

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Нгуен Л., юрист РООИ «Перспектива»

Бартенев Д. Г., к.ю.н., адвокат, эксперт Независимой психиатрической ассоциации России, юрист РООИ «Перспектива»

Статья посвящена Конвенции о правах людей с инвалидностью, изменениям в правовом поле России, связанным с присоединением страны к этому международному документу. Рассматривается один из последних примеров судебных дел в этой сфере.

3 мая 2012 г. Россия стала полноправным участником Конвенции ООН о правах людей с инвалидностью — первого универсального договора о правах человека, принятого международным сообществом в третьем тысячелетии. Ратификация Конвенции — важнейший шаг в направлении преодоления социальной изоляции в российском обществе людей с ограниченными возможностями.

На 1 января 2009 г., по данным Росстата, общая численность людей с инвалидностью в РФ превысила 13 млн человек — более 9% всего населения страны. С точки зрения официальной статистики, инвалидом является человек, имеющий непросроченное свидетельство об инвалидности, выданное в Бюро медико-социальной экспертизы (БМСЭ) или в ведомственных лечебных учреждениях, и стоящий на учете в статусе бенефициара. Однако к инвалидам можно отнести также и лиц, подпадающих под установленное законом определение инвалидности, но не обратившихся в БМСЭ, поскольку их заболевание еще не было выявлено, или они сами не желают получить статус инвалида¹.

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

В течение многих лет представители организаций людей с инвалидностью, а также государства-члены ООН обсуждали вопрос разработки Конвенции о правах людей с инвалидностью. Вначале такие инициативы поддерживались немногими, поскольку считалось, что существовавшие механизмы защиты прав человека достаточны и для людей с инвалидностью, однако движение в поддержку отдельного документа росло. Оно выражало озабоченность неэффективностью существовавших на тот момент необязательных документов ООН, касающихся данной проблематики.

В своей резолюции № 2000/51 в 2000 г. Комиссия ООН по правам человека рекомендовала Верховному комиссару ООН по правам человека обратиться

¹ Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России. — Саратов: Изд-во «Научная книга», 2006.

внимание на механизмы, усиливающие соблюдение прав человека в отношении людей с инвалидностью.

В ноябре 2001 г. Президент Мексики в своей речи на заседании Генеральной Ассамблеи ООН выдвинул предложение разработать Конвенцию о правах людей с инвалидностью. Он заявил: «Этот мир не будет справедливым, если мы будем исключать группы, больше всех подверженные дискриминации».

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 56/168 от 19 декабря 2001 г. был создан специальный комитет «для рассмотрения предложений по всеобъемлющей единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства людей с инвалидностью на основе комплексного подхода к работе в области социального развития, прав человека и недискриминации и с учетом рекомендаций Комиссии по правам человека и Комиссии социального развития».

В январе 2002 г. Верховному комиссару по правам человека ООН был представлен доклад «Права человека и инвалидность: существующие институты по защите прав человека и их будущие возможности в контексте инвалидности», подготовленный проф. Терезией Дегинер и проф. Джимом Куином. Данный доклад рассматривал многочисленные документы ООН, конвенции, пакты, декларации в контексте инвалидности. Он рекомендовал усилить существующие механизмы защиты прав человека в отношении людей с инвалидностью, а также разработать специальную Конвенцию. Ставилась задача очертить специфические условия, выполнение которых необходимо применительно к людям с инвалидностью для реализации прав человека, закрепленных в соответствующих документах ООН, и для установления четких и понятных обязательств государств в данной области.

Летом 2002 г. состоялась первая сессия Спецкомитета по разработке Конвенции. На ней некоторые государства повторяли, что уже существующие инструменты позволяют обеспечить соблюдение всех прав человека в отношении людей с инвалидностью, однако общественные организации не соглашались с такими утверждениями, говоря о том, что люди с инвалидностью подвергаются постоянной дискриминации. В докладе Спецкомитета по результатам сессии были даны рекомендации Генассамблее ООН. В частности, параллельно с разработкой Конвенции было предложено учитывать вопрос в отношении людей с инвалидностью при мониторинге шести основных документов ООН по правам человека.

На первой сессии Спецкомитета произошло еще одно важное событие, которое во многом повлияло на процесс разработки Конвенции. Делегаты от людей с инвалидностью всего мира сформировали Международный союз организаций людей с инвалидностью (International Disability Caucus — IDC) для создания единой позиции и более эффективной работы.

С тех пор IDC играл очень важную роль в процессе разработки документа, выступая под лозунгом «Ничего о нас без нашего участия».

Среди успехов IDC, в частности, и то, что организациям людей с инвалидностью удалось убедить Спецкомитет сделать открытым процесс разработки Конвенции.

В результате аккредитованные неправительственные организации получили право присутствовать на всех публичных заседаниях Спецкомитета, делать заявления, получать всю официальную документацию и распространять письменные материалы. Можно сказать, что Конвенция о правах людей

с инвалидностью стала одним из самых первых международно-правовых документов, в разработке которых так активно участвовали неправительственные организации.

