

Грамадскае аб'яднанне
«БЕЛАРУСКАЯ АСАЦЫЯЦЫЯ ДАПАМОГІ
ДЗЕЦЯМ-ІНВАЛІДАМ
І МАЛАДЫМ ІНВАЛІДАМ»

вул. Д. Сердзіча, 9, 220082, г. Мінск
Тэл./факс: +375 17 365-03-88, 259-73-90
Е-mail: info@belapdi.org <http://www.belapdi.org>

Р/р № BY51BELB30150035750210226000 у беларускіх рублях
Д/р № BY50BELB31350035750280226000 у беларускіх рублях
Д/р № BY52BELB31350035750020226000 у далярах ЗША
Д/р № BY51BELB31350035750150226000 у Еўра
ААТ «Банк БелВЭБ», код BELBY2X
УНП 100777852 АКПА 37312697



Общественное объединение
«БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ
ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ
И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ»

ул. Д. Сердича, 9, 220082, г. Минск
Тел/факс: +375 17 365-03-88, 256-73-90
Е-mail: info@belapdi.org <http://www.belapdi.org>

Р/с № BY51BELB30150035750210226000 в белорусских рублях
Б/с № BY50BELB31350035750280226000 в белорусских рублях
Б/с № BY52BELB31350035750020226000 в долларах США
Б/с № BY51BELB31350035750150226000 в Евро
ОАО «Банк БелВЭБ», код BELBY2X
УНП 100777852 ОКПО 37312697

4.12.2017 № _____
На 4-2-30/2859 от 9.10.2017

Министерство труда и социальной защиты
Республики Беларусь

О наполнении проекта Закона

В ответ на поступившее обращение Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 9 октября 2017 года за номером 4-2-30/2859 ОО «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам» (далее ОО «БелАПДІиМІ») вносит следующие предложения по изменению действующего законодательства в целях обеспечения равенства прав людей с инвалидностью и защиты их от дискриминации:

Дискриминация по признаку инвалидности

- 1) Закрепление в рамках отдельной статьи (статьи 4.1) Закона Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-ХІІ "О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь" понятия «дискриминации по признаку инвалидности» в полном соответствии с Конвенцией;

Согласно ст. 2 Конвенции ООН о правах людей с инвалидностью «дискриминацией по признаку инвалидности» является любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. **Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении».**

Поскольку законодательство Республики Беларусь в настоящий момент не содержит **определения возможных форм дискриминации** целесообразно в рамках предлагаемой статьи конкретизировать, что:

«Дискриминация по признаку инвалидности включает в себя прямую, косвенную дискриминацию, а также дискриминацию посредством оскорбления действием (притеснение). **Прямая дискриминация** означает действие или бездействие, в результате которых к лицу с инвалидностью относятся менее благоприятно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичном положении. **Косвенная дискриминация** предполагает закрепление **формально нейтральных** правовых норм, критериев оценки, правил, требований или практики, в результате которых лицо с инвалидностью оказывается в особенно невыгодном положении по сравнению с другими лицами, при условии, что такие нормы, правила, требования, критерии или практика не оправданы законными целями, а средства их достижения не являются необходимыми. **Оскорбление действием/притеснение** (англ. Harassment) нежелательное поведение в отношении лица с инвалидностью с целью посягательства на достоинство личности, создания запугивающей, враждебной, оскорбительной, унижительной или обидной обстановки, либо повлекшее подобные последствия. **Отказ в предоставлении разумного приспособления** – непроизведение необходимых и подходящих модификаций и коррективов в целях обеспечения реализации лицами с инвалидностью всех прав и свобод человека наравне с другими, за

исключением случаев, когда такие модификации и коррективы являются несоразмерным или неоправданным бременем». Предложенные формы дискриминации полностью соотносятся с зарубежной практикой и получили отражение в действующем законодательстве ЕС.¹ Более того, понятия прямой, косвенной дискриминации и **притеснения** закреплены в ст. 1 Закона Украины от 6 сентября 2012 года №5207-VI *О принципах предотвращения и противодействия дискриминации в Украине*.

Анализ зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что эффективность рассматриваемых положений будет зависеть от упрощения процедуры обжалования актов дискриминации и изъятия существующих дискриминационных норм из законодательства Республики Беларусь, а потому соответствующие изменения необходимо внести в иные нормативно-правовые акты, в частности:

1.1. В Гражданско-процессуальном кодексе (в ст. 179, 179¹) необходимо закрепить, что в делах о дискриминации бремя доказывания отсутствия дискриминационного отношения возлагается на ответчика.

Указанный подход разделяет законодательная² и судебная³ практика Европейского союза.

1.2. В Особенной части Налогового кодекса предусмотреть освобождение лиц с инвалидностью от уплаты государственной пошлины за рассмотрение дел, вытекающих из актов дискриминации.

