесение процессуальных коррективов, в связи с чем должны быть приняты нормы, касающиеся их осуществления.

---

<sup>41</sup> Often referred to as "insanity defence".

## 5. Право на свободу и личную неприкосновенность

48. Наиболее сложная проблема в контексте поощрения и защиты прав на свободу и личную неприкосновенность инвалидов заключается в наличии законодательства и практики, связанных с медицинским обслуживанием, и в первую очередь с помещением в специализированные учреждения без необходимости получения свободного и информированного согласия затрагиваемого лица (зачастую эту процедуру также называют недобровольным или принудительным помещением в специализированные учреждения). До вступления Конвенции в силу в соответствии с международным правом в области прав человека<sup>42</sup> наличие психического расстройства являлось законным основанием для лишения свободы и содержания в специализированном учреждении. Конвенция коренным образом отходит от этого подхода как дискриминационного и устанавливает запрет на лишение свободы на основании наличия любого вида инвалидности, включая психическое или умственное расстройство. В пункте 1 b) статьи 14 Конвенции содержится недвусмысленное положение о том, чтобы "наличие инвалидности ни в коем случае не становилось основанием для лишения свободы". Внесенные в ходе подготовки проекта Конвенции предложения об ограничении запрета на задержание случаями "исключительно", обусловливаемыми инвалидностью, были отклонены<sup>43</sup>. Таким образом, незаконное задержание включает в себя ситуации, при которых основанием для лишения свободы является сочетание таких мотивов, как наличие психического или умственного расстройства с наличием других мотивов, например опасностью или необходимостью ухода и лечения. Поскольку такие меры частично оправдываются инвалидностью лица, их следует рассматривать как дискриминационные и нарушающие запрет на лишение свободы на основании инвалидности, а также права на свободу наравне с другими, устанавливаемого статьей 14.

49. Законодательство, разрешающее помещение инвалидов в лечебные учреждения на основании их инвалидности без получения их свободного и информированного согласия, должно быть отменено. Такая мера должна включать в себя отмену положений, разрешающих помещение инвалидов в лечебные учреждения для осуществления ухода за ними и их лечения без получения с их стороны свободного и информированного согласия,

---

<sup>42</sup> See for reference the Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care, A/RES/46/119, available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r119.htm>.

<sup>43</sup> In the course of the third session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, proposals were made to add the word "solely" to then draft article 10, paragraph 1 (b), so it would read "any deprivation of liberty shall be in conformity with the law and in no case shall be based solely on disability".

а также положений, разрешающих превентивное задержание инвалидов на таких основаниях, как вероятность возникновения опасности с их стороны для них самих или других лиц во всех случаях, при которых такие основания, связанные с уходом, лечением и общественной безопасностью, увязаны в законодательстве с очевидным или выявленным психическим заболеванием. Данное положение не следует толковать таким образом, что инвалиды не могут быть на законном основании подвергнуты задержанию для ухода и лечения или превентивному задержанию, но правовые основания, на основе которых определяется необходимость лишения свободы, не должны быть связаны с инвалидностью и должны получить нейтральное определение, с тем чтобы применять их одинаковым образом ко всем лицам.

## **6. Право на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество**

50. Положения статьи 19 Конвенции имеют далеко идущие последствия для всех форм ухода за инвалидами в лечебных учреждениях. Признание права инвалидов на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество требует осуществить переход в политике правительств от помещения в лечебные учреждения к оказанию услуг на дому, по месту жительства и оказания иных вспомогательных услуг на базе местного сообщества. Ключевым элементом любых мер, направленных на осуществление права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество, является прямое признание в законодательстве права инвалидов определять то, где и с кем они желают проживать. Кроме того, признание этого права должно в прямой форме сопровождаться признанием незаконности мер, связанных с уходом по месту жительства, которые принимаются вопреки воле инвалида.

