



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 January 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать первая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах инвалидов

Записка секретариата

В своем докладе, представленном Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 26/20 Совета, Специальный докладчик по вопросу о правах инвалидов представляет обзор своей деятельности за период с марта 2015 года, а также проведенного ею тематического исследования по вопросу о праве инвалидов на участие в принятии решений.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах инвалидов

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
A. Посещения стран	3
B. Конференции, совещания и сотрудничество с заинтересованными сторонами	3
C. Сообщения.	5
III. Участие инвалидов в политической и общественной жизни	5
A. Принцип участия	5
B. Право голосовать и быть избранным	7
C. Право на доступ к государственной службе	7
D. Право на участие в ведении государственных дел	8
IV. Участие инвалидов в принятии государственных решений	9
A. Важность эффективного и значимого участия	9
B. Обеспечение участия представительных организаций инвалидов	11
C. Поощрение консультаций и активное привлечение инвалидов	18
D. Ключевые области участия.	22
V. Выводы и рекомендации	25

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о правах инвалидов Каталиной Девандас Агилар в соответствии с резолюцией 26/20 Совета. В нем описана деятельность Специального докладчика за период с марта 2015 года и представлено тематическое исследование по вопросу о праве инвалидов на участие в принятии решений. При подготовке этого исследования Специальный докладчик проанализировала ответы на анкету, разосланную государствам-членам, национальным правозащитным учреждениям, учреждениям системы Организации Объединенных Наций, организациям гражданского общества, а также инвалидам и их представительным организациям. По состоянию на 22 декабря 2015 года она получила 144 ответа¹.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Посещения стран

2. В 2015 году Специальный докладчик посетила Республику Молдова в период с 10 по 17 сентября (см. A/HRC/31/62/Add.1) и Парагвай в период с 19 по 27 ноября (доклад будет представлен на тридцать четвертой сессии Совета). Она благодарит правительства этих государств за сотрудничество в период до этих поездок и в ходе их посещения.

3. Специальный докладчик согласилась посетить в 2016 году Марокко и Замбию, а также направила просьбы о посещении Франции и Индонезии.

B. Конференции, совещания и сотрудничество с заинтересованными сторонами

4. Специальный докладчик приняла участие в многочисленных конференциях и совещаниях экспертов, которые позволили ей обменяться информацией и передовым опытом и повысить осведомленность о вопросах, связанных с инвалидностью. В марте и апреле 2015 года она приняла участие в организованной Советом по правам человека ежегодной интерактивной дискуссии по вопросам прав инвалидов, а также в дне общей дискуссии по вопросам инклюзивного образования, организованном Комитетом по правам инвалидов. В течение всего года она участвовала в процессе подготовки к Всемирному саммиту по гуманитарным вопросам 2016 года, а также выступила в качестве модератора на совещании по обеспечению всестороннего учета вопросов инвалидности, состоявшемся в рамках соответствующих глобальных консультаций, которые были проведены в Женеве.

5. В мае 2015 года Специальный докладчик посетила с неофициальным визитом Хельсинки по приглашению Министерства иностранных дел Финляндии для обсуждения вопросов сотрудничества в связи с ее мандатом с широким кругом субъектов, занимающихся поощрением и защитой прав инвалидов. В том же месяце она также приняла участие в совещании высокого уровня по вопросам инвалидности, которое было организовано Латвией в рамках ее председательства в Европейском союзе.

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

6. В июне 2015 года Специальный докладчик участвовала в работе восьмой ежегодной Конференции государств – участников Конвенции о правах инвалидов в Нью-Йорке, а также в ее параллельных мероприятиях. Она активно участвовала в финальных этапах процесса разработки Целей устойчивого развития. Она выступала за включение более конкретных ссылок на потребности инвалидов в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также за принятие показателей для оценки прогресса, достигнутого в осуществлении Целей устойчивого развития в отношении инвалидов.

7. В сентябре 2015 года вместе со Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья она организовала совещание экспертов по вопросам, касающимся лиц, лишенных свободы по причине их инвалидности. На совещании был представлен обзор существующих форм произвольного принудительного содержания на основании фактической или предполагаемой инвалидности, а также вновь подтвержден абсолютный запрет на такую практику. Эксперты признали, что необходимо найти новые альтернативы существующей практике, которые должны быть основаны на принципах уважения человеческого достоинства и неприкосновенности инвалидов.

8. 27 октября 2015 года она представила свой ежегодный доклад Генеральной Ассамблее (A/70/297) о праве инвалидов на социальную защиту. При подготовке этого доклада она провела широкие консультации по этому вопросу, в том числе посредством организации различных совещаний экспертов. Доклад был представлен в доступных для инвалидов форматах. Кроме того, она провела встречу с Генеральным секретарем, с тем чтобы обсудить способы более эффективного вовлечения инвалидов в деятельность в рамках системы Организации Объединенных Наций. Также в октябре она присутствовала на ежегодных совещаниях Всемирного банка в Лиме и приняла участие в ряде связанных с ними мероприятий.

9. По случаю Международного дня инвалидов 3 декабря 2015 года Специальный докладчик, совместно с другими экспертами Организации Объединенных Наций, учреждениями Организации Объединенных Наций и организациями, работающими в интересах инвалидов, организовала в Женеве ряд информационно-просветительских мероприятий.

10. За время, прошедшее после своего назначения, Специальный докладчик наладила контакты с другими мандатариями специальных процедур и правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций в целях координации действий и поощрения их к включению проблематики инвалидности в свою деятельность. Она сотрудничала со Специальным посланником Генерального секретаря по вопросам инвалидности и доступности, Партнерством Организации Объединенных Наций по поощрению прав инвалидов, Комитетом по правам инвалидов, Комитетом по правам ребенка, Специальным докладчиком по вопросу о праве на образование, Специальным докладчиком по вопросу о праве на здоровье, Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов, Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии, Независимым экспертом по вопросу об осуществлении пожилыми людьми всех прав человека, Независимым экспертом по вопросу об осуществлении прав человека лиц с альбинизмом, а также с Рабочей группой по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике.

11. Она провела также консультации с другими заинтересованными сторонами, в том числе с Комитетом помощи жертвам в рамках Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, Международным комитетом Красного Креста, представителями национальных правозащитных учреждений, большим числом инвалидов

и представляющих их организаций, другими неправительственными организациями (НПО), представителями научных кругов и послами.

С. Сообщения

12. Резюме направленных сообщений и полученных ответов за период, охватываемый настоящим докладом, представлены в докладах по сообщениям специальных процедур (см. A/HRC/29/50 и A/HRC/30/27).

III. Участие инвалидов в политической и общественной жизни

А. Принцип участия

13. Участие является одним из базовых принципов прав человека, а также одним из основных условий существования демократических обществ. Участие позволяет индивидуумам играть центральную роль в своем собственном развитии, а также в развитии своих общин. Люди имеют право на участие в принятии решений, влияющих на их жизнь, в том числе тех из них, которые касаются их прав. Активное и осознанное участие различных групп населения, в том числе женщин, детей, пожилых людей, коренных народов и инвалидов, не только соответствует подходу, основанному на правах человека, но и является одним из принципов этого подхода². Участие обеспечивает активную гражданскую позицию, благотворное управление и социальную ответственность.

14. Участие прочно основывается на международном праве. Во Всеобщей декларации прав человека провозглашено, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей, а также право равного доступа к государственной службе (статья 21). Принцип участия через право на равное участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранными, а также право на равный доступ к государственной службе, подтвержден в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25). Участие было впоследствии кодифицировано в качестве одного из принципов и одного из прав человека в других международных и региональных договорах в области прав человека, в том числе в Конвенции о правах инвалидов³.

15. В Конвенции о правах инвалидов участие рассматривается в качестве межсекторального вопроса. Участие закреплено в ее преамбуле и в ее цели (статья 1) и признано в качестве общего принципа (статья 3) и одного из основных политических прав (статья 29). Участие непосредственно упомянуто в связи с правами на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (ста-

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, para. 64.

³ Это право признано также в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25), Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 с)), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 7), Конвенции о правах ребенка (статьи 12 и 23 1)) и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статьи 41 1) и 42 2)). Региональные договоры включают в себя Хартию основных прав Европейского союза (статьи 39 и 40), Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (статья 3), Африканскую хартию прав человека и народов (статья 13), Американскую конвенцию о правах человека (статья 23) и Межамериканскую конвенцию о защите прав человека лиц пожилого возраста (статья 27).