1.3. Установить административную ответственность организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц за нарушение запрета дискриминации по признаку инвалидности.

1.4. В Гражданском кодексе и Законе о социальной защите инвалидов закрепить право лица с инвалидностью на возмещение материального ущерба и морального ущерба, нанесенных ему в результате актов дискриминации.

1.4. Изъять ряд дискриминационных норм и упразднить несколько подзаконных актов, в частности:

1.4.1. Упразднить Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 22.12.2011 N 128 «Об определении медицинских показаний и противопоказаний для получения образования», согласно которому к категории учащихся, направляемых в специальные, коррекционные образовательные учреждения, относятся практически все дети с инвалидностью, которым необходимо создание специальных условий для обучения, что препятствует реализации их права на инклюзивное образование.

1.4.2. Обратить внимание, что в силу статьи 376 Гражданско-процессуального кодекса РБ дело о признании гражданина вновь дееспособным может быть инициировано только по заявлению опекуна, членов семьи, а в случае их отсутствия - близких родственников, прокурора, органа опеки и попечительства, психиатрической (психоневрологической) организации здравоохранения, **но не самим лицом**. Такая практика неоднократно подвергалась критике и была признана Страсбургским судом не соответствующей Европейской конвенции по правам человека и международным стандартам в делах «Ракевич против России»,⁴ «Штукатуров против России»,⁵ в связи с чем, должна быть упразднена и в Республике Беларусь.

Более того, в настоящий момент в Российской Федерации ст. 4 Проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан», принятого в первом чтении в Государственной думе, предусматривается, что:

¹ Директива 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года; Equality Act 2010 UK

² Директиве Совета Европейского Союза № 97/80/ЕС, Директива 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года

³ ECJ, 13 May 1986, Case 170/84, *Bilka – Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz* [1986] ECR 1607.

⁴ ЕСПЧ № 58973/00, Ракевич против России, Постановление суда, Страсбург, 28 октября 2003 года, п.п. 44-46

⁵ ЕСПЧ № 44009/05, "Штукатуров (Shtukaturov) против Российской Федерации", Постановление Суда, Страсбург, 27 марта 2008 г., п.п. 141-143

«В случаях, предусмотренных пунктом 3 статьи 29 Гражданского кодекса Российской Федерации, **суд по заявлению гражданина, признанного недееспособным, или представителя, выбранного таким гражданином,** опекуна, члена семьи, медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь, или стационарного учреждения социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, органа опеки и попечительства с учетом заключения комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы принимает **решение о признании его дееспособным или об ограничении его дееспособности**».

Считаем, что аналогичные положения следует законодательно закрепить и в Республике Беларусь.

Нормы, касающиеся инклюзивного образования людей с инвалидностью

- 1) Закрепление в ст. 14 Закона Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-XII "О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь" **права на инклюзивное образование;**

Согласно п. 63 (i) Замечания общего порядка Комитета по правам людей с инвалидностью № 4 (2016), необходимо **«включить во все законодательные акты, которые могут оказывать влияние на инклюзивное образование, четкое положение о том, что инклюзивность является конкретной целью»**.⁶

При этом необходимо обозначить, что доступность и инклюзивность в учреждениях образования должна касаться **не только самого образовательного процесса, но и участия учащихся с инвалидностью наравне с другими в играх, в проведении досуга и отдыха и в спортивных мероприятиях в рамках школьной системы и внешкольных мероприятий, в том числе в иной образовательной среде** (п. 30 Замечания общего порядка № 4). В рамках образовательной среды должны приниматься надлежащие меры по обеспечению лицам с инвалидностью возможностей получать доступ к культурной жизни и развивать и использовать свой творческий, художественный и интеллектуальный потенциал не только для своего блага, но и ради обогащения всего общества.⁷

Таким образом, предлагаем ст. 14 Закона Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-XII "О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь" изложить в следующей редакции:

«Лицам с инвалидностью в соответствии с законодательными актами гарантируется право на получение инклюзивного основного, дополнительного и специального образования с учетом их индивидуальных потребностей.

Инклюзивность в учреждениях образования гарантируется не только в рамках образовательного процесса, но и при организации досуговых, культурных, спортивных и иных мероприятий, а также при организации мероприятий вне учреждения образования.

При зачислении в учреждения, обеспечивающие получение профессионально-технического, среднего специального и высшего образования, лицам с инвалидностью предоставляются льготы, предусмотренные законодательными актами».