51. Отказ от помещения в лечебные учреждения является необходимым, но недостаточным условием для достижения цели по обеспечению самостоятельного образа жизни. В большинстве случаев потребуются принятие национальной стратегии, позволяющей обеспечить минимальную интеграцию программ в области социальных услуг, здравоохранения, жилья и занятости. Для эффективного осуществления таких стратегий необходимо добиться органичного включения принципа, предусматривающего самостоятельный образ жизни, в законодательство, в котором бы он получил безусловное закрепление в качестве законного права, и наряду с этим определить в законодательстве обязанности органов власти и поставщиков услуг при одновременном предоставлении средств правовой защиты в случае их нарушения. Такое законодательство должно включать в себя признание права на доступ к вспомогательным услугам, необходимым для самостоятельного образа жизни и вовлеченности в местное сообщество, и гарантию предоставления поддержки самостоятельному образу жизни, а также исходить из

принципа индивидуального выбора и предпочтений в соответствии с принципами Конвенции<sup>44</sup>.

## 7. Право на образование

52. Для соблюдения статьи 24 Конвенции в первую очередь необходимо признание права инвалидов на образование в инклюзивной системе образования и устранение правовых барьеров для включения инвалидов в общую систему образования страны. Должны быть устранены как прямые, так и косвенные правовые барьеры, существующие на этапе приема в образовательное учреждение, а также на этапе получения образования. В национальном законодательстве необходимо закрепить четкие требования, касающиеся обязанности предоставлять разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности. Такие обязанности должны быть в прямой форме установлены для всех государственных или частных организаций, предоставляющих образование. Общая институциональная ответственность за предоставление образования детям-инвалидам должна по-прежнему возлагаться на Министерство образования, а законы, относящиеся к обязанности по предоставлению образования инвалидам к кругу ведения социального обеспечения, подлежат отмене. Наряду с обязательствами, относящимися к праву детей-инвалидов на получение бесплатного и обязательного начального образования, такие обязанности подлежат незамедлительному выполнению.

53. Во-вторых, государствам следует вводить официальные стандарты в области образования в целях обеспечения того, чтобы инвалиды могли получать предоставляемое, доступное, приемлемое и поддающееся адаптации образование наравне с другими<sup>45</sup>. По мере постепенного введения стандартов государства обязаны принимать незамедлительные меры по осуществлению права инвалидов на образование путем максимального привлечения имеющихся ресурсов. Как минимум в этих стандартах следует предусматривать: наличие инклюзивного, качественного и бесплатного начального и среднего образования наравне с другими в общинах по месту жительства; физический и коммуникационный доступ (азбука Брайля, альтернативные шрифты, усиливающие и альтернативные методы, язык жестов); способы и форматы общения и поддержку сверстников; оказание при необходимости индивидуальной поддержки учащимся; подготовку адаптируемых учебных планов, целью которых является полное развитие человеческого потенциала, чувства достоинства и самоуважения человеческой

---

<sup>44</sup> CRPD, art. 3 (a).

<sup>45</sup> See also A/HRC/4/29, para. 28.

личности, а также внесение вклада в развитие талантов, личности и творчества инвалидов и предоставление инвалидам возможности участвовать в жизни общества<sup>46</sup>.

## **8. Право на труд и занятость**

54. В статье 27 Конвенции подчеркнута право инвалидов на труд наравне с другими, в том числе их право на равную оплату за равный труд, а также профсоюзные права. Конвенция запрещает дискриминацию по признаку инвалидности и гарантирует обеспечение разумного приспособления рабочего места на всех этапах труда и занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, продвижения по службе и условий труда. Конвенция предписывает принятие позитивных мер, обеспечивающих инклюзивный характер открытого рынка труда для инвалидов и поощрение возможностей для занятости или самостоятельной самозанятости. Статья 27 повторяет принцип запрета на рабство или подневольное состояние и защиту наравне с другими от принудительного или обязательного труда.

