



**Конвенция о правах  
инвалидов**

Distr.: General  
24 October 2017  
Russian  
Original: English  
English, French and Spanish only

**Комитет по правам инвалидов**

**Расследование в отношении Соединенного  
Королевства Великобритании и Северной  
Ирландии, проведенное Комитетом  
в соответствии со статьей 6 Факультативного  
протокола к Конвенции**

**Доклад Комитета\***

\* На своей пятнадцатой сессии (29 марта — 21 апреля 2016 года) Комитет постановил, что настоящий доклад будет опубликован по истечении шестимесячного периода, предусмотренного в пункте 4 статьи 6 Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов, т. е. после 3 ноября 2016 года.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Решение о проведении расследования .....	3
II. Международные стандарты в области прав человека.....	3
A. Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19) ...	3
B. Труд и занятость (статья 27) .....	5
C. Достаточный жизненный уровень и социальная защита (статья 28) .....	5
D. Обязательства государств-участников по реализации прав, охватываемых настоящим докладом .....	7
III. Содействие со стороны государства-участника .....	8
IV. Посещение страны .....	8
V. Источники информации и конфиденциальность процедуры .....	9
VI. Предыстория расследования .....	9
A. Конвенция о правах инвалидов, децентрализация и национальные наблюдательные органы по Конвенции .....	9
B. Основные законодательные акты и реформы, касающиеся социального обеспечения и социальной помощи и лиц с инвалидностью .....	11
C. Реформы системы социального обеспечения и социальной помощи .....	12
VII. Краткое изложение выводов .....	15
A. Общие выводы .....	15
B. Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19) ...	18
C. Труд и занятость .....	19
D. Достаточный жизненный уровень и социальная защита (статья 28) .....	21
E. Систематические нарушения Конвенции .....	21
VIII. Рекомендации .....	22

## **I. Решение о проведении расследования**

1. В настоящем расследовании рассматривается совокупное воздействие принятых государством-участником с 2010 года до даты утверждения доклада законодательных актов, стратегий и мер, связанных с системами социального обеспечения и вопросами труда и занятости и ориентированных на людей с инвалидностью или затрагивающих осуществление ими своих прав на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19 Конвенции о правах инвалидов), на достаточный жизненный уровень и социальную защиту (статья 28) и на труд и занятость (статья 27).

2. В начале 2012 года Комитет по правам инвалидов начал получать информацию о возможном неблагоприятном воздействии на людей с инвалидностью процесса реформ законодательства и политики в государстве-участнике. Согласно этой информации, в ходе реализации данной реформы системы социального обеспечения были значительно урезаны социальные пособия, которые затрагивают целый ряд закрепленных в Конвенции прав людей с инвалидностью. С тех пор Комитет продолжал получать информацию из различных источников.

3. В апреле 2013 года Комитет получил официальную просьбу от ряда организаций людей с инвалидностью, в которой утверждалось, что в отношении людей с инвалидностью происходят серьезные и систематические нарушения положений Конвенции. Они просили Комитет начать расследование затронутых в этой просьбе вопросов.

4. На своей девятой сессии, состоявшейся в апреле 2013 года, Комитет постановил зарегистрировать эту просьбу и, в соответствии с правилом 83 (пункт 2) своих правил процедуры, просить государство-участник представить свои комментарии. Государство-участник представило комментарии 20 августа 2013 года и 28 марта 2014 года.

5. На своей одиннадцатой сессии, состоявшейся в апреле 2014 года, Комитет проанализировал всю представленную ему информацию и в соответствии со статьей 6 Факультативного протокола к Конвенции и правилом 84 своих правил процедуры определил наличие достоверной информации, указывающей на серьезные или систематические нарушения закрепленных в Конвенции прав. Комитет постановил провести расследование и назначил двух своих членов докладчиками, о чем было сообщено государству-участнику 29 мая 2014 года.

6. В соответствии с правилом 84 (пункт 4) своих правил процедуры и после консультаций с государством-участником Комитет постановил отложить рассмотрение первоначального доклада государства-участника, представленного в соответствии со статьей 35 Конвенции, до завершения процедуры расследования.

## **II. Международные стандарты в области прав человека**

7. В настоящей главе анализируется сфера охвата положений статей 19, 27 и 28 Конвенции, взаимосвязанный характер этих прав и обязательства государств-участников по отношению к каждому из признанных в них прав.

### **A. Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19)**

8. Статья 19 признает право всех людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество.

9. Государства-участники обязаны уважать самостоятельность людей с инвалидностью и их свободу выбора и контроля наравне с другими людьми в отношении того, где и с кем проживать, что подразумевает возможность выбора из такого же набора вариантов, который имеется у других членов общества, или отказа

от этих вариантов. Государства-участники обеспечивают осуществление людьми с инвалидностью свободы выбора и контроля и принимают меры с целью предупреждения их изоляции, сегрегации или помещения в специализированные учреждения.

10. Люди с инвалидностью имеют право осуществлять контроль над ежедневными решениями, повседневной деятельностью, необходимыми им услугами и условиями проживания, включая те, которые непосредственно связаны с нарушениями здоровья, а также на отношения и общение с другими членами сообщества.

11. Свобода выбора и контроля в отношении условий проживания и повседневной деятельности абсолютно необходима для обеспечения полной инклюзии людей с инвалидностью в жизнь местного сообщества и участия в ней и предупреждения их изоляции и сегрегации. Если самостоятельность, выбор и контроль не гарантированы и не защищены посредством доступной и надлежащей поддержки, люди с инвалидностью могут оказаться оторванными от своих семей, друзей и общин и лишены возможности полноценного участия в жизни общества.

12. Государства-участники обязаны обеспечить доступ людей с инвалидностью к ряду услуг по поддержке на дому, по месту жительства и в рамках местного сообщества, включая персональную помощь, необходимую для поддержки жизнедеятельности и инклюзии в местное сообщество. Люди с инвалидностью должны восприниматься не просто как получатели поддержки, а как обладатели прав, которые имеют равный доступ к услугам поддержки, равный набор таких услуг и равную степень контроля над ними. При предоставлении услуг людям с инвалидностью следует обеспечивать уважение их достоинства и самостоятельности и содействовать их полной инклюзии в общество и участию в его жизни. Право на доступ к услугам поддержки должно определяться недискриминационным образом, а при проведении оценок следует отходить от медицинского подхода к инвалидности, опираться на правозащитный подход и учитывать особые потребности людей с инвалидностью, а не фокусироваться на нарушениях здоровья.

13. Услуги по поддержке должны предоставляться в рамках местного сообщества, причем необходимо учитывать индивидуальную ситуацию каждого человека. Лица с инвалидностью имеют право на получение в доступных форматах информации и консультаций об имеющихся на местах вариантах поддержки и помощи, включая помощь по линии жилья и дохода. Для этого необходимы действенные усилия по повышению осведомленности и координация между организациями здравоохранения и социального обеспечения и чиновниками в жилищном секторе.

