



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 December 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать четвертая сессия

27 февраля – 24 марта 2017 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций и доклады

Управления Верховного комиссара

и Генерального секретаря

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Равенство и недискриминация в соответствии со статьей 5 Конвенции о правах инвалидов

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в настоящем исследовании излагает стандарты равенства и недискриминации в отношении инвалидов в соответствии со статьей 5 Конвенции о правах инвалидов. Исследование призвано служить руководством в деле осуществления статьи 5 Конвенции, способствовать выявлению передовой практики и выработке рекомендаций.

GE.16-21785 (R) 151216 161216



* 1 6 2 1 7 8 5 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Понятия равенства и недискриминации в международном праве	3
A. Равенство	3
B. Эволюция понятий равенства и недискриминации в международном праве	4
III. Понятия равенства и недискриминации по Конвенции о правах инвалидов	6
A. Равенство	6
B. Недискриминация	8
IV. Осуществление на национальном уровне	17
V. Выводы и рекомендации	21

I. Введение

1. В своей резолюции 31/6 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (УВКПЧ) подготовить свое следующее ежегодное исследование о правах инвалидов, посвященное статье 5 Конвенции, в консультации с государствами-участниками и другими соответствующими заинтересованными сторонами, региональными организациями, Специальным докладчиком по вопросу о правах инвалидов, организациями гражданского общества, включая организации инвалидов, и национальными правозащитными учреждениями. Совет также просил УВКПЧ предусмотреть представление соответствующих материалов в доступном формате и разместить такие материалы, а также само исследование в удобочитаемом варианте на веб-сайте Управления до тридцать четвертой сессии Совета.

2. В соответствии с просьбой Совета по правам человека УВКПЧ просило представить соответствующие материалы и получило 27 ответов от государств-участников, 15 ответов от национальных правозащитных учреждений и 29 от организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон¹. Настоящее исследование посвящено вопросам равенства и недискриминации в контексте осуществления Конвенции о правах инвалидов.

II. Понятия равенства и недискриминации в международном праве

A. Равенство

3. Конвенция о правах инвалидов содержит ряд новаций, развивающих понятия равенства и недискриминации в контексте международного права прав человека. Все ее положения служат основой полноценной концепции подлинного равенства, в том числе с учетом ее направленности на ликвидацию дискриминации, в том числе в частном секторе.

4. Равенство является основополагающим и определяющим принципом понятия прав человека наряду с принципами человеческого достоинства и универсальности. Как указано в статье 1 Всеобщей декларации прав человека, «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Соответственно, каждый человек обладает равной ценностью, и государства должны обеспечивать ему равные права. Равенство можно также рассматривать и с точки зрения задач общества, в силу которых государства обязаны разрабатывать политику и практические меры для обеспечения того, чтобы ценностная концепция равенства находила воплощение в конкретных условиях жизни всех людей.

5. Равенство дополняется принципом недискриминации, положенным в основу всех договоров в области прав человека и направленным на недопущение любого различия, исключения, ограничения или предпочтения, которые без какого-либо объективного оправдания сводят на нет или затрудняют равное признание и осуществление прав, в частности, по таким различным признакам, как расовая, этническая, гендерная или национальная принадлежность. В то время

¹ Материалы, полученные Управлением Верховного комиссара, размещены по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/EqualityAndNonDiscrimination.aspx.

как предпринимаемые государством меры на основе принципа равенства и в интересах его достижения реализуются на текущей и поступательной основе, принцип недискриминации предполагает прямые обязательства, подлежащие немедленному исполнению. Применение этого принципа не зависит от каких-либо условий, действующих в отношении других групп населения. Однако на практике на инвалидов до сих пор распространяется широкий круг требований, подрывающих принцип недискриминации в части их касающейся; так, например, ни одна женщина не может быть лишена свободы по признаку пола, но большинство внутренних законов допускают задержание лиц с психосоциальными расстройствами по признаку их инвалидности².

6. Инвалидов по-прежнему систематически исключают из всех областей жизни. Вопреки международным стандартам в области прав человека национальные законы и политика, как правило, закрепляют отчуждение, изоляцию, дискриминацию и насилие в отношении инвалидов. Под влиянием таких факторов, как лишение правоспособности, принудительное помещение в специализированные учреждения закрытого типа, исключение из общеобразовательной системы, широкое распространение стереотипов и предрассудков, а также недостаточный доступ к занятости, инвалиды не могут наравне с другими в полном объеме пользоваться своими правами. Так, инвалиды из числа женщин и девочек сталкиваются с более существенными ограничениями при осуществлении своих прав по сравнению с мужчинами и другими женщинами и девочками, в частности вследствие насилия, злоупотреблений или отсутствия заботы, и располагают менее значительными возможностями для получения образования и трудоустройства³.

7. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предоставляет уникальную возможность для укрепления равенства инвалидов и расширения их интеграции и участия в жизни общества. Принципы равенства и недискриминации в отношении инвалидов являются связующим элементом всех целей в области устойчивого развития, а не только тех из них, которые напрямую касаются ликвидации неравенства (цели 5 и 10) или инвалидов. В этой связи важнейшую роль играет международное сотрудничество; доноры должны учитывать проблематику прав инвалидов и предусматривать в своих программах выделение средств на поддержку инвалидов. Достижению этих целей может способствовать выработка показателей инвалидности в интересах мониторинга основных направлений международного сотрудничества.

В. Эволюция понятий равенства и недискриминации в международном праве

8. В статье 7 Всеобщей декларации прав человека признается, что «все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона», а также «на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации». Статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах накладывают на государства обязательство обеспечивать осуществление прав без какой-либо дискри-

² См. Комитет по правам инвалидов, Руководящие принципы, касающиеся статьи 14 Конвенции о правах инвалидов (размещено на веб-сайте Комитета по адресу www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx), пункт 6.

³ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 3 (2016), пункты 6 и 9.

минации. Пакты расширили перечень запрещенных признаков для дискриминации за счет оговорки об «ином обстоятельстве», что позволяет включать в их число признаки, которые в этих документах напрямую не упоминаются. Эта оговорка имела принципиально важное значение для поощрения и развития прав инвалидов в соответствии с международным правом прав человека задолго до принятия Конвенции о правах инвалидов. Инвалидность была впервые признана в качестве запрещенного признака для дискриминации в Конвенции о правах ребенка. В своем замечании общего порядка № 18 (1989) Комитет по правам человека признал самостоятельный характер права на недискриминацию согласно статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, что позволяет применять его во всех областях как в законодательстве, так и на практике. Поскольку равенство и недискриминация представляют собой базовый аспект договоров о правах человека, в этой области не допускаются никакие оговорки, понимания или толкования, так как любое из них может противоречить объекту и цели соответствующего договора⁴. Помимо этого, Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 29 (2001) признал существование «элементов или аспектов права на защиту от дискриминации, от которых нельзя отступать ни при каких обстоятельствах», и Комитету по правам инвалидов следует дополнительно проанализировать этот вопрос.

