УДК [341.23:349.3]-056.24(47+57)

*ГАШИНА Н.Н.*

# Международно-правовое сотрудничество государств в сфере социальной защиты прав инвалидов на постсоветском пространстве: состояние и перспективы

Статья посвящена актуальным вопросам международного сотрудничества государств – участников СНГ в области социальной защиты прав инвалидов. Вступление России и государств постсоветского пространства в международные соглашения по обеспечению равных прав инвалидам предполагает создание современной модели их реабилитации и социальной инклюзии. Региональные механизмы на постсоветском пространстве учитывают специфические особенности развития конкретного региона, поэтому могут служить дополнительной гарантией прав людей с ограниченными возможностями, а также могут усилить и укрепить действие универсальных международных стандартов защиты их прав.

Ключевые слова: международно-правовое сотрудничество, международное право, права инвалидов, дискриминация инвалидов, гармонизация законодательства государств в социальной сфере.

Международно-правовые формы сотрудничества в области социального обеспечения на уровне регионального объединения государств – Содружества Независимых Государств – тема, к которой нередко обращаются научные исследователи, при этом реализации и защите прав инвалидов в этом аспекте не уделяется должного внимания. Изучение практики региональных международных организаций по защите прав указанной категории населения представляется весьма важным, т.к. региональные механизмы учитывают специфические особенности развития конкретного региона, поэтому могут служить дополнительной гарантией прав людей с ограниченными возможностями, а также могут усилить и укрепить действие универсальных международных стандартов защиты их прав.

Любые интеграционные проекты на постсоветском пространстве не исключают, а подразумевают и стремятся к социальной модернизации. В этом смысле особенно важным сегодня представляется аккумулирование международного опыта реализации и защиты прав инвалидов, социальной адаптации инвалидов.

Приходится констатировать, что роль Содружества Независимых Государств на постсоветском пространстве ослабла и уступает по значимости таким организациям, как Таможенный союз (Россия, Белоруссия и Казахстан), ШОС (Китай, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан) и военной организации ОДКБ. Однако его потенциал далеко не исчерпан, а в сфере синхронизации социальной политики реальное будущее именно за СНГ, а в дальнейшем и Евразийским Союзом. К числу достижений Содружества следует отнести то, что за прошедшие годы в его рамках создана солидная договорно-правовая база, действует ряд фундаментальных многосторонних соглашений, в том числе в сфере прав человека.

В соответствии со ст. 1 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. “все люди

рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах". Численность инвалидов во всем мире составляет от 670 до 800 млн. человек, т.е. примерно 10–12% от общей численности населения планеты, а с учетом членов их семей проблема инвалидности напрямую касается четверти населения мира[1]. В настоящее время в России насчитывается около 13 млн. инвалидов, что составляет около 8,8% населения страны. В общей численности инвалидов в Российском государстве люди пенсионного возраста составляют большую часть – 65,2%, инвалиды трудоспособного возраста – 30,5 %, дети – 4,3 %.

Положение людей с инвалидностью в регионе СНГ, как и в других регионах мира, остается весьма непростым. По данным обращения к правительственным порталам и официальным сайтам профильных министерств государств – участников СНГ, количество инвалидов в странах Содружества составляет порядка 17,6 млн. человек.

Люди с ограниченными возможностями слишком часто относятся к числу наиболее маргинализированных групп и сталкиваются с уникальными проблемами в деле осуществления своих прав человека, объективно нуждаются в социальной инклюзии. Дискриминация принимает разные формы – от оскорбляющей дискриминации, например лишения возможности получить образование, найти работу, до более изощренных, таких, как сегрегация и изоляция путем возведения физических и социальных барьеров. Безусловно, общество при этом тоже страдает, теряя огромный потенциал инвалидов.

Важность проблемы потребовала ее общемирового решения. В рамках ООН в 1975 году был принят первый международный акт, способствующий общемировому решению проблемы, – Декларация о правах инвалидов. Комплексно такие права были закреплены в Конвенции ООН о правах инвалидов (далее – Конвенция), принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г. С этого времени мы имеем право говорить о начале формирования нового международно-правового института защиты прав инвалидов.

