

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ
КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ****В.П. ШЕСТАКОВ, А.А. СВИНЦОВ, Т.С. ЧЕРНЯКИНА, В.И. РАДУТО**

Шестаков Владимир Петрович, руководитель научного направления Института реабилитации и абилитации инвалидов Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, доктор медицинских наук, профессор.

Свинцов Александр Анатольевич, заместитель директора Института реабилитации и абилитации инвалидов Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, доцент кафедры сестринского дела и социальной работы Северо-Западного государственного медицинского университета имени И.И. Мечникова Министерства здравоохранения Российской Федерации, кандидат медицинских наук, доцент.

Черныкина Татьяна Сергеевна, руководитель отдела мониторинга соблюдения прав инвалидов Института реабилитации и абилитации Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, профессор кафедры профилактической медицины и охраны здоровья Северо-Западного государственного медицинского университета имени И.И. Мечникова Министерства здравоохранения Российской Федерации, доктор медицинских наук, профессор.

Радуту Владимир Иванович, старший научный сотрудник отдела мониторинга соблюдения прав инвалидов Института реабилитации и абилитации Федерального научного центра реабилитации инвалидов имени Г.А. Альбрехта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

В статье обозначены основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в соответствии с требованиями **Конвенции** ООН о правах инвалидов.

Ключевые слова: **Конвенция** ООН о правах инвалидов, законодательство Российской Федерации, совершенствование.

The Main Areas for Improvement of the Laws of the Russian Federation Pursuant to the Requirements of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

V.P. Shestakov, A.A. Svintsov, T.S. Chernyakina, V.I. Raduto

Shestakov Vladimir P., Head of a Research Department of the Institute of Rehabilitation and Habilitation of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation, Doctor of Medicine, Professor.

Svintsov Aleksandr A., Deputy Director of the Institute of Rehabilitation and Habilitation of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation Associate Professor of the Department of Nursing Care and Social Work of the North-Western State Medical University named after I.I. Mechnikov, Candidate of Medical Sciences, Associate Professor.

Chernyakina Tatyana S., Head of the Department of Monitoring of Observance of Rights of the Disabled of the Institute of Rehabilitation and Habilitation of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation, Professor of the Department of Preventive Medicine and Health Protection of the North-Western State Medical University named after I.I. Mechnikov, Doctor of Medicine, Professor.

Raduto Vladimir I., Senior Research Scientist of the Department of Monitoring of Observance of Rights of the Disabled of the Institute of Rehabilitation and Habilitation of the Disabled of the Federal Scientific Center for Rehabilitation of the Disabled named after G.A. Albrecht of the Ministry of Labour and Social Protection of the

Russian Federation.

In the article the main directions of improvement of the legislation of the Russian Federation according to requirements of the Convention of the UN about the rights of disabled people are designated.

Key words: Convention of the UN on the rights of disabled people, legislation of the Russian Federation, improvement.

Целью исследования является обозначение основных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в соответствии с требованиями Конвенции ООН о правах инвалидов. В качестве методологической базы применен комплекс общенаучных методов: аналитический, сравнительный, синтеза, научно-организационный, а также специальные методы: сравнительно-правовой, способы толкования права (логический, системный, функциональный).

Актуальность исследования детерминирована двумя основными факторами. Совершенствование законодательства Российской Федерации в рассматриваемой области общественных отношений обусловлено главным образом наличием в обществе определенной социальной группы. В Российской Федерации общая численность инвалидов, по состоянию на 1 января 2018 г., составила 12,11 млн человек. Поощрение и защита прав инвалидов сводятся не только к предоставлению особых услуг, а также к принятию мер для изменения дискриминационного отношения, принятия политики, законов и программ, устраняющих барьеры и гарантирующих осуществление гражданских политических, экономических, социальных и культурных прав инвалидами <1>. Трудности интеграции инвалидов в различные сферы общественной жизни поставило на повестку дня сложные и многообразные проблемы. Их решение требует не только практического, но и научного анализа, связанного с необходимостью осуществления комплекса мероприятий по предоставлению инвалидам доступной среды обитания с учетом имеющегося законодательства и международных стандартов <2>.

