

Раздел III.
ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА;
ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ
(ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ)

УДК 342.736, ББК 67.0 © В.А. Брилёва

ЗАЩИТА ПРАВ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье анализируются элементы национального механизма защиты прав людей с инвалидностью. Проблема исследования: в Республике Беларусь отсутствует эффективный механизм защиты прав людей с инвалидностью. Цель исследования – повысить эффективность юридического механизма защиты прав людей с инвалидностью. Республика Беларусь взяла обязательства по защите прав людей с инвалидностью, ратифицировав в 2016 году Конвенцию ООН о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года. В то же время национальная правовая система не обеспечивает эффективную защиту прав людей с инвалидностью. Внутригосударственные механизмы защиты (административный и судебный способы) не акцентированы, не сфокусированы исключительно на защите прав личности. Следовательно, целесообразно не только модернизировать существующие механизмы защиты, устранить барьеры, но и создать институт омбудсмана, защищающий права людей с инвалидностью. В статье на основе анализа ряда определений института омбудсмана формулируется авторская дефиниция института, опирающаяся на его сущностные характеристики. Автор формулирует и отвечает на два исследовательских вопроса: «Какой должен быть омбудсмановский план для Беларуси?», «Какова концепция института омбудсмана Беларуси?». Статья посвящена обоснованию и разработке концепции специализированного института омбудсмана, который будет объединять четыре направления деятельности: права людей с инвалидностью; право на свободу религиозных убеждений; права детей; ограничения в реализации прав, обусловленные возрастом. Автор указывает на необходимость ратификации Республикой Беларусь Факультативного протокола к Конвенции ООН по правам инвалидов, что позволит людям с инвалидностью реализовать единственный доступный международный специализированный механизм по защите своих прав.

Ключевые слова: права людей с инвалидностью, национальные механизмы защиты, административный способ, судебный способ, институт омбудсмана.

Конституция Республики Беларусь признала права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, подлежащей защите со стороны государства, закрепила порядок защиты. Несмотря на положительные процессы, происходящие в гуманитарной сфере, необходимо констатировать наличие направлений совершенствования внутригосударственного механизма защиты прав и свобод человека, особенно такой уязвимой группы, как люди с инвалидностью.

Численность людей с инвалидностью в Республике Беларусь, получающих пенсию в органах по труду, занятости и социальной защите, по состоянию на конец 2018 года составляет 568 032 человека[1] или 5,98 % населения (численность населения республики на 19.02.2019 года – 9 501 267 человек[2]).

В Беларуси доступны следующие внутригосударственные механизмы защиты прав людей с инвалидностью. Это – несудебный, или, так называемый, административный способ защиты (административная жалоба, то есть обращения к государственным органам и должностным лицам; прокурорский надзор), и судебный порядок (Конституционный Суд Республики Беларусь и суды общей юрисдикции).

Статья 60 Конституции Республики Беларусь гарантирует защиту прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом. Применительно к людям с инвалидностью закреплены нормы, содействующие им в получении доступа к правосудию. В частности, Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. №334-3 «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» закрепляет в некоторых случаях оказание юридической помощи людям с инвалидностью на безвозмездной основе (ст.28), при обращении в суд и нотариат предусмотрено снижение государственной пошлины. В то же время, необходимо констатировать наличие барьеров в доступе к правосудию (ст.13 Конвенции ООН о правах инвалидов) людей с инвалидностью и нарушение равенства перед законом (ст.12 Конвенции ООН о правах инвалидов): отсутствие пандусов у зданий судов; возможности передвигаться по заданию суда; специального оборудования для лиц с нарушением слуха и речи; услуги жестового перевода языка предоставляются в ограниченном количестве часов в год и др.

Требует решения и вопрос защиты прав и свобод граждан непосредственно в Конституционном Суде Республики Беларусь, необходим переход от косвенного (опосредованного) обращения, то есть в порядке преюдициального производства, к прямому,

что является особенно актуальным для такой уязвимой категории населения, как люди с инвалидностью.

Порядок реализации административного способа защиты прав и свобод людей с инвалидностью регламентируется Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» и, также как и судебный порядок, сопряжен с наличием ряда барьеров на пути к реализации: доступ к должностным лицам государственных органов; к информации, размещаемой на уровне глаз физически здорового человека или на сайтах, технически не приспособленных адаптировать информацию для слабовидящих людей; непригодность зданий государственных органов; отсутствие в государственных органах лиц, владеющих языком жестов и др.

Кроме того, внутригосударственные механизмы защиты не акцентированы, не сфокусированы исключительно на защите прав личности. Следовательно, целесообразно не только модернизировать существующие методы, устранить барьеры, но и создать новый институт, гарантирующий и защищающий права личности. Приоритетной целью правового института омбудсмана является гарантирование и защита индивидуальной правовой сферы. Последнее подтверждает отличие института от классических правовых средств защиты прав человека.

