

**Конвенция о правах
инвалидов**

Distr.: General
26 April 2018
Russian
Original: English

Комитет по правам инвалидов**Замечание общего порядка № 6 (2018) по вопросу
равенства и недискриминации******I. Введение**

1. Цель настоящего замечания общего порядка заключается в том, чтобы разъяснить обязательства государств-участников в отношении недискриминации и равенства, закрепленные в статье 5 Конвенции о правах инвалидов.

2. Комитет беспокоен тем, что в своем законодательстве и политике государства-участники продолжают подходить к инвалидности с позиций благотворительности и/или медицины, несмотря на то, что ни тот, ни другой подход несовместим с требованиями Конвенции. Постоянное использование таких подходов не позволяет рассматривать инвалидов как полноценных субъектов права и как правообладателей. Кроме того, Комитет отмечает, что прилагаемых государствами-участниками усилий для преодоления поведенческих барьеров, определяющих отношение к инвалидности, недостаточно. В качестве примеров можно привести сохраняющиеся унижительные стереотипы и стигматизацию и предубеждения, с которыми сталкиваются инвалиды, воспринимаемые как бремя для общества. Для решения этой проблемы крайне важно, чтобы инвалиды играли через представляющие их организации одну из главных ролей в разработке правовых и политических реформ.

3. Расширение антидискриминационного законодательства и общей системы прав человека способствовало улучшению защиты прав инвалидов во многих государствах-участниках. В то же время законы и регулятивные рамки часто остаются несовершенными и неполными или неэффективными или отражают неправильное восприятие инвалидности под углом зрения прав человека. Часто национальные законы и политика увековечивают отчуждение и изоляцию лиц с ограниченными возможностями, а также дискриминацию и насилие в их отношении. Нередко в них игнорируется существование дискриминации, носящей многофакторный и комбинированный характер, или дискриминации по ассоциации; не признается тот факт, что отказ в разумном приспособлении представляет собой дискриминацию; и не предусматриваются эффективные механизмы правовой защиты и возмещения ущерба. Такие законы и политика, как правило, не считаются дискриминационными по признаку инвалидности, поскольку утверждается, что они принимаются в целях защиты инвалидов или обеспечения ухода за ними, в их наилучших интересах.

* Переиздано по техническим причинам 18 мая 2018 года.

** Принято Комитетом на его девятнадцатой сессии (14 февраля – 9 марта 2018 года).



II. Равенство и запрет дискриминации инвалидов в международном праве

4. Равенство и недискриминация относятся к числу основополагающих принципов и прав в области международного права прав человека. Будучи тесно связаны с человеческим достоинством, они являются основой всех прав человека. В статьях 1 и 2 Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что все люди равны в своем достоинстве и правах, и осуждается дискриминация по ряду мотивов, список которых не является исчерпывающим.

5. Принципы равенства и недискриминации лежат в основе всех договоров в области прав человека. Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах запрещают дискриминацию по целому ряду мотивов, перечень которых является открытым и которые легли в основу статьи 5 Конвенции. Все тематические конвенции Организации Объединенных Наций по правам человека¹ направлены на обеспечение равенства и искоренение дискриминации и содержат положения, касающиеся равенства и недискриминации. В Конвенции о правах инвалидов учтен опыт осуществления других конвенций, и закрепленные в ней принципы равенства и недискриминации свидетельствуют об эволюции традиций и подходов Организации Объединенных Наций.

6. Термин «достоинство» встречается в этой конвенции чаще, чем в любой другой конвенции Организации Объединенных Наций по правам человека. Он содержится в преамбуле, в которой государства-участники ссылаются на принципы, провозглашенные в Уставе Организации Объединенных Наций, где признается, что достоинство и ценность, присущие всем членам человеческой семьи, и их равные и неотъемлемые права лежат в основе свободы, справедливости и всеобщего мира.

7. Принципы равенства и недискриминации составляют сердцевину Конвенции и последовательно упоминаются ее основных статьях вместе с неоднократно используемой формулировкой «наравне с другими», которая увязывает все основные права, предусмотренные в Конвенции, с принципом недискриминации. Лица с фактическими или предполагаемыми нарушениями сталкиваются с отказом в праве на достоинство, целостность и равенство. Случаи дискриминации имели и продолжают иметь место, принимая в том числе и жестокие формы, такие как недобровольная и/или принудительная систематическая стерилизация и медицинское вмешательство и гормональная терапия (например, лоботомия «лечение Эшли»), принудительный прием лекарственных средств и принудительная электроконвульсивная терапия, изоляция, систематические убийства, получившие название «эвтаназия», принудительные и недобровольные аборт, лишение доступа к медицинскому обслуживанию, калечащие операции и торговля человеческими органами, в частности лиц, страдающих альбинизмом.

III. Подход к инвалидности с акцентом на права человека и инклюзивное равенство

8. Индивидуальные или медицинские подходы к инвалидности, препятствуют применению принципа равенства в отношении инвалидов. В рамках медицинского подхода к инвалидности в людях с ограниченными возможностями видят не правообладателей, а лишь «носителей» патологий. В рамках такого подхода дискриминационное или дифференцированное отношение к инвалидам или их

¹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Конвенция о правах ребенка; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; и Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

изоляция считаются нормой и узакониваются медицинской констатацией их неполноценности. Даже после первых попыток применить концепцию равенства в контексте инвалидности в основе первых международных норм и политики, касающихся инвалидности, продолжали лежать индивидуальный или медицинский подход. Декларация о правах умственно отсталых лиц (1971 год) и Декларация о правах инвалидов (1975 год) стали первыми правозащитными документами, содержащими положения, распространяющие на инвалидов принципы равенства и недискриминации. Хотя эти первые правозащитные документы рекомендательного характера и прокладывали путь к тому, чтобы подходить к инвалидности с позиций равенства, они, тем не менее, основывались на медицинском подходе, поскольку ограниченные возможности считались законным основанием для ограничения или лишения прав. Кроме того, в них использовались формулировки, которые сегодня считаются неуместными или устаревшими. Следующий шаг был сделан в 1993 году с принятием Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов, в котором в качестве основополагающей концепции политики и законодательства по вопросам инвалидности провозглашается «равенство возможностей».

9. В подходе к инвалидности с позиций уважения прав человека признается, что инвалидность является социальным явлением и что наличие патологий не должно считаться законным основанием для лишения или ограничения прав человека. В нем признается, что инвалидность является одним из нескольких уровней идентичности. Таким образом, в законодательстве и политике должно приниматься во внимание многообразие инвалидов. Должен также признаваться тот факт, что права человека являются взаимозависимыми, взаимосвязанными и неделимыми.

10. Закрепление в статье 3 принципа обеспечения равных возможностей как одного из общих принципов Конвенции ознаменовало важное событие – переход от формального подхода к равенству к его обеспечению по существу. Формальный подход к равенству направлен на борьбу с прямой дискриминацией посредством обеспечения одинакового отношения к людям, находящимся в схожих ситуациях. Такой подход может помочь в борьбе с негативными стереотипами и предрассудками, но он не может предложить решение для «дилеммы разнообразия», поскольку он не предполагает наличие различий между людьми и не учитывает их. Подход к равенству по существу, напротив, направлен также на борьбу со структурной и косвенной дискриминацией и учитывает фактор соотношения сил. Он исходит из того, что для обеспечения равенства «дилемма разнообразия» заставляет как игнорировать, так и признавать различия между людьми.

11. Инклюзивное равенство представляет собой новую концепцию равенства, развиваемую в Конвенции. Основываясь на подходе к обеспечению равенства по существу, эта концепция расширяет и углубляет понятие равенства: а) как инструмента исправления социально-экономической несправедливости посредством справедливого перераспределения; б) как инструмента борьбы с остракизмом, стереотипами, предрассудками и насилием, защиты достоинства людей и признания их интерсекциональности; в) как инструмента расширения участия, подтверждающего социальную природу людей как членов социальных групп и человечества в целом благодаря их интеграции в общество; и д) как инструмента, оставляющего место для различий в контексте человеческого достоинства. В основе Конвенции лежит принцип инклюзивного равенства.

IV. Правовой характер недискриминации и равенства

12. Равенство и недискриминация являются принципами и правами. В статье 3 Конвенции они рассматриваются как принципы, а в статье 5 – как права. Они также представляют собой инструмент толкования всех других принципов и прав, закрепленных в Конвенции. Такие принципы/права, как равенство и недискриминация, являются краеугольным камнем международной защиты, гарантируемой Конвенцией. Поощрение равенства и борьба с дискриминацией являются общими обязательствами, требующими безотлагательного осуществления. Они не допускают постепенной реализации.