<1> Глотов С.А., Ходусов А.А. [Международно-правовые основы защиты](#) социальных прав инвалидов // Безопасность бизнеса. 2016. N 5. С. 26 - 32.

<2> Андреева О.А. [Право инвалидов на социальное обеспечение](#) в контексте общечеловеческих ценностей и социального государства // Социальное и пенсионное право. 2015. N 4. С. 38 - 42.

Необходимость совершенствования законодательства в области социальной защиты инвалидов обусловлена также наличием у Российской Федерации обязательств как у субъекта международного права. Обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод должно осуществляться в том числе и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации ([часть 1 преамбулы](#) Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <3>).

<3> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4563.

Российская Федерация, заключая международный договор о признании за человеком каких-то прав или наделении его правами, а также о средствах обеспечения каждого правовой защитой, берет на себя обязательства предоставить всем людям, находящимся на территории своей страны, конкретные права и гарантии их правовой защиты <4>.

<4> Стремоухов А.В. [Внутригосударственная имплементация международно-правовой защиты](#) прав человека // Международное публичное и частное право. 2013. N 3. С. 17 - 19.

[Конвенция](#) о правах инвалидов ратифицирована Федеральным [законом](#) от 3 мая 2012 г. N 46-ФЗ "О

ратификации Конвенции о правах инвалидов" <5> и вступила в силу для Российской Федерации 25 октября 2012 г. Россия фактически выразила готовность к соблюдению международных стандартов в сфере защиты прав инвалидов <6>.

<5> СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2280.

<6> Рыбкова К.О. [Об актуальных проблемах деятельности органов государственного управления в сфере защиты прав инвалидов в Российской Федерации](#) // Административное право и процесс. 2018. N 4. С. 79 - 82.

В рамках реализации положений [Конвенции](#) в 2014 - 2017 годах был принят ряд законодательных актов, основополагающим из которых является системный Федеральный [закон](#) от 1 декабря 2014 г. N 419-ФЗ <7>, которым внесены системные изменения в 25 федеральных законов, регулирующих правоотношения в приоритетных сферах жизнедеятельности, в том числе социальной защиты, занятости, культуры, здравоохранения, транспорта, связи и информации, доступа к правосудию и избирательному процессу, жилищно-коммунального сектора и пенитенциарной системы.

<7> Федеральный [закон](#) от 1 декабря 2014 г. N 419-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов" // СЗ РФ. 2014. N 49 (ч. VI). Ст. 6928.

К настоящему времени на федеральном и региональном уровнях сложилась определенная правовая база в области реализации положений [Конвенции](#) и Федерального [закона](#) от 1 декабря 2014 г. N 419-ФЗ, которая в той или иной мере способствует реализации прав инвалидов в соответствии с положениями различных статей Конвенции.

Анализ норм Конвенции, Руководящих принципов относительно документа по конкретному договору, который должен представляться государствами-участниками согласно [статье 35](#) Конвенции о правах инвалидов, а также Заключительных замечаний Комитета ООН по правам инвалидов по первоначальному докладу Российской Федерации о ходе выполнения Конвенции о правах инвалидов Российской Федерацией показывает, что наиболее полно положения Конвенции нашли свое отражение в федеральном и региональном законодательстве по следующим статьям Конвенции: [8](#) "Просветительно-воспитательная работа", [10](#) "Право на жизнь", [11](#) "Ситуации риска и чрезвычайные гуманитарные ситуации", [18](#) "Свобода передвижения и гражданство", [32](#) "Международное сотрудничество" и [33](#) "Национальное осуществление и мониторинг".

Вместе с тем анализ вышеуказанных документов позволяет также говорить и о презумпции правовой регламентации ввиду наличия пробелов в национальном законодательстве.