14. Государствам-участникам следует выделять достаточные ресурсы на услуги по поддержке, с тем чтобы люди с инвалидностью могли жить в своих общинах. Им следует обеспечивать наличие, доступность, приемлемую стоимость и качество предоставляемых на местном уровне услуг для людей с инвалидностью. Когда люди с инвалидностью оплачивают часть расходов за предоставляемые услуги, государства-участники должны обеспечить, чтобы эти лица не были несоразмерно обременены расходами.

15. Люди с инвалидностью должны иметь возможность доступа к основным услугам и объектам в рамках местного сообщества наравне с другими.

16. К ущемлению права людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество могут, среди прочего, приводить сокращение ассигнований на социальное обеспечение и здравоохранение, отсутствие альтернативных ресурсов у некоторых людей с инвалидностью, недоступность услуг на местном уровне, обусловленность поддержки определенными условиями проживания, сокращение поддержки самостоятельного образа жизни, жесткие критерии доступа к услугам поддержки и предоставление более стандартизированных услуг.

## **В. Труд и занятость (статья 27)**

17. Государствам-участникам следует признавать право людей с инвалидностью на труд наравне с другими, включая возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек с инвалидностью свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для людей с инвалидностью. Статья 27 Конвенции содержит неисчерпывающий перечень соответствующих мер, которые государства-участники должны принять для обеспечения и поощрения реализации права на труд.

18. Государствам-участникам следует принимать все необходимые меры для изменения или отмены законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются дискриминационными по отношению к людям с инвалидностью в сфере труда и занятости.

19. Государства-участники обеспечивают людям с инвалидностью равенство возможностей и обращения в отношении доступа к рабочим местам, их сохранения и продвижения по службе на открытом рынке труда при осуществлении, по возможности, ими самими выбора рабочих мест. Они также обязаны пропагандировать среди работодателей и широкой общественности право людей с инвалидностью на труд. Люди с инвалидностью имеют право на помощь и поддержку в процессе поиска, получения и сохранения рабочих мест, а также возвращения на работу.

20. Государства-участники обязаны запретить дискриминацию по признаку инвалидности и должны обеспечить защиту людей с инвалидностью от дискриминации, в том числе в отношении всех вопросов, касающихся занятости, включая отказ в разумном приспособлении.

21. Законодательство должно предусматривать, что работодатели как государственного, так и частного сектора несут ответственность за обеспечение разумного приспособления для каждого сотрудника с инвалидностью. Государствам-участникам следует разрабатывать стратегии, направленные на поощрение и регулирование гибких и альтернативных форм организации труда, которые позволяют разумно учитывать индивидуальные потребности работников с инвалидностью.

22. Государства-участники обязаны также принимать меры позитивного действия, включая предоставление стимулов, с целью расширения занятости людей с инвалидностью в частном секторе.

23. Государствам-участникам следует защищать права людей с инвалидностью наравне с другими на справедливые и благоприятные условия труда, включая равные возможности и равное вознаграждение за труд равной ценности, безопасные и здоровые условия труда, включая защиту от домогательств, и удовлетворение жалоб.

24. Люди с инвалидностью имеют право на эффективный доступ к общим программам технической и профессиональной ориентации, службам трудоустройства и профессиональному и непрерывному обучению. Государства-участники обязаны поощрять программы профессиональной и квалификационной реабилитации, сохранения рабочих мест и возвращения на работу для людей с инвалидностью.

25. Конвенция требует от государств-участников обеспечить, чтобы люди с инвалидностью были защищены наравне с другими от принудительного или обязательного труда.

## **С. Достаточный жизненный уровень и социальная защита (статья 28)**

26. Конвенция признает право людей с инвалидностью пользоваться социальной защитой без дискриминации по признаку инвалидности. Государства-участники обязаны принимать соответствующие меры для обеспечения и поощрения реализации этого права, в том числе посредством мер по обеспечению людям с инвалидностью, в

частности женщинам, девочкам и пожилым людям с инвалидностью, доступа к программам социальной защиты и программам сокращения масштабов нищеты.

27. Социальная защита включает в себя целый ряд мер, направленных на обеспечение гарантий базового дохода и доступа к основным социальным услугам и достижение социальной инклюзии и участия в жизни общества.

28. Статья 28 обязывает государства-участники принимать соответствующие меры для обеспечения равного доступа людей с инвалидностью к основным программам и услугам социальной защиты, включая базовые услуги, программы по сокращению бедности и жилищные и пенсионные пособия, а также доступа к конкретным программам и услугам для удовлетворения потребностей и расходов, связанных с инвалидностью, с помощью предусматривающих и не предусматривающих взносы схем.

29. Поскольку люди с инвалидностью несоразмерно затронуты бедностью и их доля среди наиболее бедных групп в мире чрезмерно высока, государства-участники должны обеспечивать людям с инвалидностью доступ к механизмам сокращения бедности и реально учитывать их интересы в рамках этих механизмов.

30. В системах социальной защиты следует учитывать затраты, связанные с инвалидностью, и обеспечивать защиту людей с инвалидностью от снижения уровня жизни и от бедности на всех этапах их жизни.

31. Государствам-участникам следует включать право людей с инвалидностью на социальную защиту в свое внутреннее законодательство и поддерживать координацию действий государственных учреждений, участвующих в реализации программ социального обеспечения.

32. Критерии охвата социальных программ должны опираться на правозащитную модель инвалидности, быть направлены на устранение многочисленных барьеров, ограничивающих участие людей с инвалидностью в жизни общества, и не базироваться на узко определенных медицинских критериях или медицинских оценках.

33. Государства должны обеспечить доступ людей с инвалидностью к качественным, адекватным, приемлемым и адаптируемым программам социальной защиты. Программы социального обеспечения должны быть адаптированы к потребностям людей с инвалидностью и предусматривать пособия в таком размере и на такой срок, чтобы гарантировать бенефициарам адекватный уровень жизни.

34. При определении условий участия в схемах и программах социального обеспечения не следует подрывать право людей с инвалидностью на адекватный уровень социальной защиты.

35. Информация, материалы и сообщения, относящиеся к программам социальной защиты, должны быть доступны для всех людей с инвалидностью.

36. Государства несут обязательства немедленного действия в отношении права людей с инвалидностью на социальную защиту: люди с инвалидностью не должны подвергаться дискриминации при осуществлении своего права, должен быть обеспечен доступ к схемам социальной защиты и минимально необходимый уровень пособий для всех людей с инвалидностью и их семей.