Принципами настоящей Конвенции являются:

– уважение присущего человеку достоинства и личной независимости;

– недискриминация;

– полное и эффективное вовлечение и включение в общество;

– уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;

– равенство возможностей;

– доступность;

– равенство мужчин и женщин;

– уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

Подход, основанный на принципе "уязвимости" инвалидов, уступил место концепции развития социальной самодостаточности инвалидов, включающей в себя мероприятия по созданию условий адаптации инвалидов в "обычных" социальных и экономических структурах. Процесс действенной и полной интеграции в жизнь общества в первую очередь основан на обеспечении доступности всех сфер общественной жизни, на содействии полноценному и эффективному участию инвалидов в процессе принятия решений. Финансовая реализация данных мероприятий во многих странах проходит за счет снижения ассигнований в результате проведения свертывания сети специализированных интернатов и учреждений стационарного типа и развития обслуживания инвалидов по месту жительства.

По состоянию на июль 2013 года 132 государства и Евросоюз участвуют в Конвенции, 77 государств – в Факультативном протоколе[2]. На территории государств СНГ и постсоветского пространства ситуация с подписанием и ратификацией Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней находится на разных стадиях реализации. Одновременно во всех этих странах наблюдается продвижение основных принципов и положений Конвенции. Отметим, что каждому государству присущи свои характерные особенности.

Среди стран – участниц Содружества Независимых Государств Конвенцию ООН по правам инвалидов ратифицировали Армения (22.09.2010 г.), Азербайджан (28.01.2009 г.), Молдова (21.09.2010 г.),

Российская Федерация (25.09.2012 г.), Туркменистан – ассоциативный член СНГ (4.09.2008 г.). Украина, не подписавшая устав СНГ, ратифицировала Конвенцию 4.02.2010 г. Казахстан присоединился к Конвенции 11.12.2008 г., Киргизия – 21.09.2011 г., Узбекистан – 27.02.2009 г. Таким образом, из стран СНГ, кроме Таджикистана и Белоруссии, все остальные страны подписали данную Конвенцию.

Конвенционный механизм сотрудничества государств – участников СНГ в сфере прав инвалидов, включающий международный режим контроля за несоответствующей реализацией условий договора, на сегодняшний день признается наиболее действенным. Конвенция является базой всего инвалидозащитного законодательства, присоединение к ней послужило стимулом для государств к широкому кругу действий по реальной, а не декларированной социальной инклюзии инвалидов[3].

Региональная система защиты прав инвалидов как одной из социально не защищенных категорий населения в рамках СНГ функционирует на основе следующих документов:

– Устав СНГ от 22 января 1993 г.;

– Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод в странах СНГ от 24 сентября 1994 г.[4];

– Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств[5];

– Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека[6].

Однако ни один из указанных документов СНГ не содержит специальные нормы, направленные на защиту прав людей с ограниченными возможностями.

Еще в 1996 г. странами СНГ в Москве было подписано Соглашение о сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов[7], в ст. 3 которого отмечалось, что согласование действий сторон в решении проблем инвалидности и инвалидов осуществляется через Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств – участников Содружества Независимых Государств. Консультативный совет сегодня активно участвует в выполнении Плана основных мероприятий по реализации Концепции дальнейшего развития СНГ.

Следует отметить, что Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ и Советом глав правительств СНГ приняты два очень важных документа программно-концептуального характера. Речь идет о Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества от 31 мая 2007 года и Концепции согласованной социальной и демографической политики государств – участников Содружества Независимых Государств[8]. Последняя была разработана для создания комплексного механизма защиты социальных прав населения стран СНГ. В ней отмечено, что среди приоритетов согласованной социальной и демографической политики стран СНГ значимое место занимает необходимость создания специальных целевых программ по социальной защите инвалидов[9].

Такого рода документы действительно представляют собой совокупность согласованных взглядов государств – участников Содружества, отражающих их общее видение СНГ, цели и направления его развития.

Согласно п. 4.4 Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств неотъемлемой частью гуманитарного взаимодействия в СНГ должна выступать согласованная политика в сфере реализации прав инвалидов. Примером этому служит модельный закон о социальной защите инвалидов[10], способствующий дальнейшему сближению национальных законодательств государств – участников Содружества в рассматриваемой сфере.