Анализ положений [преамбулы](#) Конвенции позволяет обозначить факт неприсоединения Российской Федерации к Международной [конвенции](#) о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

В рамках реализации положений [статей 1 - 4](#) Конвенции Комитет ООН по правам инвалидов рекомендует Российской Федерации:

- оперативно ратифицировать Факультативный [протокол](#) к Конвенции о правах инвалидов;
- внести изменения в официальный перевод [Конвенции](#) и использовать термины, в полной мере отражающие правозащитную модель;
- разработать прозрачную и всеобъемлющую рамочную основу для проведения всесторонних и эффективных консультаций с представляющими инвалидов организациями по вопросам принятия, осуществления и мониторинга осуществления законодательства и политики в области прав инвалидов, в том числе посредством создания механизма финансирования для обеспечения независимости этих

организаций.

В целях недопущения дискриминации по признаку инвалидности ([статья 5](#) Конвенции) Комитет ООН по правам инвалидов рекомендует внести поправки:

- в свое законодательство, четко обозначив отказ в разумном приспособлении как запрещенное основание для дискриминации во всех сферах жизни;

- в Кодекс об административных правонарушениях, увеличив размер штрафов, предусмотренных [статьями 5.42, 5.62, 9.13, 9.14](#) и [11.24](#).

Целям реализации прав женщин-инвалидов ([статья 6](#) Конвенции) должна служить разработка законодательной основы для борьбы с множественной и межсекторальной дискриминацией в отношении женщин-инвалидов и девочек-инвалидов в тесном сотрудничестве с представляющими их организациями.

На реализацию прав детей-инвалидов ([статья 7](#) Конвенции) должна быть направлена разработка и утверждение стратегии деинституционализации мальчиков-инвалидов и девочек-инвалидов с указанием конкретных сроков.

В части регламентации отношений в области обеспечения доступности для инвалидов различных объектов и услуг ([статья 9](#) Конвенции) должен быть сделан акцент на обеспечении доступа к системе вызова экстренных служб по единому номеру 112 во всех регионах государства-участника, в том числе в отдаленных и сельских районах, особенно для глухих, а также на принятии надлежащих мер для обеспечения доступа инвалидов к бесплатным парковочным местам.

Обеспечению инвалидам равенства перед законом наравне с другими ([статья 12](#) Конвенции) должно способствовать проведение информационно-пропагандистских и образовательных кампаний, связанных с равным признанием всех инвалидов перед законом, а также внесение поправок в законодательство, в частности в Гражданский [кодекс](#) и Гражданский процессуальный [кодекс](#), а именно введение концепции суппортивного принятия решений.

Доступ инвалидов к правосудию ([статья 13](#) Конвенции) должен обеспечиваться в том числе и наличием достаточного числа переводчиков жестового языка и документов в доступных для всех инвалидов форматах, включая легкие для чтения форматы, шрифт Брайля, а также прочие доступные форматы, методы и способы общения. Комитет ООН по правам инвалидов рекомендует также активизировать усилия по обеспечению прямого или косвенного участия инвалидов в системе правосудия, например, в качестве адвокатов, работников суда или сотрудников правоохранительных органов.

В рамках реализации прав инвалидов на свободу и личную неприкосновенность ([статья 14](#) Конвенции) Комитет ООН по правам инвалидов с обеспокоенностью отмечает, что согласно положениям Уголовного [кодекса](#) и Уголовно-процессуального [кодекса](#), инвалиды в частности лица с психосоциальными расстройствами, по-прежнему могут быть лишены свободы и помещены в психиатрические больницы или другие учреждения исключительно по причине их расстройства.

