



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

9 August 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Права инвалидов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах инвалидов, представляемый в соответствии с резолюцией 26/20 Совета по правам человека.

* A/71/150.



Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах инвалидов Каталины Девандас-Агилар

Резюме

Настоящий доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах инвалидов Каталины Девандас-Агилар посвящен стратегиям, отражающим интересы инвалидов. Доклад представляется Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 26/20 Совета по правам человека.

С учетом неравенства, от которого страдают инвалиды по всему миру, Специальный докладчик стремится предоставить государствам и другим субъектам рекомендации по разработке отражающих интересы инвалидов стратегий, которые соответствовали бы Конвенции о правах инвалидов и могли способствовать достижению целей в области устойчивого развития. Для того чтобы обеспечить эффективность таких стратегий, которые должны включать в себя требования в отношении недискриминации, доступности и инфраструктуры, государствам необходимо принять четкие стратегические рамки, направленные на учет интересов инвалидов во всех сферах общественной жизни.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Необходимость стратегий, отражающих интересы инвалидов	4
А. Обеспечение всеохватного развития в интересах всех	4
В. Правозащитный подход к стратегиям, отражающим интересы инвалидов	6
С. Экономический аспект стратегий, отражающих интересы инвалидов	7
III. Основные компоненты стратегий, отражающих интересы инвалидов	9
А. Недискриминация	10
В. Доступность	13
С. Ассистивные технологии и вспомогательные услуги	16
IV. Осуществление стратегических рамок, отражающих интересы инвалидов	21
А. Соображения общего характера	21
В. Учет проблематики инвалидности	22
С. Участие	23
D. Контроль	24
Е. Бюджетный процесс	24
F. Сбор данных	25
G. Учет человеческого многообразия	26
V. Выводы и рекомендации	26

I. Введение

1. В своей резолюции 26/20 Совет по правам человека просил Специального докладчика по вопросу о правах инвалидов ежегодно представлять доклады Генеральной Ассамблее.
2. В настоящем докладе Специальный докладчик представляет исследование, посвященное отражающим интересы инвалидов стратегиям, которые являются необходимым условием для осуществления Конвенции о правах инвалидов и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Специальный докладчик разъясняет взаимодополняющий и взаимоусиливающий характер этих двух документов и то, каким образом они могут эффективно способствовать борьбе с нищетой и социальной изоляцией среди инвалидов посредством всеохватных стратегических рамок.
3. Представленные в докладе стратегические рамки, отражающие интересы инвалидов, подготовлены на основе предыдущих рекомендаций Специального докладчика, содержащихся в ее докладах об участии инвалидов в процессе принятия решений (A/HRC/31/62) и о необходимости инклюзивных систем социальной защиты (A/70/297), относительно обеспечения участия инвалидов в социально-экономическом развитии. Эти рекомендации нацелены на построение обществ и институтов, которые признают инвалидов наравне со всеми другими членами общества в качестве компонента людского многообразия.
4. При подготовке своего доклада Специальный докладчик проанализировала около 90 ответов на анкету, разосланную государствам-членам, национальным правозащитным учреждениям и организациям гражданского общества, включая представительные организации инвалидов; основная направленность этих ответов отражена в тексте доклада¹.

II. Необходимость стратегий, отражающих интересы инвалидов

A. Обеспечение всеохватного развития в интересах всех людей

5. Для обеспечения эффективного участия всех маргинализированных и изолированных групп в процессах развития необходимо всеохватное развитие. Многие люди во всем мире лишены возможности пользоваться благами развития и вносить в него вклад в силу своего возраста, пола, сексуальной ориентации, расы, цвета кожи, религии, национального или этнического происхождения, а также нищеты, инвалидности или иного статуса. Вследствие такого отчуждения растет неравенство между странами и внутри стран: около 80 процентов мирового населения владеют лишь 6 процентами мирового богатства, в то время как 1 процент самых богатых людей по итогам 2016 года, вероятно, будут владеть более чем 50 процентами мирового богатства². Как писал Амартия Сен, одна из важных целей развития должна заключаться в обеспечении того, чтобы каждый человек мог пользоваться своими правами для реализации

¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SocialProtection.aspx.

² См. «Доклад о развитии человека» Программы развития Организации Объединенных Наций за 2009 год.

своего потенциала и возможности быть полноправным членом общества³. Развитие должно базироваться на достаточно широкой основе, чтобы приносить пользу всем людям, будучи средством как для расширения возможностей и выбора людей, так и для создания в целом более инклюзивных, справедливых и устойчивых обществ, в которых поощрялись и защищались бы права людей.

6. Инвалиды страдают от серьезного неравенства во всем мире и с большей вероятностью сталкиваются с нищетой и другими формами социальной изоляции. Они также имеют меньше возможностей для трудоустройства, получения образования или доступа к государственным услугам. Кроме того, они с большей вероятностью могут стать жертвами насилия и быть инфицированы ВИЧ/СПИДом⁴. Глухие, слабослышащие и слепоглухие, лица, страдающие аутизмом, психосоциальными или умственными отклонениями, а также другие группы инвалидов сталкиваются с дополнительными сложностями в получении доступа к основным услугам в таких областях, как здравоохранение, образование и правосудие, в силу существующих дискриминационных правовых и политических рамок, сегрегации и/или отсутствия необходимой поддержки, включая вспомогательные услуги.

7. При обсуждении вопросов инклюзивного развития часто игнорируются конкретные разнообразные препятствия, с которыми сталкиваются инвалиды на пути к участию в жизни общества. Такие препятствия включают в себя физические барьеры, препятствующие доступу к общественным пространствам, рабочим местам и отдельным видам транспорта; барьеры, препятствующие коммуникации и получению информации (например, отсутствие сурдоперевода, письменной информации, программ экранного доступа, надписей шрифтом Брайля и в легко читаемом формате); институциональные барьеры, которые отражаются в параметрах программ (например, увязывание пособий по инвалидности с нетрудоспособностью); а также поведенческие барьеры, которые приводят к дискриминации и/или заблуждениям относительно прав и возможностей инвалидов.

8. Стратегии, отражающие интересы инвалидов, имеют решающее значение для устранения этих барьеров, поскольку обеспечивают условия и поддержку, необходимые для того, чтобы инвалиды могли участвовать в процессах развития и получать преимущества от их результатов. Так, необходим учет связанных с инвалидностью вопросов во всех государственных стратегиях и программах, а также обеспечение участия инвалидов в их разработке, осуществлении, мониторинге и оценке. Стратегии, отражающие интересы инвалидов, включают весь спектр стратегий, при разработке которых принимаются во внимание инвалиды, учитываются условия, в которых они живут, и соотношение этих условий с любыми нарушениями, от которых страдают эти люди. При надлежащем применении такие стратегии могут способствовать устранению стоящих перед инвалидами барьеров, препятствующих их участию.

³ Амартия Сен. *Идея справедливости*. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.

⁴ World Health Organization (WHO) and World Bank, *World Report on Disability* (2011); а также Pierre De Beaudrap, Muriel Mac-Seing, and Estelle Pasquier, "Disability and HIV: a systematic review and a meta-analysis of the risk of HIV infection among adults with disabilities in Sub-Saharan Africa", *AIDS Care*, vol. 26, No. 12 (July 2014).

9. Состоявшееся в 2015 году принятие целей в области устойчивого развития, в которых содержится несколько отсылок к инвалидам, представляет собой уникальную возможность для государств разработать и осуществить стратегии на ближайшие 15 лет, отражающие интересы инвалидов, путем пересмотра своих национальных планов развития и согласования их с целями в области устойчивого развития. Тем не менее, несмотря на приверженность международного сообщества принципу «никто не должен быть забыт» и достижение консенсуса относительно того, что никакая цель не должна быть достигнута, если она не может быть достигнута для каждого человека, остается неясным, каким образом эти обещания будут осуществляться на практике государственными чиновниками и политиками во всем мире, в особенности в отношении инвалидов; отсюда вытекает необходимость получения указаний относительно того, как разработать и осуществить стратегии, отражающие интересы инвалидов, и обеспечить, чтобы все цели в области устойчивого развития и связанные с ними задачи служили интересам инвалидов.

В. Правозащитный подход к стратегиям, отражающим интересы инвалидов

10. Эффективное достижение всеохватного развития невозможно в отсутствие рамочной системы, обеспечивающей защиту прав человека. Правозащитный подход как концептуальная основа является источником практических принципов, которыми можно руководствоваться при разработке, осуществлении, оценке и мониторинге стратегий и программ в области развития на основе международных стандартов в области прав человека⁵. Деятельность в области развития должна поддерживать и поощрять основные принципы прав человека, такие как уважение человеческого достоинства, недискриминация, участие и подотчетность. Таким образом, правозащитный подход к развитию требует, чтобы отражающие интересы инвалидов стратегии учитывали запросы и потребности инвалидов.