Очевидно, что в конечном итоге весь смысл международного регулирования прав инвалидов состоит в том, чтобы обеспечить их эффективную реализацию, признание и защиту в национальном правопорядке.

Базовыми законами, регулирующими социальную защиту инвалидов государств на пространстве СНГ, сегодня выступают следующие:

– О профилактике инвалидности и ограничения возможностей здоровья детей, реабилитации и социальной защите инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья: Закон Азербайджанской Республики от 25 августа 1992 года № 284[11];

– О социальной защите инвалидов в Республике Армения: Закон Республики Армения от 24 мая 1993 года № С-0800-1-ЗР-57[12];

– О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 года №1224-XII[13];

– О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года № 39-III ЗРК[14];

– О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья: Закон Кыргызской Республики от 3 апреля 2008 года № 38[15];

– О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями: Закон Республики Молдова от 30 марта 2012 года № 60[16];

– О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ[17];

– О социальной защите инвалидов: Закон Республики Таджикистан от 29 декабря 2010 года № 675[18];

– Кодекс Туркменистана "О социальной защите населения" (действует с 1 января 2013 года)[19];

– О социальной защищенности инвалидов в Республике Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 422-XII[20];

– Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине: Закон Украины от 21 марта 1991 года № 875-XII[21].

Общим недостатком законодательства стран СНГ в рассматриваемой сфере является его декларативность, что выражается в плохом исполнении законодательства на практике, невозможности государственных структур реализовать ими же созданные законы и подзаконные акты.

Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере социальной защиты прав инвалидов осуществляется в рамках межгосударственных тематических симпозиумов, научно-практических конференций, семинаров, выставок, совещаний, публикаций по проблемам инвалидности и инвалидов[22]. Важное значение имеют совместные спортивные мероприятия, создание спортивных клубов для инвалидов[23].

Анализ законодательства государств – участников СНГ в области обеспечения прав инвалидов, зарубежных исследований, материалов международных конференций, научных обзоров, нормативных и методических документов выявил системные проблемы государств Содружества в таких областях, как:

– гармонизация законодательства государств в социальной сфере при сохранении национальных традиций;

– действенная и полная интеграция инвалидов в жизнь общества, свободное и эффективное участие инвалидов в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии общества;

– открытость информации о состоянии и функционировании социальной сферы государств – участников СНГ;

– формирование общего социального пространства;

– использование современных методик и новых технологий.

Безусловно, на пространстве СНГ в сфере социальной защиты прав инвалидов проделана большая работа, но очевидно, что этого недостаточно. Со времени принятия большинства соглашений прошел значительный период времени, изменились внешние условия, в первую очередь нормативно-правовая база каждого государства – участника СНГ, что не замедлило сказаться на характере действия международных договоров.

Обратившись к опыту иных региональных межправительственных организаций, отметим, что Советом Европы, Европейским союзом, Организацией американских государств, Африканским Союзом принято большое количество международных актов, направленных на защиту прав лиц с ограниченными возможностями, а также приняты многочисленные программы действий в области улучшения положения людей с ограниченными возможностями[24].

Отметим, что ОАГ – одна из первых и немногих межправительственных региональных организаций, которая не только признала необходимость бороться с дискриминацией по признаку инвалидности, но и приняла специальный акт, посвященный защите этой уязвимой категории населения. Речь идет о Межамериканской конвенции об устранении всех форм дискриминации в отношении людей с ограниченными возможностями. Безусловно, данный опыт должен оказаться полезным и для стран СНГ.

В целях развития дальнейшего эффективного сотрудничества государств – участников СНГ в сфере социальной защиты прав инвалидов предлагается:

1. Актуализировать Соглашение о сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов.

2. Объявить 2015 год в СНГ Годом инвалидов, в проект Плана приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ на 2014–2015 годы следует внести раздел мероприятий в рамках Года инвалидов. Такой подход позволит заблаговременно подготовить и эффективно реализовать востребованные совместные проекты и мероприятия.

