

ПРАВА ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ И МЕХАНИЗМЫ ИХ ЗАЩИТЫ НА МЕЖДУНАРОДНОМ, ЕВРОПЕЙСКОМ И РОССИЙСКОМ УРОВНЯХ

Рассматриваются права людей с ограниченными возможностями и механизмы их защиты на международном, европейском и российском уровне. Автор анализирует историю формирования правового регулирования отношений в этой сфере, приводит примеры программ ООН, Европейского союза, отдельных европейских стран, Совета Европы и России для интеграции лиц с ограниченными возможностями в общественную жизнь. В статье отмечается особое место гендерного аспекта в сфере защиты прав людей с ограниченными возможностями. Автор также уделяет внимание проблемам, с которыми сталкиваются инвалиды в повседневной жизни.

Ключевые слова: права лиц с ограниченными возможностями; международный механизм защиты прав.

Число лиц с ограниченными возможностями в мире на сегодняшний день достигло 1 миллиарда, т.е. 15% населения. Это самое большое в истории «меньшинство» в мире, которое ежедневно сталкивается с различными формами дискриминации. Улучшению положения инвалидов и условий их жизни уделяется внимание не только в каждой стране в отдельности, но и в международном и региональном масштабах. Особого внимания заслуживает международное сотрудничество государств в области защиты прав инвалидов.

С самого начала своего существования Организация Объединенных Наций уделяла внимание положению лиц с ограниченными возможностями и улучшению условий их жизни. ООН в своих докладах периодически затрагивала вопросы улучшения жизни и социального обеспечения инвалидов, однако концепция прав человека касательно лиц с ограниченными возможностями получила международное признание лишь в 70-х гг. XX в. В 1975 г. была принята Декларация о правах инвалидов, в которой были установлены нормы обеспечения одинаковых условий и равного доступа к обслуживанию [1. С. 359]. В 1981 г. ООН была принята Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Главным итогом специальной программы ООН по защите прав инвалидов (1983–1992 гг.) стали Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. В 1992 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о провозглашении 3 декабря Международным днем инвалидов [2].

13 декабря 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол, которые были открыты для подписания 30 марта 2007 г. Конвенция вступила в силу 3 мая 2008 г. Она разрабатывалась как документ по правам человека, в котором содержится аспект социального развития. Конвенция дает общее представление о категориях инвалидов и указывает сферы, в которых требуется внести изменения, чтобы лица с ограниченными возможностями успешно могли реализовывать свои права. Отсутствие дискриминации, уважение достоинства и личной независимости, полное вовлечение инвалидов в общество, уважение их особенностей, равенство возможностей являются основными принципами данной Конвенции. В соответствии с правилами ратификации Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении. Фа-

культативный протокол вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении [3. С. 13]. Конвенция содержит требование о том, чтобы государства обеспечивали надзор за осуществлением положений Конвенции и создавали координационные центры с участием государственных и негосударственных представителей.

Мониторинг на международном уровне осуществляет Комитет по правам инвалидов и Конференция государств – участников Конвенции. До создания Комитета по правам инвалидов проблемы лиц с ограниченными возможностями рассматривались Экономическим и Социальным Советом ООН. С января 2013 г. в Комитет вошли 17 лиц с ограниченными возможностями. Государства – участники Конвенции должны предоставлять Комитету один раз в два года после вступления Конвенции в силу доклад о прогрессе, достигнутом в осуществлении Конвенции на национальном уровне. По состоянию на октябрь 2012 г. 125 государств и Евросоюз участвуют в Конвенции, 75 государств – в Факультативном протоколе. Такой темп ратификаций, по словам Председателя Комитета по правам инвалидов Рональда Маккалума, является самым высоким по сравнению с ратификацией других конвенций ООН [4].