ОО «БелАПДИиМИ» также обращает внимание на то, что Закон от 11.11.1991 N 1224-XII «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» хоть и распространяет свое действие на всех лиц с инвалидностью, все же более ориентирован на защиту людей с физическими нарушениями, о чем свидетельствует предоставление дополнительных гарантий в Законе, в частности, лицам с нарушениями слуха и зрения (Глава 3, ст. 17, ст. 18, ст. 30). В то же время международная практика и опыт, напротив, свидетельствуют о необходимости создания специальных условий и обеспечения особой защиты прав людей с устойчивыми психическими

⁶ CRPD/C/GC/4 Замечание общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, п. 63

⁷ Замечание общего порядка № 17 (2013) о праве ребенка на отдых, досуг, участие в играх, развлекательных мероприятиях, культурной жизни и праве заниматься искусством

или интеллектуальными нарушениями, как наиболее уязвимой и менее защищенной группы лиц с инвалидностью.

В связи с чем предлагаем закрепить в рамках отдельной статьи Закона о социальной защите инвалидов положение, согласно которому:

«Учащимся с интеллектуальными нарушениями должны предоставляться конкретные, воспринимаемые зрительно/визуальные и удобочитаемые учебно-методические материалы в безопасной, спокойной и упорядоченной образовательной среде с уделением внимания развитию способностей, **которые помогут учащимся лучше всего подготовиться к самостоятельной жизни и профессиональной деятельности**».⁸

- 2) Внедрение института сопровождения учащихся с инвалидностью в учреждениях образования. Законодательное закрепление услуги персонального ассистента учащегося с инвалидностью;

Изложить ст. 15 Закона Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-XII "О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь" в следующей редакции:

«Инвалидам с особенностями психофизического развития при получении основного, дополнительного и специального образования создаются специальные условия для получения образования с учетом особенностей их психофизического развития и оказывается необходимая коррекционно-педагогическая помощь.

Под специальными условиями для получения образования учащимися с особенностями психофизического развития в настоящем законе понимаются условия обучения, воспитания и развития таких учащихся, включающие в себя использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, **предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего учащимся необходимую помощь**, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, обеспечение доступа в здания организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ учащимися с особенностями психофизического развития».⁹

Предложение соотносится с п. 33 Замечания общего порядка Комитета по правам людей с инвалидностью № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, согласно которому «конкретная поддержка, которая требуется отдельным учащимся включает предоставление ассистивных компенсирующих устройств, подготовку специальных учебных материалов с использованием альтернативных/доступных форматов, методов и средств общения, приспособлений, облегчающих общение, а также ассистивных и информационных технологий. Поддержка может также заключаться в предоставлении услуг **квалифицированных ассистентов, оказывающих помощь в усвоении учебного материала и работающих либо с группой учащихся, либо на индивидуальной основе, в зависимости от потребностей учащихся**».¹⁰

Таким образом, учащиеся с инвалидностью получают новую форму поддержки - услугу помощника в учебных заведениях. Услуги ассистента должны включать в себя сопровождение при проезде к учреждению образования, помощь в осуществление насущных потребностей (личная гигиена, помощь во время еды, надевание или снятие одежды) общение с учителем, конспектирование лекций и уроков или иная помощь во время процесса обучения, организация рабочего места учащегося в зависимости от его индивидуальных потребностей, взаимодействие со сверстниками и другими людьми в учебном заведении (например, во время перерывов и факультативов, во время групп продленного дня и т.д.).

⁸ CRPD/C/GC/4 Замечание общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, п. 35 (f)

⁹ Предложение согласуется с практикой стран СНГ, в частности с ч.3. ст. 79 Федерального закон "Об образовании в Российской Федерации" N 273-ФЗ

¹⁰ CRPD/C/GC/4 Замечание общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, п.33

Объем услуг ассистента может варьироваться от индивидуальных потребностей учащегося с инвалидностью, но достигать до 40 часов в неделю.¹¹

- 3) Организация реабилитационных мероприятий для учащихся с инвалидностью во время предусмотренных перерывов в процессе обучения;

Учреждения образования должны быть оснащены необходимыми средствами реабилитации, позволяющими человеку с физическими ограничениями (в том числе в инвалидной коляске) во время перерывов принять положение стоя, лежа, выполнить ряд упражнений, снимающих напряжение в мышцах, суставах и т.д., что позволит им лучше усваивать материал учебной программы.

В связи с чем предлагаем дополнить статью 16 Закона Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-XII "О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь" нормой, предусматривающей, что организация образовательного процесса для людей с инвалидностью включает в себя реабилитационные мероприятия для учащихся с инвалидностью во время предусмотренных перерывов в процессе обучения.