13. Как и статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах статья 5 Конвенции закрепляет отдельное право, которое не зависит от других положений. Она запрещает дискриминацию де-юре или де-факто во всех областях, регулируемых и защищаемых государством. Если увязать эту статью со статьей 4 (1) е), очевидно, что ее действие распространяется и на частный сектор.

V. Нормативное содержание

A. Статья 5 (1) о равенстве перед законом и по закону

14. Ряд международных договоров по правам человека содержат термин «равенство перед законом», который описывает право людей на равное отношение со стороны закона в широком смысле этого слова и в процессе его применения. Для того чтобы это право могло быть реализовано в полной мере, сотрудники судебных и правоприменительных органов не должны в процессе отправления правосудия подвергать дискриминации инвалидов. Наличие термина «равенство по закону» является уникальной особенностью Конвенции. Оно означает возможность вступать в правовые отношения. В то время как равенство перед законом подразумевает право на защиту закона, равенство по закону означает право использовать закон в личных интересах. Инвалиды имеют право на эффективную защиту и позитивное участие. Сам закон должен гарантировать реальное равенство всех лиц в пределах сферы его действия. Таким образом, признание того, что все инвалиды равны по закону, означает, что не должно существовать никаких законов, допускающих лишение, ограничение или умаление прав лиц с ограниченными возможностями, и что такое явление, как инвалидность, должно учитываться во всех законодательных актах и политике.

15. Такое толкование терминов «равенство перед законом» и «равенство по закону» соответствует статьям 4 (1) b) и c) Конвенции, согласно которым государства-участники должны обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения действовали в соответствии с Конвенцией; существующие законы, постановления, обычаи и устои, которые являются дискриминационными по отношению к инвалидам, должны быть отменены; а задачи защиты и поощрения прав инвалидов должны учитываться во всех стратегиях и программах.

B. Статья 5 (1) о равной защите закона и равном пользовании законом

16. Понятия «равная защита закона» и «равное пользование законом» опираются на родственные, но в то же время отличающиеся друг от друга концепции равенства и недискриминации. Понятие «равная защита закона» хорошо известно в праве международных договоров о правах человека, требуя от национальных законодательных органов при формулировании законов и политики воздерживаться от сохранения или введения дискриминирующих инвалидов норм. При прочтении статьи 5 в увязке со статьями 1, 3 и 4 Конвенции очевидно, что, для оказания инвалидам содействия в пользовании гарантируемыми законодательством правами на равной основе государства-участники должны предпринимать позитивные действия. Инвалиды зачастую нуждаются в доступности, разумном приспособлении и индивидуальной поддержке. В целях обеспечения равных возможностей для всех инвалидов используется понятие «равное пользование законом», которое означает, что государства-участники должны устранять барьеры для получения доступа ко всем предусмотренным законом гарантиям и преимуществам равного доступа к закону и правосудию для отстаивания прав.

С. Статья 5 (2) о запрете дискриминации и равной и эффективной правовой защите

17. В статье 5 (2) закреплены юридические требования, обеспечивающие равноправие инвалидов и ассоциирующихся с ними лиц. Обязательства запрещать любую дискриминацию по признаку инвалидности распространяются на инвалидов и тех, кто с ними ассоциируется, например на родителей инвалидов. Обязательство гарантировать инвалидам равную и эффективную правовую защиту от дискриминации по всем признакам является довольно широким и налагает на государства-участники позитивные обязанности по защите. Дискриминация по признаку инвалидности определяется в статье 2 как «любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении». Это определение основано на юридических определениях дискриминации в международных правозащитных договорах, содержащихся, например, в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статье 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Оно выходит за рамки этих определений в двух аспектах: во-первых, в качестве одной из форм дискриминации по признаку инвалидности оно предусматривает «отказ в разумном приспособлении»; во-вторых, новым в нем является словосочетание «наравне с другими». В статьях 1 и 3 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин содержится схожая, но имеющая более узкий смысл фраза: «на основе равноправия мужчин и женщин». Выражение «наравне с другими» не ограничивается определением дискриминации по признаку инвалидности, но проходит красной нитью через всю Конвенцию о правах инвалидов. С одной стороны, оно означает, что прав или преимуществ инвалидам предоставляется не больше и не меньше, чем населению в целом. С другой стороны, оно требует, чтобы государства-участники принимали конкретные специфические меры для обеспечения фактического равенства инвалидов, с тем чтобы они могли на деле пользоваться всеми правами человека и основными свободами.

18. Обязанность запрещать «любую дискриминацию» подразумевает все формы дискриминации. Международная практика в области прав человека позволяет говорить о четырех основных формах дискриминации, которые могут существовать как по отдельности, так и одновременно:

а) «прямая дискриминация» имеет место тогда, когда к какому-либо лицу относятся менее благосклонно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичном положении, по причине иного личного статуса, связанного с запрещенным основанием. Прямая дискриминация также включает в себя причиняющие вред действия или бездействие на запрещенных основаниях в тех случаях, когда сопоставимая аналогичная ситуация отсутствует². Мотив или намерение дискриминирующей стороны не имеет значения для определения того, действительно ли дискриминация имела место. Так, например, государственная школа, которая отказывается зачислять ребенка с ограниченными возможностями, с тем чтобы не менять учебную программу, делает это только по причине его инвалидности, что является примером прямой дискриминации;

б) «косвенная дискриминация»³ означает, что законы, политика или практика, которые на первый взгляд кажутся нейтральными, оказывают непропорциональное негативное влияние на инвалидов. Такая дискриминация имеет место в тех случаях, когда возможность, которая кажется доступной, на практике оказывается недоступной для некоторых лиц в силу того, что их статус не позволяет

² См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункт 10.

³ Там же.

им воспользоваться такой возможностью. Например, если школа не предоставляет учебники в облегченном для восприятия формате, она косвенно дискриминирует лиц с умственными расстройствами, которые, хотя технически они и имеют возможность посещать данную школу, в реальности будут вынуждены искать иное учебное заведение. Аналогичным образом, если какой-либо кандидат, неспособный нормально передвигаться, должен участвовать в собеседовании в связи с устройством на работу, которое проводится на третьем этаже конторы предприятия, необорудованной лифтами, хотя и имеет право на прохождение собеседования, находится в неравном положении с другими кандидатами;

с) «отказ в разумном приспособлении» в соответствии со статьей 2 Конвенции представляет собой дискриминацию в случае отказа от внесения необходимых и надлежащих модификаций и изменений (не ложащихся несоразмерным или неоправданным бременем), от которых зависит возможность равного использования или реализации того или иного права человека или основной свободы. Отказ в допуске сопровождающему лицу или в учете иных потребностей лиц с ограниченными возможностями являются примерами отказа в разумном приспособлении;

d) «притеснение» считается такой формой дискриминации, когда имеет место нежелательное поведение, вызванное инвалидностью или иными запрещенными основаниями, цель или последствия которого заключаются в посягательстве на достоинство человека и в создании пугающей, враждебной, унижительной, оскорбительной или агрессивной обстановки. Такое поведение может принимать форму действий или высказываний, направленных на сохранение различий и притеснение инвалидов. Особое внимание следует уделять инвалидам, живущим в изолированных условиях, в частности в домах для инвалидов и школах или в психиатрических лечебницах, где этот вид дискриминации более вероятен и, по определению, менее заметен и в силу этого вполне может остаться безнаказанным. Травля, разновидностью которой могут служить издевательства и человеконенавистнические выходки в Интернете, является особенно жестокой и вредоносной формой преступлений на почве ненависти. Другими примерами (связанными с инвалидностью) являются насилие во всех его проявлениях – изнасилования, надругательства и эксплуатация, преступления на почве ненависти и избияния.

19. Мотивы дискриминации могут быть как единичными, такими как инвалидность или пол, так и множественными и/или комбинированными. «Комбинированная дискриминация» имеет место тогда, когда инвалид или лицо, ассоциирующееся с инвалидностью, страдают от дискриминации в какой бы то ни было форме по признаку инвалидности в сочетании с цветом кожи, полом, языком, религией, этническим происхождением и гендерным или иным статусом. Комбинированная дискриминация может быть как прямой, так и косвенной, заключаться в отказе от разумного приспособления или в притеснениях. Например, если отказ в доступе к общей информации по вопросам охраны здоровья в связи с ее отсутствием в доступном формате затрагивает всех инвалидов по причине ограниченности их возможностей, то отказ слепой женщине в доступе к услугам планирования размеров семьи ограничивает ее права не только как инвалида, но и по половому признаку. Во многих случаях причины дискриминации разделить очень непросто. Государства-участники обязаны решать проблему множественной и комбинированной дискриминации инвалидов. «Множественная дискриминация», согласно определению Комитета, означает ситуацию, в которой какое-либо лицо подвергается дискриминации по двум или более признакам, в результате чего дискриминация становится совокупной или отягченной. «Комбинированная дискриминация» означает ситуацию, в которой несколько переплетающихся дискриминационных признаков действуют одновременно таким образом, что они неотделимы друг от друга и тем самым ставят соответствующих лиц в уникальное неблагоприятное положение и условия дискриминации⁴.