Помимо Комитета по правам инвалидов, вопросами интеграции в общественную жизнь лиц с ограниченными возможностями занимаются Международная организация труда (МОТ) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). В 1944 г. МОТ признала право всех людей на материальное благополучие независимо от расы, пола и вероисповедания. В 2001 г. был опубликован «Кодекс практики по обращению с людьми с ограниченными возможностями на рабочем месте», который содержит в себе рекомендации по улучшению системы профессионального обучения инвалидов [5. С. 27].

Особое место в сфере защиты прав лиц с ограниченными возможностями занимает гендерный аспект. Женщины-инвалиды сталкиваются со значительными проблемами в общественной и частной жизни. Это проблемы доступа к жилью, образованию, трудоустройству, здравоохранению [6. С. 18]. Женщины и девочки-инвалиды сталкиваются с двойной дискриминацией – нарушением прав женщин и нарушением прав лиц с ограниченными возможностями, что проявляется

в гендерном и сексуальном насилии, плохом обращении и эксплуатации. По данным Всемирного банка, более 30 женщин каждую минуту получают тяжелые увечья или становятся инвалидами во время выполнения трудовых обязанностей, что составляет от 15 до 50 млн женщин [7]. Во Всемирной программе действий в отношении инвалидов отмечается, что во многих странах женщины живут в неблагоприятном социальном и экономическом положении, что ограничивает их возможность преодолевать трудности, связанные с инвалидностью [8]. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов содержат ссылку на положения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, включая гарантии прав девочек и женщин-инвалидов [9]. Конвенция о правах инвалидов также признает, что женщины-инвалиды подвержены риску насилия, пренебрежительного отношения, эксплуатации и надругательства. Эти проблемы решаются в Конвенции о правах инвалидов посредством двустороннего подхода к поощрению гендерного равенства и расширению прав женщин с ограниченными возможностями [3]. Особые трудности женщин-инвалидов в достижении гендерного равенства отмечены также в Пекинской платформе действий, принятой в 1995 г. на четвертой Всемирной конференции по положению женщин [10. С. 41].

Европейский союз проводит активную политику по обеспечению прав инвалидов. Первым шагом в этом направлении стал Амстердамский договор 1997 г., который содержал запрет всех форм дискриминации в отношении инвалидов. В 1999 г. Совет ЕС принял резолюцию, в которой призвал страны ЕС усилить политику в сфере занятости лиц с ограниченными возможностями и их интеграции в частный и государственный сектор. В статьях 21 и 26 Хартии основных прав ЕС (2000 г.) вновь подтверждены запрет на все формы дискриминации и призыв к уважению прав инвалидов. В 2000 г. Европейская Комиссия подготовила доклад «К Европе без барьеров для людей с ограниченными возможностями», в котором содержались рекомендации устранить любые барьеры, мешающие инвалидам полноценно интегрироваться в общество посредством законодательства [5. С. 29–30]. Совет Европы (СЕ) также проводит политику защиты прав инвалидов. В основе работы СЕ по ликвидации дискриминации лежат «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод» (1950 г.), «Европейская социальная хартия» (1961 г.), и «Частичное соглашение в социальной сфере и в области общественного здоровья», целью которого является реабилитация и интеграция инвалидов [5. С. 31]. В 2001 г. СЕ принял документ «К гражданскому участию людей с ограниченными возможностями посредством новейших технологий, ориентированных на интеграцию», и в 2002 г. – «Руководящие принципы в области улучшения доступа к социальной защите» [5. С. 34]. Основой стратегии СЕ по интеграции лиц с ограниченными возможностями является обеспечение доступа инвалидов к социальной и правовой защите и совершенствование системы правовой защиты на национальном уровне.