9. Развитие концепции равенства и выявление различных форм дискриминации осуществляется на основе международного и регионального права прав человека и национального законодательства. Ныне действующие стандарты выходят за рамки формального равенства, которое подразумевает равное обращение с находящимися в сходном положении лицами. Международное право прав человека закрепляет принцип реального равенства как «реальную трансформацию возможностей, учреждений и систем, с тем чтобы они не основывались на исторически сложившихся [дискриминационных] парадигмах»⁵. В качестве инструмента достижения реального равенства в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации были впервые предусмотрены «специальные меры», отдающие преимущество конкретным правообладателям по отношению к другим.

10. В международном праве прав человека выделяются различные формы дискриминации. Дискриминация может быть прямой или косвенной, структурной либо индивидуальной. В то же время дискриминация может осуществляться по нескольким запрещенным признакам, вследствие чего возникают множественные или межсекторальные формы дискриминации⁶.

⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 24 (1994) по вопросам, касающимся оговорок, сделанных при ратификации Пакта и Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта, пункты 8, 9 и 19.

⁵ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 25 (2004) о временных специальных мерах, пункт 10.

⁶ Там же, пункт 12. См. также общую рекомендацию № 28, пункты 18 и 26.

III. Понятия равенства и недискриминации по Конвенции о правах инвалидов

A. Равенство

11. Конвенция о правах инвалидов заменяет собой такие ранее принятые международные инструменты, как Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов или Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов. Конвенция о правах инвалидов сегодня является наиболее передовым международным документом о правах человека, касающимся прав инвалидов.

12. В целях обеспечения осуществления инвалидами всех прав человека Конвенция расширяет ранее действовавшие правозащитные стандарты и вводит в число своих принципов равенство и недискриминацию, которые положены в основу всех ее положений. Понятие реального равенства инвалидов развивается в ней, начиная с пункта 1 статьи 5, который предусматривает как равенство возможностей, так и равенство результатов⁷. Он требует трансформации существующих социальных структур, систем и концепций, в частности аблеизма⁸, которые увековечивают дискриминацию в отношении инвалидов.

13. В соответствии с Конвенцией государства-участники должны изменять и совершенствовать правовую базу и политику в интересах обеспечения равенства инвалидов путем тесных консультаций и активного взаимодействия с инвалидами через посредство представляющих их организаций. Соблюдению равенства инвалидов препятствуют поведенческие стереотипы. В статье 8 Конвенции предусматриваются меры по борьбе со стереотипами и поощрению позитивных представлений об инвалидах, способствующие тем самым повышению уважения к различиям и восприятию разнообразия людей. Для достижения реального равенства необходимо устранить препятствия, в том числе физические и коммуникативные. Мероприятия по улучшению доступности и оказанию поддержки содействуют обеспечению полного осуществления прав наравне с другими.

14. Реальное равенство также требует осуществления таких обеспечивающих возможности прав, как равенство перед законом, что позволяет принимать решения и заключать договоры. Ключевыми факторами достижения общего равенства являются права на инклюзивное образование, на труд и занятость, которые подкрепляются целями в области устойчивого развития 4 и 8. Так, например, системы инклюзивного образования позволяют инвалидам расширять свое участие в жизни общества. Право на образование предполагает принятие таких мер по обеспечению равенства, как предоставление доступных учебных материалов, поддержка и организация подготовки преподавателей, и подкрепляется усилиями по борьбе с дискриминацией, включая разумное приспособление и запрет исключения инвалидов из общеобразовательной системы, с последующим реформированием самой системы⁹. Статья 27 о труде и занятости направлена на поощрение равенства посредством развития инклюзивных рынков труда, применения гибких графиков работы и, при необходимости, оказания поддержки, а также повышения потенциала всех инвалидов.

⁷ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 3 (2016), пункт 9.

⁸ A/71/314, пункт 31.

⁹ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование.

15. Конвенция укрепляет равенство женщин и девочек-инвалидов, признавая, что они сталкиваются с более значительными препятствиями, нежели мужчины и мальчики, и предписывает принимать меры в целях их развития, улучшения положения, а также расширения их прав и возможностей¹⁰. Применение в этой связи столь важного двуединого подхода к политике предполагает учет прав женщин и девочек-инвалидов в контексте общеполитических программ, в том числе касающихся гендерного равенства, а также проведение целевой политики. Так, например, государства должны обеспечивать охват женщин-инвалидов своими программами по охране сексуального и репродуктивного здоровья, а также, при необходимости, принимать специальные нормативные акты с целью «юридического закрепления системы предоставления определенных услуг в области охраны репродуктивного здоровья»¹¹ без какой-либо дискриминации.

16. Помимо этого, в Конвенции уделяется особое внимание детям-инвалидам и предусматривается, что государства обязаны принимать меры для обеспечения осуществления ими своих прав человека наравне с другими. Это подразумевает проведение во всех областях мероприятий по обеспечению равенства, учет наилучших интересов детей и их мнений по затрагивающим их вопросам, а также оказание им с этой целью помощи с учетом их инвалидности и возраста.

17. Значимую роль в деле достижения равенства играет негосударственный сектор, особенно в таких областях как образование, занятость, здравоохранение и обеспечение жильем, товарами и услугами. Государства должны налаживать активное сотрудничество с негосударственным сектором, в том числе путем расширения взаимодействия с торговыми палатами, профсоюзами, федерациями частных школ и религиозными учреждениями. Не менее важное значение для достижения равенства и сокращения зависимости от юридических методов обеспечения прав инвалидов имеет предоставление технической помощи, инструктивных материалов и информации, особенно в отношении разумного приспособления, доступности и универсального дизайна. Центральным звеном в развитии инклюзивных организационных культур, рынков и услуг являются совместные государственно-частные инициативы.

Конкретные меры по достижению фактического равенства в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Конвенции

18. Конкретные меры по достижению фактического равенства, т.е. меры, устанавливающие приоритет перед другими лицами и не считающиеся дискриминацией, могут существенно способствовать достижению реального равенства и борьбе со структурной дискриминацией. Государствам настоятельно предлагается продолжать принимать такие меры при выявлении затрагивающих инвалидов проявлений неравенства. В интересах повышения уровня реализации инвалидами своих прав в соответствии с Конвенцией следует принимать широкий круг разнообразных мер в интересах инвалидов и их домашних хозяйств. Такие меры могут касаться различных ситуаций, начиная от системной дискриминации (как, например, низкий уровень занятости) до решения конкретных проблем, влияющих на права инвалидов (например, высокая стоимость или отсутствие специальных автомобилей для инвалидов).

¹⁰ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 3 (2016) о женщинах-инвалидах.

¹¹ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация 24 (1999) о женщинах и здравоохранении, пункт 11.

19. Предусмотренные Конвенцией специальные меры включают «временные специальные меры»¹², зафиксированные в ранее принятых договорах, но не ограничиваются ими. Они имеют ограниченный срок действия, так как после достижения равенства, они не могут быть обоснованы. Специальный комитет по всеобъемлющей и единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов отказался от термина «временные», исходя из того, что для обеспечения равенства инвалидов требуются и постоянные меры. Например, системы квот, направленные на расширение доступа инвалидов к трудоустройству, могут быть временными (до сохранения в них потребности) в отличие от освобождения от уплаты налогов на ввоз автомобилей или вспомогательных технических устройств. В области участия в политической жизни начали также применяться инновационные целевые меры, как, например, закрепление в парламенте или в других государственных учреждениях определенного количества мест за представителями инвалидов как это, например, принято в Уганде.