⁴ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 3 (2016) о женщинах-инвалидах и девочках-инвалидах, пункты 4 с) и 16.

20. Дискриминация «по признаку инвалидности» может быть направлена против нынешних инвалидов, лиц, имевших инвалидность в прошлом, тех, кому в силу их предрасположенности к заболеваниям инвалидность угрожает в будущем, кто воспринимается как инвалид, и тех, кто ассоциируется с инвалидом. Последняя ситуация известна как «дискриминация по ассоциации». Цель придания статье 5 широкого охвата заключается в том, чтобы искоренять и пресекать все дискриминационные ситуации и/или дискриминационные формы поведения, имеющие отношение к инвалидности.

21. Защита от «дискриминации на любой почве» означает, что во внимание должны приниматься все возможные причины дискриминации в их взаимосвязи. В числе возможных причин дискриминации можно назвать, не ограничиваясь ими, инвалидность; состояние здоровья; генетическую или иную предрасположенность к заболеваниям; расу; цвет кожи; происхождение; пол; беременность и материнство/отцовство; гражданский статус; семейное или служебное положение; гендерное самовыражение; пол; язык; вероисповедание; политические или иные убеждения; национальное, этническое, аборигенное или социальное происхождение; статус мигранта, беженца или просителя убежища; принадлежность к национальному меньшинству; экономическое и имущественное положение; рождение; и возраст или сочетание любых из этих причин или особенностей, связанных с любой из таких причин.

22. «Равная и эффективная правовая защита от дискриминации» означает, что государства-участники несут позитивные обязательства защищать инвалидов от дискриминации, в том числе обязательство принимать конкретное и всеобъемлющее антидискриминационное законодательство. Прямой правовой запрет дискриминации лиц с ограниченными возможностями по признаку инвалидности и по иным признакам должен сопровождаться обеспечением надлежащих и эффективных средств правовой защиты и правовых санкций гражданского, административного и уголовного характера в связи с комбинированной дискриминацией. В тех случаях, когда дискриминация носит системный характер, факт предоставления компенсации какому-либо лицу может не оказать сколь-либо реального воздействия на дискриминационную практику с целью ее изменения. В этих случаях государства-участники должны также предусматривать в своем законодательстве «перспективные нефинансовые средства правовой защиты», имея в виду, что государства-участники будут предоставлять и иную эффективную защиту от дискриминации со стороны частных лиц и организаций.

D. Статья 5 (3) о разумном приспособлении

23. Разумное приспособление является неотъемлемой частью обязанности не допускать дискриминации в контексте инвалидности, которая требует незамедлительного выполнения⁵. Примерами разумного приспособления, в частности, являются обеспечение доступности для инвалидов существующих объектов и информации; модификация оборудования; реорганизация деятельности; изменения графика работы; адаптация учебных программ, учебных материалов и методов преподавания; адаптация лечебных процедур; или обеспечение доступа к вспомогательному персоналу без несоразмерного или неоправданного бременения.

24. Требование обеспечить разумное приспособление отличается от обязанности обеспечить доступность. Все они направлены на обеспечение доступности, однако обязанность обеспечить доступность с помощью универсального дизайна или ассистивных технологий является обязанностью *ex ante*, в то время как обязанность обеспечить разумное приспособление является обязанностью *ex post*:

а) являясь обязанностью *ex ante*, обязанность обеспечения доступности должна быть «встроена» в системы и процессы безотносительно потребностей конкретных инвалидов, например, обеспечивая доступ к зданию, услуге или товару

⁵ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности, пункт 15.

наравне с другими лицами. Государства-участники должны устанавливать стандарты доступности, разрабатываемые и принимаемые в консультации с организациями инвалидов, в соответствии со статьей 4 (3) Конвенции. Обязанность обеспечивать доступность является автоматически возникающей системной обязанностью;

b) являясь обязанностью *ex nunc*, обязанность обеспечивать разумное приспособление возникает с момента, когда у инвалида появляется потребность в доступе к недоступной для него ситуации или среде или когда он желает воспользоваться своими правами. Часто, но не всегда просьба об обеспечении разумного приспособления поступает от лица, которое нуждается в доступе, или от соответствующего представителя лица или группы лиц. Разумное приспособление должно согласовываться с тем/теми, кто за ним обращается. При определенных обстоятельствах обеспеченное разумное приспособление становится коллективным и общественным благом. В других случаях такое разумное приспособление удовлетворяет лишь потребности того/тех, кто за ним обратился. Обязанность обеспечивать разумное приспособление является персонализированной обязанностью, возникающей в связи с необходимостью реагирования на просьбу об обеспечении такого приспособления с момента ее поступления. Обязательство обеспечивать разумное приспособление требует от его носителя вступить в диалог с инвалидом. Важно отметить, что обязанность обеспечивать разумное приспособление не ограничивается ситуациями, в которых с соответствующей просьбой обращается инвалид или когда можно доказать, что предполагаемому носителю обязанностей было фактически известно о том, что лицо, о котором идет речь, является инвалидом. Она должна существовать и в таких ситуациях, когда потенциальный носитель обязанностей должен был понимать, что лицо, о котором идет речь, имеет инвалидность и что для устранения барьеров для реализации им своих прав могут потребоваться соответствующие меры приспособления.

25. В соответствии со статьями 2 и 5 Конвенции эту обязанность можно разбить на две составные части. Первая часть предусматривает позитивное юридическое обязательство обеспечивать разумное приспособление, т. е. модификацию или адаптацию, которая необходима и целесообразна в данном конкретном случае для того, чтобы лицо с ограниченными возможностями могло пользоваться своими правами или реализовывать их. Смысл второй части этой обязанности заключается в том, чтобы те, кто нуждается в мерах приспособления, не создавали несоразмерных или неоправданных бремени для носителя обязанности.

a) «Разумное приспособление» представляет собой единый термин, и слово «разумное» не следует воспринимать как ограничение обязанности; понятие «разумности» не должно восприниматься как самостоятельный термин, устанавливающий или модифицирующий обязанность. Понятие «разумное приспособление» не служит цели оценки издержек приспособления или наличия ресурсов; это происходит на более поздней стадии, когда проводится оценка «несоразмерности или неоправданности бремени». Разумность приспособления скорее указывает на его актуальность, уместность и эффективность для инвалида. Таким образом, приспособление является разумным, если оно обеспечивает достижение поставленной цели (или целей) и удовлетворяет потребности инвалида;

b) словосочетание «несоразмерное или неоправданное бремя» следует воспринимать как единую концепцию, устанавливающую пределы обязанности обеспечивать разумное приспособление. Оба эти термина следует рассматривать как синонимы, поскольку они подчеркивают одну и ту же мысль: требование обеспечить разумное приспособление не должно ложиться чрезмерным или необоснованным бременем на обеспечивающую такое приспособление сторону;

c) «разумное приспособление» не следует путать с «конкретными мерами», в том числе с «позитивными действиями». Хотя обе концепции направлены на достижение фактического равенства, обеспечение разумного приспособления является антидискриминационной обязанностью, в то время как конкретные меры подразумевают преференциальное отношение к инвалидам по сравнению с остальными в силу исторической и/или систематической и/или системной невозможности получения ими выгод от пользования своими правами. В числе

примеров конкретных мер можно назвать временные меры реагирования на небольшую численность женщин-инвалидов, занятых в частном секторе, и программы поддержки, призванные способствовать увеличению числа студентов-инвалидов в системе высшего образования. Аналогичным образом разумное приспособление не следует путать с оказанием поддержки, например в форме предоставления личных помощников, в рамках права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество или поддержки в осуществлении правоспособности;

d) в контексте доступа к правосудию разумное приспособление не следует путать с «процессуальным приспособлением»; в отличие от разумного приспособления процессуальное приспособление не ограничивается концепцией несоразмерности.