37. Согласно Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, право на социальное обеспечение включает в себя право на получение без какой-либо дискриминации доступа к пособиям с целью обеспечения защиты, в частности в случае потери дохода от трудовой деятельности по причине болезни, инвалидности, материнства, производственной травмы, безработицы, преклонного возраста или смерти члена семьи, слишком высокой стоимости медицинского обслуживания или недостаточной поддержки со стороны семьи. Государства должны предоставлять социальную защиту всем людям, гарантируя всеобщий охват, разумные, пропорциональные и прозрачные критерии доступа, доступность по цене и физическую доступность для бенефициаров, а также участие в процессе предоставления льгот и информирование о них.

38. Люди с инвалидностью должны иметь возможность через представляющие их организации участвовать в планировании, разработке, реализации и мониторинге систем социальной защиты. Процессы консультаций не должны носить чисто символический характер.

39. Закрепленные в Конвенции права являются взаимозависимыми и взаимосвязанными. Это особенно применимо к правам, о которых идет речь в настоящем докладе.

40. Реализация права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество требуют адекватного уровня защиты доходов, который может быть обеспечен как в рамках основных программ социальной защиты, так и программ социальной защиты, ориентированных на людей с инвалидностью, а также посредством трудоустройства.

41. Учитывая барьеры, которые все еще препятствуют полноценному доступу людей с инвалидностью на рынок труда и ведут к увеличению среди них уровня безработицы, схемы социального обеспечения, направленные на поддержание дохода, особенно важны для людей с инвалидностью. Такие схемы позволяют им сохранить свою самостоятельность и свободу выбора и контроля в отношении условий проживания и повседневной деятельности. Без адекватного уровня социальной защиты люди с инвалидностью рискуют оказаться в изоляции, быть оторванными от общества и/или попасть в специализированные учреждения.

42. Государствам-участникам следует найти оптимальное соотношение между обеспечением адекватного уровня гарантированного дохода для людей с инвалидностью через системы социального обеспечения и поддержкой их интеграции на рынке труда. Эти два комплекса мер следует рассматривать как взаимодополняющие, а не противоречащие друг другу. В число мер, направленных на содействие интеграции получателей социального обеспечения на рынке труда, должны быть включены переходные меры по обеспечению защиты их доходов, пока их заработная плата не достигнет определенного уровня и устойчивости. В случае потери работы они должны вновь незамедлительно получить право на пособие.

#### **D. Обязательства государств-участников по реализации прав, охватываемых настоящим докладом**

43. Государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры для осуществления признаваемых в Конвенции прав, включая законодательные акты, стратегии, административные меры, меры политики и программы (статья 4 (пункт 1 b)).

44. Государства-участники должны максимально задействовать имеющиеся у них ресурсы для постепенного достижения полного осуществления экономических, социальных и культурных прав, изложенных в статье 4 (пункт 2). Государства-участники должны как можно быстрее и эффективнее двигаться к этой цели, в том числе путем разработки стратегий и программ с четкими задачами, контрольными показателями и сроками.

45. Государства-участники обязуются поощрять полную реализацию всех прав человека и основных свобод всеми людьми с инвалидностью без дискриминации по признаку инвалидности (статья 4 (пункт 1)). Обязанность принять меры для преодоления дискриминации и достижения фактического равенства людей с инвалидностью имеет немедленное действие и не подлежит постепенной реализации. Под охват принципа постепенной реализации не подпадает также обязанность в отношении обеспечения разумного приспособления, закрепленная в статье 5 (пункт 3).

46. Обязанность постепенной реализации влечет за собой презумпцию недопустимости принятия регрессивных мер в сфере осуществления экономических, социальных и культурных прав. В случае принятия регрессивных мер государство-участник обязано доказать, что они были приняты после тщательного изучения всех

альтернатив и что они являются полностью оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Конвенции, в контексте использования государством-участником максимальных имеющихся ресурсов. В соответствии с критериями, принятыми Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в отношении запрета регресса в реализации экономических, социальных и культурных прав<sup>1</sup>, государства-участники должны доказать, что:

- a) имеется разумное обоснование данного действия;
- b) были всесторонним образом рассмотрены альтернативы;
- c) имело место реальное участие затрагиваемых групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив;
- d) данные меры не являются прямым или косвенным образом дискриминационными;
- e) данные меры не окажут прямого воздействия на реализацию закрепленных в Конвенции прав или неоправданного воздействия на приобретенные права, а также на то, будут ли отдельные лица или группы лишены доступа к минимальному уровню социального обеспечения;
- f) был проведен независимый анализ данных мер на национальном уровне.

### III. Содействие со стороны государства-участника

47. В соответствии со статьей 6 Факультативного протокола и правилом 85 своих правил процедуры Комитет обратился за содействием к государству-участнику. Государство-участник назначило координатором Управление по вопросам инвалидности Министерства по вопросам труда и пенсий. Комитет высоко оценивает поддержку, оказанную координатором на протяжении всего процесса.

48. Комитет признателен государству-участнику за то, что его просьба о посещении страны была удовлетворена.

### IV. Посещение страны

49. Посещение страны состоялось с 12 по 23 октября 2015 года. Докладчики Комитета посетили Лондон и Манчестер (Англия), Глазго и Эдинбург (Шотландия), Белфаст (Северная Ирландия) и Кардифф (Уэльс).

50. Докладчики Комитета смогли опросить более 200 человек, среди которых были сотрудники правительства государства-участника и автономных администраций, члены Палаты лордов и Палаты общин, члены автономных законодательных органов, представители независимых механизмов мониторинга, профсоюзов, организаций лиц с инвалидностью и других организаций гражданского общества, научные работники, ученые и юристы. Комитет высоко оценивает стремление всех собеседников поделиться ценными сведениями и самой свежей информацией.

51. Комитет сожалеет, что местные органы власти и советы не сотрудничали с ним во время визита, несмотря на несколько адресованных им предложений об участии. Комитет был бы признателен, если бы первое совещание с центральным правительством состоялось в первый день визита. Вместо этого данное совещание было отложено на последний день.

<sup>1</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников и письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам государствам — участникам Пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 мая 2012 года.



## **V. Источники информации и конфиденциальность процедуры**

52. В соответствии с правилом 83 своих правил процедуры Комитет запросил дополнительную информацию из различных источников.

53. Комитет собрал объемные документальные свидетельства (более 3000 страниц). Многие из них уже были достоянием общественности, например парламентские расследования, отчеты Комиссии по вопросам равенства и прав человека и исследовательские отчеты. Другие документы были переданы Комитету в конфиденциальном порядке.

54. Большинство переданных Комитету статистических данных получены из официальных источников, в частности из отчетов различных департаментов и подразделений правительства, доступных онлайн, и отчетов надзорных механизмов. Некоторые документы составлены по результатам обследований, проведенных научно-исследовательскими институтами и учеными. Комитет впечатлен объемом данных, собранных заинтересованными сторонами, которые внесли свой вклад в настоящее расследование.