20. Такие меры должны соответствовать всем принципам и положениям Конвенции; например, предпринимаемые в области образования меры не должны приводить к развитию практики сегрегации (как, например, специальные школы или классы). Хотя системы квот целесообразны с точки зрения поощрения равенства, их применение не должно приводить к резервированию рабочих мест или трудовых функций исключительно за инвалидами, поскольку такая практика способствует воспроизводству стереотипов и стигматизации, заводит в тупик продвижение по службе и игнорирует профессиональный уровень работников.

21. В своем замечании общего порядка № 3 (2016) Комитет по правам инвалидов указал на недостаточность или неэффективность целевых мер по поощрению образования и занятости женщин-инвалидов. Такие меры могут также способствовать повышению уровня их равенства с мужчинами-инвалидами и другими женщинами.

В. Недискриминация

22. В целом существующие национальные законы и практика не обеспечивают надежную защиту от дискриминации по признаку инвалидности и не квалифицируют инвалидность как один из запрещенных признаков дискриминации по смыслу Конвенции. Кроме того, в законодательстве обычно не предусматривается разумное приспособление либо его концепция искажается или отождествляется с другими концепциями, например с доступностью.

23. Конвенция обеспечивает прочную основу для обеспечения недискриминации, и в порядке новации отказ в предоставлении разумного приспособления впервые включен в качестве одной из форм дискриминации. Пункт 2 статьи 5 запрещает любую дискриминацию по признаку инвалидности и требует обеспечения равной и эффективной правовой защиты от дискриминации на любой почве в увязке с другими обязательствами по обеспечению недискриминации. Сюда входит предоставление доступа к средствам правовой защиты, а также

¹² Такие термины, как «позитивные действия», «позитивная дискриминация» и «преференциальный режим», обычно используются во внутреннем контексте применительно к такого рода мерам.

обеспечение переноса бремени доказывания на ответчика при наличии у лица достаточных *prima facie* доказательств дискриминации¹³.

24. В статье 2 Конвенции дискриминация по признаку инвалидности определяется как «любое различие, исключение или ограничение по причине 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 это понятие включаются все формы дискриминации, в частности прямая дискриминация, косвенная дискриминация, дискриминация по ассоциации, структурная или системная дискриминация¹⁴, дискриминация по признаку предполагаемой инвалидности, отчуждение и сегрегация по признаку инвалидности в любой области общественной жизни¹⁵, насилие по признаку инвалидности¹⁶, отказ в доступе¹⁷, отказ в разумном приспособлении (см. пункт 44 ниже) и непредоставление процессуальных коррективов в контексте доступа к правосудию.

25. Дискриминация по ассоциации распространяется на случаи менее благоприятного обращения с конкретным лицом с учетом статуса другого лица или таких защищаемых особенностей, как инвалидность, и может также принимать форму косвенной дискриминации¹⁸. Законодательная база в Эквадоре, Испании и Ирландии уже включает эту концепцию. Наблюдаемые в последнее время тенденции в области занятости предполагают, что обязанность предоставлять разумное приспособление распространяется также на родственников инвалидов¹⁹.

26. В замечании общего порядка № 3 (2016) Комитет по правам инвалидов определяет множественную дискриминацию как совершаемую в случаях, когда какое-либо лицо подвергается дискриминации по двум или более признакам. Комитет также отмечает, что межсекторальная дискриминация означает ситуацию, в которой несколько дискриминационных признаков одновременно взаимодействуют таким образом, что становятся неотделимы друг от друга. Европейский союз, Испания и Хорватия уже признали такую дискриминацию более серьезной формой дискриминации, борьбу с которой надо вести в рамках целевой политики.

1. Дискриминация в результате отказа в предоставлении разумного приспособления

27. Разумное приспособление является неотъемлемой частью обязательства по обеспечению недискриминации и как таковое применяется ко всем правам. Вследствие этого отказ в предоставлении разумного приспособления в связи с каким бы то ни было правом представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности.

¹³ См., например, CERD/C/ISL/CO/18, пункт 14, и CCPR/C/CHL/CO/5, пункт 18.

¹⁴ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 3 (2016), пункт 17.

¹⁵ См. CRPD/C/HRV/CO/1, пункт 8.

¹⁶ См. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 19, пункт 1, о насилии в отношении женщин.

¹⁷ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2 (2014) о доступности, пункт 26.

¹⁸ Европейский суд по правам человека, *Guberina v. Croatia*, judgment of 22 March 2016.

¹⁹ CRPD/C/EU/CO/1, пункты 78–79. См. также *Luis Castro-Ramirez v. Dependable Highway Express*, U.S.A., California, 2nd App. Dist., April 6 2016 and August 29 2016.

28. Концепция разумного приспособления сформировалась в национальной практике как элемент нормативной базы обеспечения недискриминации в конкретных отраслях права, в частности в отношении религиозных прав, и впервые была задействована применительно к инвалидам в сфере занятости и оказания услуг. В ходе переговоров по Конвенции 14 государств сообщили, что они применяют понятие разумного приспособления в рамках антидискриминационного законодательства. В Соединенных Штатах Америки Закон об американцах-инвалидах устанавливает, что отказ от предоставления инвалидам разумного приспособления является дискриминацией. Примерами разумного приспособления, в частности, являются обеспечение доступности существующих объектов и информации для лица в конкретной ситуации; адаптация или приобретение оборудования; реорганизация мероприятий; пересмотр графика работы; подготовка индивидуальных учебных материалов; адаптация учебных планов к способностям человека; корректировка лечебных процедур; создание специальных коммуникационных условий; и расширение доступа вспомогательного персонала к объектам ограниченного пользования.

29. На международном уровне Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности вводит понятие «отказ от создания разумных условий на основе инвалидности» в качестве одной из форм дискриминации, которая противоречит всем признанным в Международном пакте правам. На европейском уровне оно закреплено в статье 5 Директивы Европейского союза 2000/78/ЕС применительно только к праву на занятость, что стало предметом толкования Европейским судом²⁰. Эти два прецедента также повлияли на переговоры по самой Конвенции.

30. В статье 2 Конвенции разумное приспособление определяется как «внешение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод». Другие договорные органы Организации Объединенных Наций²¹, Европейский суд по правам человека²², Европейский суд²³ и законодательства различных стран, например Перу, Бельгии и Финляндии, ссылаются на эту концепцию или применяют ее.

31. Под «несоразмерным или неоправданным бременем» необходимо понимать единую концепцию, устанавливающую пределы обязательства предоставлять разумное приспособление. При этом определения «несоразмерное» и «неоправданное» следует считать синонимами. На момент принятия Конвенции в национальной практике использовались различные термины, в частности «несоразмерное бремя», «неоправданное бремя» или «необоснованные трудности», применительно к одной и той же концепции: возможной чрезмерной нагрузке испрашиваемого приспособления на обязанный предоставить его субъект. Принятый проект стал результатом договоренности между государствами-участниками о возможности использования этой концепции на национальном уровне в различных контекстах.