тья 19), на инклюзивное образование (статья 24), на абилитацию и реабилитацию (статья 26) и на участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятии спортом (статья 30). Это понятие присутствует также в статье о детях-инвалидах (статья 7) и в статьях, которые определяют условия для обеспечения участия, таких как статья о доступности (статья 9) и о свободе выражения мнений и убеждений и доступе к информации (статья 21). Конвенция о правах инвалидов далее подчеркивает важность участия в статьях о механизмах осуществления и мониторинга (статьи 4, 33, 34 и 35) и о международном сотрудничестве (статья 32).

16. Эффективное и значимое участие является одной из основ Конвенции о правах инвалидов. Это было продемонстрировано беспрецедентными масштабами участия гражданского общества, особенно инвалидов и их представительных организаций, в процессах подготовки проекта Конвенции и переговоров по Конвенции. Со времени начала обсуждений Специальный комитет по разработке всеобъемлющей единой международной конвенции о защите и поощрении прав и достоинства инвалидов поощряли использовать методы работы, которые обеспечивали бы полное участие соответствующих НПО в ее обсуждении⁴. В рамках примечательного процедурного новшества Специальный комитет позволил представителям НПО выступать на всех его открытых заседаниях⁵, а также на его неформальных и закрытых заседаниях⁶. Кроме того, Специальный комитет включил 12 представителей НПО, выдвинутых представительными организациями инвалидов и их партнерами, в рабочую группу по подготовке проекта текста⁷. Генеральная Ассамблея призвала государства-члены вовлекать инвалидов и их представительные организации в подготовительные процессы, вносящие вклад в работу Специального комитета, а также включить инвалидов в состав своих официальных делегаций⁸. Важно, чтобы НПО активно поддерживались и финансировались, с тем чтобы они могли участвовать в процессе переговоров⁹.

17. Такие процессы на основе широкого участия оказали позитивное воздействие на качество этого договора и его значимость для инвалидов. Кроме того, важное значение, придаваемое в Конвенции о правах инвалидов обеспечению всестороннего и эффективного участия всех инвалидов, представляет собой принципиальный сдвиг в международном праве прав человека, в соответствии с которым инвалиды стали рассматриваться не как «объекты», о которых нужно заботиться, а как «субъекты», пользующиеся правами человека и основными свободами наравне с другими¹⁰. Хотя в основных международных договорах в области прав человека инвалиды уже рассматривались наравне с другими лицами, до принятия Конвенции о правах инвалидов эти правовые обязательства редко использовались в целях осуществления прав инвалидов¹¹. Кроме того, инвалиды сталкивались с серьезными препятствиями на пути к участию в общественной жизни, а их мнения часто не учитывались, поскольку им предпочитали мнения представителей «организаций, действующих в интересах инвалидов» и других групп «экспертов».

⁴ См. резолюцию 2002/61 Комиссии по правам человека.

⁵ См. www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoca57357e.htm.

⁶ См. www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4reporte.htm.

⁷ См. www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_58_118_e.htm.

⁸ Резолюция 57/229 Генеральной Ассамблеи, пункты 12 и 13.

⁹ См. A/AC.265/2004/3.

¹⁰ Gerard Quinn, «Resisting the temptation of elegance», *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European u Scandinavian Perspectives*, Oddný Mjöll Arnardóttir and Gerard Quinn, eds., p. 216.

¹¹ См. Gerard Quinn and Theresia Degener, *Human Rights u Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability* (United Nations, 2002).

18. Хотя участие в политической и общественной жизни предусматривает осуществление ряда конкретных прав, таких как право голосовать и быть избранным, право на доступ к государственной службе и право на участие в ведении государственных дел, участием инвалидов в жизни общества существенно способствуют также другие права человека и основные свободы, такие как права на свободное выражение мнений, свободу ассоциации и мирных собраний. Эти права позволяют инвалидам и их представительным организациям добиваться изменений мирным и законным путем через демократические процессы¹². Конвенция о правах инвалидов расширила значимость участия инвалидов в принятии решений за пределами охвата политических прав, обеспечив им возможность выражать свои мнения по всем затрагивающим их вопросам.

В. Право голосовать и быть избранным

19. Инвалиды должны иметь право голосовать и быть избранными наравне с другими лицами. Никто не должен подвергаться никаким ограничениям в осуществлении своих политических прав в законодательстве или на практике по признаку инвалидности. Государства должны гарантировать право инвалидов голосовать и быть избранными, в том числе путем обеспечения того, чтобы избирательный процесс, помещения, оборудование и материалы для голосования были адекватными, доступными и легкими для понимания и использования, а также путем содействия использованию ассистивных и новых технологий. Государствам следует также гарантировать, чтобы выборы на основе тайного голосования могли проводиться без каких бы то ни было препятствий, в том числе за счет оказания помощи, по просьбе инвалида, со стороны выбранного им лица.

20. Во всем мире инвалиды сталкиваются с множеством форм дискриминации, которые препятствуют им в осуществлении их прав голосовать и/или выдвигать свою кандидатуру для участия в выборах. Недоступные процессы голосования препятствуют участию инвалидов в выборах. Лишение или ограничение правосубъектности зачастую порождает отказ в правах человека для некоторых инвалидов, особенно в их праве голосовать¹³. Кроме того, помещение в психиатрическое или социальное учреждение часто не позволяет инвалидам осуществлять свое право на голосование.

С. Право на доступ к государственной службе

21. Государства должны установить объективные и разумные критерии для оценки должностей в государственной службе, которые не допускают прямой или косвенной дискриминации инвалидов¹⁴. В соответствии с положениями Конвенции о правах инвалидов государства должны принимать все необходимые меры, в том числе обеспечивая разумное приспособление и предоставляя поддержку, с тем чтобы гарантировать инвалидам право и возможность эффективно исполнять должностные обязанности и осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления на равной основе с другими. Государства должны также принять меры к тому, чтобы инвалиды не были отстранены от занятия должностей в системе государственной службы по причине недоступности для них процедур найма, общественных зданий и услуг. Кроме того,

¹² Ibid., p. 21.

¹³ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 1 (2014 год) о равенстве перед законом, пункт 48.

¹⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год) о праве принимать участие в ведении государственных дел и праве голосовать, пункт 23.

государства должны принимать конкретные меры, необходимые для ускорения обеспечения или достижения фактического равенства инвалидов в получении доступа к должностям в системе государственной службы (статья 5), и осуществлять стратегии и меры для обеспечения приема инвалидов на работу в государственном секторе.

D. Право на участие в ведении государственных дел

22. Инвалиды имеют право участвовать в ведении государственных дел. Это широкое понятие, которое охватывает все аспекты государственного управления и разработки политики и связано с осуществлением политической власти, в том числе законодательных, исполнительных и административных полномочий. Кроме того, оно охватывает также участие в публичных обсуждениях и диалогах, а также в мирных демонстрациях и митингах¹⁵.

23. Инвалиды могут принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и опосредованно. Непосредственное участие включает в себя принятие решений по государственным вопросам через референдум или другую избирательную процедуру, а также через участие в народных собраниях и в других консультативных форумах, организованных государством для взаимодействия с гражданами¹⁶. Опосредованное участие в ведении государственных дел может осуществляться посредством свободного голосования на выборах своих представителей, а также посредством членства в организациях гражданского общества (ОГО). ОГО включают в себя широкий круг негосударственных субъектов и добровольных организаций, ассоциаций, сетей и групп, созданных людьми в рамках социальной сферы гражданского общества, включая представительные организации инвалидов¹⁷. Таким образом, участие должно быть обеспечено как для отдельных лиц, так и для групп лиц¹⁸.

24. В соответствии с международным правом прав человека государства обязаны постоянно консультироваться с инвалидами и активно привлекать их к разработке политики через их представительные организации. За время, прошедшее после принятия в 1993 году Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов, международное сообщество неизменно признает, что разработка политики и осуществление программ, касающихся прав инвалидов, должны проводиться в тесной консультации с представительными организациями инвалидов и с их участием¹⁹. Конвенция о правах инвалидов также в явном виде предусматривает привлечение и полное участие инвалидов и их представительных организаций в мониторинге ее осуществления, а также в других процессах принятия решений, в том числе по законодательным, административным и другим вопросам, которые затрагивают любые их права.

¹⁵ Там же, пункты 8 и 25.

¹⁶ Там же, пункт 6.