55. В соответствии с пунктом 5 статьи 6 Факультативного протокола расследование проводилось в конфиденциальном порядке. Все лица, которым было предложено принять участие в слушаниях в ходе посещения страны, подписали торжественное заявление, предусмотренное в статье 87 (пункт 3) правил процедуры.

## **VI. Предыстория расследования**

### **A. Конвенция о правах инвалидов, децентрализация и национальные наблюдательные органы по Конвенции**

56. Правительство государства-участника считает Конвенцию частью основных рамок защиты людей с инвалидностью наряду с Законом о равенстве 2010 года, в котором рассматриваются ситуации дискриминации и устанавливается обязанность по обеспечению равенства в государственном секторе (часть 11, глава 1, № 149). В нем также признается, что Конвенция является ключевым законодательным актом, в котором определено, что правительства должны делать для поощрения и защиты прав людей с инвалидностью. Парламент страны подчеркнул, что Конвенция и другие международные документы по правам человека являются юридически связывающими обязательствами в контексте международного права и, следовательно, государство-участник должно уделять им должное внимание в процессе принятия решений. Вместе с тем Конвенция не была интегрирована в национальное законодательство и до сих пор не имеет прямой судебной силы.

57. Государство-участник является конституционной монархией, основанной на принципах верховенства парламента и верховенства права. Оно состоит из четырех частей: Англия, Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс. В стране действует система децентрализованного управления с делегированием полномочий, которая функционирует путем передачи полномочий по принятию решений по определенным вопросам законодательным органам и администрациям Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса. В рамках системы передачи полномочий правительство Соединенного Королевства выступает также правительством Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. В государстве-участнике вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, как и вопросы занятости, являются вопросами, не подлежащими децентрализации, за исключением Северной Ирландии, где полномочия по вопросам социальной защиты переданы на места. Однако, согласно принципу паритета, политика социального обеспечения в Северной Ирландии действует на тех же принципах, что и в остальной части Соединенного Королевства.

58. В рамках децентрализации местные органы власти наделяются также полномочиями по предоставлению дискреционной социальной помощи, налоговой поддержки на уровне местных советов и дискреционных жилищных выплат. Местные органы власти оказывают различные социальные и медицинские услуги, устанавливают уровень поддержки, доступный для пользователей социальных услуг, и определяют критерии предоставления пакетов помощи, за исключением Северной Ирландии.

59. Управление по вопросам инвалидности в Министерстве по вопросам труда и пенсий является координационным центром государства-участника по делам, связанным с инвалидностью. Управление служит органом, ответственным за осуществление стратегии «Реализация потенциала — воплощение в жизнь», принятой государством-участником в 2013 году. Правительство утверждает, что эта стратегия направлена на реализацию Конвенции и ее осуществление основано на необходимом участии людей с инвалидностью в решении вопросов, влияющих на их жизнь. Стратегия охватывает некоторые аспекты Конвенции в рамках различных тем: образование, занятость, доход, здоровье и благосостояние, выбор и контроль, а также инклюзивные общины.

60. Комиссия по вопросам равенства и прав человека, а также Комиссия по вопросам равенства Северной Ирландии, Комиссия по правам человека Северной Ирландии и Комиссия по правам человека Шотландии были назначены в качестве независимых механизмов мониторинга Конвенции.

61. Содействуя равенству и недискриминации, Комиссия по вопросам равенства и прав человека обязывает государственные органы разрабатывать программы обеспечения равенства, в которых формулируются способы выполнения обязанности по соблюдению равенства, включая определение стратегий оценки воздействия на равенство. Комиссия опубликовала различные доклады и выступала в судах по делам о недискриминации людей с инвалидностью.

62. В качестве национальных независимых правозащитных учреждений Комиссия по вопросам равенства и прав человека и комиссии по правам человека Северной Ирландии и Шотландии обладают полномочиями по представлению доказательств в ходе парламентских процедур, включая расследования, проводимые парламентскими комитетами в Вестминстере, Ассамблеей Северной Ирландии и Парламентом Шотландии.

63. Парламент государства-участника, а также три децентрализованных законодательных органа контролируют проводимую правительством политику, принимая во внимание обязанности государства в рамках Конвенции. Различные парламентские комитеты проводят расследования для оценки политики правительства в области социального обеспечения, благосостояния, социальной помощи и прав людей с инвалидностью. Объединенный комитет по правам человека, Комитет по Закону о равенстве 2010 года и инвалидности (Палата лордов) и Комитет по труду и пенсиям (Палата общин) проводят расследования и запрашивают доказательства по таким вопросам, как право на самостоятельный образ жизни, доступ людей с инвалидностью к правосудию и пособие по трудоустройству и поддержке людей с инвалидностью. В Северной Ирландии специальный комитет, созданный Ассамблеей в 2012 году на основании закона о реформе системы социального обеспечения, тщательно изучил последствия реформы системы социального обеспечения. В Шотландии Комитет по реформе системы социального обеспечения шотландского парламента контролирует выполнение Закона о реформе системы социального обеспечения 2012 года. В Уэльсе Комитет по вопросам общин, равенства и местного самоуправления тщательно изучает законодательство и контролирует правительство Уэльса по различным вопросам, включая равенство возможностей для всех.

## **В. Основные законодательные акты и реформы, касающиеся социального обеспечения и социальной помощи и лиц с инвалидностью**

64. Закон о реформе системы социального обеспечения 2012 года<sup>2</sup> и Закон о социальной помощи 2014 года<sup>3</sup> определяют обязанности государства-участника в отношении социальной защиты. В целом на национальном уровне система социального обеспечения наряду с системой социальной и медицинской помощи, по-видимому, закладывает прочную основу для защиты прав людей с инвалидностью, и эта система позволила им достичь приемлемого уровня самостоятельности. Комитет отмечает, что государство-участник приняло меры в целях расширения личного контроля за вопросами помощи и поддержки, известные как «программа персонализации», и усиления ответственности местных органов власти в отношении финансирования социальной помощи и поддержки, называемые «локализацией»<sup>4</sup>.

65. Закон о реформе системы социального обеспечения 2012 года является основным законодательным документом о социальном обеспечении, который применяется в Англии, Шотландии и Уэльсе, а Закон о реформе системы социального обеспечения (Северная Ирландия) 2007 года и Закон о реформе системы социального обеспечения (Северная Ирландия) 2010 года регулируют ситуацию в Северной Ирландии<sup>5</sup>. В рамках соглашения «Новый старт»<sup>6</sup> правительство государства-участника, правительство Ирландии и крупнейшие партии Северной Ирландии одобрили законодательное согласие, позволяющее правительству государства-участника принимать законодательные акты, касающиеся реформы системы социального обеспечения в Северной Ирландии, и законопроект о реформе системы социального обеспечения (законопроект 99, 2015), внесенный в соответствии с ускоренной процедурой и позволяющий использовать в Северной Ирландии королевские указы в совете для введения в действие текущих и будущих изменений в системе социального обеспечения государства-участника.