²⁰ См. Европейский суд, *Chacón Navas v Eurest Colectividades SA*, решение от 11 июля 2006 года.

²¹ См., например, CEDAW/C/HUN/CO/7–8, пункт 29 с), и CRC/C/DEU/CO/3–4, пункт 51 b).

²² См. *Çam v Turkey*, пункты 38, 65 и 67.

²³ Например, *Ring v Denmark*, пункты 5, 30–32, 53.

32. Разумное приспособление не следует путать с «конкретными мерами», включая «специальные позитивные действия» или им подобные. В то время как конкретные меры и позитивные действия подразумевают преференциальное обращение с инвалидами по отношению к другим лицам, цель разумного приспособления состоит в обеспечении инвалида необходимыми и надлежащими коррективами или модификациями для осуществления того или иного конкретного права в целях предупреждения дискриминации.

33. Разумное приспособление не следует отождествлять с доступностью²⁴. Обязанности по обеспечению доступности касаются групп лиц, предполагают постепенное осуществление и являются безусловными, т.е. не определяются критерием соразмерности. В свою очередь разумное приспособление носит индивидуальный характер, применяется непосредственно ко всем правам и ограничивается только критерием несоразмерности. Обеспечение коммуникационной или физической доступности транспорта, общественных и частных зданий и прочих объектов требует времени. Вместе с тем разумное приспособление может использоваться «как средство обеспечения доступности для какого-либо одного лица»²⁵. Так, например, организации сферы услуг (например, больницы или рестораны) должны постепенно делать свои объекты и услуги доступными и вместе с тем должны быть готовы незамедлительно предоставить разумное приспособление (например, использовать съемный пандус в качестве разумного приспособления).

34. Аналогичным образом разумное приспособление не следует путать с оказанием поддержки. Осуществление различных прав может требовать оказания поддержки, например поддержки преподавателя в области образования, индивидуальной помощи в соответствии с правом на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество либо поддержки в реализации правоспособности. В условиях, когда системы оказания поддержки или услуг могут быть еще не разработаны, разумное приспособление может использоваться как средство оказания поддержки в том или ином конкретном случае.

35. Сходным образом разумное приспособление не следует отождествлять с процессуальными коррективами в контексте доступа к правосудию, поскольку это не будет в полной мере отвечать всем аспектам этого права. В ходе переговоров по Конвенции при формулировании статьи 13 термин «разумный» преднамеренно не использовался. Статья 13 требует применения «процессуальных коррективов», которые не ограничены концепцией «несоразмерного или неоправданного бремени». Такое различие имеет основополагающее значение, поскольку право на доступ к правосудию выполняет роль гарантии эффективного пользования всеми правами и их осуществления. Вследствие этого неопределенность процессуальных коррективов является одной из форм дискриминации по признаку инвалидности в контексте права на доступ к правосудию.

36. Как явствует из вышесказанного, разумное приспособление выступает в качестве связующего звена между обязательствами, подлежащими немедленному и поэтапному осуществлению. Как один из элементов обеспечения недискриминации разумное приспособление применяется немедленно ко всем правам, включая экономические, социальные и культурные права. Во-вторых, поскольку оно может потребовать позитивных действий (влекущих или не влекущих за собой расходы), оно размывает представление о том, что гражданские и политические права подразумевают только негативные обязательства, а эконо-

²⁴ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2 (2014), пункт 26.

²⁵ Там же.

мические, социальные и культурные права исключительно позитивные. С практической точки зрения системное обеспечение разумного приспособления способствует более строгому соблюдению обязательств, подлежащих поэтапному осуществлению; так, предоставление разумного приспособления как инструмента обеспечения доступности может приносить пользу и другим лицам помимо конкретного индивида.

2. Элементы реализации разумного приспособления на практике

37. На настоящий момент не существует общепринятого обоснования элементов разумного приспособления, особенно в части того, что является «необоснованным и несоразмерным бременем». По существу, решение вопроса о том, является ли какое-либо приспособление «необходимым и уместным» или же оно налагает «неоправданное или несоразмерное бремя», зависит от целого ряда факторов, и в каждом конкретном случае такая оценка осуществляется на индивидуальной основе. Обзор национального законодательства свидетельствует о применении странами определенных критериев в качестве основы подобных оценок. Ниже приводятся наиболее широко применяемые критерии, хотя они являются всего лишь ориентировочными, и их перечень не следует считать исчерпывающим.

38. С точки зрения компаративного анализа разумное приспособление имеет ряд ключевых элементов. Любое разумное приспособление должно быть возможным и осуществимым как с юридической, так и с практической точек зрения (не противоречить закону и не быть практически неисполнимым). Кроме того, оно должно быть актуальным, т.е. необходимым и подходящим для осуществления того или иного права наравне с другими. Оно не должно ложиться «несоразмерным или неоправданным бременем» на субъект, ответственный за его предоставление (в том числе с финансовой и экономической точек зрения). Следует отметить, что разумное приспособление обычно влечет за собой незначительные расходы или вообще не связано с расходами²⁶.

39. Национальные законы и нормативные акты должны содержать инструктивные положения в отношении этих элементов и желательных мер по предоставлению разумного приспособления. В них следует четко указывать права, обязанности и временные рамки действий каждой из сторон. Государствам следует прилагать усилия по разработке политических руководящих принципов и конкретных мероприятий по подготовке кадров и повышению осведомленности в целях распространения соответствующей информации в интересах формирования инклюзивных представлений и среды, а также обеспечения готовности своих собственных учреждений и негосударственных субъектов к предоставлению разумного приспособления.

40. На практике потребность в разумном приспособлении возникает как минимум в том случае, когда инвалид нуждается в приспособлении, которое удовлетворяет его особые потребности в плане устранения конкретных препятствий для осуществления его прав. В Соединенных Штатах Америки и в Южной Африке действующими нормативными положениями субъектам или организациям рекомендуется предоставлять приспособление, не дожидаясь получения запроса; такие требования следует считать передовой практикой. После этого запрашивающая и ответственная за выполнение запроса стороны должны вступить в диалог. С учетом применения принципа переноса бремени доказы-

²⁶ См. Министерство труда США, «Employers and the ADA: Myths and Facts» (имеется по адресу www.dol.gov/odep/pubs/fact/ada.htm).

вания в контексте недискриминации субъект, ответственный за предоставление приспособления, во избежание возникновения дискриминации обязан обосновать свой отказ на основе объективного анализа.

41. Государства должны поощрять документирование процесса подачи запросов на предоставление приспособления, возлагая это бремя на субъект, отвечающий за их удовлетворение. На протяжении всего подобного процесса обе стороны должны действовать добросовестно и поддерживать между собой четкую связь. Потребности в приспособлении лиц с различными формами инвалидности могут со временем меняться. Соответственно, разумные приспособления могут в зависимости от необходимости отменяться, изменяться, расширяться или заменяться.

42. В процессе предоставления разумного приспособления следует обеспечивать конфиденциальность. В ходе диалога инвалиду может быть предложено сообщить о своих потребностях в приспособлении или предоставить конфиденциальные личные данные. Раскрытие информации о потребностях в приспособлении или конфиденциальных личных данных должно осуществляться по усмотрению соответствующего лица.