13 декабря 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила Конвенцию. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан заявил тогда, что это решение открывает начало новой эры, в которой люди с инвалидностью будут иметь равные со всеми права и возможности. По его словам, Конвенция станет первым документом о правах человека в новом тысячелетии, принесет концептуальные изменения по отношению к людям с инвалидностью, ибо она основывается на принципе замены соцобеспечения и благотворительности системой прав и свобод. Документ закрепляет социальный подход к инвалидности, каждая его статья направлена на защиту от дискриминации и на включение людей с инвалидностью в общество, заключил глава ООН.

ВЛИЯНИЕ КОНВЕНЦИИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

Реализация международных обязательств, вытекающих из Конвенции, потребует от российских властей радикального пересмотра законодательства не только в сфере социальной защиты людей с инвалидностью, но и в сфере образования детей с инвалидностью, института гражданской дееспособности, оказания психиатрической помощи. Это касается, прежде всего, реализации обязательства «принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к людям с инвалидностью дискриминационными» (ст. 4 Конвенции). К числу таких дискриминационных устоев относится рутинное лишение людей с инвалидностью дееспособности и последующее пожизненное содержание в психиатрических больницах или интернатах, распространенная практика отказа в обслуживании людей с инвалидностью частными компаниями, отказ в предоставлении образовательных услуг так называемым «необучаемым» детям. Решение этих вопросов требует конкретных законодательных реформ на основе конвенционных принципов.

Ратификация Конвенции о правах людей с инвалидностью означает принятие Российской Федерацией на себя юридических обязательств по выполнению её положений и продолжение кропотливой работы по обеспечению реального осуществления прав более 13 миллионов людей с инвалидностью, проживающих в нашей стране.

Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Министерство здравоохранения и социального развития РФ (в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 — Министерство труда и социального развития РФ) подготовило проект Федерального закона от 28 апреля 2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов». Законопроектом предлагается создать федеральный реестр людей с инвалидностью, наделить Минтруд РФ полномочиями по разработке стандартов и порядка осуществления услуг по реабилитации людей с инвалидностью, а также повысить требования

к обеспечению доступности для людей с инвалидностью объектов социальной инфраструктуры.

С января 2010 г. в составе Минтруда РФ действует Департамент по делам инвалидов. Государственная программа «Доступная среда», разработанная Департаментом и утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2011 г. № 175 на 2011–2015 годы, содержит конкретные меры, реализация которых будет способствовать улучшению возможности людей с ограниченными возможностями здоровья участвовать в жизни общества наравне с другими. Данная программа касается улучшения преимущественно физической доступности объектов социальной инфраструктуры. В то же время подлинная доступность невозможна без изменения отношения к людям со всеми формами инвалидности, включая людей с психическими и интеллектуальными нарушениями, положение которых по-прежнему остается незаметным для разработчиков государственных программ.

В связи с вступлением в силу Конвенции в российском законодательстве впервые получило юридическое закрепление естественное право человека с инвалидностью жить в обычных местах проживания. Необходимы конкретные меры на политическом уровне по реализации этого права в отношении более ста тысяч людей с инвалидностью, проживающих в психоневрологических интернатах и фактически лишенных какого-либо доступа к участию в жизни общества. Полноценное осуществление людьми с инвалидностью прав, гарантированных в Конвенции, требует от государства политической воли и принятия ряда программных решений, ориентированных на достижение общей цели максимально полного осуществления людьми с инвалидностью всех прав человека наравне с другими людьми. Постепенный отказ от изоляции людей с инвалидностью в стационарных учреждениях социальной защиты должен стать одним из таких программных решений, что, в свою очередь, требует от государства изменения порядка финансирования социальных услуг и признания важности оказания поддержки инвалидам в обществе негосударственными организациями и главное — по месту жительства, а не в изолированных от общества государственных учреждениях.

Основным нововведением Конвенции является изменение самого понимания инвалидности, которое рассматривается в преамбуле к Конвенции как «эволюционирующее понятие и является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». Таким образом, в Конвенции признается, что человек является инвалидом не только в силу имеющихся у него ограничений, но и во многом по причине тех барьеров, которые существуют в обществе.

Соответственно, с точки зрения Конвенции, роль государства заключается не только в помощи людям по преодолению ограничений, обусловленных инвалидностью, но и в признании особенностей людей с различными формами инвалидности в качестве элемента многообразия общества. В связи с этим реабилитация (абилитация) людей с инвалидностью — это не только «исправление» нарушений функций организма, но и изменение общественного отношения к людям с инвалидностью. Именно поэтому, определяя инвалидность, Конвенция говорит об отношенческих барьерах, которые препятствуют полноценному — то есть лишенному предвзвешенности — участию

людей с инвалидностью в жизни общества. Во многом это касается людей с инвалидностью вследствие психического расстройства или нарушения интеллектуального развития. Борьба с предрассудками и стереотипами в отношении людей с инвалидностью является обязательством, которое в силу ст. 8 Конвенции государства должны осуществлять безотлагательно.