66. Закон о реформе системы социального обеспечения 2012 года ознаменовал собой масштабную реформу системы социального обеспечения и заменил различные положения Закона о взносах и пособиях по социальному обеспечению 1992 года, который составлял основу системы социальной защиты, предусматривающей льготы для людей с инвалидностью за счет отчислений или без них<sup>7</sup>. В соответствии с Законом о реформе системы социального обеспечения были отменены положения о не предусматривающем отчисления пособия по инвалидности, введены персональные выплаты на обеспечение самостоятельности (унифицированные положения, касающиеся пособия по трудоустройству и поддержке, которое уже заменило прежнее пособие по нетрудоспособности), установлен предельный годовой уровень выплат предусматривающего отчисления пособия по трудоустройству и поддержке для заявителей в рамках категории «связанная с работой деятельность», введен «предельный уровень пособий», ограничивающий размер пособий, которые могут получать люди в возрасте от 16 до 64 лет, установлена универсальная социальная выплата как пособие для заявителей трудоспособного возраста (заменяет собой шесть существующих пособий для лиц трудоспособного возраста), введены ограничения на жилищные пособия, включая ограничение получения пособия в случае недостаточного использования жилой площади съемщиками социального жилья (налог на свободные комнаты, широко известный как «налог на спальни»), а также

<sup>2</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/section/7/enacted>.

<sup>3</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/contents/enacted/data.htm>.

<sup>4</sup> См. Department for Work and Pensions, “Closure of the Independent Living Fund”, March 2014, URL: [http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/287236/closure-of-ilf-equality-analysis.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287236/closure-of-ilf-equality-analysis.pdf).

<sup>5</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/nia/2007/2/contents> и <http://www.legislation.gov.uk/nia/2010/13/contents>.

<sup>6</sup> Стормонтское соглашение и план его реализации и законопроект Северной Ирландии о реформе системы социального обеспечения (HC bill 99, 2015).

<sup>7</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/4/contents/enacted>.

внесены изменения в процедуры подачи жалоб, систему налоговых скидок и льготы по муниципальному налогу.

67. Закон о социальной помощи 2014 года<sup>8</sup>, вступивший в силу в апреле 2015 года, содержит положения, касающиеся ухода за совершеннолетними лицами и их поддержки, а также положения, касающиеся поддержки лиц, осуществляющих уход. Закон смещает обязанность местных органов власти с предоставления услуг на удовлетворение потребностей, в том числе с помощью положений и рекомендаций по предупреждению и замедлению возникновения потребностей у тех, кто не имеет права на поддержку, но может извлечь пользу из полученной информации.

68. Совсем недавно в Законе о реформе системы социального обеспечения и трудовых отношениях 2016 года<sup>9</sup> были приняты положения, касающиеся различных аспектов социального обеспечения, включая снижение предельного уровня пособий; замораживание некоторых пособий по социальному обеспечению и налоговых льгот на четыре налоговых года; ограничение налоговой льготы на детей; изменение «детского» элемента универсальной социальной выплаты; внесение поправок в Закон о борьбе с детской нищетой 2010 года; исключение компонента «связанная с работой деятельность» из пособия по трудоустройству и поддержке; и регулирование элемента «ограниченная способность к труду» в рамках универсальной социальной выплаты и соответствующих требований, связанных с работой.

69. Реформа системы правовой помощи, опирающаяся на Закон о правовой помощи, вынесении приговоров и наказании правонарушителей 2012 года<sup>10</sup>, и другие реформы системы правосудия также назывались как часть процессов, влияющих на заявителей в рамках системы социального обеспечения, включая людей с инвалидностью, в связи с положениями гражданского права. Закон сузил сферу оказания гражданско-правовой помощи в Англии и Уэльсе, исключив использование юридической помощи в делах, касающихся жилищных и долговых вопросов (кроме случаев, когда существует угроза выселения), и делах, касающихся социальных пособий, кроме апелляций в Высший трибунал по вопросам права.

### **С. Реформы системы социального обеспечения и социальной помощи**

70. Система социального обеспечения претерпевает постепенные изменения как в концептуальном плане — переход от «благополучия» отдельных лиц к экономическому благополучию страны, — так и в плане типов и размеров льгот и доли населения, охваченного этой системой. Предыдущее правительство (2010–2015 годы) и нынешнее правительство провели комплексную реформу системы социального обеспечения, исходя из двух основных целей: обеспечение финансовой устойчивости системы и необходимость сделать ее более эффективной.

71. Эти меры направлены на регулирование роста ассигнований на социальное обеспечение с целью сокращения структурного экономического дефицита после мирового финансового кризиса 2008 года. В этом отношении с 2010 года преобладающим фактором является налогово-бюджетная консолидация<sup>11</sup>, а реформа системы социального обеспечения, как и системы социальной помощи, увязана с общей политикой сокращения государственных расходов, которая приведет к снижению государственных расходов до самого низкого уровня за последние десятилетия<sup>12</sup>. Согласно официальным отчетам, в период с 2009/10 по 2012/13 год общие валовые расходы на социальную помощь взрослому населению в Англии

<sup>8</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/contents/enacted/data.htm>.

<sup>9</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/7/contents/enacted/data.htm>.

<sup>10</sup> См. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/10/contents/enacted>.

<sup>11</sup> См. European Social Policy Network, “ESPN thematic report on social investment: United Kingdom” (2015).

<sup>12</sup> См. <http://budgetresponsibility.org.uk/efo/economic-fiscal-outlook-december-2013/>.

сократились на 5,5 %. Для сравнения этот показатель сократился на 2,1 % в Уэльсе и на 3,4 % в Шотландии<sup>13</sup>.

72. Кроме того, государство-участник стремится сделать эту систему более эффективной за счет более совершенного и адресного распределения ресурсов: новым критерием является защита лиц в критическом состоянии или тех, кто нуждается в ней больше всего. Кроме того, государство-участник стремится сократить число случаев мошенничества и ошибок, упростить систему пособий и упорядочить управление системой социального обеспечения. В этой связи основным направлением политики является поощрение занятости, и предполагается, что трудоустройство нынешних «бенефициаров» сократит число лиц, полагающихся на систему социального обеспечения. Реформа создает дополнительные стимулы для труда, и подтверждается, что труд является одним из условий сохранения и получения определенных льгот в системе социальной защиты: например, «трудоспособность» является предварительным условием для тех, кто ходатайствует о получении предусматривающего отчисления пособия по трудоустройству и поддержке<sup>14</sup>.