Среди конкретных мер, способствующих эффективности международного сотрудничества государств – участников СНГ в сфере социальной защиты прав инвалидов, целесообразным представляется создание информационно-коммуникационной площадки взаимодействия трех секторов общества каждого государства – участника СНГ. Таким должен стать Интернет-портал инвалидов СНГ[25], посредством которого можно аккумулировать международные нормы в сфере прав инвалидов, опыт поддержки инвалидов, сформировавшийся в виде национального законодательства стран СНГ, механизмов саморегулирования или этических стандартов в наших странах, уровень гармонизации международных норм и национального законодательства.

---

[1] Baseline review on mainstreaming the rights of persons with disabilities into UN Country Level Programming // Department of Economic and Social Affairs, Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York, 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=41&pid=323.

[2] United Nations. URL: http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166

[3] См. подробнее: Гашина Н.Н. Проблемы реализации Конвенции о правах инвалидов в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2013. № 2 (19). С. 26–30.

[4] Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9.

[5] Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (утв. Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г.) // Российская газета. 1999. № 22–23.

[6] Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

[7] Соглашение о сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов. [Электронный ресурс]. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1449 (дата обращения: 12.08.2013)

[8] О Концепции согласованной социальной и демографической политики государств – участников Содружества Независимых Государств: Решение Совета глав правительств СНГ (Принято в г. Санкт-Петербурге 18.10.2011) // СПС "Консультант Плюс" http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=INT;n=53100;req=doc

[9] Концепция согласованной социальной и демографической политики государств – участников Содружества Независимых Государств

[10] Модельный закон о социальной защите инвалидов (Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-19 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 402–428. (Согласно ст. 2 Модельного закона о социальной защите инвалидов, социальная защита инвалидов – система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества).

[11] О профилактике инвалидности и ограничения возможностей здоровья детей, реабилитации и социальной защите инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья: Закон Азербайджанской Республики от 25 августа 1992 года № 284 (в ред. от 30.09.2011 г. № 207-IVQD) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2873

[12] О социальной защите инвалидов в Республике Армения: Закон Республики Армения от 24 мая 1993 года №С-0800-1-ЗР-57 / / Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3066

[13] О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 года № 1224-XII // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2034

[14] О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года № 39-III ЗРК (в ред. от 03.07.2013 г. № 124-V ЗРК) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL:http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7861

[15] О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья: Закон Кыргызской Республики от 3 апреля 2008 года № 38 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=22286

[16] О социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями: Закон Республики Молдова от 30 марта 2012 года № 60 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=53292

[17] О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 168-ФЗ, 183-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 2013. № 27. Ст. 3460.

[18] О социальной защите инвалидов: Закон Республики Таджикистан от 29 декабря 2010 года № 675 // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=32690

[19] Об утверждении и введении в действие Кодекса Туркменистана о социальной защите населения: Закон Туркменистана от 19 октября 2012 года // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=55336

[20] О социальной защищенности инвалидов в Республике Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 422-XII (в ред. от 30.04.2013 г. № ЗРУ-352) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31818

[21] Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине: Закон Украины от 21 марта 1991 года № 875-XII (в ред. от 16.10.2012 г. № 5462-VI) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=15901

[22] Так, в июле 2013 г. в г. Минске состоялась Международная конференция общественных объединений инвалидов государств – участников СНГ на тему “Конвенция ООН о правах инвалидов – вызов и ценность для Европейского Союза и стран Содружества Независимых Государств – путь к созданию инклюзивного общества”.

[23] О Модельном законе “О паралимпийском спорте”: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 31-13 (принято в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2009. № 43.

[24] См. подробнее: Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / А.Х. Абашидзе, З.Г. Алиев, К.Ф. Амиров и др.; под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 809–829.

[25] Органы государственной власти и органы местного самоуправления, неправительственные организации, хозяйствующие субъекты независимо от их организационно-правовой формы могут делиться опытом о конкретных мерах в области социальной защиты инвалидов. Институционализация Интернета как нового канала такого взаимодействия проявляется в функционировании различных практик самоорганизации в его пространстве. Первым российским Интернет-порталом для инвалидов стал Dizability.ru. Заслуживает особого внимания портал, созданный в Казахстане Invalid.kz, такого же характера, но при этом с большим акцентом на правовую составляющую, чего, собственно, не хватает российскому порталу. Успешно функционирует украинский портал “Информационно-ресурсного центра для инвалидов”.