Совет Европы обращается к таким конкретным направлениям деятельности, как доступность жилья, городской среды и транспорта, акцентируя внимание

на нормативах проектирования жилья и общественных зданий, мест отдыха и спортивных сооружений для того, чтобы обеспечить инвалидам свободное перемещение. В 2006 г. СЕ принял «План мероприятий помощи людям с ограниченными возможностями здоровья в реализации их прав на 2006–2015 гг.», в котором определены 15 направлений деятельности, включая повышение участия инвалидов в политической, общественной и культурной жизни, образовательной и информационной сферах, обеспечение доступности зданий, сооружений и транспорта. Особое место в Плате занимают женщины и дети с ограниченными возможностями, а также люди с высокой степенью инвалидности [11. С. 37]. Современные технологии позволяют инвалидам более эффективно интегрироваться в общество, благодаря Интернету инвалиды имеют возможность работать в сети, а также получать знания и информацию. Поэтому требуется уделить внимание вопросам доступности Интернета для лиц с ограниченными возможностями. По мнению некоторых экспертов СЕ, до сих пор права человека для инвалидов не реализуются даже на удовлетворительном уровне, так как окружающая среда остается по-прежнему неадаптированной, несовершенной является и система социальной помощи и защиты инвалидов.

Хотя нельзя сказать, что права лиц с ограниченными возможностями полностью и эффективно реализуются на всем европейском пространстве, можно привести ряд примеров стран, где достигнуты успехи в интеграции инвалидов в общество. Так, в Федеративной Республике Германия действует закон «О труде лиц с пониженной физической способностью», где закреплены квотирование рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями, а также существуют льготы при устройстве их на работу. Основная идея, лежащая в основе немецкого законодательства, заключается в том, что реабилитация и трудоустройство инвалидов являются более экономически выгодными, чем выплата пособий и пенсий. Существует Федеральная программа занятости лиц с тяжелой степенью инвалидности, которая предусматривает льготы и субсидии работодателям, которые берут на работу инвалидов. Однако социальная защита в ФРГ распространяется лишь на трудоспособных людей, у кого степень инвалидности 30–50%, т.е. тех, кто без таких льгот не смог получить работу. Лица с тяжелыми ограничениями жизнедеятельности имеют льготы и получают компенсацию ущерба. В Великобритании высокое значение имеет профессиональная реабилитация инвалидов, для чего созданы специализированные центры. Здесь узаконены квоты и резервирование рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями. По оценкам специалистов, в Великобритании высок уровень реабилитации инвалидов и возврата их к работе. Во Франции действуют семь законов, касающихся трудоустройства лиц с ограниченными возможностями. В них закреплены права инвалидов на профессиональную реабилитацию, переподготовку и трудоустройство по квотам. Положительные сдвиги в интеграции инвалидов в общество и реализации их прав наблюдаются в основном в странах Западной Европы. Многие эксперты отмечают, что для стран Восточной Европы характерен низкий уровень жизни

инвалидов, их обособленность от общественной жизни и почти полное отсутствие поддержки со стороны государства. Около 80% инвалидов в этих странах являются безработными [12].

В России мы наблюдаем первые шаги по интеграции инвалидов в общественную жизнь и обращению к этой проблеме не с медицинской, а с социальной точки зрения. В России на сегодняшний день проживает более 13 млн лиц с ограниченными возможностями, из них более 500 тысяч – дети [13]. Законодательство РФ о правах инвалидов включает: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г.; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. Однако многие законы устарели и не соответствуют накопленному опыту в обеспечении полноценных прав лиц с ограниченными возможностями [14. С. 6]. РФ подписала Конвенцию ООН о правах инвалидов 24 сентября 2008 г., Государственная Дума ратифицировала ее 25 апреля 2012 г. Россия не подписала Факультативный протокол к Конвенции, который бы позволил Комитету по делам инвалидов проводить проверки на территории РФ в случае нарушения прав лиц с ограниченными возможностями [15]. Ратификация Конвенции послужила стимулом к совершенствованию законодательства России в названной сфере. В августе 2011 г. было заявлено, что на государственную программу «Доступная среда» по созданию к 2015 г. условий доступа инвалидов к объектам социальной сферы выделено более 46,88 млрд рублей. Задачами данной программы являются разработка нормативно-правовых документов, обеспечение условий доступности объектов социальной инфраструктуры, включение и повышение количества детей-инвалидов в системе начального и среднего образования, оснащение современной техникой и т.д. [14. С. 3–4].