¹⁷ См. www.who.int/civilsociety/documents/en/understanding_en.pdf.

¹⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 16 (2005 год) о равном праве мужчин и женщин на пользование всеми экономическими, социальными и культурными правами, пункт 37.

¹⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности, пункт 14.

IV. Участие инвалидов в принятии государственных решений

A. Важность эффективного и значимого участия

1. Участие в целях обеспечения более эффективных решений: разнообразие точек зрения приводит к более оптимальным результатам

25. Разнообразие является одним из основных аспектов человеческого существования. Люди сталкиваются с жизнью в разных ее проявлениях в соответствии с их разнообразными человеческими качествами и самобытностью: по признаку пола, расовой принадлежности, цвета кожи, этнической принадлежности, сексуальной ориентации, языка, религии, происхождения, возраста, инвалидности или иного статуса. Это разнообразие находит свое отражение в том, каким образом люди участвуют в процессах принятия решений и в жизни общества в целом. Инвалиды являются частью человеческого многообразия и, согласно одной из точек зрения, представляют собой одну из наиболее неоднородных групп населения. Тем не менее, несмотря на десятилетия усилий, на практике инвалиды во всем мире по-прежнему сталкиваются с препятствиями на пути их участия в жизни общества в качестве равноправных членов. Они лишь в редких случаях занимают должности в правительствах, их мнения редко учитываются и с ними обычно не консультируются в процессе разработки политики, в том числе по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы.

26. Как показал процесс подготовки к принятию Конвенции о правах инвалидов, участие инвалидов в принятии государственных решений может оказывать огромное влияние на действия правительства, затрагивающие их интересы, и может приводить к принятию более оптимальных решений, поскольку инвалиды имеют наилучшие возможности для того, чтобы определять свои собственные потребности и наиболее подходящие меры для их удовлетворения. Их участие способствует тому, чтобы государственные стратегии и программы разрабатывались на основе их потребностей и предпочтений. Таким образом, участие инвалидов в принятии государственных решений приведет к более высокой эффективности и более справедливому использованию ресурсов и обеспечит более благоприятные последствия для инвалидов и их сообществ.

27. Инклюзивное общество – это такое общество, в котором ценят и поддерживают разнообразие, а также признают, что индивидуумы с различным жизненным опытом, способностями и точками зрения приносят новые идеи и решения. Привнося в общество взаимодополняющие и разнообразные точки зрения, инвалиды могут внести существенный вклад в разработку политики и принятие решений, содействовать развитию возможностей для инноваций и повышения эффективности, а также более полно отразить различные потребности граждан. Государства, которые поощряют активное участие всех своих граждан, включая инвалидов, способны более эффективно снижать напряженность в обществе и тем самым повышать социальную сплоченность²⁰.

2. Участие в целях обеспечения самостоятельности и расширения прав и возможностей

28. Участие способно само по себе служить инструментом общественных изменений. Усилия, направленные на активное вовлечение инвалидов в процессы принятия решений, важны не только потому, что они приводят к более удачным решениям и более эффективным результатам, но и потому, что они поощряют

²⁰ См. <http://archivo.cepal.org/pdfs/2007/S0700669.pdf> (на испанском языке).

самостоятельность и расширяют права и возможности. Через участие граждане становятся более активно вовлеченными в принятие государственных решений и лучше понимают, как устроен политический процесс и как именно они могут внести в него свой вклад. Когда инвалиды привлекаются к принятию государственных решений, они развивают свои навыки информационно-пропагандистской деятельности и ведения переговоров, что позволяет им более эффективно выражать свои взгляды и добиваться своих целей. Чем более широко инвалиды участвуют в этих процессах, тем крепче становится их голос. И действительно, рост социального капитала тесно связан с более активным участием²¹.

29. Эффективное и значимое участие инвалидов может также способствовать развитию чувства личной ответственности²². Чувство личной ответственности граждан не следует интерпретировать слишком узко или недооценивать, поскольку оно усиливает общественную поддержку и успешное осуществление государственной политики. Эффективное участие инвалидов на всех этапах разработки политики будет способствовать развитию в них чувства личной ответственности и росту поддержки государственных решений, а также может повысить уровень интереса административных органов к разработке политики на основе учета предпочтений общества²³. Следовательно, такое участие может внести свой вклад в повышение уровня общественного доверия и снижение уровня неприятия решений правительств. Группы инвалидов также имеют возможность устанавливать более тесные отношения с лицами, принимающими решения и разрабатывающими политику, а также влиять на информационно-пропагандистскую деятельность других групп.

30. Участие инвалидов может еще больше укрепить их чувство гордости, поскольку традиционно они либо были лишены возможности участвовать в процессах принятия решений, либо участвовали в них таким образом, который не обеспечивал их эффективной и действенной вовлеченности в эти процессы. Невидимость инвалидов в процессах принятия государственных решений усиливает неправильные представления о них и, в конце концов, ведет к недостаточному осознанию их возможностей и прав в качестве равноправных членов демократических обществ. Их значимое участие повышает уважение и уровень поддержки разнообразия в обществе, способствуя разрушению стереотипов и укреплению их коллективной роли в обществе.

31. Поскольку инвалиды составляют не менее 15% населения мира, что равняется приблизительно одному миллиарду людей²⁴, их участие в осуществлении стратегий и программ может иметь значительные последствия для обществ. Их способность активно участвовать в рынке труда, системе образования, семейной жизни, досуге, культуре и спорте на равных с другими требует ликвидации множества межсекторальных психологических, структурных и физических препятствий. Привлечение инвалидов к решению всех вопросов, включая, в частности, процессы, конкретно связанные с инвалидностью, непосредственно способствует ликвидации этих препятствий и препятствует созданию новых. Их активное участие посылает лицам, принимающим решения, и всему обществу в целом четкий сигнал о том, что инвалиды являются лицами, обладающими правами и способными содержательно участвовать и работать на всех уровнях общества.

²¹ См. http://cprn3.library.carleton.ca/documents/12949_en.pdf.

²² См. www.msucommunitydevelopment.org/pubs/paul/Lachapelle%202008%20Ownership%20JCDS.pdf.

²³ См. http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Journal_Issue1_Irving.pdf.

²⁴ World Health Organization, *World Report on Disability* (2011), p. 29.

3. Участие как один из компонентов благотворного управления

32. Все более широкое признание получает тот факт, что участие является одним из важнейших элементов благотворного управления и демократии. Гражданское общество является важным средством транслирования интересов и ожиданий своих членов и групп, которые, возможно, сталкиваются с препятствиями на пути их непосредственного участия. ОГО являются стратегическими субъектами, которые могут поощрять прозрачность и подотчетность государств и призывать их к борьбе с неравенством и социальной исключенностью²⁵. Организации инвалидов могут играть важную роль в поощрении эффективного государственного управления, призывая власти к ответственности и заставляя их прислушаться к их потребностям, а также в улучшении государственного управления и защиты прав человека. Ответы на анкету ярко продемонстрировали множество примеров передового опыта в сфере участия инвалидов в принятии государственных решений, показывающих их роль и пользу, которую они приносят в процессы разработки политики и ее дальнейшего осуществления и мониторинга.

33. Органы государственной власти также выиграют от регулярного взаимодействия с инвалидами, узнавая не только об их особых потребностях, но и о мерах, необходимых для их удовлетворения. Это предоставит также государственным должностным лицам возможность осознать тот ценный вклад, который инвалиды могут внести в жизнь общества, а также избежать сохранения устаревших подходов к вопросам инвалидности, которые фактически исключают из общества существенную часть населения.

В. Обеспечение участия представительных организаций инвалидов

1. Представительные организации инвалидов

34. Утверждая, что основная обязанность государств заключается в том, чтобы тесно консультироваться с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать их к взаимодействию через их представительные организации, Конвенция о правах инвалидов стремится решить основную проблему, связанную с отсутствием прямого участия инвалидов. В соответствии с девизом движения инвалидов «Никаких решений, касающихся нас, без нашего участия» инвалиды признаются в качестве основной стороны в переговорах по вопросам осуществления Конвенции, и государствам следует всегда отдавать приоритет их мнениям по вопросам, затрагивающим их интересы. Кроме того, в соответствии со статьей 12 и общими принципами Конвенции право на участие применяется ко всем инвалидам, в том числе тем, которым требуется существенная поддержка, с тем чтобы они могли выразить свое мнение.