Свобода инвалидов от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ([статья 15](#) Конвенции) должна обеспечиваться посредством включения инвалидов в национальные стратегии и механизмы предупреждения пыток, а также обеспечения лицам, подвергающимся неправомерному обращению, доступа к механизмам подачи и рассмотрения жалоб и предоставления гарантий жертвам пыток и неправомерного обращения право на возмещение ущерба и адекватную компенсацию, включая реабилитацию, и их получение на практике. Комитет ООН по правам инвалидов рекомендует также провести обзор законодательства, касающегося принудительного назначения лекарственных средств в специализированных учреждениях.

Свобода инвалидов от эксплуатации, насилия и надругательства, в соответствии с положениями [пункта 5 статьи 16](#) Конвенции, должна обеспечиваться также и путем принятия стратегий, в том числе ориентированных на женщин и детей, для обеспечения того, чтобы случаи эксплуатации, насилия и надругательства в отношении инвалидов выявлялись, расследовались и в надлежащих случаях преследовались.

Защита личной целостности инвалидов ([статья 17](#) Конвенции) напрямую должна зависеть от наличия и роли независимых наблюдательных организаций по обеспечению осуществления этого права, программ и мер, принятых этими органами, а также принятия надлежащих мер для недопущения принудительной стерилизации любых инвалидов, в том числе женщин и девочек с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами, без получения их свободного и осознанного согласия.

Целям реализации прав инвалидов на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество ([статья 19](#) Конвенции) должно служить принятие стратегии, направленной:

a) на поощрение прав инвалидов на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество;

b) развитие в местных сообществах доступных вспомогательных услуг для лиц всех возрастов и со всеми типами инвалидности;

c) предоставление на систематической основе инвалидам и их семьям информации о способах обращения за вспомогательными услугами и помощью, которые позволят им вести самостоятельный образ жизни и быть полноценными членами местного сообщества, руководствуясь собственным выбором.

В целях обеспечения индивидуальной мобильности инвалидов ([статья 20](#) Конвенции) Комитет ООН по правам инвалидов настоятельно призывает государство-участник пересмотреть действующее законодательство и практику в целях обеспечения равного доступа к реабилитации, основанной на услугах и качественных товарах, предоставляемых государственными и региональными фондами.

Эффективному доступу инвалидов к информации ([статья 21](#) Конвенции) будет способствовать:

- установление четких и императивных обязательств и норм в отношении государственных услуг в целях обеспечения доступности способов информации и связи для лиц со всеми типами инвалидности, а также разработка релевантных и эффективных гарантий;

- создание национального реестра для прозрачного мониторинга значимых для инвалидов объектов;

- последовательное осуществление Марракешского [договора](#) на основе четкой "дорожной карты".

Целям обеспечения неприкосновенности частной жизни инвалидов ([статья 22](#) Конвенции) должно способствовать принятие мер для того, чтобы инвалиды не были скрыты под предлогом защиты частной жизни.

В рамках реализации семейных прав инвалидов ([статья 23](#) Конвенции) Комитет ООН по правам инвалидов настоятельно призывает государство-участник провести обзор действующего законодательства и доступных гарантий, а также создать стимулы для обеспечения прав инвалидов вступать в брак и иметь семью наравне с другими.

Реализации прав инвалидов в области образования ([статья 24](#) Конвенции) будет способствовать принятие долгосрочной "дорожной карты" и плана действий по внедрению инклюзивного образования, установление сроков и показателей их осуществления.

В области охраны здоровья инвалидов ([статья 25](#) Конвенции) Комитет ООН по правам инвалидов рекомендует государству-участнику принять меры по обеспечению инвалидам во всех регионах доступа к качественным медицинским и реабилитационным услугам. Он рекомендует также государству-участнику пересмотреть действующее законодательство и практику в отношении политики в области наркотических средств и профилактических мер с учетом рекомендаций, вынесенных Российской Федерации Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам.

В области абилитации и реабилитации ([статья 26](#) Конвенции) следует принять меры для поощрения международного сотрудничества в обмене ассистивными технологиями, в частности, с развивающимися странами.