26. Обязанность обеспечивать разумное приспособление включает в себя следующие ключевые элементы:

a) выявление и устранение барьеров, которые оказывают воздействие на осуществление прав человека инвалидов, в диалоге с инвалидами, затрагиваемыми этой проблемой;

b) оценку того, является ли приспособление осуществимым (по закону или на практике). Приспособление, которое невозможно по закону или физически, является неосуществимым;

c) оценку того, является ли приспособление актуальным (т. е. необходимым и надлежащим) или эффективными с точки зрения обеспечения реализации данного права;

d) оценку того, представляет ли модификация несоразмерное или неоправданное бремя для носителя обязательств; для определения того, является ли обеспечение разумного приспособления несоразмерно или неоправданно обременительным, следует оценить соразмерность задействованных средств поставленной цели, которая состоит в осуществлении соответствующего права;

e) обеспечение того, чтобы разумное приспособление помогало достижению важнейшей цели – поощрению равенства и ликвидации дискриминации в отношении инвалидов. В этой связи в каждом конкретном случае требуется индивидуальный подход на основе консультаций с соответствующим органом, отвечающим за обеспечение разумного приспособления, и затрагиваемым лицом. Следует учитывать такие потенциальные факторы, как финансовые издержки, имеющиеся ресурсы (включая государственные субсидии), размер обеспечивающей приспособление стороны (целиком), эффект модификации для учреждения или предприятия, выгоды для третьих сторон, негативные последствия для других лиц и разумные требования к охране здоровья и безопасности. Говоря о государственном участнике в целом и структурах частного сектора, следует учитывать весь объем активов, а не только ресурсы какого-либо одного подразделения или департамента в организации;

f) обеспечение того, чтобы издержки не ложились на плечи инвалидов в более общем плане;

g) обеспечение того, чтобы бремя доказывания возлагалось на носителя обязанности, утверждающего, что на него ляжет несоразмерное или неоправданное бремя.

27. Любой отказ в разумном приспособлении должен обосновываться объективными критериями и своевременно анализироваться и доводиться до сведения заинтересованного инвалида. Оценка обоснованности отказа в разумном приспособлении зависит от продолжительности отношений между носителем обязанностей и правообладателем.

Е. Статья 5 (4) о конкретных мерах

28. Конкретные меры, в которых не следует видеть дискриминацию, представляют собой позитивные или конструктивные меры, направленные на ускорение или достижение фактического равенства инвалидов. Такие меры упоминаются и в других международных договорах по правам человека, например в статье 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин или в статье 1 (4) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, и предусматривают предоставление определенных преимуществ недопредставленным или маргинализированным группам или сохранение их за ними. Такие меры обычно являются временными по своему характеру, хотя в некоторых случаях с учетом контекста и обстоятельств, в том числе характера патологии или существующих в обществе структурных барьеров, требуются и постоянные конкретные меры. К примерам конкретных мер относятся программы просвещения и поддержки инвалидов, выделение и/или перераспределение ресурсов, целевые программы набора, найма и продвижения по службе работников с ограниченными возможностями, системы квот, меры по улучшению положения и расширению прав и возможностей инвалидов, а также организация временного патронажного ухода и обеспечение их техническими вспомогательными средствами.

29. Конкретные меры, принимаемые государствами-участниками в соответствии со статьей 5 (4) Конвенции, должны согласовываться со всеми ее принципами и положениями. В частности, они не должны увековечивать изоляцию, сегрегацию, стереотипное восприятие, стигматизацию и иные формы дискриминации инвалидов. Таким образом, при принятии конкретных мер государства-участники должны тесно консультироваться с инвалидами и активно привлекать представляющие их организации к этой работе.

VI. Общие обязательства государств-участников по Конвенции, касающиеся равенства и недискриминации

30. Государства-участники обязаны соблюдать, защищать право инвалидов на равенство перед законом и обеспечивать его осуществление. В этой связи государства-участники должны воздерживаться от любых действий, которые представляют собой дискриминацию в отношении инвалидов. В частности, государства-участники должны изменить или отменить законы, постановления, обычаи и устои, которые дискриминируют инвалидов. Комитет часто приводил в этой связи примеры, упоминая в том числе законы об опекуновстве и другие нормы, нарушающие право на правоспособность⁶; законы о психическом здоровье, которые узаконивают принудительное помещение в специализированные учреждения и принудительное лечение, носят дискриминационный характер и должны быть упразднены⁷; стерилизацию женщин-инвалидов и девочек-инвалидов без их согласия; недоступность жилья и политику институционализации⁸; законодательство и политику, закрепляющие раздельное образование⁹; и избирательное законодательство, лишаящее инвалидов избирательных прав¹⁰.

⁶ См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 1 (2014) о равенстве перед законом.

⁷ См. Комитет по правам инвалидов, руководящие указания по статье 14, пункты 6 и 14. См. на веб-странице Комитета (www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx).

⁸ См., например, замечание общего порядка № 5 (2017) о самостоятельном образе жизни и вовлеченности в местное сообщество, пункт 46.

⁹ См. замечание общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, пункт 24.

¹⁰ См. *Булдошё и др. против Венгрии* (CRPD/C/10/D/4/2011).

31. Эффективное пользование правом на равенство и недискриминацию требует принятия обеспечительных мер, таких как:

a) меры по повышению осведомленности всех людей о правах инвалидов в соответствии с Конвенцией, значении слова «дискриминация» и существующих судебных средствах правовой защиты;

b) меры, обеспечивающие, чтобы закрепленные в Конвенции права можно было отстаивать в национальных судах, и предоставляющие доступ к правосудию всем тем, кому пришлось столкнуться с дискриминацией;

c) защита от ответных мер, например от плохого обращения или негативных последствий в ответ на подачу жалобы или начало процессуальных действий с целью обеспечения выполнения положений о равенстве;

d) юридическое право возбуждать судебные иски и обращаться с жалобами к ассоциациям, организациям или другим юридическим лицам, имеющим законный интерес в реализации права на равенство;

e) конкретные правила, касающиеся представления свидетельств и доказательств, с тем чтобы стереотипные представления о способностях инвалидов не мешали им добиваться возмещения причиненного вреда;

f) эффективные, пропорциональные и чувствительные санкции за нарушение права на равенство и надлежащие средства правовой защиты;

g) оказание достаточной и доступной юридической помощи для обеспечения доступа к правосудию для истцов в судебных делах о дискриминации.

32. Государства-участники должны выявлять категории или подгруппы инвалидов, в том числе жертв комбинированной дискриминации, которые нуждаются в конкретных мерах для скорейшего достижения инклюзивного равенства. Государства-участники обязаны принимать конкретные меры в интересах таких групп.

33. Что касается обязательств государств-участников по проведению консультаций, то в статьях 4 (3) и 33 (3) Конвенции подчеркивается, что организации инвалидов должны играть важную роль в процессе осуществления и мониторинга Конвенции. Государства-участники должны тесно консультироваться с такими организациями и активно привлекать их к работе, поскольку эти организации представляют самые разные слои общества, в том числе детей, аутистов, лиц с генетическими или неврологическими особенностями, лиц с редкими и хроническими заболеваниями, альбиносов, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, коренные народы, сельские общины, пожилых людей, женщин, ставших жертвами вооруженных конфликтов, и лиц из числа этнических меньшинств и мигрантов. Лишь в этом случае можно надеяться на то, что ни одна из форм дискриминации, включая множественную, и перекрестную дискриминацию, не останется без внимания.

34. В связи со статьей 5 Конвенции на государствах-участниках лежат обязательства информационного характера, требующие от них собирать и анализировать соответствующие сведения и данные исследований в целях выявления неравенства, дискриминационной практики и систематической дискриминации, а также анализировать эффективность мер по поощрению равенства. Комитет отмечает, что во многих государствах-участниках отсутствуют свежие данные о дискриминации по признаку инвалидности и что зачастую, когда это допускают национальные законы и нормативные положения, не проводится дифференциации по признаку патологии, пола, гендерной идентификации, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста или иным уровням идентичности. Такие данные и их анализ имеют первостепенное значение для разработки эффективных мер по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства.

35. Государствам-участникам следует также проводить соответствующие исследования, посвященные дискриминации по признаку инвалидности и правам инвалидов на равенство. С самого начала, т. е. с момента постановки задач, следует вовлекать в процесс исследований инвалидов, с тем чтобы они могли эффективно участвовать в исследовательской работе. Инклюзивные и основанные на широком участии процессы исследований должны обеспечивать безопасное пространство для участников и ориентироваться на жизненный опыт и потребности инвалидов.

VII. Связь с другими конкретными статьями Конвенции

A. Статья 6 о женщинах-инвалидах

36. Женщины-инвалиды и девочки-инвалиды относятся к числу тех категорий инвалидов, которые чаще всего подвергаются множественной и перекрестной дискриминации¹¹. Статья 6 носит комплексный характер и связана со всеми другими статьями Конвенции¹². Несмотря на то, что термин «множественная дискриминация» используется лишь в статье 6, множественная и перекрестная дискриминация может иметь место при любом сочетании двух или более признаков. Статья 6 представляет собой обязательную норму по вопросам равенства и недискриминации, запрещающую дискриминацию женщин-инвалидов и девочек-инвалидов и обязывающую государства-участники поощрять равенство как возможностей, так и результатов. Кроме того, как статья 6, так и статья 7 должны рассматриваться не как исчерпывающие нормы, а как иллюстрация обязательств в отношении двух важных примеров множественной и перекрестной дискриминации.