11. Правозащитный подход к инвалидности необходим также для обеспечения участия инвалидов в процессе развития. Конвенция о правах инвалидов представляет собой масштабную смену парадигмы в отношении к инвалидам как с точки зрения прав человека, так и в контексте развития. Двойственный характер Конвенции подкрепляет идею о том, что права человека и развитие неразрывно связаны между собой. Поэтому она является ценным инструментом развития, который призывает к созданию инклюзивных стратегий и программ, формированию инклюзивного международного сотрудничества и основанного на широком участии подхода к разработке политики. В соответствии с этим стратегическая деятельность должна отказаться от благотворительной и медицинской концепции в пользу правозащитного подхода к проблеме инвалидности, при котором инвалиды рассматриваются в качестве правообладателей, а не просто получателей защиты, реабилитации и/или социального обеспечения. Стратегии развития не должны умалять права инвалидов или способствовать их социальной изоляции. Более того, со структурными барьерами, которые являются причиной их изоляции и нищеты, невозможно бороться без

⁵ См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation" (2006).

непосредственного вовлечения и участия инвалидов. Этот подход требует глубоких изменений в деятельности многих государств, агентств по развитию и других организаций, которые в настоящее время работают во всем мире.

12. Конвенция о правах инвалидов и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года являются взаимодополняющими и взаимоусиливающими документами, которые имеют исключительно важное значение для обеспечения полного и эффективного участия инвалидов в жизни общества. Конвенция может обеспечить нормативное руководство по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года, а цели в области устойчивого развития могут способствовать эффективному осуществлению прав человека инвалидов. В этой связи Специальный докладчик приветствует усилия Организации Объединенных Наций и ее механизмов, в том числе Комитета по правам инвалидов, по учету Повестки дня на период до 2030 года в их работе по поощрению прав инвалидов. В частности, Специальный докладчик приветствует инициативу Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, направленную на разработку практических рекомендаций для государств, национальных правозащитных учреждений и организаций гражданского общества, касающихся методов осуществления и мониторинга целей в области устойчивого развития на национальном уровне в соответствии с Конвенцией, а также разработки связанных с реализацией этих целей показателей в области прав человека для оценки хода практической реализации Конвенции.

С. Экономический аспект стратегий, отражающих интересы инвалидов

13. Все более общепринятым становится мнение, что нищета затрагивает инвалидов в несоразмерной степени, и эта связь глубже, чем может показаться. Действительно, в то время как во многих исследованиях признается связь между нищетой и инвалидностью, в них слишком часто не учитываются прямые и косвенные затраты, связанные с инвалидностью. Прямые затраты включают в себя дополнительные расходы на конкретные предметы и услуги, связанные с инвалидностью, такие как средства технической реабилитации и персональная помощь, а также повышенные расходы на общие услуги, такие как медицинское обслуживание и транспорт. Косвенные затраты включают в себя потерянную выгоду и издержки утраченных возможностей, такие как потеря дохода инвалидов или членов их семей, которые не могут работать или вынуждены работать меньше, если в домохозяйстве есть один или несколько инвалидов (см. A/70/297). В последнее время в литературе все чаще приводятся подсчеты, согласно которым эти расходы могут достигать приблизительно до 30 процентов от средней заработной платы в стране⁶. Если принять во внимание эти затраты, то на практике уровень жизни многих инвалидов, которые формально находятся выше черты бедности, окажется ниже, чем у лиц, которые

⁶ См. например, J. Cullinan, B. Gannon and S. Lyons, "Estimating the extra cost of living for people with disabilities", *Health Economics*, vol. 20, No. 5 (May 2011); Wiebke Kuklys, *Amartya Sen's Capability Approach: Theoretical Insights and Empirical Applications* (Springer, 2005); Asghar Zaidi and Tania Burchardt, "Comparing incomes when needs differ: equivalization for the extra costs of disability in the UK", *The Review of Income and Wealth*, vol. 51, No. 1 (March 2005).

считаются бедными. Например, во Вьетнаме, если принять во внимание расходы, связанные с инвалидностью, то уровень бедности среди инвалидов увеличится с 17 до 23 процентов⁷.

14. Кроме того, при определении уровня бедности домохозяйств не рассматривается распределение ресурсов в рамках домохозяйства. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что инвалиды зачастую не получают свою долю ресурсов, которыми располагают их домохозяйства. Например, в условиях ограниченных ресурсов родители могут платить за обучение своих детей, не являющихся инвалидами, но не платить за детей с инвалидностью⁸. Поэтому исследования, в которых используются многоаспектные показатели нищеты, демонстрируют, что в выборке лиц, имеющих инвалидность, дефицит бедности выше, чем в выборке лиц, не имеющих ее⁹. Все эти соображения должны учитываться в борьбе с нищетой среди инвалидов и для достижения цели искоренения нищеты во всех ее формах во всех странах мира.

15. Изоляция дорого обходится не только инвалидам и их семьям, но и экономике страны. В ситуациях, когда инвалиды сталкиваются с препятствиями на пути к участию в жизни общества, они в меньшей степени оказываются способными работать и тем самым вносят меньший вклад в экономику. Даже в тех случаях, когда они работают, они, как правило, зарабатывают меньше по сравнению со сверстниками, не имеющими инвалидности, вследствие более ограниченного доступа к образованию (в том числе высшему), достойным вакансиям и кредитам для открытия собственного дела. Согласно результатам исследования, проведенного Международной организацией труда в 2009 году, цена исключения инвалидов из жизни общества может составлять от 1 до 7 процентов валового внутреннего продукта страны¹⁰. В действительности этот процент может быть занижен, поскольку он не учитывает расходы на сокращение рабочего времени и заработной платы членов семьи, отвечающих за уход за родственниками-инвалидами из-за отсутствия поддержки или беспрепятственной среды, которая сделала бы инвалидов более независимыми¹¹; он также не учитывает будущие утраченные доходы детей, не имеющих инвалидности, которым пришлось отказаться от части образования из-за повышенных обязанностей в семье¹².

⁷ Daniel Mont and Nguyen Viet Cuon, "Disability and poverty in Vietnam", *The World Bank Economic Review*, vol. 25, No. 2 (May 2011).

⁸ Maria Fernanda Rosales-Rueda, "Family investment responses to childhood health conditions: intrafamily allocation of resources", *Journal of Health Economics*, vol. 37 (September 2014).

⁹ См., например, Sophie Mitra, Aleksandra Posarac and Brandon Vick, "Disability and poverty in developing countries: a multidimensional study", *World Development*, vol. 41 (January 2013); Jean-François Trani, Mario Biggeri and Vincenzo Mauro, "The multidimensionality of child poverty: evidence from Afghanistan", *Social Indicators Research*, vol. 112, No. 2 (June 2013); и Jean-François Trani and Mitchell Loeb, "Poverty and disability: a vicious circle? Evidence from Afghanistan and Zambia", *Journal of International Development*, vol. 24, No. S1 (January 2012).

¹⁰ Sebastian Buckup, "The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work" International Labour Organization Employment Working Paper No. 43 (2009).

¹¹ См. M. Palmer and others, "The economic lives of people with disabilities in Vietnam", *PLoS ONE*, vol. 10, No. 7 (July 2015).

¹² См., например, Daniel Mont and Cuong Nguyen, "Does parental disability matter to child education? Evidence from Vietnam", *World Development*, vol. 48 (August 2013).

16. Кроме того, невозможно оценить ущерб, который общество несет в связи с тем, что способности и точки зрения инвалидов не учитываются должным образом. Инвалиды могут внести значимый вклад, будь то в области науки, искусства или промышленности, но их вклад остается нереализованным, если они не получают возможности принять участие в жизни общества. В недавно опубликованной работе об истории аутизма показано, как растущее понимание возможностей инвалидов и усилия, направленные на то, чтобы сломать барьеры на пути к участию, могут принести обществу большую пользу¹³.

III. Основные компоненты стратегий, отражающих интересы инвалидов

17. При осуществлении стратегий, отражающих интересы инвалидов, на национальном уровне необходимо учитывать множество элементов. Хотя полная инклюзивность не может быть достигнута в одночасье, любое государство может начать с позитивных и конструктивных мер в направлении создания более открытого общества. Это повлечет за собой изменение представлений государственных служащих и политиков об инвалидах и разработку стратегических рамок с учетом их потребностей и нужд. Поэтому настоящий доклад направлен на то, чтобы повысить информированность и привлечь внимание государств к наиболее насущным вопросам, встающим при разработке и осуществлении любой стратегии.