Реализации прав инвалидов на труд ([статья 27](#) Конвенции) должны способствовать:

- меры, принятые для обеспечения различных форм труда, таких как работа на месте, телеработа (удаленная работа/работа на дому), а также возможности работы, создаваемые новыми коммуникационными технологиями;

- определение в законодательстве отказа в разумном приспособлении как одного из оснований для дискриминации в соответствии с [Конвенцией](#), а также перенос бремени доказывания на работодателя;

- стандартизация системы поддержки обеспечения разумного приспособления на рабочем месте.

Меры, принятые для признания связи между бедностью и инвалидностью, должны стать составной частью реализации прав инвалидов на достаточный жизненный уровень ([статья 28](#) Конвенции).

Участие инвалидов в политической и общественной жизни ([статья 29](#) Конвенции) должно обеспечиваться в том числе и посредством руководства политическими партиями.

Стандартизация обеспечения доступности туристических услуг должна быть осуществлена в целях реализации права инвалидов на участие в культурной жизни, проведение досуга и отдыха и занятие спортом ([статья 30](#) Конвенции).

Распространению дезагрегированных данных об инвалидах ([статья 31](#) Конвенции) в соответствии с позицией Комитета ООН по правам инвалидов будет способствовать:

- усовершенствование Федерального реестра инвалидов в соответствии с [Конвенцией](#);

- использование в работе методологии Вашингтонской группы по статистике инвалидности.

В заключение необходимо отметить, что анализ норм Конвенции, Руководящих принципов относительно документа по конкретному договору, который должен представляться государствами-участниками согласно [статье 35](#) Конвенции о правах инвалидов, а также Заключительных замечаний Комитета ООН по правам инвалидов по первоначальному докладу Российской Федерации о ходе выполнения Конвенции о правах инвалидов Российской Федерацией показывает, что требуют своей регламентации вопросы в части присоединения Российской Федерации к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Факультативному протоколу к Конвенции о правах инвалидов, решения отдельных аспектов, обозначенных в [статьях 5](#) "Равенство и недискриминация", [6](#) "Женщины-инвалиды", [7](#) "Дети-инвалиды", [9](#) "Доступность", [12](#) "Равенство перед законом", [13](#) "Доступ к правосудию", [14](#) "Свобода и личная неприкосновенность", [15](#) "Свобода от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания", [16](#) "Свобода от эксплуатации, насилия и надругательства", [17](#) "Защита личной целостности", [19](#) "Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество", [20](#) "Индивидуальная мобильность", [21](#) "Свобода выражения мнения и убеждений и доступ к информации", [22](#) "Неприкосновенность частной жизни", [23](#) "Уважение дома и семьи", [24](#) "Образование", [25](#) "Здоровье", [26](#) "Абилитация и реабилитация", [27](#) "Труд и занятость", [28](#) "Достаточный жизненный уровень и социальная защита", [29](#) "Участие в политической и общественной жизни", [30](#) "Участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятии спортом", [31](#) "Статистика и сбор данных".

Литература

1. Андреева О.А. [Право инвалидов на социальное обеспечение](#) в контексте общечеловеческих ценностей и социального государства / О.А. Андреева // Социальное и пенсионное право. 2015. N 4. С. 38 - 42.

2. Глотов С.А. [Международно-правовые основы защиты](#) социальных прав инвалидов / С.А. Глотов, А.А. Ходусов // Безопасность бизнеса. 2016. N 5. С. 26 - 32.

3. Рыбкова К.О. [Об актуальных проблемах деятельности органов](#) государственного управления в сфере защиты прав инвалидов в Российской Федерации / К.О. Рыбкова // Административное право и процесс. 2018. N 4. С. 79 - 82.

4. Стремоухов А.В. [Внутригосударственная имплементация международно-правовой защиты прав человека](#) / А.В. Стремоухов // Международное публичное и частное право. 2013. N 3. С. 17 - 19.