Расширение возможностей лиц с инвалидностью реализовать свое право на участие в культурной и спортивной жизни общества, проведении досуга

1) В связи с неготовностью исполнительной власти перейти к полной деинституализации, что позволило бы значительно расширить возможности лиц с инвалидностью полноценно участвовать в культурной и спортивной жизни общества, а также самостоятельно выбирать формы проведения досуга, обращаем внимание на важность постепенных мер в данном направлении. Одной из них может стать реформирование института опеки и попечительства и **законодательное закрепление возможности совместной опеки со стороны стационарного учреждения и близких родственников/ друзей над людьми с инвалидностью.**

Интернаты, исполняя функции опекуна (попечителя), не способны выявить и выразить интересы каждого своего подопечного. Гарантированные Конвенцией права, в т.ч. право на образование, право на участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятии спортом, базируются **на индивидуальных потребностях человека, определить которые у каждого воспитанника интернатных учреждений в условиях небольшого количества персонала крайне затруднительно, что ведет к злоупотреблениям и нарушениям международных стандартов.** Избежать затрат на расширение штата сотрудников и исправить «ситуацию с правами человека» в интернатах позволило бы привлечение к «совместной опеке» внешних опекунов (друзей, близких родственников, волонтеров из числа общественных объединений), которые в рамках возложенных на них обязанностей стремились бы защитить права и законные интересы подопечного, развить его способности понимать значение своих действий и руководить ими, обеспечить его профессиональное образование, досуг и т.д.

Институт «совместной опеки» в настоящий момент предусматривается Федеральным законом РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан», принятым в первом чтении в Государственной думе, что свидетельствует об актуальности данной новеллы и ее соответствии международному опыту. Указанный документ предусматривает, что:

«Функции опекуна или попечителя в отношении одного подопечного исходя из его интересов и в целях наилучшей и всесторонней реализации прав и обеспечения интересов подопечного **могут осуществляться несколькими опекунами или попечителями и (или) организациями....** В акте о назначении нескольких опекунов или попечителей и (или) о

¹¹ Аналогичный порядок правового регулирования закреплен правилами Кабинета министров № 695 „Порядок предоставления и финансирования услуги ассистента в учебном заведении” Латвии.

возложении функций опекуна или попечителя на организации и (или) об участии органа опеки и попечительства в исполнении таких функций в этом случае орган опеки и попечительства обязан:

- возложить на одного из исполнителей функций опекуна или попечителя исполнение всех прав и обязанностей опекуна или попечителя, а на остальных исполнителей - отдельные права и обязанности по представительству, защите прав и законных интересов подопечного, обеспечению его надлежащими условиями жизнедеятельности, уходом, по содействию в своевременном получении им медицинской помощи, по развитию (восстановлению) способности гражданина, ограниченного в дееспособности вследствие психического расстройства или признанного недееспособным, понимать значение своих действий или руководить ими, а в отношении несовершеннолетнего подопечного - также обязанности по его обучению и воспитанию».

Считаем, что внедрение института «распределенной опеки» в Республике Беларусь, основанное на опыте Российской Федерации, позволило бы также решить проблему «закрытости» стационарных учреждений и обеспечить функцию мониторинга положения граждан, нуждающихся в специализированном уходе и надзоре, став альтернативой Наблюдательным Советам в вопросе улучшения качества жизни людей с инвалидностью в интернатах.

2) Еще одним инструментом в достижении задачи деинституализации может стать законодательное закрепление института персонального ассистента.

Нормативными правовыми актами установлены услуги по сопровождению инвалидов и рассчитаны нормативы времени на оказание данных услуг. Однако на практике при обращении в ТЦСОН за услугами по сопровождению (например, ежедневное сопровождение в учреждение образования) инвалиды сталкиваются с проблемами нехватки социальных работников вследствие нормативов штатной численности. При этом сопровождение подразумевает под собой только доведение инвалида до места назначения и обратно.

Пунктом 8.5 Национального плана действий по реализации Конвенции ООН о правах людей с инвалидностью предусмотрено создание в Республике Беларусь института «персонального ассистента», в связи с чем просим учесть следующий зарубежный опыт и внести следующие изменения в Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2012 г. N 1218 «О некоторых вопросах оказания социальных услуг» и утвержденный им «Перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг государственных учреждений социального обслуживания с нормами и нормативами обеспеченности граждан этими услугами» (далее Перечень):

- 1) дополнить Перечень услугой персонального ассистента;
- 2) предусмотреть, что услугами персонального ассистента вправе воспользоваться лица с инвалидностью независимо от того относятся ли они к «одиноким» или «одиноким проживающим» инвалидам согласно действующему законодательству;
- 3) установить максимально возможный объем услуг персонального ассистента не менее 40 часов в неделю с возможностью регулировать количество часов в зависимости от **индивидуальных потребностей лица с инвалидностью**;
- 4) наделить лицо с инвалидностью (его опекуна) правом самостоятельно выбирать персонального ассистента из числа работников учреждений социального обслуживания, субъектов хозяйствования, членов семьи, близкого окружения или независимых физических лиц, у которых есть трудовой или личный опыт общения с лицом с инвалидностью вне зависимости от соответствия определенным квалификационным требованиям;
- 5) установить, что услугами персонального ассистента могут пользоваться лица с инвалидностью, **за которыми осуществляется постоянный уход гражданами, получающими соответствующие пособие, с соблюдением отдельных ограничений.**

При рассмотрении данного предложения ОО «БелАПДИиМИ» просит учесть опыт правового регулирования института персонального ассистента в Латвии. Так, правилами Кабинета Министров № 942 от 18 декабря 2012 года о «Порядке присвоения и финансирования услуг ассистента в реализации самостоятельного образа жизни» (*Kārtība, kādā piešķir un finansē asistenta pakalpojumu pašvaldībā*)¹² установлено, что:

Лица с инвалидностью, за которыми осуществляется постоянный уход гражданами, получающими государственное пособие по такому уходу, одновременно могут получать и услугу ассистента (подпункт 11.2 правил КМ № 942).