18. Первый шаг в направлении создания инклюзивных стратегических рамок включает в себя три ключевых аспекта. Во-первых, существование концепции недискриминации, которая запрещает дискриминацию по признаку инвалидности во всех сферах жизни и обеспечивает разумное приспособление инвалидов. Во-вторых, доступность — одно из требований, которые должны быть выполнены для того, чтобы инвалиды могли иметь доступ ко всем программам и услугам и независимо и полноценно участвовать в жизни общества. В-третьих, наличие услуг и предоставление средств технической реабилитации, поддерживающих автономность и интеграцию инвалидов, чтобы они наравне со всеми другими людьми могли пользоваться преимуществами всех стратегий и программ.

19. Политики и другие государственные чиновники должны принимать во внимание эти три аспекта при разработке и осуществлении любой государственной стратегии или программы, поскольку они необходимы для удовлетворения особых запросов и потребностей инвалидов. Кроме того, подобные компоненты могут существенно повысить эффективность и действенность стратегий и программ в области развития не только для инвалидов, но и для населения в целом.

20. Принимая подобные меры, необходимо учитывать комплексный характер инвалидности. Поскольку инвалидность влияет на все аспекты жизни человека, инклюзивность не будет достигнута в полной мере, если не поощрять ее во всех сферах жизни. Например, для инклюзивного профессионального образования требуется инклюзивная занятость, а для них обоих в свою очередь необ-

¹³ См. Steve Silberman, *Neurotribes: The Legacy of Autism and the Future of Neurodiversity* (New York, Avery, 2015).

ходим доступный транспорт. Аналогичным образом инвалиды не получают доступа к правосудию, если их правоспособность будет признаваться не в полной мере. Поскольку права человека являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, отказ в осуществлении одного права обязательно оказывает негативное воздействие на осуществление других прав. Скоординированный подход к выработке стратегий должен принимать во внимание все вышеуказанные элементы и охватывать многочисленные аспекты жизни инвалидов.

21. Важно понимать, что охватывающий проблему инвалидности и основанный на правах человека подход к разработке стратегий должен быть принят с самого начала, с тем чтобы избежать внесения поправок в будущем. Отражающие интересы инвалидов стратегии и программы не должны быть результатом дополнений, изменений или коррективов, вносимых постфактум, поскольку выгоду от таких изменений получают лишь некоторые инвалиды. Хотя в краткосрочном плане они могут быть целесообразными, поскольку не создают новых отдельных структур, однако для того, чтобы обеспечить полное участие, все стратегии и программы должны с самого начала разрабатываться с учетом интересов всего населения.

А. Недискриминация

22. В соответствии с международным правом прав человека государства обязаны обеспечить, чтобы их правовые и стратегические рамки не допускали дискриминации по признаку инвалидности и тем самым гарантировали всем инвалидам доступ к ним и возможность пользоваться их преимуществами наравне с другими людьми¹⁴. Конвенция о правах инвалидов рассматривает недискриминацию как сквозной вопрос. В статье 2 Конвенции содержится весьма широкое определение дискриминации по признаку инвалидности, охватывающее все формы такой дискриминации, включая прямую и косвенную дискриминацию, дискриминацию по ассоциации и отказ в приемлемом приспособлении. Статья 3 рассматривает недискриминацию и равенство возможностей в качестве общих принципов Конвенции. В подпунктах (b) и (c) пункта 1 статьи 4 содержится требование к государствам отменить любые законы, постановления, обычаи и устои, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными, включая дискриминацию со стороны частных субъектов. В статье 5 содержится призыв к государствам запретить любую дискриминацию по признаку инвалидности и гарантировать инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве.

23. Хотя большинство государств включили положения о недискриминации в свое законодательство, в том числе в конституции, инвалидность не всегда упоминается в качестве основания для дискриминации, а во многих случаях упоминается лишь в конкретных областях, таких как занятость. В соответствии с международным правом прав человека в целом и Конвенцией о правах инва-

¹⁴ См. Всеобщую декларацию прав человека, ст. 7; Международный пакт о гражданских и политических правах, п. 1 ст. 2 и ст. 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, п. 2 ст. 2; Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 1 и 2; Конвенцию о правах ребенка, ст. 2 и 23; Конвенцию о правах инвалидов, ст. 2, п. (b) ст. 3, п. 1(b) и (e) ст. 4 и ст. 5; а также Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, п. 1 ст. 1 и ст. 7.

лидов в частности, инвалиды должны быть защищены от всех форм дискриминации во всех аспектах их жизни, а государства должны включать инвалидность как основание для дискриминации в свое законодательство, в том числе гражданское, административное, уголовное и уголовно-процессуальное право. Поскольку в большинстве стран конституция и конституционное право занимают наивысшее положение в иерархии норм, конституционные положения представляют собой полезный инструмент для защиты инвалидов от дискриминации.

24. Пункт 3 статьи 5 Конвенции содержит требование к государствам предпринимать все надлежащие шаги к обеспечению приемлемого приспособления инвалидов во всех конкретных случаях, когда это необходимо. Это означает внесение всех необходимых и надлежащих модификаций и коррективов, отвечающих индивидуальным особенностям или отличиям данного лица, в целях обеспечения инвалидов возможностью пользоваться всеми правами человека и основными свободами, в том числе в плане доступа к инфраструктуре, программам и услугам наравне с другими людьми. В соответствии со статьей 2 Конвенции эти обязанности распространяются на лиц, которые связаны с инвалидом (например, при согласовании гибкого графика работы для лица, осуществляющего уход за ребенком-инвалидом), и не должны становиться несоразмерным или неоправданным бременем для носителей обязанностей, будь то государство или частный субъект. Государства должны четко определить в своих правовых и стратегических принципах, что отказ в приемлемом приспособлении представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности.

25. Государства должны признать, что они несут обязательство незамедлительно обеспечить приемлемое приспособление, поскольку право на недискриминацию не подлежит постепенной реализации (см. A/70/297). Хотя обеспечение всеобщей доступности и устойчивой, постоянной инфраструктуры не произойдет в одночасье, важно немедленно начать применять принцип недискриминации, включая приемлемое приспособление, с тем чтобы инвалиды могли сразу же получить доступ к стратегиям и программам и пользоваться их преимуществами.

26. Практическое осуществление обязанности государств обеспечивать приемлемое приспособление остается серьезной проблемой. Действующее в ряде государств законодательство придерживается более узких определений приемлемого приспособления, чем предусматриваемое статьей 2 Конвенции о правах инвалидов. Кроме того, в некоторых государствах не существует практических указаний относительно того, как обеспечить такое приспособление и/или оценить случаи несоразмерного или неоправданного бремени, которое ограничивает предоставление этого права. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствуют о том, что многие государства не рассматривают вопрос о резервировании средств для приемлемого приспособления соответствующих государственных учреждений и поэтому прибегают к бюджету их обычных операций, который часто бывает ограниченным и недостаточно профинансированным. Кроме того, бюджетными рамками, как правило, не предусмотрен более гибкий механизм реагирования на безотлагательные просьбы о приемлемом приспособлении. Поэтому государства должны не только обеспечивать приемлемое приспособление в соответствии с Конвенцией, но и резервировать для этого достаточные средства и осуществлять подготовку государ-

ственных чиновников для эффективного использования созданной инфраструктуры.

27. Государства должны принимать все необходимые меры для устранения дискриминации по признаку инвалидности со стороны любого лица, организации или частного предприятия, включая частные школы, медико-санитарные учреждения, работодателей и поставщиков товаров и услуг. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствуют о том, что во многих случаях положения о недискриминации инвалидов, в частности обязанность государств обеспечивать приемлемое приспособление, касаются исключительно государственных структур и поэтому не могут применяться в случаях дискриминации со стороны частных субъектов. Государства должны следить за обеспечением приемлемого приспособления как в государственном, так и частном секторе.

28. Обеспечение доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты для жертв дискриминации, будь то в рамках судебного процесса или за его пределами, имеет чрезвычайно важное значение для применения принципа недискриминации. Инвалиды зачастую лишены доступа к правосудию на равной основе с другими лицами по целому ряду причин, включая лишение дееспособности, отсутствие информации о своих правах, высокую стоимость услуг, недоступность и отсутствие процессуальных коррективов. Во многих государствах национальным правозащитным учреждениям или органам по вопросам равенства поручено рассматривать заявления о дискриминации, при этом они имеют разные уровни полномочий и компетенции. В некоторых случаях эти органы могут назначать наказания и требовать возмещения ущерба, в других они лишь могут выносить не имеющие обязательной силы рекомендации. В таких условиях средства судебной защиты должны дополнять работу национальных правозащитных учреждений и органов по вопросам равенства.