73. В ходе парламентских обсуждений Закона о социальном обеспечении 2012 года и Закона о реформе системы социального обеспечения и трудовых отношениях 2016 года центральная роль труда подчеркивалась государством-участником в контексте различных сценариев. Что касается людей с инвалидностью, то правительство государства-участника отметило, что содействие трудоустройству людей с инвалидностью является ключевым элементом этой новой политики и что люди с инвалидностью также должны выиграть в результате расширения стимулов к труду и более плавного перехода к трудовой деятельности. Государство-участник отметило, что реформы будут способствовать справедливости в рамках всей системы и уменьшению зависимости людей с инвалидностью от социального обеспечения.

74. В целом различные субъекты признали, что изменения систем социального обеспечения и социальной помощи представляют собой масштабную реформу системы социальной политики и что меры жесткой экономии являются основополагающей причиной ее преобразования<sup>15</sup>. Различные органы, такие как парламент государства-участника и независимые органы, такие как Комиссия по вопросам равенства и прав человека и Комиссия по правам человека Северной Ирландии, также придерживаются общего мнения о важности поставленной правительством задачи поддержки людей в процессе трудоустройства и продвижения по работе, а также содействия их самостоятельности, как это указано в качестве цели в Законе о социальной помощи 2014 года.

75. Вместе с тем различные государственные органы, включая парламент государства-участника, местные органы власти и независимые национальные правозащитные учреждения выразили обеспокоенность по поводу потенциально дискриминационного воздействия мер в области социального обеспечения на людей с инвалидностью и призвали правительство выполнить свои обязанности в соответствии с Законом о равенстве 2010 года<sup>16</sup>. Ранее в ходе обсуждений и в момент утверждения данных реформ государственные органы указывали на отсутствие и необходимость проведения оценки совокупного воздействия в целях рассмотрения воздействия на группы с аналогичными характеристиками, такие как люди с инвалидностью и

<sup>13</sup> См. Equality and Human Rights Commission, *Is Britain fairer? The State of Equality and Human Rights 2015*, p. 62.

<sup>14</sup> См. Joint Committee on Human Rights, “Legislative scrutiny: welfare reform bill. Twenty-first report of session 2010-12” (December 2011).

<sup>15</sup> См. European Social Policy Network, “Thematic report on social investment” and European Foundation Centre, *Assessing the impact of European Governments’ Austerity Plans on the Rights of persons with disabilities*, October 2012.

<sup>16</sup> См. Joint Committee on Human Rights “Legislative scrutiny: welfare reform bill”; Local Government Association and Centre for Economic and Social Inclusion, “The local impacts of welfare reform: an assessment of cumulative impacts and mitigations” (August 2013); и Howard Reed and Jonathan Portes, *Cumulative Impact Assessment: a Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission*, Equality and Human Rights Commission research report No. 94 (2014).

население на местном уровне, а также мониторинга воздействия мер, предусмотренных реформой системы социального обеспечения, после принятия законодательных актов.

76. В частности, в ходе обсуждений, предшествовавших утверждению Закона о социальном обеспечении 2012 года, Объединенный парламентский комитет по правам человека предупреждал о возможном регрессивном воздействии этой реформы на права людей с инвалидностью, что может противоречить обязательствам государства-участника по Конвенции. Он отметил негативные последствия введения персональных выплат на обеспечение самостоятельности для права людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни и выразил также обеспокоенность по поводу неравномерного воздействия, связанного с масштабным подрывом адаптации и сетей ухода/поддержки людей с инвалидностью, которые не получают пособие по инвалидности или персональных выплат на обеспечение самостоятельности как следствие ужесточения критериев доступа. Кроме того, он предупредил об угрозе дискриминации в связи с предложениями по пособию на поддержку трудоустройства и жилищному пособию, а также об угрозе «обнищания» в связи с новым режимом критериев и санкций<sup>17</sup>.

77. Обеспокоенность, выраженная на национальном уровне в отношении дискриминации, резонирует с выводами децентрализованных органов власти Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса, которые начали процессы оценки воздействия, связанные с реформами социальной политики, и выявили последствия для групп с защищаемыми характеристиками, таких как люди с инвалидностью<sup>18</sup>. Общие критерии таких оценок заключались в определении совокупного воздействия сокращения налоговых льгот и реформы системы социального обеспечения в каждом регионе, включая количество людей, которых потенциально могут затронуть эти программные изменения, ожидаемое воздействие на доходы домохозяйств, воздействие на уровень нищеты и воздействие на стимулы к труду (ведет к возникновению существенных барьеров для людей с инвалидностью при получении доступа к занятости, хотя целью реформ является поощрение людей к труду), а также их более широкие экономические и социальные последствия.

78. Исследования и ряд независимых работ, проведенных учеными и исследовательскими центрами, включая различные организации людей с инвалидностью, выявили обеспокоенность по поводу реального воздействия мер жесткой экономии и реформ на положение людей с инвалидностью. В результате анализа ожидаемого воздействия реформ, проведенного в разбивке по регионам, семьям, отдельным лицам и группам, представляется, что они окажут влияние на такие аспекты, как денежный доход, оказание социальной помощи, инклюзия в общество, самостоятельность, качество жизни, благосостояние, жилье, работа, мобильность и психическое здоровье. Кроме того, были выявлены конкретные последствия для женщин, детей и молодых людей с инвалидностью, лиц с «ограниченными возможностями обучения» и лиц с психосоциальной инвалидностью.

79. Некоторые из проблем, отмеченных в вышеупомянутых исследованиях, включают: а) снижение денежного дохода людей с инвалидностью и доходов домохозяйств, претендующих на пособия в рамках системы социального обеспечения, а также людей с инвалидностью, которые являются самой большой отдельной группой, пострадавшей от реформ (в 2013 году, по оценкам независимых источников, около 26 000 человек больше не будут иметь права на пособие по инвалидности); б) значительно более существенное воздействие в наиболее бедных районах; в) рост числа людей с инвалидностью, живущих в нищете; г) отсутствие учета тех людей, которые больше не имеют права на получение льгот и услуг; е) усиление неравенства и рост ограничений оказания услуг социальной помощи в связи с сокращением

<sup>17</sup> Joint Committee on Human Rights, "Legislative scrutiny: welfare reform bill".

<sup>18</sup> См., например, Scottish Government, "Financial impacts of welfare reform on disabled people in Scotland" (2014) и Welsh Government, "Analysing the impact of the UK Government's welfare reforms in Wales" (2015).

бюджетных ассигнований на социальную помощь; f) сокращение услуг по уходу на дому и для пожилых людей; g) угроза социальной изоляции и усиления зависимости от неформального и семейного ухода; h) потеря права на получение персональных выплат на самостоятельность или ограничение права на них; i) негативное влияние сокращения жилищного пособия; j) закрытие Фонда поддержки самостоятельного образа жизни; k) переход от пособия по инвалидности к персональным выплатам на самостоятельность; l) изменения в пособии по трудоустройству и поддержке; m) воздействие на услуги общественного транспорта, доступные людям с инвалидностью; и n) формирование негативных стереотипов в отношении людей с инвалидностью.