55. Необходимо, чтобы любое законодательство в области занятости инвалидов, руководствуясь духом Конвенции, защищало от любой прямой и косвенной дискриминации во всех секторах, формах и на всех уровнях занятости. Запрет на дискриминацию должен применяться на всех этапах занятости, включая определение условий доступа к занятости, самостоятельной занятости или занятию, а также критерии отбора и условия приема на работу, профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку, опыт практической работы, условия занятости и труда, в том числе порядок увольнения и оплаты труда, членство и участие в организациях работников и работодателей или в любой организации, члены которой работают по конкретной профессии, в том числе льготы, предоставляемые организациями такого рода. Национальное законодательство должно устанавливать обязанность по предоставлению разумных приспособлений, ясно определять элементы такой практики и факторы, влияющие на оценку разумности приспособления, и недвусмысленно увязывать факт отказа в разумном приспособлении с проявлением дискриминации. Следует отметить, что пункт 1 а) статьи 27 запрещает дискриминацию по признаку инвалидности по всему кругу вопросов, касающихся всех форм занятости, и не ограничивается запретом дискриминации в отношении инвалидов.

56. Сфера действия защиты, предоставляемой Конвенцией, должна получить четкое отражение в национальном законодательстве. В законодательство следует включить общее положение о допустимости мер, направленных на принятие позитивных действий, с уточнением, что такие принимаемые меры не могут носить дискриминационный

---

<sup>46</sup> CRPD, art. 24, para. 1 (a), (b) and (c).



характер в отношении других членов общества. К числу особых мер, устанавливаемых законом, может относиться установление квот на число принимаемых на работу инвалидов. Другие меры могут включать в себя представление финансовых субсидий работодателям, включая сокращение налогов, профессиональную ориентацию и деятельность служб занятости.

#### **Г. Меры судебной защиты**

57. С тем чтобы права имели реальное содержание, необходимо иметь в наличии эффективные средства защиты, позволяющие устранять нарушения. Это требование подразумевается Конвенцией и систематически упоминается в контексте других основных договоров в области прав человека. В некоторых случаях для отстаивания прав достаточно наличия административных средств защиты. В других случаях очевидна необходимость судебной защиты прав с целью обеспечения соблюдения требований Конвенции, а также экономических, социальных и культурных прав наряду с гражданскими и политическими правами<sup>47</sup>.

58. Даже в тех государствах-участниках, в которых Конвенция не имеет прямого применения, ратификация Конвенции или присоединение к ней создают, согласно ее толкованию, прямые предпосылки для соблюдения Конвенции, в связи с чем судьи должны применять внутреннее право в соответствии с ней. Согласно статье 13 государствам-участникам необходимо поощрять проведение надлежащей подготовки судей по изучению Конвенции.

### **III. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО МОНИТОРИНГА**

59. В статье 33 Конвенции о национальном осуществлении и мониторинге государствам-участникам предписывается создавать в правительстве механизмы по осуществлению мониторинга Конвенции на национальном уровне. Конвенция о правах инвалидов является первым договором в области прав человека, в котором содержатся подробные положения об учреждении и функционировании национальных механизмов по мониторингу и осуществлению. Инкорпорация таких положений получила позитивную оценку в качестве меры по укреплению институциональных условий, необходимых для обеспечения осуществления прав в соответствии с Конвенцией<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> CESCR, general comment No. 9, para. 10.

<sup>48</sup> See G. Quinn, "Resisting the 'temptation of elegance': can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socialise States to right behaviour?" in *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, forthcoming in 2009).

**А. Инстанции и координационные механизмы на уровне правительства**

60. В ряде других юридически не обязывающих документах Организации Объединенных Наций, например в Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов 1993 года, рекомендовано учреждение на уровне правительства органов, выполняющих функции "национальных координационных центров по вопросам, касающимся инвалидов"<sup>49</sup>. Многие государства, внесшие свой вклад в настоящее исследование, сообщили в этой связи о наличии у них инстанций и/или органов, на которые возложены обязанности, относящиеся к разработке, осуществлению и мониторингу мер и программ по проблеме инвалидности<sup>50</sup>.