Правила КМ № 942 Латвии уточняют, что услуга ассистента предусмотрена для того, чтобы лицо с очень тяжелой или тяжелой степенью инвалидности могло включиться в активную социальную жизнь и рынок труда. В свою очередь, одним из условий получения пособия по уходу, является установленная необходимость в специальной помощи, **в том числе при осуществлении одной или нескольких нерегулируемых насущных потребностей.**

В связи с этим, государственное учреждение социального обслуживания должно оценить для какой цели или потребности люди с инвалидностью планируют использовать услуги ассистента. Если человек с инвалидностью запрашивает услугу ассистента для периодических или единовременных активностей, связанных с интеграцией в обществе (например, участие в культурных мероприятиях, осуществление покупок, сопровождение до места работы/учебы/центра социального обслуживания/медицинского учреждения и т.п.), услуга ассистента **должна предоставляться вне зависимости от наличия постоянного ухода со стороны иных лиц.** А в случае, когда персональный ассистент запрашивается для оказания присмотра и заботы (включая прогулки на свежем воздухе, помощь в осуществлении личной гигиены, одевании, приеме пищи, осуществлении физиологических отправок), **при наличии лица, получающего пособие по уходу,** в такой услуге, как правило, отказывается.

Обращаем Ваше внимание, что услуга предоставления индивидуального помощника для инвалидов первой группы, имеющих затруднение в передвижении, предусмотрена и статьей 21 Закона Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года № 39-III «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан».

На основании вышеизложенного предлагаем включить в статью 31 Закона Республики Беларусь от 11.11.1991 N 1224-XII "О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь" положение о том, что социальная поддержка инвалидов включает в себя предоставление услуг персонального ассистента в объеме, определяемом индивидуальными потребностями человека с инвалидностью.

Об установлении и совершенствовании норм, обеспечивающих условия для беспрепятственного доступа людей с инвалидностью к объектам и услугам

ОО «БелАПДИиМИ» просит учесть разработанные НИИ Труда Министерства труда и социальной защиты «Научно обоснованные методические рекомендации по определению доступности объектов и адаптации услуг, предоставляемых населению, с учетом особых потребностей инвалидов» и имплементировать предложенные в них стандарты с учетом замечаний и предложений общественных организаций в законодательство Республики Беларусь, придав им обязательный характер.

О внедрении термина «разумное приспособление» и определении требований к «оснащению специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом имеющихся у них функций и ограничений их жизнедеятельности»

ОО «БелАПДИиМИ» полагает, что термин «разумное приспособление» должен получить определение не только в Законе Республики Беларусь от 05.07.2004 N 300-3 "Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь", но и

¹² Ministru kabineta noteikumi Nr.942 Rīgā 2012.gada 18.decembrī (prot. Nr.71 78.§), *Kārtība, kādā piešķir un finansē asistenta pakalpojumu pašvaldībā*

в Законе о социальной защите инвалидов, а также в Кодексе об образовании, Трудовом кодексе, подзаконных актах.

Согласно ст. 2 Конвенции о правах людей с инвалидностью «разумное приспособление» означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

Для поощрения равенства и устранения дискриминации государства-участники предпринимают все надлежащие шаги к обеспечению разумного приспособления (ст. 5 Конвенции)

Более того, реализация лицами с инвалидностью права на труд невозможна без «обеспечения работникам с инвалидностью разумного приспособления рабочего места» (ст. 27 (1) (i) Конвенции).

На основании вышеизложенного полагаем, что ст. 283 Трудового кодекса должна быть дополнена следующей обязанностью нанимателя:

«В целях недопущения дискриминации по признаку инвалидности работникам с инвалидностью должно гарантироваться предоставление разумного приспособления.

Наниматель обязан принимать все необходимые и подходящие меры, включая оснащение рабочего места, когда это требуется в конкретном случае, для того, чтобы работник с инвалидностью получил возможность трудоустроиться в организации, за исключением случаев, когда такие меры представляют собой неоправданное бремя для нанимателя».