Представляется целесообразным выделить два слагаемых эффективного создания и функционирования института омбудсмана – это понимание его социально-правовой сущности, через призму анализа его сущностных характеристик, и наличие детально-разработанной концепции института. Существенный вклад в разработку теоретических основ института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь внесли труды таких белорусских ученых, как Г.А. Василевича, В.А. Брилёвой, С.Ю. Артемьева, Ю. Кулаковского и других. Исследованию института омбудсмана посвящены работы российских ученых В.В. Бойцовой, В.П. Лукина, В.А. Мальцева, А. Павловской-Даневой, В.А. Туманова, А.Ю. Сунгурова, Н.Ю. Хамановой, Т.М. Чапурки, А.П. Фокова и других.

Опыт функционирования института омбудсмана в зарубежных странах доказал эффективность в защите прав, не получивших юридическое текстуальное закрепление, например, права на «хорошее управление», права на справедливое, беспристрастное, вежливое отношение со стороны государственных органов и их должностных лиц. Возникает необходимость в дополнении системы юридических средств защиты прав и свобод человека и гражданина институтом омбудсмана, осуществляющим контроль над деятельностью органов государственного управления с целью защиты прав личности от незаконных действий государственных органов, должностных лиц. Дополнение внутригосударственного механизма защиты прав человека новым институтом, требует конкретизации понятия «омбудсман» и осмысления его сущностных черт.

На основе анализа сущностных характеристик института омбудсмана, можно следующим образом сформулировать определение данного института: **омбудсман** – это независимое публичное должностное лицо, которое является субсидиарным деполитизированным организационно-правовым средством защиты прав человека, не обладающее правом принимать императивные решения, имеющие силу юрисдикционного акта, уполномоченное осуществлять контроль над органами государственной власти и разрешать жалобы от пострадавших лиц на государственные органы и их должностных лиц [3, с.14].

Представляется, что предложенное уточненное определение омбудсмана правильно отражает его сущностные характеристики и двойную роль: с одной стороны, защиту прав человека, в том числе прав людей с инвалидностью, от незаконных и безнравственных действий государственных органов и должностных лиц, с другой – контроль над деятельностью публичной власти с целью её улучшения.

Представляется, что для Беларуси оправданным является создание специализированных омбудсманов. Так, на основе анализа статуса Национальной комиссии по правам ребенка (далее – Комиссии), можно констатировать одинаковые функции у Комиссии и омбудсмана. Так, основной задачей деятельности Комиссии Указ Президента Республики Беларусь от 16 ноября 2006 г. № 675 «О Национальной комиссии по правам ребенка», утвердивший Положение, указывает контроль за соблюдением прав и законных интересов детей, закрепленных в Конвенции о правах ребенка, Законе Республики Беларусь «О правах ребенка» и иных нормативных правовых актах (п.2.1); инициирование и участие в разработке актов законодательства по вопросам реализации прав и защиты законных интересов детей (п.2.5) и др.

Таким образом, представляет интерес исследование специализированных омбудсманов Швеции, например, омбудсмана в сфере дискриминации (1980г.) и омбудсмана, выступающего против этнической дискриминации (1986г.). Несколько лет назад эти омбудсмены были объединены. На сегодняшний день в Швеции функционирует только специализированный институт, что является фактическим примером национального плана, в котором осуществляет деятельность только специализированный омбудсман.

Омбудсмены в Швеции имеют огромное влияние, но очень редко выступают в качестве обвинителя. Омбудсмены не делают национальных расследований или открытых слушание дела, общественной экспертизы. Сайт Шведского омбудсмана в сфере дискриминации содержит обширный понятийный аппарат: определения, формы дискриминации, направления дискриминации, сферы в которых она возможна и многое другое. Сайт Национальной комиссии по правам ребенка содержит только график приема должностных лиц и мероприятия с детьми, например конкурсы рисунков или праздники.

Упрощенное описание дискриминации в соответствии с Законом о дискриминации Швеции означает, что кто-то находится в неблагоприятном положении. Недостаток или нарушение также должны быть связаны с любым из семи оснований дискриминации: пол; гендерная идентичность или выражение; этническая принадлежность; религиозные или иные убеждения; инвалидность; сексуальная ориентация; возраст[4]. Таким образом, в Швеции деятельность одного специализированного омбудсмана охватывает 7 направлений или объединяет семь специализированных омбудсманов.

Применительно к Республике Беларусь – это могут быть следующие направления: права людей с инвалидностью; право на свободу религиозных убеждений; права детей; ограничения в реализации прав, обусловленные возрастом.

Таким образом, можно следующим образом ответить на исследовательский вопрос: Какой должен быть омбудсмановский план для Беларуси? Это Специализированный омбудсман, который будет объединять четыре направления деятельности. Его можно назвать Дискриминационный Омбудсман, как в Швеции, или Омбудсман по защите социально уязвимых слоев населения.