80. Реформа системы социальной помощи на основе Закона о социальной помощи 2014 года была направлена на снижение зависимости от официальной помощи в целях поощрения самостоятельности и благосостояния и расширения индивидуального контроля за получаемой помощью и поддержкой.

81. Согласно достоверной информации, с начала настоящего расследования по 2015 год государственные ассигнования на социальную помощь взрослому населению были сокращены на 4,6 млрд фунтов стерлингов, что составляет 31 % от чистого бюджета в реальном выражении. Как следствие, местные власти сократили расходы на социальную помощь и урезали важные для людей с инвалидностью услуги на уровне местных общин.

## **VII. Краткое изложение выводов**

### **A. Общие выводы**

82. Представленные источниками факты были оспорены государством-участником. Комитет провел проверку, в ходе которой те факты, которые представлялись спорными, были перепроверены с использованием данных, собранных из различных источников, включая правительство государства-участника и автономные администрации, парламентские расследования, отчеты независимого органа по мониторингу Конвенции, официальную статистику, отчеты и данные, полученные от других государственных ведомств или подразделений, научно-исследовательские институты, поставщиков услуг, научные центры, независимых экспертов, бывших государственных служащих, низовые неправительственные организации, организации людей с инвалидностью и отдельных лиц. В некоторых случаях некоторые заявления, сделанные государством-участником, не были подкреплены доказательствами, собранными в ходе расследования. В других случаях государство-участник указало, что данные отсутствуют. Приведенные ниже выводы основаны на всестороннем анализе данных, полученных из различных источников.

83. Значительное время назад государство-участник начало масштабную политическую реформу системы социального обеспечения, направленную на сокращение бюджетного дефицита и достижение к 2020 году бюджетного профицита. В различных политических документах и заявлениях высокопоставленные правительственные чиновники указывали, что это самое фундаментальное изменение политики в отношении системы социальной защиты за последние десятилетия. Заявленные цели этой политики — преобразовать британское общество из общества с низкой заработной платой, низкой занятостью и высоким уровнем зависимости от социального обеспечения в общество с высокой заработной платой, высокой занятостью и низким уровнем зависимости от социального обеспечения. Эта политика опирается на тезисы о том, что люди живут лучше, когда они заняты трудом, зависимость от пособий сама по себе контрпродуктивна и препятствует выходу из нищеты, а получатели социальных пособий должны найти работу благодаря совершенствованию стимулов для трудоустройства, с одной стороны, и системе условий и санкций — с другой. Цель этой политики заключается в том, чтобы те группы населения, которые зависели от пособий, поступили на работу. Также было

заявлено, что эта политика направлена на защиту тех людей, которые нуждаются в поддержке в большем объеме или являются «наиболее уязвимыми».

84. Изменения в системе социального обеспечения предусматривают пересмотр широкого спектра льгот в ряде областей, включая социальное и частное жилье, налоговые льготы и пособия, выплачиваемые на основе отчислений и без них, а также связанные и не связанные с трудовой деятельностью пособия, и затрагивают все слои населения, включая детей, женщин, одиноких родителей, пожилых людей и людей с инвалидностью. Что касается людей с инвалидностью, то в результате реформы были пересмотрены основные виды пособий по инвалидности, включая пособия, выплачиваемые в зависимости от уровня достатка, пособия на поддержание доходов и пособия, связанные со специфическими и дополнительными расходами, сопряженными с инвалидностью. За охваченный расследованием период большому числу людей с инвалидностью было предложено пройти оценку способностей, причем до ее проведения предполагалось, что значительная часть из них больше не будет полагаться на социальные пособия.

85. В ходе развертывания этой политики высокопоставленные государственные чиновники делали заявления о том, что данная реформа направлена на то, чтобы сделать систему социального обеспечения более справедливой для налогоплательщиков, более сбалансированной и прозрачной и сократить мошенничество с пособиями. Люди с инвалидностью регулярно изображаются в негативном свете как зависимые от пособий или зарабатывающие на жизнь за счет пособий, прибегающие к мошенничеству для получения пособий, ленивые и создающие бремя для налогоплательщиков, которые платят «деньги впустую». Хотя государство-участник представило доказательства официальных мер и кампаний по информированию общественности, направленных на улучшение имиджа людей с инвалидностью, в ходе расследования были собраны доказательства того, что люди с инвалидностью продолжают сталкиваться с растущей враждебностью, агрессивным поведением, а иногда и с посягательствами на их личную неприкосновенность. В ходе расследования также не было выявлено никаких доказательств предполагаемого мошенничества с пособиями со стороны людей с инвалидностью.

86. Обязательство государственного сектора по обеспечению равенства требует от государственных органов при планировании внедрения мер, в том числе законодательных, проводить оценку воздействия для обеспечения того, чтобы с имеющимися защищенными характеристиками группами, в том числе с людьми с инвалидностью, были проведены надлежащие консультации и любое неблагоприятное воздействие на них было надлежащим образом обосновано. Государство-участник представило доказательства того, что оно выполнило требования внутреннего законодательства в отношении всех предполагаемых изменений в системе социального обеспечения. В ходе расследования были собраны доказательства того, что основной законодательный акт реформы системы социального обеспечения, Закон о реформе системы социального обеспечения 2012 года, не полностью соответствовал этим требованиям. Кроме того, судом было установлено, что решение о закрытии Фонда поддержки самостоятельного образа жизни не соответствовало внутреннему обязательству по обеспечению равенства, что вынудило власти государства-участника провести еще одну оценку соблюдения принципа равенства. В ходе расследования были также собраны доказательства того, что мнения людей с инвалидностью и представляющих их организаций, участвовавших в консультациях, начатых государством-участником, не были должным образом учтены в процессе принятия решений и практически не повлияли на решения в сфере политики.

87. Хотя государство-участник утверждает, что оценка кумулятивного воздействия различных политических мер, затрагивающих людей с инвалидностью, не была технически возможной или практически осуществимой, собранные в ходе расследования доказательства свидетельствуют о том, что с использованием данных и информации, имеющихся в государстве-участнике, оценка кумулятивного воздействия могла быть проведена.

88. Комитет отмечает, что различные законодательные акты, связанные с недавно утвержденной политикой социального обеспечения, не в полной мере обеспечивают



соблюдение международных основ прав человека, касающихся социальной защиты и самостоятельного образа жизни. В этой связи было отмечено, что в области социальной защиты люди с инвалидностью не были должным образом рассмотрены в качестве правообладателей и лиц, имеющих право на пособия, в контексте их права на социальную защиту. Аналогичным образом, хотя в Законе о социальной помощи 2014 года отражены принципы благосостояния людей с инвалидностью и подчеркивается цель индивидуального определения пакетов поддержки, в нем должным образом не признаны элементы самостоятельности, контроля и выбора, которые являются неотъемлемой частью права на самостоятельный образ жизни согласно статье 19 Конвенции.