29. Государства также могут рассмотреть вопрос о принятии конкретных мер для ускорения или достижения фактического равенства инвалидов в целях расширения их участия в различных сферах жизни, включая образование, занятость и участие в политической жизни, как это предусмотрено пунктом 4 статьи 5 Конвенции о правах инвалидов. Например, многие государства уже приняли позитивные меры или реализовали политику гарантирования квот, в частности квот в области занятости, для борьбы с дискриминацией инвалидов на рабочем месте. Тем не менее следует отметить, что в отсутствие основанной на правах человека государственной политики, ориентированной на борьбу со структурными проблемами, с которыми сталкиваются инвалиды, воздействие этих позитивных мер будет недостаточным для того, чтобы вызвать переход к более инклюзивному обществу.

30. Государствам необходимо обратить внимание на множественные и пересекающиеся формы дискриминации, с которыми сталкиваются инвалиды. В Конвенции о правах инвалидов признается значение таких форм дискриминации, особенно в отношении женщин-инвалидов и детей-инвалидов, поскольку они подвержены более высокому риску дискриминации и социальной изоляции (см. подпункт (р) преамбулы и статьи 6 и 7). При разработке и осуществлении государственных стратегий и программ государства должны признать наличие среди инвалидов наиболее маргинализированных групп, таких как женщины, молодежь, пожилые люди, представители коренных народов, лица с психосо-

циальными расстройствами и умственной инвалидностью, страдающие аутизмом и слепоглухие (см., например, CRPD/C/SVK/CO/1 и CRPD/C/AUS/CO/1). Чтобы обеспечить инклюзивность, стратегии и программы должны отвечать потребностям этих разнородных групп.

31. Как и в случае с расизмом, сексизмом, дискриминацией по признаку возраста и ксенофобией, дискриминация инвалидов («эйблизм») является распространенной проблемой во всех обществах: ее существование необходимо признать и с ней необходимо бороться. Предположение о том, что инвалиды имеют меньшую ценность, чем другие люди, лежит в основе многих спорных стратегий и программ, касающихся инвалидов. Тем не менее, в то время как общественное мнение все чаще возражает против других форм нетерпимости, «эйблистское» мышление обычно узаконивает доводы, которыми прикрываются различные формы дискриминации в отношении инвалидов. Конвенция о правах инвалидов имеет огромный потенциал для того, чтобы опровергнуть негативные предположения об инвалидах и воспитать уважение к их правам и достоинству. Для борьбы с дискриминацией инвалидов государства должны уважать и признавать разнообразие путем повышения осведомленности общества о потенциале и вкладе инвалидов и их принятия в качестве одного из компонентов человеческого многообразия.

В. Доступность

32. Доступность является одним из необходимых условий для создания безбарьерного и открытого общества, в котором люди могут вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, в том числе в жизни своих общин. Без доступа к физической среде, транспорту и информационно-коммуникационным средствам инвалиды лишены возможности осуществлять свои права, участвовать в реализации программ и стратегий, связанных с развитием, и получать от них пользу. Все объекты физической инфраструктуры, включая здания, транспортные системы, общественные места и любые другие объекты, должны проектироваться таким образом, чтобы быть полностью доступными для использования инвалидами. Это относится не только ко входам, коридорам, комнатам, туалетам и путям экстренной эвакуации, но также к мебели и оборудованию, предназначенному для общественного пользования, в частности к лифтам, прилавкам, школьным доскам и банкоматам. Требованиям доступности также должны отвечать все информационно-коммуникационные средства, в том числе указатели, голосовые объявления, документы, сообщения по телевидению и радио. В случае отсутствия доступных информационно-коммуникационных средств определенный круг лиц с различными формами инвалидности не сможет получать должную выгоду от государственной политики и программ.

33. Таким образом, в соответствии с пунктом (f) статьи 3 и статьей 9 Конвенции о правах инвалидов, государства берут на себя международное обязательство о принятии надлежащих мер для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, транспорту, информации и связи, включая информационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, — как государственным, так и частным, в городских, отдаленных и сельских районах. Такие меры должны включать выявление и устранение всех существующих препятствий в

деле осуществления политики и программ. Замечание общего порядка № 2 (2014) Комитета по правам инвалидов по вопросу о доступности содержит полезные руководящие указания в отношении выполнения этих обязательств.

34. Для обеспечения полной доступности основополагающее значение имеет принцип универсального дизайна. Под универсальным дизайном подразумевается дизайн предметов и обстановки, призванный сделать их в максимально возможной степени пригодными к пользованию для всех людей без необходимости адаптации или специального дизайна. Таким образом, доступность может быть достигнута не только за счет модернизации имеющейся инфраструктуры, но и за счет применения принципов универсального дизайна к разработке программ, стратегий и инфраструктуры с учетом всего человеческого многообразия и различия человеческих возможностей. Как четко указал Комитет в своем замечании общего порядка № 2, применение универсального дизайна делает общественную среду доступной для всех, а не только для инвалидов.

35. В целях обеспечения последовательного и эффективного продвижения к полной доступности государствам следует разработать национальные стандарты и правила, касающиеся доступности и универсального дизайна, в том числе в отношении доступа к информационно-коммуникационным технологиям, чтобы предоставить четкие руководящие указания для лиц, занимающихся разработкой и осуществлением политики и программ. Такие стандарты не обязательно разрабатывать с нуля. Международная организация по стандартизации опубликовала руководство и типовые стандарты в отношении доступности¹⁵. Помимо этого, Международный союз электросвязи разработал руководящие принципы и рекомендации, касающиеся доступности телекоммуникаций и информационно-коммуникационных технологий для инвалидов. Все эти стандарты могут быть адаптированы к условиям конкретных стран¹⁶.

36. Хотя во многих государствах приняты стандарты и/или руководящие принципы в отношении доступности, нередко они являются необязательными или же отвечают потребностям лиц только с физическими нарушениями. Сохраняются существенные пробелы в отношении конкретных групп, в частности слепых, глухих, лиц с умственной инвалидностью и лиц, страдающих аутизмом, особенно в области информации и коммуникации. В частности, не обеспечена доступность большинства веб-сайтов в государственном секторе. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствовали о том, что стандарты и правила в отношении доступности в настоящее время не согласованы между разными секторами, что, как правило, препятствует эффективной координации между различными учреждениями, департаментами или компаниями, отвечающими за их осуществление. Национальные стандарты и правила, касающиеся доступности и универсального дизайна, следует разрабатывать в тесном сотрудничестве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, в том числе с представительными организациями инвалидов,

¹⁵ ISO/IEC, "Guide no. 71 for addressing accessibility in standards" (2014).

¹⁶ На региональном уровне в Европейском союзе в настоящее время разрабатывается общая директива в отношении доступности веб-сайтов, которая, наряду с Европейским законом о доступности, сформирует общий набор требований, касающихся обеспечения доступности в пределах Европейского союза. Организация Inclusion Europe также разработала стандарты удобочитаемой и понятной информации, доступные по адресу: www.easy-to-read.eu/wp-content/uploads/2014/12/EN_Information_for_all.pdf.

и в соответствии с действующими международными стандартами — в целях обеспечения совместимости стандартов, действующих в разных странах¹⁷.

37. Хотя принципы универсального дизайна должны применяться к разработке всех новых объектов инфраструктуры, программ и услуг, полную доступность невозможно обеспечить в одночасье. Поэтому в промежуточный период важно разработать стратегии и планы действий с оговоренными сроками, обеспечивающие доступность государственных и частных объектов и услуг для инвалидов. Переоборудовать все существующие строения за короткий срок, скорее всего, невозможно, однако требование соблюдать стандарты доступности и универсального дизайна при разработке новых проектов строительства и ремонта не столь обременительно с финансовой точки зрения. По оценкам, выполнение этого требования увеличило бы расходы на строительство всего лишь приблизительно на 1 процент¹⁸.

38. Не менее важное значение имеет финансирование разумного приспособления — внедрения краткосрочных решений для обеспечения доступности на индивидуальной основе. В качестве примера можно привести предоставление переносного пандуса учащимся, передвигающимся на инвалидной коляске по необорудованным школам. Хотя эта мера позволяет устранить препятствия для конкретного человека, она не повышает открытость среды в целом. Следовательно, это временная полумера, которая должна сопровождаться разработкой плана с указанием конкретных сроков, направленного на обеспечение полной открытости программ и услуг для инвалидов. Отсутствие доступной среды для инвалидов не может использоваться государствами как предлог для уклонения от обязательства по обеспечению доступа к существующему физическому окружению, транспорту, информации и связи и услугам. В таких случаях должно обеспечиваться «разумное приспособление».