B. Статья 7 о детях-инвалидах

37. Дети-инвалиды часто становятся жертвами множественной и перекрестной дискриминации. Государства-участники должны запрещать все формы дискриминации по признаку инвалидности, с которыми сталкиваются дети; предоставлять им эффективные и доступные средства правовой защиты; и проводить среди общественности и специалистов просветительскую работу в целях предупреждения и искоренения дискриминации. Так, во многих государствах-участниках дети могут на законных основаниях подвергаться насилию под предлогом укрепления «дисциплины» или заботы об их «безопасности» (например, с ограничением их свободы). Проблема физических наказаний зачастую в непропорционально большой степени затрагивает детей-инвалидов. Государства-участники должны запретить все формы телесных наказаний и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения с детьми в любых ситуациях и обеспечить принятие надлежащих мер для обеспечения соблюдения этого запрета.

38. Концепцию «наилучшего обеспечения интересов ребенка», закрепленную в статье 3 Конвенции о правах ребенка, следует применять и в отношении детей-инвалидов, внимательно учитывая их обстоятельства. Государствам-участникам следует содействовать учету интересов инвалидов в законах и политике, касающихся детей и подростков в целом. В то же время концепция наилучшего обеспечения интересов не должен использоваться для воспрепятствования детям, особенно девочкам-инвалидам, в осуществлении их права на физическую неприкосновенность. Ее следует применять для обеспечения информирования детей-инвалидов и консультирования с ними, с тем чтобы они могли сказать свое слово при принятии всех решений, затрагивающих их положение. В частности, государствам-участникам следует подходить к насилию и институционализации детей-инвалидов, которых лишают права расти в семье, как к проблеме дискриминации. Государствам-участникам следует осуществлять стратегии деинституционализации, создавая условия для того, чтобы дети могли жить в своих семьях или в условиях альтернативного семейного ухода в своих общинах. Государствам-участникам следует также принимать меры поддержки, с тем чтобы все дети-инвалиды могли осуществлять свое право быть услышанными в рамках всех процедур, затрагивающих их интересы, в том числе в парламенте, комитетах и органах, принимающих политические решения.

¹¹ См. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 28 (2010), касающаяся основных обязательств государств-участников по статье 2 Конвенции, пункт 31.

¹² См. Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 3, пункт 12.

С. Статья 8 о просветительно-воспитательной работе

39. Дискриминацию невозможно победить без просветительно-воспитательной работы среди всех секторов правительства и общества. Таким образом, все меры, принимаемые для борьбы с дискриминацией и укрепления равенства, должны дополняться надлежащей просветительно-воспитательной работой и мерами, направленными на изменение или ликвидацию усугубляющих ситуацию уничижительных стереотипных взглядов на инвалидность, в том числе негативного отношения к ней. Кроме того, просветительно-воспитательные кампании должны быть нацелены на борьбу с насилием, вредоносной практикой и предрассудками. Государствам-участникам следует принимать меры, поощряющие, в частности, средства массовой информации к тому, чтобы изображение ими лиц с ограниченными возможностями не шло вразрез с целями Конвенции, а также к изменению вредных представлений об инвалидах, неверно изображающих их, в частности, людьми, представляющими опасность для самих себя и для окружающих, или страдальцами и иждивенцами, требующими ухода и не могущими вести самостоятельную жизнь, которые в экономическом отношении непроизводительны и являются социальным бременем для общества.

Д. Статья 9 о доступности

40. Доступность является предпосылкой и средством достижения фактического равенства всех инвалидов. Для того чтобы инвалиды могли эффективно участвовать в жизни общества, государства-участники обязаны решать проблему доступности застроенной среды, общественного транспорта, а также информационно-коммуникационных услуг, которые должны быть доступны для всех инвалидов и пригодны для использования ими наравне с другими. Доступность в контексте коммуникационных услуг означает, в частности, оказание социальной и коммуникационной поддержки.

41. Как отмечалось выше, доступность и разумное приспособление являются двумя отдельными концепциями законодательства и политики, направленными на обеспечение равенства:

а) обязанности в отношении доступности касаются целых групп лиц и должны осуществляться постепенно, но безоговорочно;

б) с другой стороны, обязанности по обеспечению разумного приспособления носят персонализированный характер, незамедлительно распространяются на все права и могут ограничиваться в силу несоразмерности.

42. Поскольку для постепенного повышения доступности застроенной среды, общественного транспорта, а также информационно-коммуникационных услуг может потребоваться время, до этого момента для обеспечения доступа можно руководствоваться требованием разумного приспособления, являющегося первоочередной обязанностью. Комитет обращается к государствам-участникам с призывом руководствоваться его замечанием общего порядка № 2 (2014) о доступности.

Е. Статья 11 о ситуациях риска и чрезвычайных гуманитарных ситуациях

43. Принцип недискриминации должен соблюдаться в ситуациях риска и чрезвычайных гуманитарных ситуациях в соответствии с вытекающими из международного гуманитарного права, в том числе гуманитарного права в области разоружения, обязательствами реагировать на усиление в подобных ситуациях угрозы дискриминации инвалидов.

44. Международно перемещенные лица с ограниченными возможностями и/или беженцы-инвалиды зачастую не имеют равного доступа к предметам и услугам первой необходимости, таким как водоснабжение, санитария, питание и жилье. Например, доступного санитарно-гигиенического оборудования, такого как туалеты и душевые, часто либо нет вовсе, либо не хватает.

45. В ситуациях риска и чрезвычайных гуманитарных ситуациях повышенной угрозе насилия, включая сексуальное насилие, эксплуатацию и надругательства, подвергаются в первую очередь женщины- и девочки-инвалиды, которые имеют меньше шансов получить доступ к восстановительным и реабилитационным услугам или к правосудию¹³.

46. Поэтому государствам-участникам необходимо обеспечивать соблюдение принципа недискриминации при проведении всех программ и мероприятий. Для этого следует на основе равенства учитывать потребности инвалидов в национальных протоколах действий в случае чрезвычайных ситуаций и в планах эвакуации, обеспечивать доступную информацию и связь благодаря «телефонам доверия» и «горячим линиям», обеспечивать, чтобы в чрезвычайных гуманитарных ситуациях гуманитарная помощь распределялась среди инвалидов в доступной и недискриминационной форме, а места временного размещения и лагеря беженцев были оборудованы доступным для них санитарно-гигиеническим оборудованием и туалетами. Доступность процесса восстановления после чрезвычайных ситуаций имеет решающее значение для равенства инвалидов в обществе. Для обеспечения этих элементов государства-участники должны тесно взаимодействовать с инвалидами через представляющих их организации в разработке, осуществлении, планировании и оценке законов и политики, касающихся всех стадий чрезвычайных ситуаций.

Г. Статья 12 о равенстве перед законом

47. Право на правоспособность является пороговым правом, которое необходимо для осуществления почти всех других прав, закрепленных в Конвенции, в том числе права на равенство и недискриминацию. Статьи 5 и 12 неразрывно связаны между собой, поскольку равенство перед законом предполагает наличие у всех инвалидов правоспособности наравне с другими. Дискриминация посредством отказа в правоспособности может осуществляться разными путями, в том числе исходя из состояния инвалида, его функциональных способностей или ожидаемых результатов его решений. Отказ в праве на принятие решений по причине инвалидности на основании любого из этих соображений является дискриминацией¹⁴.

48. Одно из основных различий между обязательством обеспечивать разумное приспособление в соответствии со статьей 5 Конвенции и обязательством оказывать поддержку инвалидам для реализации своей правоспособности на основании статьи 12 (3) заключается в том, что закрепленное в статье 12 (3) обязательство не допускает никаких ограничений. Тот факт, что оказание поддержки в реализации правоспособности может повлечь за собой несоразмерное или неоправданное бремя, не отменяет требование предоставлять ее.

49. Для обеспечения соответствия между статьями 5 и 12 Конвенции государствам-участникам следует:

а) реформировать действующее законодательство, с тем чтобы запретить дискриминационный отказ в правоспособности, исходя из состояния инвалида, его функциональных способностей или ожидаемых результатов его решений. По возможности заменить эту практику суппортивной моделью принятия решений с учетом универсальной правоспособности совершеннолетних без какой-либо дискриминации;

¹³ См. замечание общего порядка № 3, пункты 49–50.

