



---

## ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К МОНИТОРИНГУ СОБЛЮДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО [КОНВЕНЦИИ](#) ООН О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ

**В.П. ШЕСТАКОВ, А.А. СВИНЦОВ, В.И. РАДУТО**

Шестаков Владимир Петрович, первый заместитель генерального директора Федерального государственного бюджетного учреждения "Санкт-Петербургский научно-практический центр медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов им. Г.А. Альбрехта" Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, директор института проблем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, доктор медицинских наук, профессор.

Свинцов Александр Анатольевич, руководитель Отдела мониторинга соблюдения прав инвалидов, проблем организации медико-социальной экспертизы и реабилитации Института проблем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов Федерального государственного бюджетного учреждения "Санкт-Петербургский научно-практический центр медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов им. Г.А. Альбрехта" Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, кандидат медицинских наук.

Радута Владимир Иванович, старший научный сотрудник Отдела мониторинга соблюдения прав инвалидов, проблем организации медико-социальной экспертизы и реабилитации Института проблем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов Федерального государственного учреждения "Санкт-Петербургский научно-практический центр медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов им. Г.А. Альбрехта" Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

В настоящей статье авторы обозначают правовые аспекты ведения мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов.

Ключевые слова: права инвалидов, мониторинг соблюдения прав инвалидов, государственный доклад о соблюдении прав инвалидов, мониторинг правоприменения.

Legal approaches to the monitoring of compliance with obligations of the Russian Federation in accordance with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities  
V.P. Shestakov, A.A. Svintsov, V.I. Raduto

In the present article authors designate legal aspects of conducting monitoring of observance of obligations of the Russian Federation under the Convention of the UN on the rights of disabled people.

Key words: rights of disabled people, monitoring of observance of the rights of disabled people, state report on observance of the rights of disabled people, right application monitoring.

Основополагающим международно-правовым актом, отражающим отношение мирового сообщества к инвалидам как определенной социальной группе в настоящее время, является [Конвенция](#) ООН о правах инвалидов <1> (далее - Конвенция).

-----  
<1> Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. N 6. Ст. 468.

В 2008 г. Российская Федерация подписала <2>, а в 2012 г. ратифицировала <3> указанную [Конвенцию](#), что является показателем готовности страны к формированию условий, направленных на соблюдение международных стандартов экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов.

-----  
<2> [Распоряжение](#) Президента Российской Федерации от 5 августа 2008 г. N 450-рп "О подписании Конвенции о правах инвалидов" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 32. Ст. 3785.

<3> Федеральный [закон](#) от 3 мая 2012 г. N 46-ФЗ "О ратификации Конвенции о правах инвалидов" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. N 19. Ст. 2280.

---

**Конвенция** вступила в силу для Российской Федерации 25 октября 2012 г., в связи с чем Российская Федерация как ее государство-участник должна принять на себя ряд обязательств. Так, в соответствии с положениями **ст. 33** Конвенции государства-участники в соответствии со своим правовым и административным устройством обязаны осуществлять мониторинг за осуществлением настоящей **Конвенции**. Формализованным выражением проведения мониторинга являются доклады государств-участников.

По поручению Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в соответствии с государственным заданием Федеральное государственное бюджетное учреждение "Санкт-Петербургский научно-практический центр медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов им. Г.А. Альбрехта" Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в рамках темы НИР "Разработка методических рекомендаций для осуществления мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции** ООН о правах инвалидов и анализ материалов, подготовленных федеральными органами власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации" разрабатывает соответствующие методические рекомендации.

При определении правовых подходов к мониторингу следует соблюдать руководящие принципы относительно документа, который должен представляться государствами-участниками согласно **ст. 35** Конвенции (далее - руководящие принципы) <4>.

-----  
<4> Руководящие принципы Комитета по правам инвалидов, касающиеся представления докладов.  
URL: [rudocs.exdat.com/docs/index-568833.html](http://rudocs.exdat.com/docs/index-568833.html).