43. Инвалиды зачастую проявляют неготовность обращаться с просьбами о предоставлении им приспособлений, поскольку это может потребовать раскрытия информации о каком-либо травмирующем их психику состоянии; например, лица с психосоциальными расстройствами обычно не обращаются с просьбами о предоставлении им приспособления, поскольку законы и правила могут исключать возможность их участия в конкретных контекстах или даже подразумевать, что к ним может применяться принудительное лечение или их могут помещать в специализированные учреждения закрытого типа. Помимо мероприятий по защите конфиденциальности субъекты, отвечающие за предоставление приспособления, должны также стремиться к формированию инклюзивной среды и бороться с такими проявлениями, как стигматизация, издевательства, отторжение или предубеждения в отношении лиц или принимаемых мер. Так, например, если сотрудник-инвалид нуждается в каком-либо приспособлении, руководитель может по соглашению с ним уведомить других сотрудников о том, что ему предоставлено приспособление по признаку инвалидности, с тем чтобы этот инвалид мог выполнять свою работу.

а) Запрос разумного приспособления

44. Если инвалиду не предлагают разумное приспособление, ему следует без каких-либо дополнительных формальностей в устной или письменной форме обратиться с просьбой о его предоставлении непосредственно к субъекту, ответственному за его обеспечение. Такой субъект должен быть четко определен законом, нормативными актами или внутренней политикой во избежание обременения соответствующего лица этой задачей. В случае ошибочного направления такой просьбы не по адресу в рамках какой-либо организации (например, в больнице), получатель должен незамедлительно направить ее ответственной стороне.

б) Диалог

45. После направления запроса на приспособление соответствующее лицо и субъект, ответственный за его предоставление, должны вступить в диалог в целях определения потребностей лица и наиболее уместных мер по их удовлетворению. Инвалиды лучше всех могут оценить свои потребности и зачастую уже знают, какие модификации или коррективы являются необходимыми и умест-

ными. Диалог может носить формальный и продолжительный (обычно в контексте установления долговременных отношений) либо более неформальный и краткий характер; например, когда лицо в инвалидной коляске пытается въехать в ресторан и видит, что основной вход недоступен, менеджер ресторана предлагает воспользоваться съемным пандусом для урегулирования возникшей ситуации.

46. Предоставление разумного приспособления не должно зависеть от наличия какой-либо сертификации. В исключительных случаях, когда субъект, ответственный за предоставление приспособления, не может определить, является ли приспособление уместным, нуждающемуся лицу может быть предложено сообщить дополнительную вспомогательную информацию. При этом оценку надлежит производить не только на основе медицинских сведений, но, скорее, по принципу функциональности, т.е. с учетом потребностей и существующих препятствий. Государствам следует разрабатывать нормативные положения для предупреждения того, чтобы расходы по оценке не возлагались на нуждающееся лицо, а также обеспечивать проведение оценки соответствующим полномочным органом.

с) Объективное обоснование отказа в предоставлении разумного приспособления

47. Запрашиваемая сторона может отказать в предоставлении приспособления без какой-либо дискриминации по признаку инвалидности, продемонстрировав, что оно не является осуществимым (с юридической или практической точек зрения) или уместным («необходимым» или «надлежащим»), либо доказать, что оно будет связано с «несоразмерным или необоснованным бременем». Обоснование отказа должно опираться на объективные критерии и анализ и своевременно доводиться до сведения соответствующего инвалида.

48. На практике вышеупомянутые критерии могут быть тесно связаны между собой, особенно в ходе обмена мнениями между сторонами, поскольку потребности, контексты и альтернативные возможности могут существенно различаться и зависеть друг от друга. Вместе с тем невыполнение одного из критериев может быть достаточным для обоснования отказа в предоставлении разумного приспособления без возникновения дискриминации (например, если испрашиваемое приспособление является явно неактуальным для осуществления того или иного конкретного права, не возникает потребности в доказывании какого-либо другого элемента).

49. Такие критерии, отраженные в существующей национальной практике – например в нормативных положениях Бельгии – включают комплекс различных факторов, который не следует считать исчерпывающим. Кроме того, они должны учитывать конкретное право, о котором идет речь, и контекст предоставления разумного приспособления. Во избежание произвольных действий и дискриминации подлежащие учету факторы должны быть четко определены, поддаваться объективной оценке и не носить расплывчатый или двусмысленный характер; например, законодательство не должно включать такие понятия, как «нравственность других сотрудников», «любой другой фактор, влияющий на эффективность, производительность, успех и конкурентоспособность» или «общий экономический климат», поскольку они не поддаются объективной оценке.

50. Следует считать недействительными факторы, которые с юридической или фактической точек зрения носят дискриминационный характер в силу своего негативного или несоразмерного влияния на инвалидов. Национальная прак-

тика осуществляет дискриминацию в отношении инвалидов, когда она включает такие критерии, как «степень и виды воздействия на других учащихся» (в сфере образования) или когда при наборе на работу критерии производительности труда применяются только к инвалидам (или оказывают на них несопоставимое влияние в силу элементов, которые не связаны с основными аспектами функциональных обязанностей, т.е. не могут быть объективно обоснованы).

d) Юридическая и физическая осуществимость

51. Ни одно лицо, предоставляющее приспособление, не может быть принуждено к нарушению закона. Просьба о предоставлении разумного приспособления должна соответствовать действующим законам, правилам или соглашениям. В этой связи применяемая в Соединенных Штатах Америки, Канаде, Австралии и Бельгии практика является предельно четкой. Так, например, запрашиваемая сторона может отказать в предоставлении приспособления, которое сопряжено с приобретением определенных товаров (например, связанного с доступностью программного обеспечения), если их импорт не допускается таможенными законами. В своем законодательстве государства должны предусматривать возможность подачи заявки на освобождение от выполнения правил в интересах предоставления разумного приспособления, в том числе в рамках частных соглашений. Запрашиваемые стороны должны прилагать добросовестные усилия для получения таких освобождений.

52. В то же время запрашиваемая сторона может предоставлять только физически реальные приспособления; если же ответственная за предоставление приспособления сторона докажет, что это физически невозможно, это не будет означать дискриминации. Соответственно, приспособление должно существовать и должно быть доступным; так, в некоторых изолированных районах, например на мелких островах, может не иметься сурдопереводчиков или лиц, которые оказывают коммуникативную помощь, вследствие чего такие услуги не могут быть предоставлены в качестве приспособления в короткий промежуток времени или немедленно с учетом того, что физически это невозможно сделать в установленные сроки. Однако, как указывалось выше, ответственные стороны должны прилагать добросовестные усилия для предоставления приспособления.

e) Уместное («необходимое» и «подходящее»)

53. Критерий уместности предназначен для оценки того, соответствует ли испрашиваемое приспособление задаче обеспечения осуществления прав наравне с другими и не является ли оно не связанным с этой задачей. Любое приспособление должно быть одновременно необходимым для устранения какого-либо конкретного препятствия и подходящим (или эффективным) для обеспечения реализации данного конкретного права.