«Доступная среда» в идеале должна устранить барьеры для инвалидов, создать им благоприятные условия для интеграции в общество и гарантии для трудоустройства, повысить уровень и качество их жизни. В реальности же реализация программы проходит не совсем успешно: доступность среды для лиц с ограниченными возможностями крайне низкая. Социологические исследования свидетельствуют, что с наибольшими трудностями сталкиваются люди с нарушениями опорно-двигательного аппарата: при пользовании транспортом, при посещении государственных учреждений и объектов культуры, а также при совершении покупок. Инвалиды по зрению отмечают проблемы, связанные с невозможностью посещения спортивных объектов и общественных мест отдыха [14. С. 6–7]. Нерешенность проблемы интеграции лиц с ограниченными возможностями ведет к усугублению других проблем. К примеру, недоступность образования и культуры сказывается на общем уровне и качестве жизни инвалидов. В свою очередь, государству приходится увеличивать бюджетные средства, выделяемые инвалидам. Существует проблема негативного отно-

шения к лицам с ограниченными возможностями, поэтому следует проводить образовательные и информационные кампании, чтобы преодолеть социальную разобщенность инвалидов и неинвалидов. В программе «Доступная среда» выделен целый ряд недостатков в процессе интеграции инвалидов: несовершенство законодательного регулирования вопросов интеграции инвалидов; отсутствие единых стандартов, разобщенность программ реабилитации; низкая эффективность координации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций, занимающихся проблемами инвалидов; отсутствие современной отечественной научно-технической политики обеспечения доступной среды для инвалидов, которая способствовала бы обеспечению современных подходов в проектировании доступной среды; отсутствие независимой экспертизы и контроля над выполнением договоренностей и законов по обеспечению инвалидам необходимых условий для полноценной общественной жизни [14. С. 7].

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. Лукин отметил в докладе 2011 г., что основными жалобами инвалидов являются затрудненный доступ к общественной жизни, скудные пенсии, которых не хватает на оплату дорогостоящих лекарственных препаратов. Часто инвалидам отказывают в бесплатном обеспечении лекарством, потому что стоимость ранее отпускаемых ему лекарств превысила лимит, допущенный государством [16. С. 99]. Согласно Федеральному закону от 14 июля 2008 г. ежемесячная денежная выплата инвалидам III степени ограничения способности к трудовой деятельности составляет всего 1 913 рублей, для инвалида II степени – 1 366 рублей, и для инвалида I степени – 1 093 рубля. Эти выплаты ниже прожиточного уровня и не могут обеспечить ни проживания инвалида, ни его обеспечения лекарственными средствами [17].

Рассмотрев три уровня обеспечения прав лиц с ограниченными возможностями, мы можем сделать следующий вывод. Конвенции и декларации на международном уровне, которые касаются прав инвалидов, носят обязательный характер исполнения для всех государств-участников, однако на деле не все государства обеспечивают полную реализацию и защиту прав инвалидов. К сожалению, достаточно сложно реализовать практическое воздействие на государство, нарушающее права лиц с ограниченными возможностями. Как правило, государства используют международные соглашения в области защиты прав человека как базу для формирования собственного законодательства. Однако нельзя сказать, что международные соглашения не имеют влияния на государства. Зачастую принятие какой-либо программы или конвенции, а также рекомендации, служат толчком для формирования механизмов защиты прав и ликвидации дискриминации инвалидов на национальном уровне. На региональном уровне в Совете Европы действует Европейский Суд по правам человека, что позволяет инвалидам подавать жалобы в случае, когда их права нарушаются. Наиболее слабо защищены права инвалидов в Восточной Европе. Также низким уровнем жизни и слабой социально-правовой защитой обладают инвалиды – граждане Российской Федерации.

