

**НАЦИОНАЛЬНАЯ МОНИТОРИНГОВАЯ ПАЛАТА ПО ПРАВАМ ЛЮДЕЙ С
ИНВАЛИДНОСТЬЮ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН КАК
ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ МОНИТОРИНГА ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ В РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН**

(Ляззат Калтаева, председатель ОО «Ассоциация женщин с инвалидностью «Шырак»)

В 2015 году Казахстан ратифицировал Конвенцию о правах инвалидов (далее – Конвенция).

Согласно статье 33 Конвенции государства-участники обязаны создавать специальные механизмы для осуществления и мониторинга прав женщин-инвалидов, мужчин-инвалидов и детей-инвалидов на национальном уровне.

В ходе реализации первого этапа (2012-2013 годы) Плана мероприятий по обеспечению прав и улучшению качества жизни инвалидов в Республике Казахстан (далее – первый этап) проведена масштабная работа по разработке законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты прав инвалидов», оценке доступности инвалидам объектов социальной инфраструктуры, информационной пропаганде проблем инвалидности.

По инициативе Министерства вопросы реализации прав инвалидов рассматривались на заседаниях Правительства и Парламента Республики Казахстан. Особое внимание созданию инклюзивного общества, формированию безбарьерной среды и социализации лиц с инвалидностью уделено в Послании Главы государства от 17 января 2014 года «Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее».

В процесс формирования и мониторинга реализации государственной политики в области социальной защиты инвалидов вовлекается гражданское общество в лице неправительственных организаций лиц с ограниченными возможностями. В стране создан и осуществляет деятельность Координационный совет в области социальной защиты инвалидов при Правительстве Республики Казахстан, из 30 членов которого 16 являются лидерами общественных объединений инвалидов. Аналогичные консультативно-совещательные органы образованы на местах.

Во всех регионах в рамках первого этапа введена общественная должность советника акима области по вопросам инвалидности. На центральном уровне аналогичные консультанты есть у Министров труда и социальной защиты населения, здравоохранения.

Таким образом, в Республике Казахстан имеются все предпосылки для формирования эффективного национального механизма мониторинга соблюдения Конвенции о правах инвалидов.

Защита и продвижение прав человека не могут быть эффективными без систематического мониторинга и оценки ситуации в той или иной области исследуемого вопроса. Отслеживание ситуации необходимо в целях своевременного выявления и реагирования на возникшие вызовы, «сверки» де-юре и де-факто ситуации и для обеспечения достижения поставленных целей и задач. Очевидно, что мониторинг важен для правозащитной деятельности. Он необходим для внутреннего пользования и для международных структур, которым Казахстан представляет регулярные отчеты по выполнению обязательств международных договоров в области прав человека. Большинство международных договоров предусматривает необходимость внедрения государством механизмов реализации и мониторинга исполнения договоров. В зависимости от того, насколько этот механизм изначально будет правильно построен с учетом национального контекста и имеющегося апробированного опыта, будет зависеть насколько быстро и качественно страна сможет достичь поставленных целей и задач в данном направлении. Помимо этого, в разрезе мониторинга видится очень важным разработка специальных индикаторов в Казахстане (*с учетом лучшего международного опыта и национальной специфики*) по каждому исследуемому вопросу, которые позволили бы *обеспечить высокое качество мониторинга*. Для того, чтобы найти наиболее действенный и оптимальный вариант, видится необходимым подробно проанализировать мониторинговые институты/платформы, функционирующие в стране и форматы их работы.

Во всех международных договорах о правах человека обязательство об осуществлении тесно связано с **элементом мониторинга**. Мониторинг договоров о правах человека необходим для того, чтобы проанализировать, приняты ли и **применяются ли меры** в целях осуществления договора, а также для **оценки их результатов и соответственно отслеживания хода осуществления**. Механизмы мониторинга способствуют повышению подотчетности и в долгосрочном плане повышают способность участников договоров выполнять взятые обязательства.

Конвенция предусматривает *международный и национальный мониторинг*.