Обязательной правовой составляющей мониторинга должна стать правоприменительная практика в рамках соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции**.

Таким образом, следует выделить три основные правовые составляющие мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции**:

- регламентация отношений в области осуществления мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции**;
- регламентация отношений в области разработки государственного доклада о соблюдении прав инвалидов в Российской Федерации и исполнении **Конвенции**;
- регламентация отношений в области мониторинга правоприменения положений **Конвенции**.

В целях проведения мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции** рекомендуется разработать и утвердить:

- на федеральном уровне - правовой акт, регламентирующий порядок проведения мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции**;
- на региональном уровне - правовой акт, регламентирующий порядок проведения мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции** в субъекте Российской Федерации;
- на муниципальном уровне - правовой акт, регламентирующий порядок проведения мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции** в муниципальном образовании.

Для обозначения института мониторинга необходимо прежде всего внести соответствующие изменения в действующие нормативные правовые акты.

Изменения должны касаться прежде всего:

- законодательного закрепления института мониторинга соблюдения прав инвалидов по **Конвенции**;
- правового регулирования в части утверждения правового статуса федеральных органов исполнительной власти, обязанных осуществлять мониторинг и предоставлять сведения для разработки государственного доклада о соблюдении прав инвалидов в Российской Федерации и исполнении **Конвенции**.

Правовые нормы, регламентирующие порядок проведения мониторинга соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции**, рекомендуется структурировать следующим образом.

Раздел "Общие положения" должен включать определение понятия "Мониторинг соблюдения обязательств Российской Федерации по **Конвенции** ООН о правах инвалидов" - комплексная и плановая деятельность, осуществляемая субъектами мониторинга по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения соблюдения положений **Конвенции** ООН о правах инвалидов.

В общей части правового акта рекомендуется также обозначить:

а) цели мониторинга:

- реализация прав и свобод инвалидов, предусмотренных **Конвенцией** ООН о правах инвалидов;
- реализация исполнения обязательств Российской Федерации как государства - участника **Конвенции**

---

ООН о правах инвалидов;

- совершенствование законодательства в части реализации прав и свобод инвалидов, предусмотренных [Конвенцией](#) ООН о правах инвалидов;
- оценка соответствия нормативных правовых актов планируемому результату правового регулирования;

б) задачи мониторинга:

- предоставление объективной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенных общественных отношений;

- анализ и оценка соответствия практики реализации нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в части соблюдения положений [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов;

- выявление факторов, повышающих и снижающих эффективность реализации прав и свобод инвалидов в соответствии с [Конвенцией](#) ООН о правах инвалидов;

- формирование перспективных направлений развития нормотворческой деятельности;

- изучение мнения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений инвалидов, граждан по вопросам соблюдения положений [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов;

- определение степени урегулированности в Российской Федерации вопросов, обозначенных в [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов;

в) принципы осуществления мониторинга:

- объективность;

- непрерывность;

- законность;

- системность;

- комплексность;

- плановость;

- целенаправленность;

- гласность;

- полнота анализа объектов мониторинга;

- профессионализм лиц, осуществляющих мониторинг;

- ответственность за результаты мониторинга.

В общей части документа рекомендуется обозначить также круг субъектов и объектов мониторинга.

К субъектам мониторинга могут относиться:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные организации;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные организации;

- органы местного самоуправления и подведомственные организации;

- общественные объединения инвалидов.

Объектами мониторинга могут являться:

- действующие и вновь принятые федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;

- действующие и вновь принятые законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- действующие и вновь принятые муниципальные нормативные правовые акты;

- правоприменительная практика федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций;

- судебная практика по делам об оспаривании нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- акты прокурорского реагирования, заключения Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов;

- статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей;

- данные социологических исследований: анкетирования граждан, опросов общественного мнения;

- информационные системы мониторинга;

- данные о финансовом обеспечении реализации прав инвалидов;

- сведения, поступившие из общественных, научных, правозащитных и иных организаций.