54. Эти важные элементы следует рассматривать в ходе любого диалога в интересах оценки альтернативных приспособлений. Национальная практика Новой Зеландии, Шотландии и Южной Африки включает оценки эффективности испрашиваемого корректива.

f) Соразмерное («не становящееся несоразмерным или неоправданным бременем»)

55. Для определения того, станет ли приспособление «несоразмерным или неоправданным бременем», следует проводить оценку соразмерности связи между задействованными факторами (включая время, расходы, продолжительность использования и воздействие) и целью, которая состоит в осуществлении соответствующего права. В этой связи следует индивидуально подходить к анализу каждого конкретного случая.

56. В рамках национальной практики учитываются самые разные факторы; например, законами Финляндии и Соединенных Штатов Америки предусматривается анализ стоимости принимаемых мер. При этом, например, в практике Австралии, Нидерландов и Бельгии принимаются во внимание и другие факторы, в частности время, необходимое для предоставления приспособления, а также продолжительность и частотность его использования. В этой связи при определении соразмерности принимаемых мер учитываются и прочие обязательства государств по Конвенции²⁷; например, когда приспособление будет улучшать общую доступность, возникает повышенная потребность в его предоставлении, поскольку это способствует более эффективному выполнению общего обязательства. Кроме того, разумно предсказуемые косвенные выгоды, которые может получить запрашиваемая сторона от предоставления приспособления, могут склонить чашу весов в пользу его предоставления (в частности, увеличение продаж, предоставление доступа инвалидам как потребителям, руководство предприятием и повышение стоимости бренда).

57. Нормативными положениями Финляндии, Соединенных Штатов Америки, Европейского союза, Канады, Шотландии и Нидерландов учитывается также размер организации (например, количество сотрудников). Некоторые страны также принимают во внимание влияние на запрашиваемую сторону и ее операции, позитивное воздействие на запрашивающее лицо и других бенефициаров.

58. В области занятости национальная практика свидетельствует о том, что применение анализа затрат и выгод для оценки «стоимости разумного приспособления по отношению к предполагаемой выгоде для работодателя или работника»²⁸ может быть причиной принятия теоретически дискриминационных решений; вследствие этого его следует избегать. Помимо этого, одним из часто запрашиваемых приспособлений является распределение непрофильных функций между остальными сотрудниками.

59. В основе оценки финансовой осуществимости лежат возможные варианты финансовых последствий предоставления разумного приспособления для запрашиваемой стороны. В нее входит анализ динамики движения наличности и оценка чистой стоимости приспособления. В этой связи может использоваться внешняя финансовая поддержка, в частности займы, субсидии и гранты из государственных и частных источников. Информация о таких возможностях должна распространяться государствами для содействия соблюдению установленных требований негосударственными субъектами. Если субъект, который отвечает за предоставление приспособления, докажет, что это связано с существенными трудностями или расходами, он может отказать в предоставлении

²⁷ См. CRPD/C/12/D/5/2011, добавление (несогласное мнение), пункт 5. Такой критерий применяется также в национальном законодательстве Австралии.

²⁸ Комиссия Соединенных Штатов Америки по соблюдению равноправия при трудоустройстве, Enforcement Guidance: Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the Americans with Disabilities Act, 2002, пункт 45.

приспособления без возникновения дискриминации. В практике Европейского союза и многих государств, включая Австралию, Алжир, Бельгию, Данию, Канаду и Финляндию, а также в решениях Комитета по правам инвалидов финансовые последствия и финансовая поддержка учитываются в качестве важных факторов.

60. При оценке экономической осуществимости следует учитывать общие активы, а не ограничиваться движением наличности. В случае если испрашиваемое приспособление ставит под угрозу существование запрашиваемой стороны или как минимум существенно ухудшает выполнение ею своих основных функций, в нем может быть отказано без возникновения дискриминации. Этот критерий встречается в существующих нормативных положениях (например, в Австрии).

61. При оценке следует учитывать не только ресурсы какого-либо конкретного отдела или подразделения в рамках той или иной организационной структуры, а ее общие активы; это особо важно в случае государственных учреждений, где в качестве ответственного субъекта выступает государство в целом. В этом смысле к государствам применяются более жесткие стандарты обоснования отказа в предоставлении разумного приспособления. Аналогичным образом более крупные компании не могут уклоняться от обязанности предоставления разумного приспособления, ссылаясь на отсутствие средств в своих организационных структурах, без учета своих общих ресурсов. Практика частного сектора показывает, что централизованные фонды головных предприятий перекадывают бремя на более мелкие подразделения, поощряя тем самым управленцев к предоставлению приспособлений и не затрагивая при этом свои собственные бюджеты.

IV. Осуществление на национальном уровне

62. Достижение реального равенства инвалидов требует от государств принятия упреждающих мер во всех отраслях права и государственной политики на основе применения двуединого подхода, в том числе к инвалидам, в рамках всех политических планов и программ, а также разработки целенаправленной политики по защите интересов инвалидов. Принципы Конвенции должны использоваться при формулировании любого законодательства и политики в отношении инвалидов и служить основой для их толкования. Общие меры по обеспечению доступности, а также осуществление способствующих возникновению возможностей прав (таких, как права на равенство перед законом, образование и занятость) содействуют формированию равноправных и инклюзивных сообществ. В своих заключительных замечаниях Комитет по правам инвалидов сформулировал руководящие принципы осуществления статьи 5 Конвенции, в том числе в ее взаимосвязи с другими правами.

63. Государствам следует проводить тесные консультации с инвалидами, включая детей, и через посредство их представительных организаций активно привлекать их к разработке, осуществлению и оценке законодательства, правил и политики. Национальные правозащитные учреждения могут играть ключевую роль в обеспечении соответствия законопроектов и политики международным стандартам прав инвалидов, а также в поддержке участия последних в их разработке. Инвалидам следует предоставлять возможности для поддержки и мониторинга осуществления Конвенции путем предоставления им доступной информации по вопросам равенства и недискриминации. Их также следует информировать о деятельности органов, отвечающих за вопросы равенства,

омбудсмана и судебной системы, особенно о порядке подачи жалоб и получения доступа к правосудию, в том числе на основе подготовки кадров и мероприятий по повышению потенциала самих инвалидов и их организаций²⁹. В частности, первоочередное внимание в рамках политики расширения прав и возможностей следует уделять женщинам и девочкам-инвалидам (как это делается, например, в Таиланде).

64. Государства должны поощрять формирование позитивных представлений и повышать осведомленность о сфере равенства и недискриминации в отношении инвалидов, в том числе на основе мер по борьбе со стереотипами и отчуждением. В этом смысле Комитет по правам инвалидов рекомендовал государствам проводить кампании по борьбе с дискриминацией в отношении инвалидов и организовывать мероприятия по подготовке кадров и информированию структур государственного и частного секторов по вопросам недискриминации, в том числе на основе обязательной подготовки по вопросам множественной дискриминации, а также юридического обязательства предоставлять разумное приспособление во всех секторах на каждом уровне государственного управления. Ликвидация барьеров в плане психологических установок требует приложения дополнительных усилий в соответствии со статьей 8 Конвенции, а также применения критического подхода к негативным представлениям об инвалидах. В 2016 году на Социальном форуме было подчеркнуто важное значение взаимодействия со средствами массовой информации для более широкого освещения этих проблем и содействия ликвидации существующих стереотипных представлений об инвалидах³⁰.