39. Степень соблюдения правил и стандартов доступности необходимо повысить во многих государствах. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствуют о низком общемировом уровне осуществления стратегий или программ в области доступности. Механизмы обеспечения доступности часто находятся в ведении местных органов власти, однако многие из них не имеют возможности контролировать эти процессы. Кроме того, для оправдания невыполнения тем или иным государством требований в отношении доступности очень часто приводится довод о нормах в области сохранения исторических зданий — и поэтому старые здания остаются недоступными для инвалидов.

40. Для борьбы с распространенной проблемой неудовлетворительного качества правоприменительной деятельности следует включить требования, касающиеся доступности, в общие нормативно-правовые положения в отношении зданий, транспорта и сети Интернет, а также в другие предусмотренные законом технические нормы. Кроме того, соблюдение стандартов доступности должно быть обязательным условием для получения разрешений и лицензий на строительство или изменение существующих строений и услуг. Государ-

¹⁷ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2.

¹⁸ См. Edward Steinfeld, “Education for all: the cost of accessibility”, World Bank Education Notes (2005); и United States Equal Employment Opportunity Commission and United States Department of Justice Civil Rights Division, “Americans with Disabilities Act: questions and answers”, доступно по адресу: www.ada.gov/qandaeng.htm.

ствам также следует включить требования, касающиеся доступности, в политику и методологию государственных закупок, а также в системы государственных инвестиций. Например, в директиве 2014/24/EU Европейского парламента и Совета по государственным закупкам учтены критерии доступности для инвалидов¹⁹.

41. Частные услуги для населения и организаций, работающих с населением, также должны отвечать соответствующим стандартам доступности. Это относится к поставщикам услуг, например частным школам и медицинским учреждениям, а также к частным предприятиям, например магазинам или кинотеатрам. Любые объекты или организации, занимающиеся обслуживанием населения в целом, особенно в сфере государственных услуг, должны быть доступными. Поскольку большинство поставщиков услуг и владельцев компаний не осведомлены о стандартах доступности и различных потребностях инвалидов, государства должны предоставлять четкие руководящие указания и поддержку в отношении их соблюдения. Наряду с правоприменительной деятельностью следует рассмотреть вопрос о необходимости финансовой поддержки в целях повышения доступности и о необходимости проведения обучения в целях полного соответствия требованиям²⁰.

42. Государствам следует вкладывать средства в информационно-просветительские и образовательные программы, связанные с осуществлением требований, касающихся доступности. Четко разработанные стандарты и руководящие принципы полезны только в том случае, если они известны и понятны тем, кто должен их применять. Это предполагает информирование и подготовку сотрудников органов государственной власти, директивных органов и градостроительных организаций. Материал по принципам доступности и универсального дизайна следует также включать в учебные программы технологических институтов и университетов для всех профессий в таких областях, как дизайн, архитектура, строительные и инженерно-конструкторские дисциплины.

С. Ассистивные технологии и вспомогательные услуги

43. Достижение полной доступности окружения и государственных программ позволит значительно расширить участие инвалидов в общественной жизни, однако этот процесс по-прежнему идет не в полную силу. Наличие недорогих ассистивных услуг и услуг поддержки имеет жизненно важное значение для многих инвалидов, особенно малоимущих, поскольку благодаря таким услугам они смогут наравне с другими людьми получить полный доступ к существующим стратегиям и программам и получать от них пользу. Для многих инвалидов доступ к таким товарам и услугам является необходимым условием уважения их человеческого достоинства, а также полного и равного осуществления всех прав человека и основных свобод.

¹⁹ Эта директива, в частности, гласит, что технические спецификации для закупок всех товаров или услуг, предназначенных для использования физическими лицами, за исключением надлежащим образом обоснованных случаев, должны составляться с учетом критериев доступности для инвалидов или согласно принципу дизайна, подходящего для всех пользователей.

²⁰ См. National Council on Disability, "Implementation of the Americans with Disabilities Act: challenges, best practices, and new opportunities for success" (2007).

44. Главная задача ассистивных устройств и технологий — помочь людям выполнять действия, которые они не смогли бы выполнить без них, либо повысить уровень удобства и безопасности при выполнении этих действий²¹. В случае детей-инвалидов такие устройства оказывают значительное воздействие на их развитие в раннем детстве и на их школьную успеваемость, поскольку сокращают потребность в других видах поддержки. Общеизвестными примерами ассистивных устройств являются инвалидные коляски, костыли, ходунки, протезы, ортопедические аппараты, адаптированные столовые приборы, выдвижные устройства захвата и адаптируемые выключатели для людей с ограниченными физическими возможностями; слуховые аппараты, устройства ассистивного слухопротезирования, устройства сигнализации, телефоны с усилением сигнала, коммуникаторы для слепоглухих; очки, лупы, белые трости, программы распознавания речи, экраны с азбукой Брайля и устройства чтения с экрана для лиц с нарушениями зрения; коммуникативные доски и синтезаторы речи для людей с особыми коммуникационными потребностями; компьютеры, наглядные и говорящие часы для людей с умственными расстройствами. Диапазон ассистивных устройств и технологий широк — от низкочастотных решений до высокотехнологичных электронных устройств.

45. Согласно статье 20, пункту 3 статьи 26 и пункту 2(а) статьи 28 Конвенции о правах инвалидов, государства обязаны содействовать доступности, знанию и использованию ассистивных устройств и технологий в интересах инвалидов²². В пункте (b) статьи 20 от государств требуется принятие эффективных мер по облегчению доступа инвалидов, включая детей-инвалидов, к средствам, облегчающим мобильность, устройствам, ассистивным технологиям и услугам помощников и посредников. В частности, эти меры должны предусматривать предоставление этих средств бесплатно или по доступной цене. Кроме того, в рамках своих общих обязательств, государства должны проводить или поощрять исследовательскую и конструкторскую разработку, а также способствовать наличию и использованию устройств и ассистивных технологий, подходящих для инвалидов, с уделением первоочередного внимания недорогим технологиям (пункт 1(g) статьи 4). Также они должны предоставлять инвалидам доступную информацию о средствах, облегчающих мобильность, устройствах и ассистивных технологиях, в том числе новых технологиях, а также о других формах помощи, вспомогательных услугах и объектах (пункт 1(h) статьи 4). Несмотря на эти обязательства, во многих развивающихся странах получить ассистивные устройства и технологии может лишь 5–15 процентов нуждающихся в них лиц.

²¹ ВОЗ и Детский фонд Организации Объединенных Наций используют понятие «ассистивные технологии» в качестве общего термина, обозначающего и сами ассистивные устройства, и соответствующие услуги. См. например, дискуссионный документ об ассистивных технологиях для детей-инвалидов, доступный по адресу: www.unicef.org/disabilities/files/Assistive-Tech-Web.pdf.

²² См. также: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности, пункт 33, и Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 9 (2006) о правах детей-инвалидов, пункты 20 и 65.

46. При предоставлении ассистивных устройств и технологий государствам следует принимать во внимание несколько элементов, чтобы обеспечить их эффективное распределение и использование²¹. Многие инвалиды и их семьи не знают о существовании ассистивных товаров и услуг. Во многих странах ассистивные устройства и технологии производятся очень небольшими сериями или не производятся вовсе. При наличии услуг, связанных с ассистивными технологиями, они часто предоставляются в ограниченном количестве и/или только в крупных городах, то есть вдали от тех мест, где живет большинство инвалидов. Кроме того, инвалидам редко предоставляется возможность выбрать ассистивное устройство, наиболее подходящее для их конкретных потребностей и условий. Поэтому предоставление ассистивных устройств и технологий должно быть неотъемлемой частью услуг абилитации и реабилитации, а для этого необходима система направления к специалистам, которые обеспечат надлежащую установку и/или настройку и дадут инструкции в отношении надлежащего использования, технического обслуживания и ремонта. Также следует учитывать руководящие указания о порядке предоставления и распределения соответствующих ассистивных устройств и технологий и обеспечивать надлежащую подготовку для сотрудников, работающих в этой области. Прежде всего эти системы должны быть выстроены таким образом, чтобы способствовать расширению прав и возможностей инвалидов²³.

47. Как указывалось ранее, некоторые ассистивные устройства и технологии могут быть дорогостоящими, особенно в странах с низким уровнем доходов. Если они не будут предоставляться бесплатно или на субсидируемой основе, многие инвалиды не смогут их приобрести. В связи с этим государствам следует рассмотреть ряд мер по обеспечению экономической доступности таких средств. Во-первых, ассистивные устройства и технологии следует включить в охват государственного медицинского страхования и/или систем социальной защиты. На основе списка приоритетных вспомогательных устройств Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) государствам следует разработать перечень основных ассистивных устройств в соответствии с национальными потребностями и имеющимися ресурсами²⁴. Во-вторых, государствам также следует рассмотреть вопрос об отмене ввозных пошлин и налогов на ассистивные устройства и технологии, которые не производятся в стране. Наконец, государствам следует поддерживать местные предприятия, которые производят и разрабатывают ассистивные устройства, путем предоставления субсидий, займов и налоговых льгот. Независимо от того, включено ли предоставление ассистивных устройств в действующие программы или же является предметом новых, отдельных программ, его следует субсидировать в максимально возможной степени в соответствии с имеющимися ресурсами государств, как это требуется в статье 4 и пункте 2(a) статьи 28 Конвенции.