61. С целью обеспечения соблюдения Конвенции рекомендуется, чтобы государства - участники Конвенции или государства, рассматривающие вопрос о ратификации, при необходимости провели оценку существующих учреждений и приняли необходимые поправки, позволяющие обеспечить соблюдение статьи 33. Например, в представлении Непала содержится конкретная ссылка на необходимость в критическом пересмотре существующих институциональных рамок для обеспечения эффективности и соблюдения Конвенции<sup>51</sup>. В мандат соответствующих инстанций правительства следует включить конкретное положение, предусматривающее функции контроля за осуществлением Конвенции, как об этом указано в представлении Кипра<sup>52</sup>.

62. Кроме того, хотя в Конвенции и не содержится конкретных рекомендаций в отношении формы и функции таких организаций, следует отметить ряд соображений: в идеале инстанцию (или инстанции) следует создавать на наиболее высоком уровне правительства, например на уровне министра или главы данного министерства. Учреждение инстанции или инстанций и наделение его/их полномочиями должно проходить путем принятия юридических мер. В полномочиях следует четко отразить

---

<sup>49</sup> General Assembly resolution 48/96, annex, Rule 17.

<sup>50</sup> This is the case for example of Argentina, Bangladesh, Bahrain, Chile, Colombia, Costa Rica, Croatia, Cuba, Ecuador, Egypt, Guatemala, Jordan, Lebanon, Mexico, New Zealand, Panama, Qatar, Spain, Thailand and Turkey.

<sup>51</sup> See the contributions of States available at: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/HRCResolution79.htm>.

<sup>52</sup> Ibid.

потребность в проведении правительством последовательной и скоординированной деятельности по проблеме инвалидности, а инстанции/ям следует выделить надлежащие людские и финансовые ресурсы. Эти учреждения должны иметь достаточные ресурсы, с тем чтобы вносить позитивный вклад в осуществление национальных стратегий и планов, принятых с целью осуществления Конвенции.

63. В Конвенции рекомендовано в дополнение к инстанциям учредить координационный механизм на уровне правительства, но эта мера имеет факультативный характер<sup>53</sup>. Координационный механизм может быть создан в форме межведомственной группы, ответственной за координацию осуществления Конвенции соответствующими ведомствами/секторами или уровнями правительства, что может оказаться особенно эффективным в системах, образуемых автономными органами управления, например в федеративных государствах.

## **В. Национальная структура по мониторингу**

64. В дополнение к назначению на правительственном уровне учреждений, ответственных за осуществление, Конвенция предписывает государствам укреплять, назначать или учреждать у себя структуру для "поощрения, защиты и мониторинга" осуществления Конвенции<sup>54</sup>. Таким образом, Конвенцией предусматривается создание на национальном уровне двух параллельных структур: первой структуры на правительственном уровне, занимающейся осуществлением. Вторая структура, создаваемая на государственном уровне с целью поощрения, защиты и мониторинга в рамках осуществления, должна включать в себя независимый механизм или механизмы с учетом "принципов, касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека"<sup>55</sup>.

65. Конвенция оставляет на усмотрение государств-участников выбор между учреждением специализированных механизмов по проблеме инвалидности или наделением функцией по проведению мониторинга уже существующих органов. Независимо от предпочитаемого выбора необходимо отметить, что любые учреждения, выполняющие роль по проведению мониторинга, должны учитывать принципы,

---

<sup>53</sup> CRPD, art. 33, para. 1.

<sup>54</sup> CRPD, art. 33, para. 2.

<sup>55</sup> Also referred to as the Paris Principles, adopted by the General Assembly in resolution 48/134.

касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.

66. Из статьи 33 прямо следует, что элементы соответствующей структуры судя по всему будут варьироваться в зависимости от существующих в государствах правовых и административных систем. Вместе с тем выполнение функций, связанных с поощрением, защитой и мониторингом, может включать в себя: повышение информированности и проведение кампаний по просвещению общественности; проведение опросов общественного мнения; подготовку исследований и докладов с обзором законодательства, а также программ по обеспечению соблюдения; поощрение гармонизации национальных законов и практики с международными стандартами. Кроме того, эти функции также могут включать в себя представление докладов правительству, парламенту или любой другой компетентной организации в порядке консультирования по вопросам прав человека и инвалидности в ответ на просьбу или по собственной инициативе; направление материалов для докладов, которые государствам необходимо представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций; поощрение ратификации договоров в области прав человека или присоединения к ним и обеспечения их осуществления; и рассмотрение жалоб и петиций.