¹⁴ См. замечание общего порядка № 1, пункт 15.

b) предоставлять ресурсы для внедрения суппортивной модели принятия решений, помогающей инвалидам ориентироваться в существующей правовой системе. Законодательное оформление таких услуг и выделение на них ресурсов должны осуществляться в соответствии с основными положениями пункта 29 замечания общего порядка № 1 (2014) о равенстве перед законом. Речь идет, в частности, о том, чтобы в основе любой суппортивной модели лежали права, пожелания и предпочтения адресатов помощи, а не представления об их наилучших интересах. Во всех связанных с совершеннолетними вопросах, когда точно узнать их пожелания и предпочтения не представляется возможным, вместо того, чтобы руководствоваться концепцией наилучших интересов, следует стараться как можно точнее понять эти пожелания и предпочтения;

c) государствам-участникам следует обеспечивать защиту от дискриминации путем создания на местах доступной, «низкопороговой» сети высококачественных бесплатных юридических консультаций и служб юридической помощи, которые должны уважать пожелания и предпочтения этих людей и защищать их процессуальные права (право на правоспособность) на том же уровне, что и другие структуры, осуществляющие юридическое представительство. Государства-участники должны последовательно добиваться того, чтобы в основе защитных инструментов не лежало лишение инвалидов правоспособности или иное ограничение их доступа к правосудию.

50. Для сотрудников соответствующих органов, отвечающих, например, за принятие решений по юридическим вопросам, оказание услуг и иные виды деятельности, следует организовывать программы профессиональной подготовки и образования. Государства-участники обязаны обеспечить равные возможности для пользования всеми товарами и услугами, предлагаемыми в обществе, в том числе, товарами и услугами, перечисленными в статье 12 (5), в которой приводятся примеры продуктов, доступ к которым для инвалидов особенно затруднен, таких как имущество или услуги финансового характера, например ипотечные кредиты. В статье 25 e) упоминается еще одна услуга, которая обычно недоступна инвалидам, а именно страхование жизни и медицинское (частное) страхование. В этой связи государствам-участникам следует демонстрировать активный комплексный подход к созданию равных условий для пользования услугами и товарами в частном секторе. Речь идет, в частности, об укреплении антидискриминационного законодательства применительно к частному сектору. Для поиска партнеров, стремящихся к переменам, следует использовать возможности сотрудничества с профсоюзами и другими заинтересованными сторонами.

G. Статья 13 о доступе к правосудию

51. В связи с правами и обязанностями в отношении равенства и недискриминации, предусмотренными в статье 5, возникают конкретные соображения, касающиеся статьи 13, в которой говорится о необходимости процессуальных и соответствующих возрасту коррективов. Эти коррективы отличаются от разумного приспособления, поскольку процессуальные коррективы не ограничиваются критерием несоразмерности. Примером процессуальных коррективов может служить признание возможности использования инвалидами иных методов общения в судах и трибуналах. Возрастные коррективы могут заключаться в распространении информации об имеющихся механизмах подачи жалоб и получения доступа к правосудию с использованием простых формулировок, соответствующих возрасту тех, кому они предназначены.

1. Статья 13 (1)

52. В целях обеспечения эффективного доступа к правосудию юридическая процедура должна допускать участие широкого круга сторон и быть транспарентной. Деятельность по обеспечению широкого участия должна включать в себя:

- a) предоставление информации в понятной и доступной форме;
- b) признание и использование различных форм общения;

с) обеспечение физической доступности на всех этапах процесса;

d) оказание финансовой поддержки в случае возникновения потребности в предоставлении юридической помощи при соблюдении нормативных критериев оценки материальных возможностей истца и обоснованности иска.

53. Надлежащими мерами защиты лиц, которые не в состоянии защитить себя от дискриминации даже при наличии поддержки или возможности которых сильно ограничены из-за страха перед негативными последствиями таких попыток, являются иски, предъявляемые в общественных интересах (*actio popularis*).

54. Кроме того, в интересах транспарентности государство-участник должно принимать меры к тому, чтобы вся важная информация была доступной и имелась в наличии и чтобы все соответствующие иски, дела и судебные решения должным образом регистрировались и придавались огласке.

2. Статья 13 (2)

55. В целях поощрения надлежащего уважения и соблюдения прав и обязанностей необходимо обучать сотрудников правоохранительных органов, повышать уровень осведомленности правообладателей и наращивать потенциал носителей обязанностей. Надлежащая подготовка должна строиться с учетом следующих аспектов:

a) всей сложности перекрестного характера дискриминации, а также того, что людей нельзя идентифицировать исключительно по признаку инвалидности. Учебная работа, посвященная перекрестному характеру дискриминации, должна вестись применительно к конкретным формам дискриминации и угнетения;

b) многообразия сообщества инвалидов и их индивидуальных потребностей, с тем чтобы обеспечить им эффективный доступ ко всем аспектам системы правосудия наравне с другими;

c) важности таких факторов, как самостоятельность инвалидов, и наличие правоспособности у каждого из них;

d) центральной роли эффективной и содержательной связи для успешной интеграции инвалидов;

e) мер, принимаемых для обеспечения действенной подготовки кадров, в том числе, адвокатов, магистратов, судей, тюремного персонала, переводчиков жестового языка и сотрудников полиции и пенитенциарной системы, по вопросам прав инвалидов.

Н. **Статья 14 о праве на свободу и личную неприкосновенность, статья 15 о свободе от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 16 о свободе от эксплуатации, насилия и надругательства и статья 17 о защите личной целостности**

56. Инвалиды могут больше, чем другие затрагиваться насилием, злоупотреблениями и другими видами жестокого и унижающего достоинство наказания, которое может носить форму ограничения движения или сегрегации, а также жестоких нападений. Особую обеспокоенность Комитета вызывают следующие деяния, совершаемые в отношении лиц с ограниченными возможностями, включая детей, на основании инвалидности, которые по определению носят дискриминационный характер: отлучение детей-инвалидов от их родителей и насильственное помещение их в специализированные учреждения, лишение свободы; пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания; насилие; и принудительное лечение инвалидов как внутри, так и за пределами психиатрических учреждений. Государства-участники должны принимать все необходимые меры для защиты инвалидов и предотвращения всех форм эксплуатации, насилия и надругательства в их отношении. Принудительное лечение инвалидов должно быть запрещено.

I. Статья 19 о самостоятельном образе жизни и вовлеченности в местное сообщество

57. В статье 19 Конвенции подтверждаются принцип недискриминации и право инвалидов на самостоятельную жизнь на основе полного включения и вовлечения в местное сообщество. Для обеспечения права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество государства-участники должны принимать надлежащие эффективные меры, направленные на содействие полному осуществлению этого права и полному включению и вовлечению инвалидов в местное сообщество. В соответствии с принятым Комитетом замечанием общего порядка № 5 (2017) о самостоятельном образе жизни и вовлеченности в местное сообщество это требует осуществления стратегий деинституционализации, выделения ресурсов для оказания услуг по поддержке самостоятельного образа жизни, предоставления доступного и недорого жилья, вспомогательных услуг для осуществляющих уход за инвалидами членами семьи и доступа к инклюзивному образованию.

58. В статье 19 Конвенции признается, что инвалиды не обязаны проживать в каких-то определенных жилищных условиях по причине своих ограниченных возможностей. Институционализация носит дискриминационный характер, демонстрируя неспособность обеспечить поддержку инвалидов и оказание им услуг на уровне общины, что заставляет их отказаться от своего участия в жизни общества в обмен на лечение. Помещение инвалидов в специализированные учреждения в качестве условия оказания им государственных психиатрических услуг демонстрирует неравное обращение по признаку инвалидности и тем самым носит дискриминационный характер.

59. Критерии для установления права на получение вспомогательных услуг и процедуры доступа к ним в соответствии с подходом, основанным на уважении прав человека, должны быть недискриминационными, объективными и учитывать прежде всего потребности того или иного лица, а не имеющиеся у него патологии. В центре процесса развития вспомогательных услуг должны лежать характеристики человека, его возрастные и гендерные потребности, а также культурные особенности.

60. Государствам-участникам следует запрещать и не позволять третьим лицам устанавливать практические и процедурные барьеры как для самостоятельной жизни, так и для участия инвалидов в жизни местной общины, например обеспечивая оказание услуг таким образом, чтобы это позволяло инвалидам вести самостоятельный образ жизни и чувствовать себя вовлеченными в местное сообщество, а также чтобы они не сталкивались с невозможностью арендовать жилье и не чувствовали себя ущемленными на рынке жилья.