35. Чтобы обеспечить участие инвалидов, мобилизовать социальный капитал и способствовать их коллективным действиям, все инвалиды имеют право создавать ОГО, прежде всего представительные организации инвалидов, вступать в их ряды и участвовать в их деятельности. Международные, национальные и местные организации инвалидов расширяют влияние сообщества инвалидов и играют роль посредников в отношениях отдельных лиц и государства, способствуя тем самым созданию инклюзивных обществ, в которых права инвалидов полностью осуществляются.

²⁵ См. <http://pdwa.escwa.org.lb/uploads/nv4584952.pdf>.

36. Представительные организации инвалидов являются неправительственными членскими организациями, созданными в целях осуществления коллективных действий, а также выражения, поощрения, обеспечения и/или защиты общих интересов. Эти организации, возглавляемые и контролируемые инвалидами, подразделяются по секторам, которые они стремятся представлять, и они могут использовать различные стратегии для достижения своих целей, включая информационно-пропагандистскую деятельность, повышение уровня осведомленности, предоставление услуг и взаимной поддержки. Они могут действовать в качестве отдельных организаций и коалиций или «зонтичных» организаций инвалидов, деятельность которых нацелена на обеспечение согласованной позиции движения инвалидов в его взаимодействии с органами государственной власти. Организации родителей детей-инвалидов играют ключевую роль в содействии, поощрении и обеспечении независимости и активного участия их детей при условии неизменного соблюдения их желаний и предпочтений и учета их развивающихся способностей.

37. Конвенция о правах инвалидов ускорила процесс создания организаций защищающих свои интересы лиц с психическими расстройствами, расстройствами аутистического спектра и других лиц, которые нуждаются в существенной поддержке для выражения своей позиции. Организации родителей и родственников лиц, нуждающихся в помощи, часто играют важную роль в предоставлении такой поддержки, и существуют организации, объединяющие родителей и лиц, самостоятельно защищающих свои интересы. Роль, которую в таких организациях играют родители, следует во все большей степени сводить к обеспечению поддержки, а лица, защищающие свои собственные интересы, должны полностью контролировать такие организации.

38. Важно проводить различие между «организациями инвалидов», возглавляемыми самими инвалидами, и о «организациями в интересах инвалидов», которые обычно являются некоммерческими организациями, которые предоставляют услуги инвалидам и часто занимаются информационно-пропагандистской деятельностью от их имени. Эту информационно-пропагандистскую роль необходимо тщательно оценить, поскольку легко может случиться так, что лица, выступающие от имени инвалидов, стремятся обеспечить непрерывность предоставления услуг, не обращая внимания на то, основаны ли эти услуги на принципе соблюдения прав человека или предпочтительных для самих инвалидов вариантах. Неспособность государств признать различие между «организациями инвалидов» и «организациями в интересах инвалидов» лежит в основе исторически наблюдаемой напряженности между этими двумя типами организаций, в том числе по вопросам легитимности, выбора и контроля, а также распределения ресурсов. Чтобы обеспечить подлинное участие инвалидов в процессах принятия решений, государствам следует обеспечить приоритетное внимание к желаниям и предпочтениям самих инвалидов.

2. Поощрение создания организаций инвалидов

39. В контексте осуществления части их обязательств по защите права на свободу ассоциации государства должны создать благоприятную среду для формирования и функционирования представительных организаций инвалидов²⁶. Конвенция о правах инвалидов предусматривает, что государства должны поощрять создание организаций инвалидов, представляющих их интересы на международ-

²⁶ См. Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 22), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 8) и Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

ном, национальном, региональном и местном уровне (статья 29). Таким образом, государствам следует взять на вооружение такую политику, способствующую созданию и устойчивому функционированию таких организаций²⁷, которая должна предусматривать проведение обзора существующего законодательства, оказание финансовой и другой поддержки, а также создание законодательно закрепленного формального механизма, обеспечивающего регистрацию организаций инвалидов в качестве юридических лиц, их участие и учет их мнений²⁸.

40. Организации инвалидов часто сталкиваются со значительными проблемами в деле получения юридического статуса, поскольку процедуры регистрации являются недоступными, дорогостоящими и бюрократическими. Это создает препятствия для их регистрации в качестве юридических лиц, получения внешнего финансирования и соответствия критериям для получения налоговых льгот. Кроме того, правовые нормы во многих странах предусматривают, что для получения формального статуса организации инвалидов должны зарегистрироваться как в общих реестрах организаций, так и в особых реестрах организаций инвалидов. В результате многие организации, представляющие инвалидов, остаются незарегистрированными. Чтобы способствовать регистрации организаций инвалидов, государства должны ввести системы регистрации, которые являются простыми, гибкими, оперативными, полностью доступными, необременительными и/или даже бесплатными²⁹.

41. Поощрение благоприятной среды для процветания организаций инвалидов остается проблематичным во многих странах. Оно требует не только стратегических решений, но и общей ответственности более широкого круга заинтересованных сторон, в том числе правительств, национальных правозащитных учреждений, организаций, занимающихся вопросами международного сотрудничества, а также частного сектора.

3. Независимость и автономия

42. На государствах лежит обязанность не чинить необоснованных препятствий для осуществления права на свободу ассоциации в законодательстве или на практике³⁰. В этой связи представительные организации инвалидов имеют право работать без вмешательства государства в их дела; их члены должны быть свободны в определении своих уставных документов, структуры и деятельности, а также в принятии решений без вмешательства государства³¹. Таким образом, государства должны воздерживаться от вмешательства в решения и деятельность этих организаций и принимать все необходимые, в том числе законодательные, меры в целях ограничения возможностей национальных, региональных и местных органов власти в деле воспрепятствования их деятельности, в том числе путем пересмотра требований к регистрации и финансированию.

43. На глобальном уровне ОГО и правозащитники все больше сталкиваются с ограничениями в отношении их деятельности со стороны государств³². В некоторых странах они подвергаются репрессиям со стороны государства в форме ограничений, цензуры, сокращения бюджетов, притеснений и необоснованных уголовных обвинений. Специальный докладчик была проинформирована об угрозах в адрес организаций инвалидов, направленных на ограничение их дея-

²⁷ См. www.icnl.org/programs/mena/afan/Docs/Models%20to%20Promote%20Cooperation%20English.pdf.

²⁸ См. CRPD/C/QAT/CO/1, пункт 10.

²⁹ См. A/70/266, пункт 26.

³⁰ См. A/HRC/20/27, пункт 64.

³¹ Там же.

³² См. A/HRC/26/29 и A/70/217.

тельности, начавших поступать после того, как они выступили в защиту своих прав на международном уровне и осудили препятствия в их регистрации и получении внешнего финансирования. В таких условиях инвалиды не могут в полной мере осуществлять свое право на участие в общественной жизни.

44. Вызывает озабоченность тот факт, что в ряде стран представительные организации инвалидов, являющиеся по-настоящему независимыми, не имеют реальной возможности для осуществления своей деятельности и участия, в то время как поддерживаемые правительством организации могут работать свободно. Государства должны воздерживаться от требований учреждения юридического лица или регистрации организаций инвалидов в качестве предварительных условий для осуществления права на свободу ассоциации³³.

45. Государства часто оправдывают и легитимизируют свое вмешательство в деятельность той или иной организации, заявляя о необходимости укрепления подотчетности и прозрачности или согласования и координации их деятельности, в то время как в большинстве случаев их истинные намерения состоят в стремлении подавить выражение оппозиционных мнений и превратить такие организации в придатки правительственных органов. Тем не менее представительные организации инвалидов не являются частью государственного сектора и не подлежат регулированию и контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, а также когда это необходимо для защиты законных интересов в демократическом обществе³⁴. Государства должны также принимать меры к тому, чтобы члены представительных организаций инвалидов имели беспрепятственный доступ к независимым и беспристрастным судебным органам в целях разрешения любых внутренних конфликтов.

46. Наконец, государства должны принять меры к тому, чтобы представительные организации инвалидов могли свободно взаимодействовать с национальными и международными механизмами мониторинга соблюдения прав человека, включая Комитет по правам инвалидов, другие договорные органы, универсальный периодический обзор, а также специальные процедуры Совета по правам человека.