67. Следует особо подчеркнуть важность оперативного проведения консультаций с национальными правозащитными учреждениями в связи с той ролью, которую они могут играть в проведении мониторинга и поощрения осуществления Конвенции. Проведение такого обсуждения имеет особо важное значение, в том числе в случаях, когда государства делают выбор в пользу наделения мандатом по мониторингу более широкой структуры, в состав которой должны входить национальные правозащитные учреждения. В этой связи важно обратить особое внимание на весьма конкретные положения Конвенции о том, что гражданское общество и "в частности инвалиды и представляющие их организации в полном объеме вовлекаются в процесс мониторинга и участвуют в нем"<sup>56</sup>. Так, в Швеции проводятся консультации между Управлением омбудсмена и гражданским обществом с целью изучения организационных альтернатив вовлечения гражданского общества.

---

<sup>56</sup> CRPD, art. 33, para. 3

#### IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

68. Государствам, рассматривающим вопрос о ратификации Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней, следует инициировать на национальном уровне процесс по внесению ясности в вопрос о последствиях участия в Конвенции. Проведение пересмотра внутреннего законодательства и принятых программ с целью выявления пробелов или областей, которые необходимо реформировать, должны явиться одним из ключевых элементов такого процесса, в рамках которого также следует проводить предметные и эффективные консультации с заинтересованными сторонами, включая гражданское общество и организации инвалидов.

69. Государствам, становящимся участниками Конвенции, следует тщательно оценивать возможность внесения оговорок к Конвенции или заявлений о ее толковании. Договорные органы по правам человека неизменно выражали мнение, согласно которому оговорки могут иметь своим последствием сужение сферы защиты, предусматриваемой договорами.

70. Инкорпорация Конвенции во внутреннее право государств-участников обеспечивает реализацию всего потенциала договора и приводит к усилению защиты. Государствам-участникам, в которых Конвенция не может быть автоматически инкорпорирована в национальную правовую систему, следует рассмотреть вопрос о принятии с этой целью конкретных мер.

71. Международные договоры по правам человека имеют примат над национальным законодательством. Ссылки на положения конституционного закона, а также другие элементы внутреннего права не могут использоваться для оправдания невыполнения или неосуществления обязательств, принятых на себя государствами в связи с ратификацией Конвенции.

72. Пересмотр национального законодательства с целью обеспечения соблюдения Конвенции, который государствам необходимо провести, должен распространяться на все области, охватываемые договором, включая вопросы равенства и мер недискриминации, предписываемых с целью полного и равного осуществления всех прав человека являющихся инвалидами женщин, мужчин и детей.

73. Для обеспечения гарантий фактического равенства инвалидов во всех областях жизни недостаточно принятия только законодательных мер, их следует сопровождать, среди прочего, судебными, административными, законодательными, финансовыми и социальными мерами.

74. Государствам-участникам Конвенции следует обеспечить, чтобы все права, закрепленные в Конвенции, могли рассматриваться в национальных судах, при этом в соответствии со статьей 13 инвалидам следует обеспечивать доступ к правосудию.

75. В соответствии со статьей 33 государствам-участникам необходимо учредить или назначить национальные структуры по осуществлению и мониторингу. Эффективное учреждение и функционирование таких структур играет важнейшую роль в эффективном осуществлении Конвенции.

76. Государствам - участникам Конвенции в сотрудничестве с инвалидами и представляющими их организациями и другими соответствующими заинтересованными сторонами следует на постоянной основе проводить оценку влияния политики и законодательства, принятых с целью осуществления Конвенции.

-----