48. Некоторым инвалидам для жизни и полноценного участия в общественной деятельности, а также пользования равными с другими людьми возможностями выбора, необходимы различные формы услуг помощи и поддержки. Согласно пункту (b) статьи 19 Конвенции о правах инвалидов, государства-участники должны обеспечить инвалидам доступ к разного рода услугам, ока-

²³ Примеры более подробных руководящих указаний относительно инвалидных колясок и других ассистивных устройств см. в последних докладах Всемирной организации здравоохранения по адресу: www.who.int/disabilities/publications/technology/en/.

²⁴ См. www.who.int/phi/implementation/assistive_technology/low_res_english.pdf?ua=1.

зываемым на дому, по месту жительства и иным вспомогательным услугам на базе местного сообщества, необходимым для поддержки жизни в местном сообществе и включения в него, а также для недопущения изоляции или сегрегации от местного сообщества. Эти услуги поддержки включают в себя персональную помощь, поддержку в принятии решений, коммуникационную поддержку (чтецов, сурдопереводчиков), поддержку в связи с передвижением (поводырей, служебных животных), услуги в связи с жильем (обеспечение жилья, надомный уход) и услуги на базе местных сообществ. Они могут как заменять, так и дополнять собой ассистивные устройства. Очень часто эти услуги не охвачены системой медицинского страхования или социальной защиты, даже несмотря на то, что на них может тратиться значительная доля бюджета среднестатистического человека (если он вообще может себе их позволить). Государствам следует принять меры для обеспечения экономической доступности этих услуг и гарантирования максимально расширенного доступа к ним сообразно имеющимся ресурсам в соответствии со статьей 4 и пунктами 2(a), (b) и (c) статьи 28 Конвенции.

49. Государствам следует принять руководящие принципы и критерии, регулирующие оказание помощи и поддержки, в том числе стандарты подготовки и сертификации. Сурдопереводчики, переводчики для слепоглухих, личные помощники и другие посредники должны проходить соответствующую подготовку и сертификацию. Сурдопереводчикам необходимо проходить сертификацию на официальном языке жестов соответствующей страны. Для содействия поставщикам услуг в выполнении их обязанностей следует принять этические кодексы поведения. Также следует консультироваться с представительными организациями инвалидов и привлекать их к участию во всех подобных процессах.

50. Государства также должны обеспечить получение инвалидами качественных услуг и надлежащей поддержки независимо от вида механизма, используемого для предоставления услуг (предоставление напрямую, государственно-частное партнерство, партнерство с общественными или неправительственными организациями). Система услуг должна быть выстроена таким образом, чтобы обеспечить возможность непосредственного выбора поставщиков услуг и контроля за ними со стороны их получателей, в том числе в части формы оказания помощи. В некоторых странах лучшим вариантом обеспечения выбора и контроля со стороны инвалидов является выделение личного бюджета, позволяющее каждому человеку выбирать помощников и виды поддержки, которые он будет получать²⁵.

51. Государствам следует рассмотреть вопрос об интеграции максимально возможного числа услуг в области помощи и поддержки в действующие стратегии и программы. Фактически, для доступа к большинству программ и услуг в области государственного образования, занятости, правосудия или здравоохранения многим инвалидам необходима какая-либо поддержка или помощь. Дети-инвалиды могут нуждаться в дополнительной поддержке в школах, лицам с психосоциальными расстройствами может потребоваться поддержка в подаче документов на пособие по инвалидности, лицам с умственными рас-

²⁵ В Аргентине законом 26.480 предусмотрены субсидии для найма личного помощника на дому. В Коста-Рике недавно также был принят новый законодательный механизм для обеспечения доступа к персональной помощи.

стройствами, возможно, потребуется консультант по трудоустройству для доступа к занятости²⁶. При разработке стратегий и программ государствам следует закладывать такие услуги в свои бюджеты и планы²⁷.

52. Некоторые специфические услуги для инвалидов могут предоставляться в качестве отдельных программ. К ним, в частности, могут относиться услуги, способствующие самостоятельности и независимости инвалидов путем предоставления информации, обучения навыкам самостоятельной жизни и взаимных консультаций. Также в их число могут входить услуги, позволяющие инвалидам перейти от жизни в специальных учреждениях к жизни в обществе. Одним из примеров передовой практики в области оказания таких услуг являются центры самостоятельной жизни, которыми руководят главным образом инвалиды. Такие центры играют важнейшую роль не только в предоставлении услуг, но и в поддержке людей, выступающих за интеграцию и поощрение более широких изменений на уровне местных сообществ.

53. Государствам следует в максимально возможной степени предоставлять вспомогательные услуги, ассистивные устройства и технологии в рамках подхода, основанного на участии местных сообществ. Это означает не только предоставление соответствующих услуг по месту проживания человека, но и обеспечение участия инвалидов в процессах принятия решений и в деятельности, связанной с разработкой и предоставлением этих услуг, а также признание и поддержку существующих сетей общественного взаимодействия и ресурсов местных сообществ. Таким образом, услуги на уровне сообществ обеспечивают оптимальное использование местных ресурсов, причем в основном за счет повышения эффективности систем доставки, а не за счет других мер. Если услуги предоставляются не на базе сообществ, это либо означает стремление к сегрегации, либо свидетельствует о том, что люди, нуждающиеся в таких услугах, могут сталкиваться с трудностями в доступе к ним. Более того, в случаях, когда услуги разработаны на основе всеобщего участия и в интересах местных сообществ, их адекватность и гибкость увеличивается, что позволяет учитывать в их структуре географические, социальные, экономические и культурные вопросы. В случае коренных народов такие услуги на базе сообществ могут использоваться для того, чтобы избежать риска ассимиляции при оказании специальных услуг инвалидам из числа коренных народов.

54. В странах с низким и средним уровнем доходов данные о наличии ассистивных устройств, персональной помощи и других вспомогательных услуг, как правило, недоступны. Важно, чтобы государства периодически проводили оценку потребностей для определения и устранения пробелов в области наличия ассистивных устройств и вспомогательных услуг, а также для определения эффективности такой поддержки. Осуществлять это можно с помощью стратегий и обследований на уровне местных сообществ.

²⁶ Например, в Перу осуществляются программы льготного трудоустройства для лиц с умственными расстройствами и лиц, страдающих аутизмом, которым предоставляется специальный консультант для облегчения трудоустройства.

²⁷ В Индии в рамках программы «Сарва Шикша Абхиян», направленной на обеспечение всеобщего начального образования, детям-инвалидам ежегодно предоставляется денежная субсидия для компенсации некоторых дополнительных расходов.

IV. Осуществление стратегических рамок, отражающих интересы инвалидов

A. Соображения общего характера

55. Для обеспечения эффективности стратегий, отражающих интересы инвалидов, которые должны разрабатываться на основе требований в отношении доступности, недискриминации и вспомогательных услуг, государства должны принять четкие стратегические рамки, регулирующие интеграцию инвалидов во все сферы общественной жизни. Для этого они должны рассмотреть вопрос о принятии национальной стратегии в отношении инвалидов или национального плана действий в отношении инвалидов. В такие рамочные основы могут входить и другие конкретные планы действий по вопросам недискриминации, доступности и вспомогательных услуг.

56. Во многих государствах уже действуют такие ориентированные на инвалидов стратегические рамки. Однако они нередко сопряжены с нехваткой средств, отсутствием целевых показателей и/или невключением правозащитного подхода к инвалидности. Кроме того, их разработка и осуществление зачастую поручается тому или иному государственному ведомству по вопросам инвалидов, распоряжающемуся лишь ограниченными ресурсами, или же учреждениям, занимающимся вопросами здравоохранения, труда или социальной защиты, без уделения должного внимания межсекторальным аспектам прав инвалидов.

57. Государствам необходимо обеспечить взаимодействие между национальными и субнациональными уровнями управления. Во многих странах за осуществление важных государственных стратегий в таких областях, как образование, здравоохранение, жилье, планирование, строительство и развитие, непосредственно отвечают местные органы власти. Отсутствие скоординированных действий между государственными и местными властями оказывает негативное воздействие на наличие и качество услуг, оказываемых инвалидам, в частности тем из них, кто проживает в неблагополучных сельских и отдаленных районах. Центральные органы власти должны в пределах своей компетенции обеспечить надлежащее финансирование и техническую поддержку местным органам власти, чтобы помочь им выполнять свои функции.