Ответом на второй исследовательский вопрос: Какова концепция института омбудсмана Беларуси? Выступает следующая концепция Специализированного омбудсмана Беларуси:

- *организационная форма деятельности Омбудсмана* – специализированный институт, функционирующий на республиканском уровне;

- *правительственный тип* института омбудсмана;

- предоставление *права обращения* к Омбудсману: гражданам Республики Беларусь, иностранным гражданам, лицам без гражданства, организациям граждан через уполномоченных представителей этих организаций;

- *доступ* к Омбудсману не должен ограничиваться условием, чтобы податель жалобы лично пострадал в результате действия или бездействия государственных органов и их должностных лиц; требованиями юридической обоснованности жалобы, оплаты государственной пошлины; жесткими процедурами предоставления жалобы;

- порядок обращения к Омбудсману обусловлен определенными *требованиями к жалобе*;

- *порядок поступления жалоб* в службу Омбудсмана: непосредственно от заинтересованных лиц и опосредованно, то есть через органы государственной власти;

- модель Омбудсмана, *предпринимающего действия* не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе;

- *сфера компетенции* Омбудсмана распространяется на государственные органы, органы мест-

ного самоуправления, за исключением президентских структур, правительства, парламента;

- наличие в Республике Беларусь развернутой системы контрольных и надзорных органов, наделенных правом проведения проверок и инспекций, обуславливает модель омбудсмана, основным *методом деятельности* которого является проверка поступивших жалоб;

- распространенные формы реагирования Омбудсмана на нарушения прав человека – это предложения, рекомендации, доклады парламенту. Наряду с этими формами реагирования, необходимо предоставить Белорусскому Омбудсману право законодательной инициативы и право инициативы проверки соответствия нормативного акта конституции.

Следовательно, взаимодействие государства и гражданского общества невозможно без общих точек соприкосновения, которой должен стать институт омбудсмана. Особо остро нуждаются в таком механизме взаимодействия социально уязвимые группы населения, в том числе люди с инвалидностью.

В заключение необходимо отметить, что Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека не предусматривает специальных норм, направленных на защиту людей с инвалидностью, не создает действенного механизма контроля её исполнения, в отличие от аналогичного Европейского международно-правового документа. Некоторые авторы указывают на то, что Комиссия по правам человека СНГ не приступила к работе (Чертов А.А.[5], Искакова Г.А.[6]). Согласно Положению о ее деятельности принимаемые решения обладают рекомендательным характером. Представляется целесообразным придание заключениям Комиссии обязательного статуса или создание регионального судебного органа с обязательными к исполнению решениями.

Необходима ратификация Республикой Беларусь Факультативного протокола к Конвенции по правам инвалидов, что позволит людям с инвалидностью реализовать единственный доступный международный специализированный механизм по защите прав людей с инвалидностью, то есть подавать индивидуальные жалобы на нарушения прав в Комитет по правам инвалидов.

Таким образом, анализ внутрисударственных механизмов защиты прав людей с инвалидностью подтверждает необходимость не только модернизации существующих методов, устранения барьеров, но и создания в Республике Беларусь института специализированного Омбудсмана социально уязвимых категорий населения, который будет объединять четыре направления деятельности и в построении опираться на детально разработанную концепцию.

Библиографический список

1. Численность инвалидов, получающих пенсию в органах по труду, занятости и социальной защите, по состоянию на 01.11.2018 // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/ru/chislivn>. – Дата доступа: 19.02.2019.
2. Численность населения Республики Беларусь на 19.02.2019 // Countrymeters. – Режим доступа: <https://countrymeters.info/ru/Belarus>. – Дата доступа: 19.02.2019.
3. Брилёва, В.А. Теоретическая модель омбудсмана Республики Беларусь [Текст] / В.А. Брилёва // Право в современном мире: состояние и вектор развития: Материалы VII Международной научно-практической конференции, 7 декабря 2017 г., Уральский институт управления, г. Екатеринбург, 2018. – С.14-16.
4. Сайт Омбудсмана Швеции в сфере дискриминации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.do.se>. – Дата доступа: 10.12.2018.
5. Чертов, А.А. Европейский Суд по правам человека и развитие международного права прав человека [Электронный ресурс] // Библиотека диссертаций. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/pravo-evropu>. – Дата доступа: 19.12.2018.
6. Исакова, Г.А. Политология прав человека: учебное пособие [Электронный ресурс] // Национальные учреждения по защите прав человека в национальных государствах. – Режим доступа: <https://all-politologija.ru>. – Дата доступа: 18.12.2018.

Сведения об авторе:

Брилёва Вероника Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета УО «Гомельский государственный университет им. Ф.Скорины», (2460003, Республика Беларусь, г. Гомель, ул. Советская, 102), e-mail: brivero@tut.by.

Статья поступила в редакцию 19.02.2019 г.