4. Укрепление потенциала

47. Укрепление потенциала является еще одним ключевым компонентом обеспечения эффективного и конструктивного участия инвалидов. Информационно-пропагандистская деятельность с большей степенью вероятности будет успешной, если организации работают стратегически, четко понимают политические процессы и инвестируют в развитие человеческих навыков. Расширение прав и возможностей инвалидов требует развития технических, административных и коммуникационных навыков, а также обеспечения доступа к информации и инструментам, касающимся их прав, законодательства и разработки политики. Внедрение многих новшеств, предусмотренных Конвенцией о правах инвалидов, требует наличия сильного и независимого движения инвалидов, которое способно эффективно реагировать на требования об участии в решении всех вопросов, затрагивающих его интересы.

48. Структурные проблемы являются серьезным препятствием на пути участия инвалидов в принятии государственных решений. Поскольку системы образования часто не обеспечивают надлежащего образования для инвалидов, их возможности и способности для успешного участия в принятии государственных решений являются ограниченными. Это влияет также на институциональные возмож-

³³ См. A/HRC/20/27, пункт 56.

³⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 22.

ности их представительных организаций. Отсутствие систем социальной защиты, обеспечивающих достаточный доход и возможности для трудоустройства, также влияет на способность инвалидов уделять время и прилагать усилия для деятельности в рамках гражданского общества.

49. Согласно обязательствам государств в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов они должны укреплять потенциал представительных организаций инвалидов в целях обеспечения их участия в разработке политики посредством укрепления потенциала и обучения по вопросам подхода к инвалидности на основе прав человека. Государства должны также обеспечивать развитие профессиональных качеств и расширение знаний и навыков, необходимых представительным организациям для их полного и эффективного участия в жизни общества (в том числе в связи с такими вопросами, как стратегическое планирование, коммуникация, раскрытие информации, консультации с заинтересованными сторонами, сетевая работа, информационно-пропагандистская деятельность и механизмы независимого мониторинга).

50. Уважая независимость таких организаций, государства должны поддерживать их в деле укрепления принципов демократического управления (включая соблюдение прав человека, верховенство права, прозрачность, подотчетность, плюрализм и участие) и расширения их подотчетности, а также должны консультировать их по вопросам получения финансирования и диверсификации источников ресурсов.

5. Финансирование

51. Способность представительных организаций инвалидов получить доступ к финансированию и ресурсам является неотъемлемым и жизненно важным компонентом права на свободу ассоциации и эффективное участие инвалидов³⁵. Стабильное финансирование необходимо для обеспечения эффективности и устойчивости программ работы, а также для внутреннего роста организаций. Любая зарегистрированная или незарегистрированная организация должна иметь возможность изыскивать и получать средства от внутренних и международных доноров, в том числе от частных лиц, частных компаний, ОГО, государств и международных организаций³⁶.

52. Обеспечение устойчивого финансирования является одной из основных проблем, с которыми сталкиваются представительные организации инвалидов. Материалы, полученные в ходе подготовки настоящего доклада, показывают, что некоторые государства создали временные или постоянные фонды для поддержки функционирования таких представительных организаций и участия инвалидов в различных процессах принятия решений. Хотя эти меры важны для обеспечения устойчивости представительных организаций, озабоченность вызывают широкие полномочия органов государственной власти в отношении распределения ресурсов, поскольку это может повлиять на независимость и автономию организаций. Более того, вызывает тревогу и то, что в некоторых случаях государственные фонды создаются только в целях предоставления услуг, что ограничивает возможности получения финансирования существующих и потенциальных организаций, которые занимаются преимущественно информационно-пропагандистской деятельностью.

53. Когда организации оказываются не в состоянии получить доступ к внутренним финансовым средствам для поддержки своей деятельности либо в силу отсутствия или ограниченности государственных ресурсов, либо вследствие отсут-

³⁵ См. A/HRC/20/27, пункт 68.

³⁶ Там же.

ствия интереса со стороны частного сектора, они часто полагаются на внешние источники. В таких случаях предпочтения доноров в отношении финансирования мероприятий, а не базовых институциональных функций, а также их иногда ограниченная повестка дня могут не позволить представительным организациям инвалидов создать жизнеспособную организационную структуру. Такие тенденции влияют на долгосрочное планирование организаций и их деятельность в определенных областях³⁷. Кроме того, отсутствие финансовой истории или истории получения финансирования мешает многим низовым организациям обращаться за любым типом финансирования.

54. Рекомендация Комитета по правам инвалидов увеличить объем государственных ресурсов, выделяемых представительным организациям инвалидов, в том числе отстаивающим интересы детей-инвалидов, должна быть осуществлена, с тем чтобы эти организации могли выполнять свои функции в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов³⁸. Государствам следует не только экономически поддерживать создание и укрепление организаций инвалидов³⁹, но и позволять им получать доступ к иностранному финансированию в рамках международного сотрудничества, преимуществами которого должны пользоваться также и ОГО⁴⁰.

6. Стратегические альянсы

55. Создание сетей, коалиций и стратегических альянсов имеет чрезвычайно большое значение, поскольку представительные организации инвалидов не могут построить инклюзивное общество в изоляции. Сетевая работа и создание коалиций являются важнейшими инструментами для повышения коллективного влияния как в плане организационных возможностей, так и в плане способности к осуществлению информационно-пропагандистской деятельности. Они способствуют также обмену информацией, опытом и передовой практикой, тем самым повышая шансы успешной информационно-пропагандистской деятельности и способствуя плюрализму и нахождению компромиссов.

56. Представительным организациям инвалидов необходимо укреплять отношения сотрудничества с другими заинтересованными сторонами, включая ОГО из других секторов, НПО, правозащитников, поставщиков услуг, политические партии, многосторонние организации и агентства международного сотрудничества, для совместной работы в сфере соблюдения прав человека и основных свобод инвалидов. Сотрудничество требует общего понимания подхода к инвалидности, основанного на правах человека, и, таким образом, отказа от благотворительных и патерналистских подходов. Права инвалидов являются не «особыми правами инвалидов», а всеобщими правами человека, которыми обладают все люди.

57. Существуют различные типы сотрудничества, в котором участвуют представительные организации инвалидов, в том числе поощрение включения прав инвалидов в информационно-пропагандистские инициативы, реализуемые другими исключенными и дискриминируемыми группами, такими как коренные народы или пожилые люди. Этот подход особенно важен, поскольку инвалиды часто оказываются невидимыми и исключенными из обсуждений и процессов, которые не касаются исключительно инвалидов⁴¹. Кроме того, представительные

³⁷ East African Community, Draft EAC civil society mobilization strategy (2010), p. 24.

³⁸ См. CRPD/C/GAB/CO/1, пункт 9; CRPD/C/KEN/CO/1, пункт 8; CRPD/C/AUS/CO/1, пункт 13; и CRPD/C/HUN/CO/1, пункт 14.

³⁹ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, правило 18.

⁴⁰ См. A/59/401, пункт 82.

⁴¹ См. A/HRC/28/58, пункт 21 d).

организации инвалидов могут воспользоваться сильными сторонами и опытом других движений гражданского общества в целях укрепления движения инвалидов.

7. Женщины-инвалиды и девочки-инвалиды

58. Поскольку женщины-инвалиды и девочки-инвалиды исторически сталкиваются с множеством препятствий на пути их участия в принятии государственных решений вследствие неравенства возможностей и множественных форм дискриминации, они имеют меньше возможностей для создания организаций, представляющих их интересы именно в качестве женщин и инвалидов, а также для вступления в такие организации. Таким образом, несмотря на широко распространенные нарушения прав человека, затрагивающие их интересы, взаимосвязи между гендерным фактором и инвалидностью до сих пор не в полной мере отражены в работе различных заинтересованных сторон, защищающих права инвалидов или права женщин. Признавая эту ситуацию, Конвенция о правах инвалидов требует от государств принимать все необходимые меры для обеспечения всестороннего развития, улучшения положения и расширения прав и возможностей женщин. Государства должны принимать меры для устранения препятствий, которые мешают их участию в процессе принятия государственных решений, и обеспечить, чтобы все органы и механизмы, основанные на широком участии, учитывали как факторы инвалидности, так и гендерные факторы, а также сложные взаимосвязи между ними.

59. Государствам следует вступать в непосредственное взаимодействие с женщинами-инвалидами и девочками-инвалидами, особенно когда культурные и социальные традиции препятствуют их безопасному участию в общественных консультациях. Государствам следует также принять надлежащие меры, гарантирующие полный учет взглядов женщин-инвалидов и девочек-инвалидов и защиту их от преследований за выражение своего мнения и озабоченностей, особенно в связи с сексуальными и репродуктивными правами, гендерным насилием и сексуальным насилием.