58. Международное сотрудничество играет важную роль в поддержке национальной работы по осуществлению стратегий, отражающих интересы инвалидов²⁸. Государства должны принимать надлежащие и эффективные меры, направленные на содействие развитию международного сотрудничества, в том числе сотрудничества по линии Юг — Юг и трехстороннего сотрудничества, на основе партнерских связей с организациями инвалидов. Привлечение инвалидов имеет жизненно важное значение для обеспечения того, чтобы они выступали и как агенты, и как бенефициары помощи в целях развития. Принятие целей в области устойчивого развития — прекрасная возможность сделать международное сотрудничество открытым и доступным для инвалидов.

²⁸ См. Конвенцию о правах инвалидов, пункт 1 (а) статьи 32.

59. Поощрение гендерного равенства также является одним из важнейших аспектов, подлежащих включению в стратегии, отражающие интересы инвалидов. На протяжении жизни и мужчины, и женщины-инвалиды сталкиваются с различными формами социальной изоляции и дискриминации; их ожидания, касающиеся роли в семье, в школе, на рабочем месте и в месте проживания, также значительно различаются и к тому же варьируются от страны к стране. Хотя во многих государствах приняты стратегические рамки, гарантирующие равноправие мужчин и женщин, а также национальные планы действий по гендерным вопросам, лишь в немногих странах были предприняты конкретные действия для удовлетворения особых потребностей женщин и девочек с инвалидностью, в целях расширения их участия и ликвидации препятствий, с которыми они сталкиваются.

В. Учет проблематики инвалидности

60. Учет проблематики инвалидности имеет важное значение для обеспечения интеграции инвалидов в различные области развития. Все стратегии и программы общего характера должны разрабатываться таким образом, чтобы быть в максимальной степени всеохватными и не создавать новых препятствий, либо не усугублять препятствия, уже существующие в окружающей обстановке — будь то физические, информационные, институциональные или поведенческие; причем проблематика инвалидности должна учитываться при разработке политики во всех секторах и на всех уровнях государственного управления. Как упоминалось ранее, это может быть достигнуто путем обеспечения недискриминации, доступности и поддержки. Принятие стратегий в области учета проблематики инвалидности может привести к внесению изменений в цели и процедуры различных программ — для обеспечения того, чтобы инвалиды с выгодой для себя участвовали в них.

61. Инвалиды могут иметь особые потребности, которые невозможно удовлетворить, просто делая общие программы открытыми для инвалидов, однако можно удовлетворить, если разрабатывать специальные программы, ориентированные на инвалидов. При этом потребности инвалидов относятся к различным секторам, а значит, должны удовлетворяться на комплексной, согласованной и хорошо скоординированной основе, а не на основе импровизированного подхода. Предоставление ассистивных устройств, которые необходимы только инвалидам, — это лишь один из шагов; при этом вовлечение инвалидов в деятельность сферы образования, водоснабжения и санитарии, занятости, здравоохранения, транспорта, управления, правосудия и других сфер недостижимо без учета проблематики инвалидности во всем мире.

62. Кроме того, очень важно включать инвалидов в более специализированные или технические области управления (такие, как энергетика, сельское хозяйство и изменение климата), хотя аргументы в пользу такого включения на первый взгляд и могут показаться неочевидными. Стратегии и программы в этих областях ориентированы на потребности людей и, таким образом, могут оказывать воздействие на жизнь инвалидов. В частности, на инвалидов по-разному влияет изменение климата, но в любом случае оно влияет на них сильнее, чем на людей без инвалидности. Поэтому важно анализировать последствия применения всех стратегий и программ, касающихся инвалидов, чтобы обеспечить их полную открытость для инвалидов.

С. Участие

63. Инвалидам лучше всего известно, с какими препятствиями они сталкиваются в своей ситуации и как эти препятствия влияют на их жизнь. Согласно требованиям пункта 3 статьи 4 Конвенции о правах инвалидов, государства должны проводить тесные консультации с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать их через представляющие их организации к разработке и применению относящегося к ним законодательства и стратегий. К ним относятся любые стратегии и программы, касающиеся как непосредственно инвалидам, так и общих вопросов, и оказывающие прямое или косвенное влияние на жизнь инвалидов. Поэтому необходимо обеспечивать полноценное участие инвалидов в разработке, осуществлении, контроле и оценке всех стратегий и программ. Специальный докладчик подготовил тематическое исследование по вопросу о праве инвалидов на участие в принятии решений, содержащее конкретные указания о том, как обеспечить выполнение данного обязательства (A/HRC/31/62).

64. Государства должны принять все необходимые законодательные, административные и иные меры для обеспечения эффективного и активного участия инвалидов во всех этапах разработки политики. Для этого необходимы предварительные консультации и взаимодействие с представительными организациями инвалидов перед принятием всех стратегий и программ. Важно, чтобы государства были осведомлены о том, что между поставщиками услуг может возникнуть столкновение интересов, а значит, первоочередное внимание необходимо уделять мнениям представительных организаций инвалидов, возглавляемых самими инвалидами.

65. В подготовительные исследования и анализ, проводящийся перед разработкой политики, следует включать консультации и взаимодействие с представительными организациями инвалидов; кроме того, в этих исследованиях следует указывать соответствующие данные об инвалидах, а также о потенциальных препятствиях и благоприятствующих факторах в их окружении, которые могут повлиять на результаты выполнения политики. В предложениях по разработке политики следует четко указывать, каким образом в нее будут включены инвалиды. Любой общественный форум или процесс обзора предложений в области политики должен быть полностью доступен для инвалидов, а представительные организации инвалидов должны приглашаться для участия в них.

66. При осуществлении и оценке политики следует также применять принцип широкого участия. Необходимо предпринимать усилия для найма инвалидов на должности в государственном аппарате и в частных структурах, сотрудничающих с правительствами. Государствам следует изучить возможность налаживания партнерских связей с представительными организациями инвалидов, чтобы получать отклик непосредственно от получателей услуг, при этом не отрицая свою первоочередную ответственность за предоставление услуг. В рамках всех систем контроля и оценки следует анализировать уровень участия инвалидов во всех стратегиях и программах.

Д. Контроль

67. Национальные стратегии и планы в отношении интеграции инвалидов должны быть сквозными и всеобъемлющими, с четкими принципами подотчетности в отношении того, какие государственные органы отвечают за их осуществление и в какие сроки. Государства должны назначить ведомство с необходимыми полномочиями для надзора за осуществлением таких стратегий, в том числе для запроса и получения отчетов и прочих внутренних данных из других отраслевых министерств, в целях эффективного контроля их действий по осуществлению стратегий, отражающих интересы инвалидов. Государства также должны обеспечить предоставление достаточных ресурсов ведомствам, которым поручены различные аспекты осуществления политики. Для этой цели следует рассмотреть правительственные координационные центры и координационные механизмы по содействию и облегчению осуществления Конвенции о правах инвалидов, как предусмотрено в пункте 1 статьи 33 Конвенции.

68. Для эффективного осуществления законов, стратегий и норм в области поощрения интеграции инвалидов также требуются действенные правоприменительные механизмы и серьезные штрафные санкции за несоблюдение требований. Правоприменительные механизмы должны уделять основное внимание двум уровням. С одной стороны, у государственного органа, осуществляющего надзор за национальными стратегическими планами по интеграции инвалидов, должны быть полномочия на возбуждение расследований и рекомендации применения санкций как к государственным, так и к частным структурам, не осуществляющим эти планы. Эти санкции могут варьироваться — от простого составления перечня государственных структур, не соответствующих требованиям, до взимания штрафов или конфискации государственных средств. С другой стороны, сами инвалиды должны иметь возможность инициировать судопроизводство, если они считают, что государственные или частные организации не соблюдают требования принятых стратегий и программ.

69. Государствам следует как минимум создать механизмы подачи и рассмотрения жалоб, чтобы инвалиды могли подавать жалобы на несоблюдение законов и норм. По этим обращениям следует проводить соответствующие расследования и назначать соответствующие наказания. Национальные правозащитные учреждения и независимые механизмы поощрения, защиты и контроля осуществления Конвенции могут играть ключевую роль в проведении разбирательств и расследований по вопросам осуществления стратегий и программ (как это предусмотрено в пункте 2 статьи 33), а также в содействии инвалидам при получении доступа к средствам правовой защиты. Органы по защите прав потребителей также продемонстрировали, что они могут служить эффективным механизмом реагирования в случае несоблюдения прав инвалидов.