J. Статья 23 об уважении дома и семьи

61. В силу дискриминационных законов и политики, а также административных процедур инвалиды часто сталкиваются с дискриминацией при осуществлении ими своего права на вступление в брак или своих родительских и семейных прав. Нередко считается, что инвалиды не подходят на роль родителей или не в состоянии заботиться о своих детях. Разлучение ребенка со своими родителями по причине инвалидности ребенка, его родителей или и тех, и других является дискриминацией и нарушением статьи 23.

62. Помещение детей в специализированные учреждения на основании имеющейся у них патологии также является одной из форм дискриминации, запрещенной статьей 23 (5) Конвенции. Государства должны следить за тем, чтобы родители-инвалиды и родители детей с ограниченными возможностями получали в своей общине необходимую помощь в уходе за своими детьми.

К. Статья 24 об образовании

63. Неспособность некоторых государств-участников предоставить учащимся-инвалидам, в том числе учащимся с явной и скрытой инвалидностью, и тем, кто подвергается множественным формам дискриминации или перекрестной дискриминации, равные возможности для получения инклюзивного и качественного образования в обычных школах является дискриминацией, противоречащей целям Конвенции, и прямым нарушением статей 5 и 24. Статья 5 (1) в сочетании со статьей 24 требует от государств-участников устранять все виды дискриминационных барьеров, в том числе правовых и социальных барьеров, на пути к инклюзивному образованию.

64. Сегрегированные модели образования, закрывающие для учащихся-инвалидов возможности для получения инклюзивного образования по причине ограниченности их возможностей, противоречат требованиям статей 5 (2) и 24 (1) а) Конвенции. Статья 5 (3) требует, чтобы государства-участники принимали все надлежащие шаги к обеспечению разумного приспособления. Дополнительной гарантией этого права инвалидов служит статья 24 (2) b), которая требует от государств-участников создать инклюзивные условия для получения инвалидами образования наравне с другими в общинах, где они проживают. Эта цель может быть достигнута путем обеспечения разумного приспособления, учитывающего индивидуальные потребности, в соответствии со статьей 24 (2) с), и создания новых и инклюзивных условий в соответствии с концепцией универсального дизайна. Стандартизированные системы оценки, в том числе вступительные экзамены, которые прямо или косвенно исключают учащихся-инвалидов из системы образования, носят дискриминационный характер и противоречат статьям 5 и 24. Обязательства государств-участников распространяются за пределы школы. Государства-участники должны обеспечивать всех учащихся-инвалидов школьным транспортом в тех случаях, когда их транспортные возможности ограничены в силу социальных или экономических барьеров.

65. В целях создания равных и недискриминационных условий для глухих детей в учебных заведениях им должна быть предоставлена возможность общаться на жестовом языке со своими глухими сверстниками и глухими взрослыми, являющимися для них образцом для подражания. Недостаточно хорошее владение жестовым языком преподавателями, работающими с глухими детьми, и отсутствие школ с доступными для глухих детей условиями лишает их возможностей для получения образования, что считается дискриминацией. Комитет обращается к государствам-участникам с призывом при принятии мер для выполнения своих обязательств по статьям 5 и 24 руководствоваться его замечанием общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование.

Л. Статья 25 о здоровье

66. В соответствии со статьями 5 и 25 Конвенции, государства-участники обязаны запрещать и предотвращать дискриминационный отказ в предоставлении медицинских услуг лицам с ограниченными возможностями и оказывать учитывающие гендерную специфику медицинские услуги, в том числе обеспечить права на сексуальное и репродуктивное здоровье. Государства-участники должны также устранять те формы дискриминации, которые нарушают право инвалидов, препятствуют осуществлению их права на здоровье в результате нарушения права на получение услуг в области здравоохранения на основе свободного и осознанного согласия¹⁵ или делают недоступными соответствующие объекты или информацию¹⁶.

¹⁵ См. замечание общего порядка № 1, пункт 41.

¹⁶ См. замечание общего порядка № 2, пункт 40.

М. Статья 27 о труде и занятости

67. Для достижения фактического равенства по смыслу Конвенции государства-участники должны гарантировать отсутствие дискриминации по признаку инвалидности в сфере труда и занятости¹⁷. В целях обеспечения разумного приспособления, о котором говорится в статье 5 (3), и достижения или ускорения установления фактического равенства в трудовой среде, как того требует статья 5 (4), государствам-участникам следует:

a) облегчить отход от сегрегированных условий труда для инвалидов и поддерживать их выход на открытый рынок труда, одновременно следя за тем, чтобы их трудовые права соблюдались в этих условиях незамедлительно;

b) поощрять право инвалидов на поддержку при трудоустройстве, в том числе, но не только их право на помощь в трудовой деятельности, шефство на производстве и участие в программах повышения профессиональной квалификации; защищать права работников с ограниченными возможностями; и гарантировать право на свободный выбор работы;

c) гарантировать, чтобы люди получали заработную плату не ниже минимального уровня оплаты труда и не лишались права на получение пособий по инвалидности после начала занятия трудовой деятельностью;

d) недвусмысленно признать, что отказ в разумном приспособлении представляет собой множественную и перекрестную дискриминацию, а также преследование;

e) обеспечить надлежащие недискриминационные условия для вступления инвалидов в трудовую жизнь и ее прекращения без какой-либо дискриминации. Государства-участники обязаны обеспечить равный и эффективный доступ к пособиям и льготам, таким как пенсии или пособия по безработице. Утрата возможности заниматься трудовой деятельностью не должна ставить под угрозу получение таких пособий, поскольку это лишь усугубит проблему отчуждения;

f) поощрять занятие трудовой деятельностью в государственном и частном секторах в инклюзивных и доступных, безопасных и здоровых условиях;

g) гарантировать инвалидам равные возможности для карьерного роста благодаря регулярным встречам с руководителями для оценки профессиональных успехов и постановки задач на будущее в рамках всеобъемлющей стратегии;

h) обеспечить доступ к профессиональной подготовке, переподготовке и образованию, включая профессиональную подготовку и укрепление потенциала, для работников-инвалидов и облегчить обучение работодателей, сотрудников организаций, представляющих интересы работодателей и наемных работников, профсоюзных деятелей и сотрудников компетентных органов принципам разумного приспособления;

i) работать над универсально применимыми нормами гигиены и охраны труда инвалидов, в том числе над нормативным регулированием безопасности и гигиены труда, которое было бы недискриминационным и инклюзивным по отношению к инвалидам;

j) признать право инвалидов на членство в профсоюзах.

Н. Статья 28 о достаточном жизненном уровне и социальной защите

68. Как указано в пункте 59 замечания общего порядка № 3 Комитета, нищета является как фактором, усиливающим множественную дискриминацию, так и ее результатом. Неспособность обеспечить реализацию инвалидами своего права на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей противоречит целям

¹⁷ См. Конвенцию 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий (№ 111) и Конвенцию о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 года (№ 159) Международной организации труда.

Конвенции. Такая ситуация вызывает особую тревогу, когда речь заходит об инвалидах, живущих в условиях крайней нищеты или лишений. Для достижения надлежащего уровня жизни, сопоставимого с уровнем жизни других, инвалидам, как правило, приходится нести дополнительные расходы. Это особенно неблагоприятно сказывается на детях- или пожилых женщинах – инвалидах, которые страдают от крайней нищеты и лишений. Государства-участники должны принимать незамедлительные меры для обеспечения инвалидов, живущих в условиях крайней нищеты и лишений, необходимым минимумом в плане достаточного питания, одежды и жилища¹⁸.

69. Что касается социальной защиты, государства-участники должны также обеспечивать ее минимально необходимым уровнем.

О. Статья 29 об участии в политической и общественной жизни

70. Часто встречающимся примером дискриминации по признаку инвалидности является исключение из избирательного процесса и других форм участия в политической жизни. Зачастую такая дискриминация тесно связана с лишением или ограничением правоспособности. Государства-участники должны стремиться к тому, чтобы:

a) реформировать законодательство, политику и нормы регулирования, которые систематически лишают инвалидов возможности принять участие в голосовании и/или выставить свою кандидатуру на выборах;

b) обеспечить доступность избирательного процесса для инвалидов, в том числе до, во время и после выборов;

c) обеспечить разумное приспособление для инвалидов и принятие политических индивидуальных мер поддержки с учетом индивидуальных потребностей инвалидов на участие в политической и общественной жизни;

d) оказывать поддержку организациям и ассоциациям, представляющим интересы инвалидов, и взаимодействовать с ними в процессе принятия политических решений на национальном, региональном и международном уровнях, в том числе путем проведения с такими организациями консультаций по вопросам, которые непосредственно касаются лиц с ограниченными возможностями;

e) разрабатывать информационные системы и законы, которые обеспечивали бы непрерывное участие инвалидов в политической жизни, в том числе в период между выборами.