К основному разделу правового акта предлагается относить порядок проведения мониторинга. В

---

данной структурной части рекомендуется отразить:

- полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере социальной защиты населения в целях организации и осуществления мониторинга;
- хронологию направления отчетов о мониторинге федеральных органов исполнительной власти, органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации на основании данных субъектов мониторинга регионального уровня в орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере социальной защиты населения.

В структуру правового акта рекомендуется включить следующие структурные составляющие:

- проведение мониторинга в органе исполнительной власти;
- проведение независимого мониторинга.

Итоги мониторинга соответствующим федеральным органам исполнительной власти предлагается направлять к 1 апреля в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере социальной защиты населения.

Органам социальной защиты населения субъектов Российской Федерации на основании данных субъектов мониторинга регионального уровня к 1 апреля рекомендуется направлять в орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере социальной защиты населения, отчеты о результатах мониторинга.

Органу исполнительной власти, осуществляющему нормативное правовое регулирование в сфере социальной защиты населения, рекомендуется ежегодно к 1 июля направлять в Правительство Российской Федерации проект доклада о соблюдении прав инвалидов в Российской Федерации и исполнении [Конвенции ООН о правах инвалидов](#).

В порядке разработки государственного доклада о соблюдении прав инвалидов в Российской Федерации и исполнении [Конвенции ООН о правах инвалидов](#) рекомендуется отразить структуру государственного доклада о соблюдении прав инвалидов в Российской Федерации и исполнении [Конвенции ООН о правах инвалидов](#), требования к содержанию доклада, порядок разработки и представления результатов в Правительство Российской Федерации.

Основной задачей правовой составляющей мониторинга является совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросам соблюдения обязательств Российской Федерации по [Конвенции](#), поэтому отправной точкой обозначения структуры правовой составляющей мониторинга должна стать правовая база в области мониторинга правоприменения, осуществляемого в рамках соблюдения обязательств Российской Федерации по [Конвенции](#).

Определяющими в данном случае следует считать нормативные правовые акты в области мониторинга правоприменения <5>.

<5> Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации: [Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации"](#) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 21. Ст. 2930; [Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. N 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации"](#) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 35. Ст. 5081.

Необходимым подспорьем в рамках обозначения структуры мониторинга правоприменения следует признать доклады Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации <6>, которые оно должно представлять Президенту Российской Федерации ежегодно в соответствии с [Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации"](#) <7>.

<6> [Доклад](#) Правительства Российской Федерации "О результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год" // Российская газета. 2013. 27 марта. N 6041.

<7> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 21. Ст. 2930.

Систематический анализ указанных правовых актов позволяет обозначить следующие структурные составляющие мониторинга правоприменения, осуществляемого в рамках соблюдения обязательств Российской Федерации по [Конвенции](#):

- мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам реализации прав и свобод инвалидов;

- 
- мониторинг выполнения постановлений Европейского суда по правам человека;
  - мониторинг Федерального [закона](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <8> и его подзаконной базы;

-----  
<8> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 48. Ст. 4563.

- мониторинг подзаконных правовых актов, принятых в случаях, не предусмотренных Федеральным [законом](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации";
- мониторинг правовых актов, устанавливающих правовой статус федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих нормативное правовое регулирование в определенных сферах деятельности, нормами которых предусмотрено принятие правовых актов в отношении инвалидов;
- мониторинг в органах исполнительной власти, обусловленный главным образом структурой органов исполнительной власти и их функциональной направленностью.

При осуществлении мониторинга правоприменения в рамках соблюдения обязательств Российской Федерации по [Конвенции](#), основополагающее значение приобретают судебные решения, практика которых должна стать неотъемлемой частью мониторинга правоприменения на государственном и муниципальном уровнях.

Неотъемлемой частью мониторинга правоприменения должны стать также акты прокурорского реагирования и заключения Министерства юстиции Российской Федерации.

---