Законодательно невозможно предусмотреть все мероприятия, которые могут потребоваться для оснащения рабочего места, **так как они зависят от индивидуальных потребностей работника с инвалидностью, а также от характера его трудовых обязанностей.** Правовые акты ЕС содержат лишь самые общие виды разумных приспособлений, которые могут быть предложены организацией. Так, в Великобритании Закон о запрете дискриминации инвалидов предусматривает следующие виды разумного приспособления: адаптация помещений; изменение графика работы; **дополнительное обучение на рабочем месте; услуги ассистента или переводчика жестового языка;** передача исполнения некоторых обязанностей другим сотрудникам; предоставление отпуска для реабилитации и профессионального обучения; приобретение или модификация оборудования и ряд других.¹³

Полагаем нецелесообразным формировать закрытый перечень требований, которые могут быть предъявлены нанимателю для организации рабочего процесса человека с инвалидностью. Необходимость такого подхода подчеркнул и Омбудсмен Чешской Республики, который заметил, что приспособление рабочего места всегда носит индивидуализированный характер.¹⁴

Вместе с тем, опыт зарубежных стран не отрицает возможности правового определения критериев «разумности» приспособления и порядка определения тяжести бремени для нанимателя.

Так, согласно Антидискриминационному закону Финляндии (Finnish Non-Discrimination Act 21/2004) приспособление считается разумным, если оно: 1) не несет значительных затрат для нанимателя (в пропорциональном отношении к ежемесячно получаемой прибыли), 2) не влечет необходимости существенного изменения функционирования рабочего пространства, 3) не нарушает правил охраны труда, пожарной безопасности и т.д.

Полагаем, что при оценке размера затрат, необходимых для предоставления разумного приспособления для работника с инвалидностью, не должны учитываться затраты организации, которые она произвела, исходя из общих требований законодательства о доступности объекта (например, обязательность наличия пандуса, определенной ширины дверных проемов, обустроенность санитарно-гигиенических помещений для лиц с инвалидностью и т.д.). Иными

¹³ Equality Act 2010 UK

¹⁴ Ombudsman, Statement No. 217/2011/DIS (Stanovisko veřejného ochránce práv č. 217/2011/DIS), 26 April 2012, available at: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2304>.

словами, если наниматель отказывает в разумном приспособлении работнику с инвалидностью в связи с тем, что ему необходимо произвести ремонт санузла, строительство пандуса и т.д., что является для него неоправданным бременем, так как предполагает большие затраты, когда в силу Закона Республики Беларусь от 05.07.2004 N 300-З "Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь" или иных НПА на него уже была возложена такая обязанность, то такой отказ не может считаться правомерным. Аналогичные нормы закреплены в соответствующих законодательных актах Австрии¹⁵ и Словакии.¹⁶

Анализ зарубежного опыта показывает, что закрепление требований к оснащению рабочего места (предоставлению разумного приспособление) в отношении нанимателей не эффективно без государственной поддержки занятости людей с инвалидностью, в том числе без надлежащего функционирования институтов возмещения затрат организаций на создание специализированных рабочих мест и компенсации затрат по оплате труда при адаптации лиц к трудовой деятельности.

Несмотря на существование данных преференций в Республике Беларусь, они остаются невостребованными у нанимателей. Главной причиной непривлекательности данных форм поддержки является **несение организациями затрат, не подлежащих компенсации, в частности, затрат на обучение работника с инвалидностью, оплату труда дополнительного персонала или увеличение заработной платы имеющимся сотрудникам в связи с ростом их нагрузки и расширением обязанностей (сопровождение лиц с инвалидностью).**

Выходом из сложившейся ситуации стало бы выделение услуги сопровождаемого трудоустройства в отдельную социальную услугу и закрепление в Положении о порядке организации и финансирования мероприятий по адаптации инвалидов к трудовой деятельности обязанности компенсировать нанимателям заработную плату ассистентов, оказывающих помощь людям с инвалидностью при выполнении ими трудовых функций в процессе адаптации.

Обращаем Ваше внимание, что подобная практика является довольно распространенной в зарубежных странах. Так, Законом Литовской Республики от 1 июня 2004 г. № IX-2251 О социальных предприятиях предусмотрено¹⁷, что:

«Поскольку работникам социальных предприятий для лиц с недугами, имеющим инвалидность I или II группы, **для выполнения их трудовых функций необходима помощь ассистента, для компенсации этих расходов выделяется субсидия.** Указанная субсидия составляет 30 процентов от размера минимального месячного оклада, утвержденного Правительством, действовавшего в месяц выделения субсидии, на каждого работника с недугом, имеющего инвалидность I группы и 20 процентов – на каждого работника с недугом, имеющего инвалидность II группы, с учетом фактически отработанного времени.