65. Статья 31 Конвенции требует от государств производить сбор информации, включая статистические и исследовательские данные, в интересах оценки фактического равенства инвалидов и выявления ситуаций структурной дискриминации. Собранная информация должна использоваться в целях разработки показателей прав человека для всесторонней оценки осуществления Конвенции. Собираемая информация должна представляться в разбивке, в частности, по полу, возрасту и форме инвалидности, четко излагаться и распространяться в доступных форматах.

66. Конкретные меры доказали свою эффективность в сокращении неравенства инвалидов. Принятие дальнейших конкретных мер, включая временные меры и позитивные действия, в частности для выявления ситуаций структурной дискриминации (например, низкого уровня занятости) и случаев ущемления прав (например, неспособности систем социальной защиты покрывать связанные с инвалидностью расходы), может способствовать ускорению процесса сокращения неравенства. В этой области законодательство может стимулировать работодателей к найму инвалидов (как это видно на примере Испании и Португалии). Принимаемые меры могут также касаться и других областей, в частности, участия в политической жизни, предоставления социального жилья и социальной защиты. Принципиально важное значение для уменьшения неравенства имеет введение минимальных уровней социальной защиты для инвалидов с учетом их потребностей в поддержке в соответствии с Конвенцией.

67. Позитивные действия в ряде государств с различной эффективностью способствовали повышению осведомленности общественности и осуществлению прав. В частности, в Республике Корея, Китае, Хорватии, Франции, Эква-

²⁹ См. CRPD/C/UKR/CO/1, пункт 10; CRPD/C/CZE/CO/1, пункт 12; и CRPD/C/DOM/CO/1, пункт 9.

³⁰ См. A/HRC/34/69.

доре и Украине применяется практика обязательных квот, как правило, в области занятости. После закрепления таких квот законодательным путем государства должны обеспечивать их выполнение с учетом четко определенных целей, разработанных на основе сопоставимых дезагрегированных данных.

68. Важную роль в обеспечении соблюдения принципа недискриминации, в том числе частными лицами, организациями и частными предприятиями, играет согласование законодательства. Государствам следует отменить дискриминационные законы и нормативные положения, которые отказывают в правах и препятствуют участию и интеграции лиц по признаку их инвалидности³¹, и включить в законодательство определение «дискриминация по признаку инвалидности»³². Кроме того, в законодательстве следует: а) недвусмысленно предусмотреть все формы дискриминации, включая дискриминацию по ассоциации³³, и признать множественную и межсекторальную дискриминацию как осложненную форму дискриминации³⁴; б) обеспечивать сквозную защиту всех прав и сфер жизни³⁵; и с) прямо обеспечивать охват всех инвалидов, включая детей, представителей коренного населения, женщин и девочек, лиц с расстройствами слуха, глухих и лиц с психосоциальными расстройствами.

69. В частности, в законодательстве надлежит четко прописывать обязательство предоставлять разумное приспособление в отношении всех прав как требующих немедленного осуществления³⁶, указывая, что отказ в предоставлении разумного приспособления является дискриминацией по признаку инвалидности. Государства должны предусматривать наказание по закону за произвольный отказ в предоставлении приспособления³⁷. Государствам надлежит также регулировать критерии предоставления разумного приспособления³⁸, выявлять ответственных субъектов и учитывать конкретные контексты мер по его обеспечению. Предоставление разумного приспособления требует проведения гибкой политики, четких руководящих принципов и правил, целевых ресурсов, а также эффективного и своевременного управления средствами в интересах незамедлительного реагирования на просьбы о предоставлении приспособления. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в рамках государственной программы доступа к трудоустройству предусмотрено выделение грантов для покрытия расходов на предоставление разумного приспособления, возникающих у работодателей, которые нанимают на работу инвалидов. В Новой Зеландии выделяются государственные средства на обеспечение в конкретных ситуациях сурдоперевода и разработаны руководящие принципы предоставления разумного приспособления.

70. Государства должны разрабатывать политику для предупреждения отчуждения инвалидов и борьбы с дискриминацией в отношении инвалидов, в частности, с множественной и межсекторальной дискриминацией по признаку инвалидности, возраста, гендерной идентичности, принадлежности к коренным народам и изолированности сельских районов, а также этнической принадлеж-

³¹ CRPD/C/COK/CO/1, пункт 10 с).

³² CRPD/C/SRB/CO/1, пункт 10; CRPD/C/UGA/CO/1, пункт 9 а); CRPD/C/TUN/CO/1, пункт 13.

³³ CRPD/C/ARE/CO/1, пункт 12 а); CRPD/C/MUS/CO/1, пункт 10; CRPD/C/BEL/CO/1, пункт 12.

³⁴ CRPD/C/GTM/CO/1, пункт 16; CRPD/C/SVK/CO/1, пункт 18.

³⁵ CRPD/C/GAB/CO/1, пункт 13 а).

³⁶ CRPD/C/DEU/CO/1, пункт 14 б).

³⁷ CRPD/C/UKR/CO/1, пункт 10.

³⁸ CRPD/C/MEX/CO/1, пункт 52 е).

ности, африканского происхождения или миграционного статуса. В частности, программы социальной защиты должны охватывать пожилых инвалидов, например, посредством покрытия связанных с инвалидностью расходов при выходе на пенсию. Проводимая политика должна также предупреждать дискриминацию среди инвалидов; например, льготы и услуги, предоставляемые в связи с инвалидностью, должны предоставляться независимо от причины или типа инвалидности³⁹. Аналогичным образом политика должна предусматривать выделение бюджетных средств женщинам и детям-инвалидам и выработку в отношении них соответствующих показателей. Так, например, в Того Национальный фонд инклюзивного финансирования напрямую предусматривает оказание помощи женщинам-инвалидам, способствуя их доступу к финансированию. Европейская стратегия в интересах инвалидов (2010–2020 годы) включает ряд положений, касающихся детей-инвалидов.

71. Государства должны также обеспечивать надлежащий мониторинг выполнения своего законодательства и политики в области равенства и недискриминации, в том числе предоставления разумного приспособления. Следует добиваться искоренения дискриминации и стереотипных представлений в отношении инвалидов в обычаях и убеждениях, в том числе должностных лиц. При осуществлении мониторинга первоочередное внимание следует уделять положению наиболее маргинализированных групп (например, лиц, страдающих альбинизмом, в определенных контекстах, а также лиц с психосоциальными расстройствами). В интересах оценки предпринимаемых правительством мер инвалиды должны иметь доступ к информации, а также к простым и эффективным средствам правовой защиты.

72. Мониторинговые органы, действующие на основании пункта 2 статьи 33 Конвенции, должны обладать достаточными полномочиями для проведения расследований и применения санкций в отношении государственных и частных структур, совершающих акты дискриминации⁴⁰, и могут служить эффективными альтернативными механизмами защиты инвалидов в части получения ими компенсации без обращения в суды. Государства должны предоставлять им надлежащие ресурсы⁴¹, обеспечивая их эффективность и доступность⁴². Действенным инструментом могут выступать также механизмы посредничества и примирения, которые должны обеспечивать жертвам дискриминации надлежащее возмещение.