8. Инклюзивность

60. Государства должны поощрять участие инвалидов из всех групп населения, включая те, которые исторически подвергались дискриминации или чьи права ущемлялись, такие как коренные народы, лица, живущие ниже уровня бедности, жители сельских районов, лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы и другие группы населения. Государства должны также обеспечить, чтобы были слышны голоса инвалидов всех возрастов (в том числе детей, подростков и пожилых людей) и со всеми формами инвалидности (включая глухих, аутистов, слепоглухих и лиц с психосоциальными и интеллектуальными расстройствами).

61. Представительным организациям инвалидов следует поощрять к активному участию в их работе женщин и девочек, а также инвалидов из всех групп населения в духе плюрализма и инклюзивности. Хотя представительные организации инвалидов могут иметь разные повестки дня и в разной степени участвовать в работе на различных уровнях государственного управления, это многообразие интересов и стратегий не должно приводить к исключению конкретных групп инвалидов. Движение инвалидов будет сильным только в том случае, если оно сможет охватить все разнообразие интересов.

С. Поощрение консультаций и активное привлечение инвалидов

1. Правовые рамки

62. Конвенция о правах инвалидов требует от государств принятия всех надлежащих законодательных, административных и других мер для обеспечения эффективного и активного участия инвалидов в принятии государственных решений. Это предполагает признание права инвалидов как на участие в этой деятельности, так и на объединение в целях ее осуществления, а также право организаций инвалидов представлять инвалидов на национальном, региональном и местном уровне. Государства должны также принять правовые рамки, способствующие прямому и косвенному участию инвалидов в законотворчестве и разработке политики, путем изменения или отмены законодательства, постановлений, обычаев и видов практики, ограничивающих возможности участия инвалидов и их представительных организаций в этих видах деятельности. Участие инвалидов в общественной жизни должно стать сквозным принципом благотворного управления.

63. Национальные правовые рамки должны прямо предусматривать требование, согласно которому государственные власти должны проводить тесные консультации с инвалидами (включая женщин-инвалидов и детей-инвалидов) и активно вовлекать их через их представительные организации в деятельность по разработке и осуществлению законодательства и мер политики по вопросам, затрагивающим их интересы. Для этого необходимы предварительные консультации и взаимодействие с представительными организациями инвалидов на всех этапах процесса принятия государственных решений, в том числе перед принятием законодательства, мер политики и программ, затрагивающих их интересы. Выходя за пределы проведения консультаций и обеспечения доступа к участию в процессах принятия государственных решений, это требование распространяется на вопросы партнерства, делегирования полномочий и гражданского контроля.

64. Важно, что выражение «вопросы, затрагивающие интересы инвалидов» в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов должно пониматься в широком смысле и охватывать широкий круг законодательных, административных и других мер, которые могут прямо или косвенно касаться инвалидов. В этот круг входят любые процессы принятия решений, относящихся как конкретно к инвалидам, так и к общим вопросам, которые могут оказывать влияние на их жизнь.

65. Государства должны проводить консультации с инвалидами и активно вовлекать их в процессы принятия законов и разработки политики, а также создать формальные механизмы и средства правовой защиты для оспаривания решений, принятых без соблюдения этого необходимого для их действительной силы условия.

2. Институционализированные консультативные органы и механизмы

66. Хотя в Конвенции о правах инвалидов подчеркивается важность участия инвалидов в процессах принятия решений через их представительные организации, она не содержит указаний в отношении того, каким образом должно обеспечиваться такое участие. Комитет по правам инвалидов обратил особое внимание на необходимость установить на всех уровнях государственного управления формальные механизмы и процедуры проведения систематических консультаций с представительными организациями инвалидов. Эти консультационные механизмы могут включать в себя институционализированные консультативные органы и другие формальные механизмы прямого участия.

67. Во многих странах созданы ведущие государственные учреждения по работе с инвалидами, в структуру которых входят координационные комитеты или аналогичные органы, состоящие из различных представителей правительства, организаций инвалидов и НПО. Государствам следует укреплять такие структуры, с тем чтобы они могли служить координационными центрами или механизмами для осуществления Конвенции о правах инвалидов и тем самым обеспечивать постоянное пространство для участия инвалидов.

68. Хотя ведущие учреждения по работе с инвалидами могут эффективно служить укреплению взаимоотношений между государством и гражданским обществом, их работа должна дополнять собой прямые консультации и ведение диалога посредством других официальных механизмов, поскольку их структура обычно ограничивает количество и разнообразие представительных организаций инвалидов. В число дополнительных механизмов взаимодействия может входить проведение круглых столов, интерактивных диалогов, общественных слушаний или консультаций в Интернете.

69. Поскольку некоторые группы инвалидов испытывают дополнительные затруднения на пути к их участию в общественной жизни, они могут быть недостаточно полно представлены существующими представительными организациями в той или иной стране. Следовательно, государства должны не только поощрять и поддерживать участие инвалидов из находящихся в неблагоприятном положении групп в представительных организациях инвалидов, но и проявлять гибкость и создавать консультативные механизмы, предусматривающие участие всех инвалидов. Это особенно важно для лиц с множественными нарушениями, лиц с умственными или психосоциальными расстройствами, лиц, страдающих аутизмом, и слепоглохих. Государства должны разработать стратегии информационно-пропагандистской работы, направленные на обеспечение участия этих групп. Широкое привлечение инвалидов к участию в процессе принятия государственных решений является одним из наиболее эффективных инструментов развития государствами подлинно открытого для всех плюралистического общества.

70. Наконец, государства должны поощрять участие представительных организаций инвалидов в процессах принятия решений не только посредством консультативных органов и механизмов, конкретно ориентированных на проблемы инвалидов. Во многих странах ОГО входят в состав различных комитетов или коллегиальных органов, специализирующихся в различных областях (например, в области бедности, занятости или образования), однако представительные организации инвалидов редко приглашаются к участию в их работе. Поскольку проблема инвалидности является межсекторальным вопросом, представительные организации инвалидов должны иметь равные с другими возможности для участия в этих форумах.

3. Недискриминация

71. Государства должны обеспечить всем инвалидам право участвовать в принятии решений наравне с другими лицами. Таким образом, они должны взять на себя обязательство гарантировать это право без дискриминации по признаку инвалидности и ликвидировать дискриминацию инвалидов по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального, этнического, аборигенного или социального происхождения, имущественного положения, рождения, возраста или иного статуса.

72. Поскольку женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвержены более высокому риску множественных форм дискриминации, государства должны уделять особое внимание вопросам обеспечения их права на активное и прямое участие во всех процессах принятия решений, касающихся их жизни.

73. При необходимости государства должны также обеспечивать инвалидам разумное приспособление во всех процессах диалога и консультаций. Такое приспособление должно включать в себя надлежащее время и техническую помощь, необходимые для обеспечения их эффективного участия в этих процессах наравне с другими. К сожалению, многие страны не признают этого права или ограничивают его применение сферой занятости⁴². Тем не менее, в соответствии с международным правом прав человека, на государствах лежит прямая обязанность обеспечивать осуществление права на разумное приспособление, которое не подлежит постепенной реализации и отказ в котором представляет собой дискриминацию⁴³.

74. В большинстве стран детям-инвалидам не предоставляется помощь с учетом состояния их здоровья и возраста, позволяющая им участвовать в процессах принятия решений, которые могут иметь отношение к их жизни. Государствам следует гарантировать право детей-инвалидов на свободное выражение их мнений по всем затрагивающим их вопросам и придавать их мнениям надлежащий вес с учетом их возраста и зрелости наравне с мнениями других детей⁴⁴. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствуют об эффективности осуществления стратегий, учитывающих интересы инвалидов, и руководящих принципов по вопросам участия детей в принятии решений.

4. Доступность

75. Государства должны гарантировать доступ ко всем объектам и процедурам, имеющим отношение к принятию государственных решений и проведению консультаций. Доступность является необходимым условием обеспечения инвалидам возможности полноценно участвовать во всех сферах жизни общества. Таким образом, в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов государства должны принимать надлежащие меры для того, чтобы инвалиды наравне с другими имели доступ к физической среде, транспорту, информации и коммуникационным средствам (включая информационные технологии и услуги), а также к другим объектам и услугам, открытым для населения или предоставляемым ему как в городских, так и в сельских районах.