Государственный фонд реабилитации инвалидов в Польше также возмещает нанимателю, нанимающему работника-инвалида, **ежемесячные расходы на трудоустройство персонала, помогающего работнику-инвалиду общаться с другими сотрудниками и выполнять действия, которые сам такой работник выполнить не в состоянии или которые ему выполнять трудно.**¹⁸

На сегодняшний день в Республике Беларусь помощь в трудоустройстве может быть оказана людям с инвалидностью в рамках услуги сопровождаемого проживания, предусмотренной Перечнем бесплатных и общедоступных социальных услуг.¹⁹

¹⁵ § 7c of the Act on the Employment of People with Disabilities ("it has to be taken into account whether relevant legislation exists in regard to accessibility and to what extent they have been obeyed")

¹⁶ Act on Equal Treatment in Certain Areas and Protection against Discrimination, 2004 § 7(3) ("The measure shall not be considered as giving rise to disproportionate burden if its adoption by the employer is mandatory under separate provisions.")

¹⁷ Закон Литовской Республики от 1 июня 2004 г. № IX-2251 О социальных предприятиях

¹⁸ CRPD/C/POL/1 Первоначальный доклад государства-участника, подлежащий представлению в 2014 году Польша (п. 433)

¹⁹ Перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг государственных учреждений социального обслуживания с нормами и нормативами обеспеченности граждан этими услугами, утвержд. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2012 N 1218 "О некоторых вопросах оказания социальных услуг"

Вместе с тем, включение услуги сопровождаемого трудоустройства в данный тип социальной услуги распространяет на него все ограничения, предусмотренные законодательством, а именно:

услуги ассистента или помощника по сопровождению могут быть предоставлены одиноким и одиноко проживающим инвалидам I и II группы с умственными нарушениями или инвалидам I группы с нарушением опорно-двигательного аппарата и (или) по зрению.²⁰

В связи с нецелесообразностью ограничения потенциальных бенефициаров услуги сопровождаемого трудоустройства лишь одинокими и одиноко проживающими инвалидами I и II группы, а также необходимостью установить отличные от услуг сопровождаемого проживания объемы (количество часов) предоставления помощи при трудоустройстве **ОО «БелАПДИиМИ» предлагает 1) выделить услугу сопровождаемого трудоустройства в самостоятельную социальную услугу, 2) закрепить обязанность местных исполнительных органов компенсировать нанимателям заработную плату ассистентов, оказывающих помощь людям с инвалидностью при выполнении ими трудовых функций в процессе адаптации, 3) признать, что помощь ассистента по трудоустройству является формой адаптации (оснащения) рабочего места для работника с инвалидностью.**²¹

Определение государственного органа (организации), курирующего вопросы, связанные с реализацией Конвенцией и мониторинга за ее осуществлением

Проведенный анализ европейского опыта по данному вопросу позволяет сделать вывод, что, как правило, профильное министерство (Министерство труда и социальной защиты) курирует вопросы, связанные с реализацией положений Конвенции, осуществляет координацию государственной политики и выработку согласованных действий ответственных субъектов совместно с Межведомственным советом по делам людей с инвалидностью (при государственном органе), в то время как мониторинг входит в компетенцию **независимой организации, состоящей исключительно из представителей людей с инвалидностью и гражданского общества (Институты прав человека, Комитеты представителей людей с инвалидностью, офисы омбудсменов).**

Страна ЕС	Орган, ответственный за имплементацию положений Конвенции по смыслу ст. 33 (1)	Орган, ответственный за координацию действий, по смыслу ст. 33 (1)	Орган, ответственный за мониторинг реализации Конвенции по смыслу ст. 33 (2)
Австрия	Министерство труда, социальной защиты и защиты прав потребителей (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)	Министерство труда, социальной защиты и защиты прав потребителей (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) совместно с Федеральным консультативным советом по вопросам инвалидности (Bundesbehindertenbeirat)	Комитет мониторинга Конвенции по правам людей с инвалидностью (Monitoringausschuss) + Австрийский совет омбудсменов (Volksanwaltschaft)
Бельгия	Федеральная общественная служба социальной защиты (Federale Overheidsdienst/Service public fédérale sécurité sociale)		Межфедеральный центр равных возможностей (Interfederaal Gelijkekansencentrum/Centre interfedéral pour l'égalité des chances)
Кипр	Министерство труда и	Совет по проблемам	Омбудсмен, Комиссар по

²⁰ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2012 N 1218 (ред. от 09.02.2017) "О некоторых вопросах оказания социальных услуг", п. 27 Перечня

²¹ По аналогии с законодательством Великобритании (см. ссылку 13)