Р. Статья 31 о статистике и сборе данных

71. Сбор и анализ данных являются важнейшими инструментами мониторинга антидискриминационной политики и законодательства. Государствам-участникам следует собирать и анализировать данные, которые должны дезагрегироваться по признаку инвалидности и перекрестных категорий. Собираемые данные должны являться источником информации о всех формах дискриминации. Собираемые данные должны быть широкими по охвату и включать не только статистику, но и описательные и иные сведения. Собираемые данные должны быть широкими и охватывать статистику, а также описательные и другие сведения, например показатели для оценки реализации и мониторинга прогресса и эффективности новых или текущих инициатив и стратегий. Должны быть разработаны показатели, отражающие положение инвалидов, и их использование должно согласовываться с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Планирование работы, сбор и анализ данных должны осуществляться на основе широкого участия, т. е. в тесных и конструктивных консультациях с инвалидами, включая детей, и представляющими их

¹⁸ См. замечание общего порядка № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников, пункт 10.

организациями. Люди, живущие в закрытых заведениях, например, в специализированных учреждениях и психиатрических больницах, зачастую не учитываются в процессе научных исследований и сбора данных. Они должны включаться в такие исследования на систематической основе.

Q. Статья 32 о международном сотрудничестве

72. Все международные усилия в области сотрудничества, включая Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, должны являться инклюзивными и доступными для инвалидов, а также согласовываться с положениями Конвенции. Государства-участники должны разработать системы мониторинга с использованием показателей, касающихся прав человека, а также конкретных исходных уровней и значений для каждого показателя в соответствии с целью 10 Целей в области устойчивого развития. Все международное сотрудничество должно быть направлено на реализацию недискриминационных законодательных актов и стратегий, направленных на всестороннее вовлечение инвалидов в соответствии с Конвенцией и Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также другими соответствующими международными правозащитными инструментами.

VIII. Осуществление на национальном уровне

73. В свете нормативного содержания и обязательств, описанных выше, государствам-участникам следует принять следующие меры для обеспечения полного осуществления статьи 5 Конвенции:

а) провести исследования с целью приведения национального законодательства и практики в соответствие с Конвенцией, отменить дискриминационные законы и подзаконные акты, которые являются несовместимыми с Конвенцией, и изменить или упразднить обычаи и практику, дискриминирующие инвалидов;

б) разработать антидискриминационные законы, если таковые отсутствуют, и принять антидискриминационное законодательство, учитывающее потребности инвалидов, которое имело бы широкий персональный и материальный охват и предусматривало эффективные средства правовой защиты. Такие законы могут быть эффективными только в том случае, если они опираются на определение инвалидности, которое распространяется на лиц с устойчивыми физическими, психическими (в том числе психосоциальными), интеллектуальными или сенсорными нарушениями и охватывает прошлые, нынешние, будущие и предполагаемые патологии, а также лиц, ассоциирующихся с инвалидами. Лиц, пострадавших от дискриминации по признаку инвалидности, которые обращаются за правовой защитой, не следует обременять требованием доказывания того, что их инвалидность «является достаточной» для того, чтобы они могли воспользоваться защитой закона. Антидискриминационное законодательство, учитывающее потребности инвалидов, должно быть направлено на запрет и предотвращение дискриминационных деяний, а не на адресную защиту конкретных групп. В этом смысле широкое определение инвалидности, увязываемой с различными видами патологий, не соответствует Конвенции;

в) обеспечить, чтобы антидискриминационное законодательство распространялось на частную и общественную сферы жизни и охватывало такие области, как образование, занятость, товары и услуги, а также позволяло бороться с дискриминацией по признаку инвалидности, например с сегрегацией в сфере образования, институционализацией, лишением или ограничением правоспособности, принудительным психиатрическим лечением, отказом от преподавания на жестовом языке и в услугах профессионального перевода с использованием жестового языка, а также в использовании азбуки Брайля и альтернативных способов, средств и форматов общения;

d) содействовать обеспечению полной инклюзивности основных услуг в области трудоустройства и профессионального обучения, в том числе тех, которые поощряют предпринимательскую деятельность и поддерживают создание кооперативов и других форм социальной экономики;

e) следить за тем, чтобы защита инвалидов от дискриминации основывалась на тех же стандартах, что и защита других социальных групп;

f) разрабатывать и реализовывать программы наращивания знаний и потенциала, проводя в том числе подготовку представителей государственных структур и неформального сектора экономики, с тем чтобы обеспечить соблюдение Конвенции. При конструктивном участии инвалидов и организаций, представляющих лиц с самыми разными видами патологий, разрабатывать и осуществлять программы просвещения и укрепления потенциала, которые являются важнейшими предпосылками формирования культуры терпимости и многообразия, представляющей собой основу антидискриминационного законодательства и политики;

g) отслеживать число жалоб на дискриминацию по признаку инвалидности по отношению к общему количеству жалоб на дискриминацию, представляя данные в разбивке по полу, возрасту, выявленным препятствиям и секторам, в которых случаи дискриминации предположительно имели место, и представлять информацию о делах, которые переданы на рассмотрение в суд, были рассмотрены и урегулированы в суде, а также о том, сколько из них увенчалось выплатой компенсации или назначением наказаний;

h) создавать для жертв дискриминации по признаку инвалидности доступные и эффективные механизмы правовой защиты и обеспечивать им доступ к правосудию наравне с другими. Это предполагает доступ всех инвалидов к эффективным судебным и/или административным процедурам, в том числе к эффективным и доступным механизмам рассмотрения жалоб, а также, когда это необходимо и отвечает критериям оценки материальных возможностей истца и обоснованности иска, к соответствующей доступной и качественной юридической помощи. Государствам-участникам следует эффективно и своевременно вмешиваться в тех случаях, когда действия или бездействие государственных и частных субъектов нарушают право на равенство и недискриминацию отдельных инвалидов и групп инвалидов в сфере как гражданских и политических прав, так и экономических, социальных и культурных прав. Признание коллективных средств судебной защиты или возможности подачи коллективных исков в значительной мере способствует эффективному обеспечению доступа к правосудию в ситуациях, затрагивающих группы инвалидов;

i) включить в национальное антидискриминационное законодательство защиту людей от плохого обращения или от неблагоприятных последствий как реакции на жалобы или иски, поданные с целью обеспечения соблюдения положений о равенстве. Антидискриминационное законодательство должно также обеспечивать, чтобы жертвы дискриминации не сталкивались с неоправданными препятствиями в получении возмещения и не становились заново жертвами. В частности, процессуальные нормы должны перекладывать бремя доказывания с истца на ответчика в случаях, когда факты указывают на возможность того, что имела место дискриминация;

j) разрабатывать в тесной консультации с организациями инвалидов, национальными правозащитными учреждениями и другими соответствующими заинтересованными сторонами, такими как органы по вопросам равенства, политику и стратегии обеспечения равенства, учитывающие потребности всех инвалидов, являющиеся доступными для них;

k) повышать информированность всех слоев общества, в частности должностных лиц всех ветвей власти и представителей частного сектора, о сфере действия, содержании и практических последствиях прав на недискриминацию и равенство всех лиц с ограниченными возможностями;

l) принимать необходимые меры для регулярного и всестороннего мониторинга ситуации с обеспечением инклюзивного равенства. Это предусматривает сбор и анализ дезагрегированных данных о положении инвалидов;

m) следить за тем, чтобы национальные механизмы мониторинга, созданные в соответствии со статьей 33 Конвенции, являлись независимыми, эффективно взаимодействующими с представляющими инвалидов организациями и были обеспечены достаточными ресурсами для борьбы с дискриминацией инвалидов;

n) принимать конкретные меры защиты и проявлять должную осмотрительность в целях предупреждения и искоренения случаев насилия, эксплуатации и жестокого обращения, а также посягательств на физическую неприкосновенность, с которой сталкиваются исключительно или преимущественно инвалиды;

o) принимать конкретные меры с целью обеспечения инклюзивного равенства, в частности в интересах инвалидов, которые подвергаются перекрестной дискриминации, таких как женщины, девочки, дети, пожилые люди и представители коренных народов с ограниченными возможностями;

p) государства-участники, которые принимают большое число просителей убежища, беженцев и мигрантов, должны разработать формальные, законодательно оформленные процедуры, гарантирующие доступность для инвалидов, в том числе для женщин и детей с ограниченными возможностями и лиц с психосоциальными и умственными расстройствами, центров приема и других учреждений. Государства-участники должны обеспечивать предоставление инвалидам психологических и юридических консультаций, услуг в форме поддержки и реабилитации, а также услуг защиты, и делаться это должно с учетом форм инвалидности, возраста, пола и культурных особенностей.