76. Без доступной информации и средств коммуникации лица с различными формами инвалидности не могут эффективно участвовать в законотворческой деятельности и разработке политики. Это касается в первую очередь лиц с сенсорными нарушениями и психическими расстройствами. В целом директивные органы и механизмы принятия решений не производят и не распространяют информацию в доступных форматах (например, удобных для чтения), а также не обеспечивают возможности сурдоперевода, тифлосурдоперевода для слепоглохих и показа субтитров в ходе общественных дискуссий. Государства должны обеспечить доступность всего процесса принятия государственных решений, включая здания, информацию, материалы и средства коммуникации, имеющие отношение к общественным дискуссиям.

77. Новые информационно-коммуникационные технологии, в особенности Интернет, могут в значительной мере способствовать расширению участия инвалидов в процессах принятия государственных решений. Растет осознание роли Интернета в расширении концепции «сетового гражданства», особенно благодаря инициативам, касающимся электронного правительства и электронной демократии⁴⁵. Государствам следует активизировать усилия по преодолению разрыва в

⁴² См. A/70/297, пункт 71.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Конвенция о правах инвалидов, пункт 3 статьи 7.

⁴⁵ См. A/HRC/23/50, пункт 31.

доступе к Интернету и другими информационно-коммуникационным технологиям, обеспечивая при этом полную доступность. Электронное участие не должно препятствовать обеспечению государствами участия общественности в принятии решений и проведению консультаций в других формах.

5. Добросовестность

78. Государства должны добросовестно проводить консультации и взаимодействовать с представителями организаций инвалидов. В соответствии с положениями пункта 2 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций это является одним из основополагающих принципов благотворного управления и международного права. Принцип добросовестности требует, чтобы стороны были честны и справедливы в обращении друг с другом, прямо заявляли о своих мотивах и целях, а также воздерживались от использования любых несправедливых преимуществ⁴⁶.

79. Таким образом, добросовестность должна быть краеугольным камнем всех действий государства в процессе диалога и консультаций с представительными организациями инвалидов и должна распространяться на толкования государствами своих правил, касающихся участия общественности в принятии государственных решений. Консультации должны проводиться в духе транспарентности, взаимного уважения, конструктивного диалога и искреннего стремления к достижению консенсуса. Они должны осуществляться в соответствии с процедурами, учитывающими факт многообразия движения за права инвалидов, и предусматривать разумные и реалистичные временные рамки⁴⁷.

80. В целях обеспечения соблюдения принципа добросовестности государствам следует проводить периодическую оценку функционирования различных механизмов участия и консультаций с активным привлечением представительных организаций инвалидов. В материалах, полученных в ходе подготовки настоящего доклада, подчеркивается важность разработки кодексов поведения при проведении консультаций и в процессе взаимодействия с ОГО.

6. Повышение осведомленности

81. Из-за стигматизации и дискриминации инвалиды часто остаются невидимыми в обществе, а их мнения не принимаются во внимание надлежащим образом или не признаются значимыми. Государства должны повышать информированность населения о важности участия инвалидов в принятии государственных решений, а также о том положительном воздействии, которое они оказывают на процесс принятия решений. Государствам следует разработать специальные учебные программы для государственных органов и государственных должностных лиц, особенно для тех из них, которые участвуют в процессе разработки политики. Эти меры должны осуществляться на основе консультаций с представительными организациями инвалидов, причем должно быть обеспечено активное участие инвалидов в качестве преподавателей, инструкторов или консультантов.

82. Государствам следует осуществлять информационно-просветительские учебные программы по вопросам прав инвалидов. Организации инвалидов могут внести свой вклад в эти усилия, информируя инвалидов об их правах и обязанностях, а также о том, каким образом предлагаемые стратегии и решения повлияют на их жизнь. Информационно-просветительские и образовательные программы на основе правозащитного подхода к вопросам инвалидности могут также содействовать поощрению и защите демократии.

⁴⁶ Anthony D'Amato, "Good faith", *Encyclopedia of Public International Law* (1992), p. 599.

⁴⁷ См. CRPD/C/HUN/CO/1, пункт 14.

D. Ключевые области участия

1. Гармонизация законодательства

83. Государства – участники международных и региональных договоров в области прав человека обязаны обеспечить, чтобы их внутреннее законодательство соответствовало международным стандартам. Конвенция о правах инвалидов требует от государств принятия всех необходимых законодательных мер в целях осуществления прав человека и основных свобод инвалидов, а также отмены всего не соответствующего международным стандартам законодательства. Таким образом, государства должны провести всеобъемлющий обзор их действующего законодательства на предмет его соответствия обязательствам согласно Конвенции. В ходе этого процесса государства должны тесно консультироваться с инвалидами и активно привлекать их к сотрудничеству через их представительные организации.

84. Инвалиды могут участвовать в законодательном процессе различным образом. Во многих странах граждане имеют право выступать с законодательными инициативами, предлагать проведение референдумов и подавать петиции без посредничества политических партий или органов государственной власти. Государства должны обеспечить, чтобы такие процедуры прямой демократии были полностью доступными для инвалидов.

85. Хотя законодательные процессы в разных странах могут различаться, законодательные органы власти должны гарантировать участие инвалидов во всем процессе, в том числе в рамках совещательных органов или палат, которые обсуждают законопроекты по вопросам, затрагивающим интересы инвалидов, и голосуют за них. Национальные законодательные органы власти должны предусмотреть в своих правилах процедуры особые положения, обеспечивающие участие представительных организаций инвалидов в консультативных группах и законодательных комитетах, в также в общественных слушаниях и консультациях в Интернете. Необходимо также гарантировать доступность объектов и процедур.

2. Бюджетный процесс

86. Право инвалидов на участие в принятии государственных решений охватывает также процессы составления государственных бюджетов. Представительные организации инвалидов могут играть важную роль в бюджетном процессе, предоставляя критически важную информацию о проблемах, потребностях и приоритетах инвалидов. Участие инвалидов и их представительных организаций в процессах составления государственного бюджета обеспечивает выделение ресурсов на решение приоритетных задач, а также подотчетность органов, осуществляющих общие стратегии и программы, а также те из них, которые касаются конкретно инвалидов, в связи с результатами их работы.

87. Государства все более активно внедряют механизмы составления бюджета на основе широкого участия, которые позволяют гражданам влиять на распределение государственных ресурсов посредством прямых обсуждений и переговоров с органами власти. Хотя основанные на широком участии процессы составления бюджета создают ценные возможности для инвалидов, поскольку при этом государства более чутко реагируют на их потребности и предпочтения, эффективность таких процессов зависит от их доступности, а также укрепления потенциала инвалидов.

88. Материалы, представленные в ходе подготовки настоящего доклада, свидетельствуют о том, что инвалиды и их представительные организации, как правило, не допускаются к участию в процессах подготовки государственных бюджетов.

тов. Вызывает беспокойство ненадлежащее распределение ресурсов и определение приоритетных областей для финансирования, в том числе для финансирования механизмов обеспечения участия и деятельности представительных организаций инвалидов. Поэтому государства должны разработать рамки, которые способствуют расширению участия инвалидов и их представительных организаций на всех этапах бюджетного процесса.

3. Осуществление и мониторинг на национальном уровне

89. Статья 33 Конвенции о правах инвалидов требует, чтобы государства назначили в правительстве одну или несколько курирующих инстанций и изучили возможность учреждения координационного механизма для содействия осуществлению Конвенции на всех уровнях. Государства должны также учредить независимый механизм для мониторинга осуществления Конвенции. Привлечение и всестороннее участие инвалидов и их представительных организаций требуются не только в отношении процесса мониторинга, но и в отношении видов деятельности, предусмотренных всеми положениями статьи 33 Конвенции⁴⁸.

90. Таким образом, создание любой национальной системы осуществления или мониторинга Конвенции о правах инвалидов должно обеспечиваться с участием инвалидов через их организации. Эти системы должны работать на основе прозрачности, а инвалиды должны иметь возможность определять критерии представительности в соответствии с их собственными процедурами. Для обеспечения эффективности механизмов мониторинга и деятельности представительных организаций необходимо гарантировать их автономию и независимость.

4. Мониторинг на международном уровне

91. В Конвенции о правах инвалидов подчеркивается большое значение участия инвалидов и их представительных организаций в деятельности на международном уровне. Она призывает государства проводить консультации с представительными организациями инвалидов и привлекать их к подготовке докладов государств-участников Комитету по правам инвалидов (см. пункт 4 статьи 35 Конвенции). Государствам следует также консультироваться с инвалидами в ходе подготовки докладов другим правозащитным механизмам, таким как другие договорные органы, универсальный периодический обзор и специальные процедуры.