На международном уровне Конвенция предусматривает осуществление мониторинга в рамках трех процедур. Во-первых, в Конвенции на тех же основаниях, что и в других договорах о правах человека, прописана процедура представления докладов. Государства и организации региональной интеграции, являющиеся сторонами Конвенции, обязуются периодически представлять доклады о мерах, принятых для осуществления ими своих обязательств по Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этом отношении. Эти доклады рассматриваются международным комитетом независимых экспертов, а именно **Комитетом по правам инвалидов**. Этому комитету поручено рассматривать доклады участников Конвенции и выносить для них предложения и рекомендации в отношении более эффективного осуществления Конвенции. Кроме того, мониторинг осуществляется в **рамках процедуры индивидуальных сообщений и процедуры расследования**. Обе эти процедуры применяются при условии ратификации Факультативного протокола к Конвенции

На национальном уровне государства-участники в соответствии со статьей 33 Конвенции должны создать структуру, на которую возложены задачи по *осуществлению и мониторингу Конвенции*. Включение нормы с детальным описанием национальных структур осуществления и мониторинга и их функций на национальном уровне не имеет прецедента в практике договоров о правах человека, за исключением в определенной мере Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, согласно которому завершившие процесс ратификации государства должны создать национальный превентивный механизм. В Конвенции функции осуществления и мониторинга разделены, и ответственность **за них возлагается на различные инстанции**. Конвенция разграничивает осуществление Конвенции и защиту, поощрение и мониторинг ее осуществления. Если за осуществление отвечают правительства, то для защиты, поощрения и мониторинга нужно, чтобы на первый план вышли национальные органы, созданные в соответствии с Парижскими принципами, и чтобы обеспечивалось участие людей с инвалидностью и представляющих их организаций. В соответствии с Конвенцией **какой-либо один орган не должен наделяться этими двумя функциями**.

Можно отметить, исходя из проведенного анализа, Конвенция ООН о правах инвалидов является уникальной в плане обязательств по созданию целостной мониторинговой системы. Эта мониторинговая система должна легко встроиться в существующую национальную систему. Исторически в Казахстане сложилось так, что государство всегда уделяло повышенное внимание и делало приоритетными вопросы инвалидности, особенно с начала 2000-х годов. Как показывают наиболее яркие примеры успешных мониторинговых

механизмов, все они пользуются прямой поддержкой руководства стран, напрямую подотчетны Президенту страны. В связи с этим, в Казахстане необходимо создать структуру, в частности, **Национальную мониторинговую палату по правам людей с инвалидностью при Президенте Республики Казахстан (НМП РК)**, на которую будут возложены задачи по осуществлению и мониторингу Конвенции (будет обеспечена реализация п.1 и п.2 статьи 33 Конвенции). Данный орган будет на постоянной основе осуществлять свою деятельность в формате Секретариата, состоящего из 5 постоянных штатных единиц. Деятельность НМП РК должна четко соответствовать Парижским принципам, соответственно быть сформирована на основе *отдельного закона*, где четко регламентирован мандат и полномочия (гарантии независимости, возможность самостоятельно планировать бюджет и т.д.), функции и другие вопросы работы данного органа. Так, в своем отчете, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека подчеркивает *«...создание структуры / ключевого органа и наделение его мандатом должно происходить через правовые базы. Мандат должен четко отвечать потребности в сплоченной и скоординированной работе в области инвалидности внутри правительства, должен предусматривать адекватные человеческие и финансовые ресурсы для этого...»*. Технический персонал и ресурсы необходимы НМП РК, чтобы вести целенаправленную поступательную работу в данном направлении, осуществляя координирующие, направляющие и контролирующие функции на местном, региональном и национальном уровнях. Постоянные штатные единицы в количестве 5 человек – это команда управленцев, возглавляемая председателем, которая будет ответственна за страновое координирование вопросов имплементации и мониторинга Конвенции (**общий куратор**). Вновь созданная структура НМП РК должна придерживаться принципов транспарентности и открытости: создать свой веб-сайт, вести онлайн рубрику «вопросы-ответы», регулярно обновлять информацию на веб-сайте, выпускать годовой программный и финансовый отчеты, отвечать на письма и запросы людей, вести «горячую линию». Среди основных **функций** НМП РК будет:

-повышение осведомленности, разъяснение положений Конвенции ООН о правах инвалидов среди государственных служащих и в обществе;

-разработка Плана действий по имплементации Конвенции в партнерстве с другими релевантными государственными органами и дальнейшее его координирование;

-разрабатывать четко продуманный бюджет по реализации Плана действий, исходя из реальных потребностей; получать одобрение от Президента на его реализацию;

-подготавливать и предоставлять ежегодные отчеты Президенту РК о ходе выполненной работы и достигнутых результатах;

-подготавливать и предоставлять отчеты в международные структуры касательно части выполнения обязательств Казахстаном в области соблюдения прав людей с инвалидностью;

-быть ключевым лицом в установлении и поддержании контактов с организациями людей с инвалидностью, вовлекать их в деятельность по данному направлению;

-осуществлять регулярный мониторинг реализации положений Конвенции согласно установленной процедуре;

-осуществлять деятельность в целях поддержки правого подхода и продвижения новой парадигмы, на которых зиждиться Конвенция, путем проведения исследований, семинаров с привлечением различных экспертов и т.д.