73. Комитет по правам инвалидов предложил государствам-участникам осуществлять сбор и распространение дезагрегированных данных о судебных решениях по делам о дискриминации, в том числе о случаях множественной и межсекторальной дискриминации⁴³. Такие сведения о жалобах полезны при оценке результатов деятельности механизмов рассмотрения жалоб и при выявлении тенденций в области дискриминации и как таковые должны распространяться в широких масштабах (как, например, в Мексике и Бельгии). Большинство случаев дискриминации, однако, остаются незамеченными и незарегистрированными из-за отсутствия понимания прав и возможностей доступа к правосудию. Соответственно, возникает потребность в проведении дальнейших количественных и качественных исследований в интересах оценки дискрими-

³⁹ CRPD/C/HRV/CO/1, пункт 8.

⁴⁰ CRPD/C/ECU/CO/1, пункт 15.

⁴¹ CRPD/C/KOR/CO/1, пункт 12; CRPD/C/GTM/CO/1, пункт 18.

⁴² CRPD/C/BOL/CO/1, пункт 12.

⁴³ CRPD/C/DNK/CO/1, пункт 17.

нации в отношении инвалидов и борьбы с ней (как это делается в Испании и Аргентине).

74. Государства должны обеспечивать наличие и доступность юридических средств правовой защиты, а также эффективных механизмов получения жертвами дискриминации возмещения и компенсации. Адвокаты, судьи и сотрудники системы правосудия должны привлекаться к мероприятиям по повышению потенциала в интересах обеспечения понимания ими правозащитного подхода к инвалидности, особенно требований безусловного применения принципа недискриминации по отношению к инвалидам. Средства правовой защиты следует ориентировать на изменение представлений об инвалидах, и должны предприниматься шаги для создания инвалидам возможностей добиваться вынесения судебных решений и получать возмещение за причиненный вред⁴⁴. Программы возмещения ущерба должны также учитывать особо тяжелый характер множественной и межсекторальной дискриминации. Объединенные или коллективные иски либо сходные судебные процедуры могут служить полезными средствами повышения осведомленности общественности и устранения ситуаций структурной дискриминации. Государствам следует рассмотреть возможность создания позитивных структур с широкими юридическими полномочиями.

75. Кроме того, государства должны отменять или сокращать расходы на подачу исков и принимать другие меры для обеспечения того, чтобы инвалиды могли возбуждать иски в судах⁴⁵. Критерии, которым должны удовлетворять инвалиды в интересах распространения на них программ сокращения или отмены расходов, не должны негативно сказываться на инвалидах; в случае если одним из критериев является предельный уровень дохода, то во избежание противоречия с целями социальной защиты при его расчете в него не следует включать пособия по инвалидности.

V. Выводы и рекомендации

76. В Конвенции о правах инвалидов применяется инновационный подход к принципам равенства и недискриминации в международном праве прав человека. В ней закреплено конструктивное видение реального равенства и предусматриваются меры по изменению существующих общественных структур, систем и концепций. Государства должны в консультации с инвалидами принимать законы и политику в соответствии с Конвенцией в целях сокращения проявлений неравенства, в том числе путем повышения доступности, на основе активного сотрудничества, направленного на изменение негативных представлений и взглядов, а также формирование инклюзивной среды. Они должны обеспечивать осуществление создающих возможности прав – например прав на равенство перед законом, образование и занятость, – которые являются ключевым фактором достижения реального равенства.

77. В соответствии с пунктом 4 статьи 5 Конвенции конкретные меры по достижению фактического равенства выходят за рамки «позитивных действий». Государства-участники должны принимать конкретные меры для устранения проявлений неравенства и борьбы с дискриминацией, особенно со структурной дискриминацией. Помимо этого, они должны обеспечивать

⁴⁴ CRPD/C/BEL/CO/1, пункт 12.

⁴⁵ CRPD/C/KOR/CO/1, пункт 12.

эффективные инструменты мониторинга и средства правовой защиты в целях улучшения практики применения конкретных мер.

78. Инвалиды подвергаются различным видам дискриминации. Конвенция расширяет рамки ранее принятых договоров о правах человека и включает в себя отказ в предоставлении разумного приспособления и дискриминацию по ассоциации как формы дискриминации по признаку инвалидности. Государства-участники должны обеспечивать защиту ото всех форм дискриминации путем инкорпорирования Конвенции в национальное право; разработки инструментов и руководящих принципов осуществления ее инновационных положений; расширения возможностей инвалидов в плане осуществления их прав; повышения потенциала должностных лиц, в том числе судей и сотрудников по вопросам мониторинга; а также обеспечения жертв дискриминации эффективными средствами правовой защиты, надлежащей компенсацией и возмещением.

79. Инновационный аспект Конвенции, касающийся разумного приспособления, не следует отождествлять с другими концепциями, в частности с концепциями доступности, конкретных мер или поддержки и процессуальных коррективов. Концепция разумного приспособления требует своего дальнейшего развития в рамках международного права прав человека. Существующая национальная практика должна предусматривать выявление определенных элементов, которые могли бы способствовать ее реализации. Государства должны совершенствовать существующие или принимать новые правовые или регулятивные положения, позволяющие четко определять ответственных за предоставление приспособления во всех отраслях права; устанавливать руководящие принципы и правила его предоставления; обеспечивать гибкость своей политики и бюджетов в целях удовлетворения конкретных запросов; а также устанавливать надлежащие процедуры и критерии оценки в случаях, когда испрашиваемое приспособление налагает «несоразмерное или необоснованное бремя», обеспечивая при этом применение индивидуального подхода к каждому конкретному случаю. Для удовлетворения потребности в соответствующих средствах могут быть полезны фонды финансирования разумного приспособления.

80. Сбор дезагрегированных данных (в том числе о случаях дискриминации в целях выработки показателей прав человека) имеет принципиально важное значение для мониторинга равенства инвалидов и осуществляемой в отношении них дискриминации, и особенно для выявления ситуаций системной дискриминации. В интересах оценки хода осуществления Конвенции государствам надлежит разрабатывать национальные показатели прав человека в соответствии с Конвенцией и осуществлять сбор данных в разбивке, в частности, по возрасту, полу и виду инвалидности.

81. Независимые мониторинговые механизмы и/или национальные правозащитные учреждения могут играть центральную роль в поощрении равенства инвалидов и в недопущении в отношении них дискриминации, в частности путем повышения осведомленности общественности, обеспечения инвалидов, должностных лиц, судей и представителей юридических профессий, а также других заинтересованных сторон техническими инструктивными материалами, а также повышения их потенциала. Государства должны предоставлять им надлежащие ресурсы и обеспечивать их независимость в интересах выполнения ими своих мандатов и содействия доступа к правосудию.

82. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предоставляет уникальную возможность для сокращения неравенства инвалидов и обеспечения их интеграции и участия в жизни общества. Государства и заинтересованные стороны должны обеспечивать сквозное осуществление принципов равенства и недискриминации инвалидов в контексте всех целей. Международное сотрудничество должно быть направлено как на учет прав инвалидов, так и на повышение уровня целевых фондов для инвалидов, выработку показателей положения инвалидов в интересах мониторинга выполнения программ.