92. В Конвенции о правах инвалидов государствам предлагается также тесно консультироваться с инвалидами и активно подключать их через их представительные организации к процедурам выдвижения кандидатов для работы в качестве экспертов в Комитете по правам инвалидов (см. пункт 3 статьи 34 Конвенции). Это обеспечивает возможность выдвижения инвалидами квалифицированных кандидатов, которые будут назначены в состав членов Комитета. Государства должны поощрять заявки от инвалидов и обеспечивать их участие в избирательных процессах в Комитете по правам инвалидов, а также в других договорных органах.

93. В последние годы было выдвинуто несколько предложений, направленных на укрепление системы договорных органов и решение ранее возникших проблем, в том числе путем взаимодействия с гражданским обществом⁴⁹. Участие инвалидов и их представительных организаций в мониторинге соблюдения прав

⁴⁸ См. A/HRC/13/29, пункт 70.

⁴⁹ OHCHR, «Strengthening the United Nations human rights treaty body system: a report by the United Nations High Commissioner for Human Rights» (2012); и доклад Генерального секретаря Организации Объединенных наций «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» (2002 год).

человека на международном уровне требует наличия процедур и информации в доступных для них форматах. Универсальный периодический обзор, договорные органы по правам человека и специальные процедуры Совета по правам человека, а также региональные правозащитные органы, должны активизировать свои усилия в этом направлении.

5. Международные процессы принятия решений

94. Требование об участии инвалидов и их представительных организаций касается также и международных процессов принятия решений. Такое участие может обеспечить, чтобы потребности и требования инвалидов были надлежащим образом включены и интегрированы в деятельность системы Организации Объединенных Наций, в том числе ее программ, фондов, специализированных учреждений и других органов. В рамках системы Организации Объединенных Наций следует гарантировать участие инвалидов через их представительные организации, в опережающем порядке обеспечивая их вклад во все международные процессы принятия решений, в том числе процессы внутри самой Организации Объединенных Наций, такие как разработка и мониторинг общесистемных планов действий, стратегическое планирование и управление. С этой целью системе Организации Объединенных Наций следует обеспечить непосредственное участие инвалидов в международных саммитах, совещаниях на высоком уровне и постоянно действующих форумах и конференциях инвалидов. Участие инвалидов и их представительных организаций во всех аспектах процесса осуществления и мониторинга Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года является императивом.

95. Международные процессы принятия решений за пределами системы Организации Объединенных Наций также очень важны. Не менее важно и вовлечение представительных организаций инвалидов и их участие, среди прочего, в подготовке проектов региональных договоров, заключении международных торговых соглашений, а также в пересмотре и обновлении политики гарантий Всемирного банка.

6. Международное сотрудничество

96. Международное сотрудничество имеет решающее значение для поддержки национальных усилий по реализации целей и задач Конвенции о правах инвалидов, особенно в развивающихся странах. Государства должны принимать надлежащие и эффективные меры, с тем чтобы содействовать развитию двустороннего и многостороннего сотрудничества между государствами, в том числе сотрудничества по линии Юг–Юг и трехстороннего сотрудничества, на основе партнерских связей, в зависимости от обстоятельств, с соответствующими международными и региональными организациями и ОГО, в том числе с организациями инвалидов. Привлечение инвалидов и учет их мнений имеют жизненно важное значение для обеспечения того, чтобы они выступали и как агенты, и как бенефициары официальной помощи в целях развития. Государствам следует учитывать накопленный инвалидами опыт и знания в выявлении приоритетных направлений для финансирования, а также ключевых областей для наращивания потенциала и проведения исследований. Материалы, представленные для настоящего доклада, свидетельствуют о полезности создания консультативных форумов или рабочих групп с участием инвалидов при национальных учреждениях, занимающихся вопросами международного сотрудничества.

97. Принятие Целей устойчивого развития, содержащих конкретные упоминания инвалидов, обеспечивает прекрасную возможность для координации работы международных доноров в деле поощрения прав инвалидов. Конвенция о правах

инвалидов и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года дополняют друг друга и должны взаимно подкреплять друг друга, чтобы гарантировать полное вовлечение и участие инвалидов.

98. Агентствам по международному сотрудничеству следует напрямую работать с представительными организациями инвалидов и поддерживать их, а также рассмотреть вопрос об увеличении объемов финансирования для обеспечения такого взаимодействия и поддержки. За последние годы многие доноры уменьшили число регионов и стран, в которых они работают, что повлияло на организации инвалидов в странах со средним уровнем дохода. Кроме того, финансирование часто сопровождается требованием, чтобы организации обеспечили часть софинансирования из другого источника, однако многие представительные организации инвалидов не способны выполнить это требование и поэтому оказываются исключенными из числа получателей такой помощи. Донорам следует учитывать этот фактор и проявлять гибкость в предъявляемых ими требованиях.

V. Выводы и рекомендации

99. **Право инвалидов на участие в политической и общественной жизни на равных с другими включает в себя право участвовать в принятии решений. Это является жизненно важным условием для применения правозащитного подхода к развитию и достижению Целей устойчивого развития. Конвенция о правах инвалидов обеспечивает надежную основу для того, чтобы гарантировать привлечение представительных организаций инвалидов и их активное участие в принятии государственных решений. Государства должны использовать эти обязательства в качестве возможности для обеспечения более рационального и эффективного управления, а также содействия самостоятельности и расширению прав и возможностей инвалидов.**

100. **В целях оказания государствам содействия в реализации права инвалидов на участие в процессе принятия решений Специальный докладчик рекомендует следующее:**

а) закрепить во внутреннем законодательстве право инвалидов участвовать в политической и общественной жизни на равных с другими лицами, в том числе право участвовать в принятии государственных решений;

б) создать благоприятные условия для учреждения и функционирования представительных организаций инвалидов, в том числе за счет:

i) создания основ политики, благоприятных для их учреждения и устойчивой работы;

ii) обеспечения гарантий их независимости и автономии от государства;

iii) предоставления им поддержки в области укрепления потенциала;

iv) обеспечения им доступа к механизмам финансирования, включая государственное финансирование и финансирование в рамках международного сотрудничества;

с) принять законодательство, требующее от органов государственной власти проводить тесные консультации с инвалидами, включая женщин и детей, и активно привлекать их через их представительные организации к разработке и осуществлению законодательства и политики, которые прямо или косвенно затрагивают их интересы. Государствам следует создать фор-

мальные механизмы и средства правовой защиты для оспаривания решений, которые не соответствуют этому требованию;

d) взаимодействовать с женщинами-инвалидами и девочками-инвалидами и обеспечить их непосредственное участие во всех процессах принятия государственных решений, а также гарантировать, чтобы такое участие и консультации осуществлялись в безопасных условиях, особенно в рамках процессов, относящихся к разработке законодательных или политических мер, связанных с вопросами насилия и сексуальных надругательств;

e) обеспечить участие инвалидов и их представительных организаций во всех процессах приведения законодательства в соответствие с Конвенцией о правах инвалидов, а также в ее применении и мониторинге на национальном уровне;

f) активно привлекать инвалидов и их представительные организации в процессы составления государственных бюджетов и межгосударственного сотрудничества и проводить с ними тесные консультации по этим вопросам;

g) гарантировать доступность всех объектов, процедур и информации, имеющих отношение к принятию государственных решений и проведению консультаций;

h) обеспечивать инвалидам разумное приспособление в рамках всех процедур, имеющих отношение к принятию государственных решений и проведению консультаций;

i) разработать стратегии, направленные на обеспечение участия инвалидов в принятии решений, а также предоставлять помощь, соответствующую виду инвалидности и возрасту, для обеспечения их участия в этих процессах;

j) поощрять и поддерживать участие инвалидов из находящихся в неблагоприятном положении групп населения, в частности групп, подвергающихся дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального, этнического, аборигенного или социального происхождения, имущественного положения, рождения, возраста или иного статуса;

k) поддерживать участие инвалидов в международных процессах принятия решений.

101. Специальный докладчик рекомендует агентствам по международному сотрудничеству напрямую взаимодействовать с представительными организациями инвалидов и поддерживать их.

102. Специальный докладчик рекомендует всей системе Организации Объединенных Наций продолжать прилагать усилия в целях поощрения участия инвалидов во всех международных процессах принятия решений, особенно в контексте достижения Целей устойчивого развития.