Е. Бюджетный процесс

70. Государства должны обеспечить соответствие разрабатываемых бюджетов во всех секторах своим стратегиям и планам по интеграции инвалидов, а также контроль государственных расходов. Во-первых, министерствам следует вносить в бюджет все расходы, связанные с инвалидами, и нести ответственность за эти расходы. В некоторых государствах были созданы целевые фонды для инвалидов, включенные в бюджет всех государственных структур и направ-

ленные на финансирование инициатив, ориентированных на инвалидов²⁹. Эти схемы содействуют и спросу на услуги, и предложению этих услуг, постепенно повышая открытость соответствующих программ для инвалидов. Во-вторых, все отраслевые бюджеты должны включать показатели для определения того, насколько значительная доля основного бюджета преследует цели, способствующие интеграции инвалидов. Для обеспечения эффективности этих мер они должны сопровождаться обучением и консультациями для сотрудников по финансовым вопросам.

71. В целях обеспечения соблюдения правозащитного подхода к инвалидности все расходы должны контролироваться. Государственные средства не должны использоваться для закрепления или усиления дискриминации и изоляции инвалидов (например путем строительства интернатов). Следует уделить внимание рамкам государственного бюджета и государственных расходов, а также, в сотрудничестве с представительными организациями инвалидов и национальными правозащитными учреждениями, подготовить доклады, направленные на выявление расходов, не согласующихся с правами инвалидов, чтобы избежать растрачивания или неэффективного использования государственных средств. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствуют о том, что коррупция в государственных учреждениях и среди поставщиков услуг, наряду с неэффективными закупочными процессами, оказывает дополнительное негативное воздействие на распределение средств.

Е. Сбор данных

72. Государства должны располагать системой своевременной подготовки показателей, в том числе показателей инвалидности, о которых говорится в целях в области устойчивого развития, а также разбивки всех показателей по признаку «статуса инвалидности». Кроме того, государствам, возможно, потребуется разработать национальные показатели для работы с конкретными целями и проблемами с учетом особых условий той или иной страны. Для подготовки таких показателей государствам необходимо выполнить разбивку данных по признаку инвалидности. В соответствии со статьей 31 Конвенции о правах инвалидов от государств требуется обеспечить сбор статистических данных и информации, с тем чтобы они могли разрабатывать и осуществлять стратегии в целях реализации прав инвалидов.

73. Разработанный Вашингтонской группой по статистике инвалидности краткий перечень из шести вопросов представляет собой проверенный метод выявления инвалидов в ходе национальных обследований и переписей с использованием сопоставимых на международном уровне данных. Добавление этих вопросов в национальные обследования (например, обследования доходов и расходов домашних хозяйств, обследования рабочей силы, обследования в области демографии и здравоохранения) позволит дезагрегировать данные, необходимые для контроля за осуществлением большинства государственных стратегий, а также за достижением показателей в рамках целей в области

²⁹ В частности, в годовом бюджете Филиппин предусмотрен целевой фиксированный процент, выделяемый на вопросы, касающиеся инвалидов. В Китае и Таиланде штрафы за несоблюдение квот в области занятости направляются в механизм финансирования программ и проектов в интересах инвалидов.

устойчивого развития. Совместно с Вашингтонской группой Детский фонд Организации Объединенных Наций разработал конкретный набор вопросов для детей-инвалидов, а Международная организация труда разрабатывает блок вопросов о занятости и инвалидности для обследований рабочей силы. К другим соответствующим инструментам, используемым для углубленного сбора данных об инвалидности, относится типовое обследование по проблемам инвалидности ВОЗ. Все эти инструменты играют важную роль в поддержке работы государств в области сбора данных с разбивкой по признаку инвалидности.

G. Учет человеческого многообразия

74. Для успешного функционирования стратегий, отражающих интересы инвалидов, крайне важны культурные изменения в восприятии инвалидности. Инвалиды должны рассматриваться не как объекты неприязни или адресаты благотворительности, а скорее как правообладатели — наравне со всеми другими членами общества. Поэтому всеохватные стратегические рамки должны содержать значимые компоненты, направленные на повышение уровня информированности и борьбу со стереотипами об инвалидности и инвалидах, а также с негативным отношением к ним. В рамках мер по повышению уровня информированности возможна организация программ обучения для государственных органов, государственных должностных лиц, частного сектора и средств массовой информации, а также проведение мультимедийных кампаний и включение материалов, отражающих интересы инвалидов, в школьную программу.

75. Необходимо распространять информацию о правах инвалидов, в том числе о законодательстве, политике и нормативных положениях, регулирующих их интеграцию, а также о способах доступа к государственным программам. Согласно пункту 1(i) статьи 4 Конвенции государства должны предоставлять специалистам и персоналу, работающему с инвалидами, в том числе государственным должностным лицам и поставщикам услуг, учебную подготовку в области учета прав, интересов и потребностей инвалидов.

V. Выводы и рекомендации

76. Инвалиды больше других страдают от неравенства, что имеет серьезные последствия для отдельных людей, семей, общин и общества в целом. Для преодоления этого неравенства государства должны обеспечить учет потребностей инвалидов в своих национальных стратегиях и программах и поощрять активное участие представительных организаций инвалидов в разработке, осуществлении и оценке этих стратегий и программ. В этих целях необходимо принять стратегии развития с учетом интересов инвалидов, обеспечивающие недискриминацию, доступность и меры поддержки для инвалидов. Организация Объединенных Наций и ее партнеры по международному сотрудничеству должны играть важную роль в поддержке национальных усилий в области осуществления стратегий, отражающих интересы инвалидов, в том числе в сборе и контроле данных.

77. Теперь, после принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в большинстве государств будет проведен обзор национальной политики на предмет соответствия целям и задачам в области устойчивого развития. Это станет уникальной возможностью для надлежащего учета проблем инвалидов в рамках всех стратегий и программ, а также обеспечения согласованности политики и межсекторальной координации. Для того чтобы ни один инвалид не был забыт, все государства и заинтересованные стороны должны вести совместную работу по разработке и осуществлению стратегий и программ, отражающих интересы инвалидов.

78. Для содействия государствам в разработке и осуществлении стратегий, отражающих интересы инвалидов, Специальный докладчик представляет следующие рекомендации:

- a) учитывать права и потребности инвалидов во всех стратегиях и программах и обеспечивать наличие специальных программ и услуг для удовлетворения потребностей, которые не могут быть охвачены основными программами;
- b) обеспечивать правозащитный подход к инвалидности при разработке, осуществлении и оценке всех стратегий и программ;
- c) обеспечить активное вовлечение и участие инвалидов и их представительных организаций в разработку, осуществление и оценку всех стратегий и программ;
- d) учитывать в таких стратегиях и программах гендерную проблематику и бороться с многочисленными формами дискриминации, с которыми сталкиваются женщины-инвалиды и девочки-инвалиды;
- e) разработать четкие стратегические рамки, запрещающие все формы дискриминации по признаку инвалидности и гарантирующие инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации на любой почве;
- f) гарантировать обеспечение разумного приспособления в рамках всех программ, услуг и мероприятий, создав специальный механизм финансирования для государственных органов;
- g) разработать всеобъемлющие стратегические рамки по вопросам доступности, включая национальные стандарты доступности и правоприменительные механизмы;
- h) разработать стратегические рамки для обеспечения доступа инвалидов к имеющимся в наличии, доступным, достаточным и недорогим ассистивным технологиям и вспомогательным услугам, предоставляемым на базе местных сообществ;
- i) обеспечить бесплатный доступ к ассистивным технологиям и вспомогательным услугам для бедных слоев населения в рамках государственных систем всеобщего медицинского страхования и социальной защиты;

j) разработать межсекторальные стратегические рамки для учета интересов инвалидов во всех секторах и на всех уровнях управления и рассмотреть вопрос об осуществлении конкретных национальных планов действий в отношении доступности, ассистивных устройств и вспомогательных услуг;

к) определить показатели, связанные с инвалидностью, для надлежащей оценки воздействия всех стратегий и программ на жизнь инвалидов;

l) включить краткий перечень вопросов, разработанных Вашингтонской группой по статистике инвалидности, во все национальные обследования и переписи для сбора данных в разбивке по признаку инвалидности;

m) выделить всем государственным органам средства для постепенного обеспечения наличия, доступности и открытости для инвалидов их стратегий, программ и услуг;

n) побуждать субъектов международного сотрудничества к поддержке стратегий и программ, отражающих интересы инвалидов, и к отказу от поддержки любых стратегий, программ или практических методов, не согласующихся с правами инвалидов.

79. Специальный докладчик также рекомендует Организации Объединенных Наций, в том числе всем ее программам, фондам и специализированным учреждениям, должным образом учитывать права инвалидов во всей своей деятельности, а также содействовать укреплению потенциала и развитию сотрудничества в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций в целях укрепления внутреннего синергизма и повышения слаженности при оказании государствам поддержки в осуществлении стратегий, отражающих интересы инвалидов.