В то же время видится целесообразным и обоснованным создание **ведомственных кураторов** / контактных лиц в составе каждого министерства страны (12 ведомственных кураторов / штатных единиц), которые будут подотчетны общему куратору (в своей деятельности и получать заработную плату из бюджета НМП РК). Часть ведомственных кураторов появится из числа Советников по вопросам инвалидности, которые уже назначены при некоторых министерствах, остальные будут отобраны на конкурсной основе, исходя из критериев имеющегося опыта, профессионализма, наличия инвалидности и компетенции в вопросах прав людей с инвалидностью. Ведомственные кураторы будут ответственны за вопросы прав людей с инвалидностью в контексте ключевой деятельности/миссии министерства, за эффективную межведомственную координацию и постоянное взаимодействие с общим куратором, т.е. Секретариатом НМП РК. Это обеспечит своевременное качественное разрешение любых вопросов, связанной с реализацией положений Конвенции и национальных законов, позволит комплексно решать возникшие вопросы и эффективно отслеживать реализацию Конвенции. Появление ведомственных кураторов будет рассматриваться как ноу-хау и инновация передового государственного управления, т.к. как будет использована технология *«leading by example»*, заключающаяся в том, что государство посылает открытый однозначный сигнал всему обществу, трудоустраивая на столь серьезных постах людей с инвалидностью. В то же время будет обеспечено автоматическое выполнение 3 пункта статьи 33 по вовлечение людей с инвалидностью и организаций людей с инвалидностью / гражданское общество в непосредственное выполнение и мониторинг Конвенции ООН о правах инвалидов. Важно

также не забывать, что ряд тренинговых программ потребуется для вновь назначенных ведомственных кураторов для усиления потенциала и успешной реализации возложенных функций. В этой связи, потребуется техническая поддержка со стороны международных агентств и структур, которые уже обладают подобной экспертизой. В то же время важно подчеркнуть, что ведомственные кураторы должны сохранять некоторую независимость и автономию, с тем, чтобы могли объективно и без давления осуществлять свои функции. Поэтому они фактически будут работать в министерствах, в то же время их работодателем будет НМП РК.

Диалоговой площадкой, где будут обсуждаться и решаться актуальные вопросы соблюдения прав людей с инвалидностью останется уже созданный в стране **Координационный совет в области социальной защиты инвалидов при Правительстве Республики Казахстан**. С одним лишь изменением – повышением статуса данного совещательного органа, в котором будет обязательным участие представителей всех министерств на уровне не менее вице-министров. Эта мера позволит значительно улучшить межведомственное взаимодействие, и как следствие, обеспечит своевременное разрешение ряда вопросов, связанных с реализацией прав людей с инвалидностью и мониторингом Конвенции.

Члены Секретариата и ведомственные кураторы должны **иметь полномочия и возможность проводить визиты, выезжать** в те места по стране, где есть основания предполагать, что происходит нарушение прав людей с инвалидностью с тем, чтобы проверить ситуацию и способствовать ее разрешению (если имеется).

НМП РК будет строить свою работу на основе 5 принципов в области мониторинга, которые успешно апробированы другими странами (*см. выше*). Отдельной задачей НМП РК будет **внедрение индикаторов мониторинга Конвенции, сбор, обработка и систематизация информации по индикаторам**. В этом НМП РК будут помогать ведомственные кураторы на уровне министерств, а также заместители акимов по социальным вопросам на региональном и местных уровнях. В круг обязанностей **заместителей акимов по социальным вопросам** будет добавлена деятельность по сбору и предоставлению информации согласно разработанным индикаторам на ежеквартальной основе НМП РК. В свою очередь, при проведении визитов на места и в любое время, НМП РК вправе запросить от заместителей акимов по социальным вопросам информацию касательно реализации прав людей с инвалидностью на местах.