	социальной защиты, Департамент социальной инклюзии людей с инвалидностью	людей с инвалидностью	защите прав человека
Германия	Министерство труда и социальной защиты (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)	Федеральный комиссар по вопросам, связанным с проблемами людей с инвалидностью	Немецкий институт прав человека
Эстония	Министерство социальных дел (Sotsiaalministeerium)	Ассамблея взаимодействия между министерствами (Puuetega inimeste koostöökoogu), Эстонская палата людей с инвалидностью (Eesti Puuetega Inimeste Koda)	Комитет по правам людей с инвалидностью при Эстонской палате людей с инвалидностью (Eesti Puuetega Inimeste Koda)
Испания	Министерство здравоохранения, социальной защиты и равенства (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), Министерство иностранных дел и сотрудничества (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación)	Национальный совет по проблемам инвалидности (Consejo Nacional de la Discapacidad)	Испанский комитет представителей людей с инвалидностью (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad)
Франция	Министерство социальных дел и здравоохранения (Ministère des Affaires sociales et de la santé); Межведомственная комиссия по вопросам людей с инвалидностью (Comité interministériel du handicap)	Межведомственная комиссия по вопросам людей с инвалидностью (Comité interministériel du handicap), состоящей из представителей всех заинтересованных министерств	Общественный защитник прав человека (Le Défenseur des Droits); Национальный консультативный совет по правам человека (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme); Национальный консультативный совет по правам людей с инвалидностью (Conseil national consultatif des personnes handicapées)
Хорватия	Министерство социальной политики и молодежи (Ministarstvo socijalne politike i mladih)		Омбудсмен по правам людей с инвалидностью (Pravobranitelji za osobe s invaliditetom); Комиссия при Правительстве Республики Хорватии по вопросам людей с инвалидностью (Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za osobe s invaliditetom)
Италия	Министерство труда и социальной политики (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)		Национальный наблюдательный комитет по вопросам людей с инвалидностью (Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità)
Литва	Министерство труда и социальной защиты (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija)		Совет по делам людей с инвалидностью (Neigaliųjų reikalų taryba) при Министерстве труда и социальной защиты (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija); Офис равных

			возможностей (Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba)
Латвия	Министерство благосостояния (Labklājības ministrija); Национальный совет по делам людей с инвалидностью (Invalīdu lietu nacionālā padome)		Омбудсмен Латвийской Республики (Latvijas Republikas Tiesībsargam)
Мальта	Национальный координационный центр при Министерстве семьи и социальной солидарности (Ministeru għall-Familja u -Solidarjeta` Soċjali); Парламентский секретариат по правам людей с инвалидностью и людей пожилого возраста (Segretarju parlamentari għad-drittijiet ta' persuni b'dizabilita' u anzjanita' attiva)	Межведомственная комиссия координации реализации положений Конвенции о правах людей с инвалидностью	Национальная комиссия по вопросам людей с инвалидностью (Kummissjoni Nazzjonali Persuni b'Dizabilità)
Польша	Министерство труда и социальной политики (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Министерство труда и социальной политики (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) совместно с Рабочей группой по имплементации положений Конвенции о правах людей с инвалидностью, возглавляемой государственным уполномоченным по правам людей с инвалидностью (Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych)	Защитник прав человека (Rzecznik Praw Obywatelskich)
Румыния	Министерство труда, семьи и социальной защиты (Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale), Департамент защиты прав людей с инвалидностью (Direcția Protecția Persoanelor cu Dizabilități)	Национальный орган по делам людей с инвалидностью (Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități)	Румынский институт прав человека (Institutul Român pentru Drepturile Omului)
Словения	Министерство труда, семьи, социальной защиты и равных возможностей; Директорат по вопросам людей с инвалидностью, ветеранов и жертв войны (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za invalide, vojne veteran in žrtve vojnega nasilja)		Совет по делам людей с инвалидностью Республики Словения (Svet za invalide Republike Slovenije)
Словакия	Министерство труда, социальной защиты и семьи (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, Odbor integrácie osôb so zdravotným postihnutím), Департамент интеграции людей с инвалидностью; Вторичные координационные центры в других министерствах		Комиссар по правам людей с инвалидностью (Komisár pre osoby so zdravotným postihnutím)
Великобритания	Департамент труда и пенсионного обеспечения, Офис по проблемам инвалидности		Комиссия по правам человека и равенству (Англия и Уэльс);

		Комиссия по правам человека в Шотландии; Комиссия по правам человека и Комиссия равенства в Северной Ирландии
--	--	---

На основании вышеизложенного полагаем, что мониторинг исполнения Конвенции в Республике Беларусь не может быть включен в компетенцию Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов, так как это, прежде всего, координационный орган, состоящий из руководителей республиканских органов государственного управления и представителей гражданского общества. Мониторинг предполагает независимую оценку действий исполнителей Национального плана по реализации Конвенции, что исключает совпадение в одном лице ответственных за реализацию и мониторинг субъектов. В связи с отсутствием в Республике Беларусь Института по правам человека и офиса омбудсмана полагаем, что мониторинг за осуществлением конвенции должен взять на себя специально созданный в этих целях орган (например, Комитет мониторинга Конвенции по правам людей с инвалидностью или Национальный наблюдательный комитет по вопросам людей с инвалидностью), состоящий исключительно из представителей людей с инвалидностью и гражданского общества.

Председатель Центрального Совета
ОО «БелАПДИиМИ»

Титова Е.Г.