В России положительно можно оценивать принятие Программы «Доступная среда», но как показывает действительность, эта программа в некоторых регионах России вообще не реализуется, а в некоторых – реализуется без учета нюансов либо неправильно.

Эта проблема характерна и для других стран бывшего Советского Союза. К примеру, большинство пандусов в Республике Татарстан не соответствует нормам, что делает их бесполезными в использовании, либо они располагаются в неправильных местах, что создает дополнительную угрозу для инвалидов.

С нашей точки зрения, Россия и страны Восточной Европы могли бы перенять опыт западноевропейских стран, где основной идеей является профессиональная реабилитация инвалидов, обеспечение им полноценного доступа к общественной жизни, что делает лиц с ограниченными возможностями более самостоятельными и близкими к другим слоям населения. Это положительным образом сказывается и на уровне жизни инвалидов, который, несомненно, повышается, что снижает нагрузку на бюджет государства по социальному обеспечению инвалидов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Декларация о правах умственно отсталых лиц, 1971 г. // Права человека : сб. междунар. договоров. Том I (часть первая (B)) : Универсальные договоры. URL: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/compilRU1b.pdf>, свободный.
2. Международный день инвалидов // Всемирная организация здравоохранения. URL: http://www.who.int/mediacentre/events/annual/day_disabilities/ru/index.html, свободный.
3. Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 г. // ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml, свободный.
4. Комитет по правам инвалидов просит относиться к нему как к другим договорным органам // ООН. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=18493#.UMmYM-Qz1GY>, свободный.
5. Доступ людей с ограниченными возможностями к социальным правам в Европе // Совет Европы. URL: http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/ID%209427%20Acces%20aux%20droits%20sociaux%20en%20russe.pdf, свободный.
6. Котари М. Женщины и достаточное жилище. Исследование Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень // ООН ЭКОСОС. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ru.pdf, свободный.
7. Reproductive Health and Disability // Всемирный банк. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTPRH/0,,contentMDK:20286128~menuPK:632615~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376855,00.html>, свободный.
8. Всемирная программа действий в отношении инвалидов // ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prog1.shtml, свободный.
9. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов // ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disabled.shtml, свободный.
10. Дальнейшие меры и инициативы по осуществлению Пекинской декларации и Платформы действий. URL: <http://www.un.org/russian/document/gadocs/23spec/rs23-3.pdf>, свободный.
11. План действий Совета Европы по содействию правам и полному участию людей с ограниченными возможностями в обществе: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе, 2006–2015 гг. // Совет Европы. URL: [http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/Rec\(2006\)5%20Russe%20Action%20Plan%20final.pdf](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/Rec(2006)5%20Russe%20Action%20Plan%20final.pdf), свободный.
12. Законодательство о правах инвалидов // Центр реабилитации инвалидов «Изгелек». URL: <http://www.invachelny.ru/doc/19.html>, свободный.
13. Т. Голикова: Конвенция о правах инвалидов улучшит жизнь 30 млн россиян // Профсоюзы России. URL: <http://www.tradeunions.ru/main/newsamshow.asp?id=44529>, свободный.
14. Государственная программа «Доступная среда» на 2011–2015 гг. // Федеральные целевые программы России. URL: <http://www.fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/392>, свободный.
15. Россия: ратификация Конвенции ООН о правах инвалидов – шаг в правильном направлении // Human Rights Watch. URL: <http://www.hrw.org/ru/news/2012/05/04>, свободный.
16. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2011 г. // Европейский Омбудсмен. URL: <http://www.euro-ombudsman.org/wp-content/uploads/2012/03/doclad2011.pdf>, свободный.
17. Федеральный Закон от 14 июля 2008 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг» // Сайт Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.base.garant.ru/12161391>, свободный.

Статья представлена научной редакцией «История» 3 апреля 2013 г.