Конвенция вводит в российское законодательство ряд новых понятий, таких как «универсальный дизайн» предметов, обстановок, программ и услуг с целью их максимально возможного использования всеми людьми, в том числе людьми с инвалидностью. Там, где универсальный дизайн невозможен, Конвенция требует от государства обеспечения разумного приспособления, то есть внесения таких поправок, которые позволяют людям с инвалидностью осуществлять все права человека наравне с другими людьми. Соответственно, отказ в предоставлении разумного приспособления может рассматриваться как дискриминация по признаку наличия инвалидности. Данное положение должно быть закреплено и в российском законодательстве.

Неотъемлемым условием реализации положений Конвенции о правах людей с инвалидностью является вовлечение людей с инвалидностью и представляющих их организаций в процесс разработки и применения законодательства и стратегий, направленных на реализацию Конвенции (п. 3 ст. 4). В этой связи следует подчеркнуть важность образования Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов в соответствии с Указом Президента от 24 августа 2012 г. Включение в состав Комиссии представителей ряда российских неправительственных организаций людей с инвалидностью должно способствовать тому, чтобы политика государства в данной сфере максимально учитывала ожидания самих людей с ограниченными возможностями.

В декабре 2012 г. был принят закон, который существенным образом изменил регулирование дееспособности. Эти изменения, явившиеся следствием принятия Конституционным Судом России постановления по делу Ирины Деловой в июне 2012 года, фактически направлены на реализацию требований Конвенции о правах людей с инвалидностью.

Ирина Делова имеет инвалидность с детства и уже более двадцати лет проживает в психоневрологическом интернате в Санкт-Петербурге. Все это время она самостоятельно распоряжалась своей пенсией.

В 2010 г. по заявлению интерната она была признана судом недееспособной и лишилась возможности самостоятельно распоряжаться своим имуществом, в частности, пенсией. Между тем эксперты признали, что Ирина Делова имеет адекватное представление об окружающей реальности и вполне способна распоряжаться деньгами для совершения бытовых сделок. В то же время сфера более сложных операций, например сделок с недвижимостью, была признана трудной для самостоятельного понимания подопечной интерната.

Несмотря на это, районный суд признал Ирину Делову недееспособной, тем самым лишив ее всех гражданских прав, в том числе возможности распоряжаться своей пенсией. При решении вопроса районный суд руководствовался действующим гражданским законодательством, которое предусматривает только полное лишение гражданина дееспособности в случае наличия у него психического расстройства. Опекуном заявительницы стала администрация интерната.

Защитой прав Ирины занялись независимые эксперты, дело вел адвокат Дмитрий Бартнев, ныне — эксперт РООИ «Перспектива». Итогом стало решение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2012 г., предусматривающее изменение норм Гражданского кодекса РФ, которые вводят ограничения дееспособности граждан, имеющих психические расстройства.

До настоящего времени в российском праве отсутствовало понятие «частично дееспособен». Человек признавался либо полностью дееспособным, либо полностью недееспособным. Внесение изменений в Гражданский кодекс РФ позволит ввести понятие о частичной дееспособности.

Теперь в российском законодательстве впервые появилось признание того, что дееспособность — это право человека, реализация которого может потребовать поддержки со стороны других лиц. Это позволит судам сохранить дееспособность многих людей, которые в настоящее время полностью лишены дееспособности, поскольку в качестве меры защиты и поддержки таких людей может быть использовано ограничение дееспособности. Однако эти изменения вступят в силу только в 2015 г. и в любом случае не могут рассматриваться в качестве полноценной реализации принципов Конвенции, поскольку новое законодательное регулирование по-прежнему не предусматривает индивидуализации мер, связанных с реализацией дееспособности людьми с инвалидностью. Само по себе сохранение в российском законодательстве такой категории, как недееспособность, прямо противоречит требованиям Конвенции о правах людей с инвалидностью.

В Москве принят закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья».

Данный закон впервые, и пока лишь на региональном уровне, вводит понятие «инклюзивное образование», а также предусматривает ряд мер поддержки (тьюторы, сурдо- и тифлопереводчики, транспортное обеспечение), которые позволят включить детей с инвалидностью в образовательный процесс в системе общего образования.

В то же время принятый в декабре 2012 г. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», к сожалению, не относится к тем нормативно-правовым актам, которые принимались с учетом Конвенции о правах людей с инвалидностью. Его положения, которые вступают в силу 1 сентября 2013 г., хотя и гарантируют право на образование для людей с инвалидностью, прямо не предусматривают их включение в систему общего образования, как того требует Конвенция.

ЛИТЕРАТУРА

Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года // Российская газета от 24 октября 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/10/24/konvencia-site-dok.html>, свободный.

Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России. — Саратов: Изд-во «Научная книга», 2006.