89. Комитет отмечает преобладание медицинского подхода в процедурах оценки для определения права людей с инвалидностью на получение льгот. Основная процедура оценки для определения права на получение пособий по нетрудоспособности приводила к тому, что люди с инвалидностью классифицировались либо как неспособные выполнять связанную с работой деятельность, либо как имеющие ограниченную трудоспособность, либо как трудоспособные. В рамках этой оценки не учитывалась поддержка, необходимая людям с инвалидностью для выполнения той или иной работы, и сложный характер некоторых нарушений и состояний, а также не соблюдался правозащитный подход к инвалидности.

90. Комитет отмечает, что у людей с инвалидностью, прошедших функциональную оценку с целью определения их права на получение социальных пособий, сложилось впечатление, что их просто сортируют, а не стремятся выслушать и понять. В ходе расследования была получена информация о том, что был принят ряд мер по внесению в процедуры корректировок в целях совершенствования оказания услуг, в том числе в отношении сроков проведения процедур оценки, и обеспечения более глубокого понимания специалистами по оценке разнообразия потребностей людей с инвалидностью. Собранные из различных источников доказательства свидетельствуют о том, что потребности, мнения и индивидуальная ситуация людей с инвалидностью и особенно тех из них, кто нуждается в высоком уровне поддержки, например лиц с интеллектуальными и/или психосоциальными нарушениями, не были должным образом учтены или им не придавалось надлежащего значения при принятии решений, затрагивающих их интересы.

91. В ходе расследования были собраны доказательства, указывающие на то, что на различных этапах процесса оценки и принятия решений информация, рекомендации и консультации для людей с инвалидностью о доступных им льготах предоставлялись в ограниченном объеме, не предоставлялись вообще или не предоставлялись в доступных форматах и на доступных языках. В сочетании с неуверенностью относительно исхода данных процедур это вызывало тревогу, психологическое напряжение и финансовые трудности. Комитет собрал также информацию о людях с инвалидностью, состояние психического здоровья которых серьезно ухудшилось в результате вышеупомянутых факторов.

92. Данные свидетельствуют о том, что оказание юридической помощи для обжалования административных решений о прекращении или урезании льгот в судах первой инстанции была ограничена. Юридическая помощь по другим видам дел в этих судах была также сокращена. Кроме того, доступ к пересмотру решений независимым и беспристрастным судом был ограничен введением обязательных процедур повторного рассмотрения в том же административном органе, который вынес решение относительно пособий.

93. Факты свидетельствуют о том, что органы власти государства-участника проводили опросы и регулярно публиковали статистические данные о реформе системы социального обеспечения. Они также сотрудничали в ходе процедур парламентских расследований и представляли ответы на рекомендации надзорных органов. Однако нет никаких свидетельств участия людей с инвалидностью и представляющих их организаций в периодических мероприятиях по мониторингу и оценке воздействия принятых в рамках этой реформы мер.

94. Были представлены доказательства смягчающих мер, принятых центральными органами власти для поддержки людей с инвалидностью в связи с урезанием их пособий по социальному обеспечению. Также была представлена информация, указывающая на то, что эти смягчающие меры носили временный характер для лиц, которых они касались, затронутые решениями заявители не всегда получали к ним доступ и не всегда были осведомлены о них и эти меры не были достаточно существенными, чтобы перевесить финансовые последствия сокращения или прекращения выплаты пособий на поддержание дохода. Комитет также отмечает, что автономные администрации Шотландии и Уэльса ввели смягчающие меры, и принимает к сведению план по смягчению последствий, согласованный в Северной Ирландии.

## **В. Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество (статья 19)**

95. В ходе расследования Комитет отмечал, что совокупное воздействие различных мер по реформе системы социального обеспечения, в частности изменения в жилищном пособии, установление предельного объема пособий для домохозяйств, изменения в критериях доступа к компоненту «передвижение» в рамках новой персональной выплаты на обеспечение самостоятельности, ужесточение критериев доступа к социальной помощи и закрытие Фонда поддержки самостоятельного образа жизни в государстве-участнике в непропорционально большой степени затронули людей с инвалидностью и препятствовали реализации различных аспектов их права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество.

96. Комитет обеспокоен тем, что реформы ограничили право людей с инвалидностью на выбор места жительства наравне с другими, в результате чего они все больше зависят от помощи семьи и/или родственников, сокращается их социальное взаимодействие, усиливается их изоляция и, в некоторых случаях, они чаще вынуждены переселяться в специализированные учреждения. Негативное воздействие было отмечено также в отношении процесса деинституционализации в государстве-участнике.

97. Комитет считает, что изменение жилищного пособия, и в частности введение критериев площади социального жилья, сопряженное с сокращением выплат на социальное жилье, называемых «субсидией на свободную комнату», установление предельного объема пособий для домохозяйств и изменения в местных жилищных пособиях для арендаторов частного сектора ограничили право людей с инвалидностью на выбор места жительства, закрепленное в статье 19 Конвенции. Комитет отмечает, что во многих случаях при определении критериев размера социального жилья не учитывались особые условия проживания, которые требуются людям с инвалидностью в связи с их нарушениями и необходимостью обеспечения их самостоятельности и удовлетворения их пожеланий и предпочтений. Комитет отмечает, что эти меры повлекли за собой финансовые трудности у людей с инвалидностью, что привело, в частности, к просрочке платежей, долгам, выселениям и сокращению расходов на предметы первой необходимости, такие как жилье и питание. Отмечая, что в качестве одной из форм смягчения последствий были введены адресные выплаты на жилье, Комитет отмечает сохраняющуюся обеспокоенность и рекомендации Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (A/HRC/25/54/Add.2).

98. Данные свидетельствуют о том, что люди с инвалидностью, пострадавшие от сокращения жилищного пособия, испытывают высокий уровень стресса, тревоги и депрессии в связи с нехваткой средств в их бюджетах и затратами на восстановление финансовой стабильности. Во многих случаях реализация мер в сфере социального обеспечения усилила зависимость инвалидов от неформальной и/или семейной помощи и помешала осуществлению планов по деинституционализации.

99. Фонд поддержки самостоятельного образа жизни в государстве-участнике был закрыт для новых заявителей с 2010 года и окончательно закрыт в июне 2015 года. Средства, переданные центральной администрацией местным властям в рамках схемы локализации, не были зарезервированы в Англии, и было затронуто большинство бывших пользователей Фонда. Отмечалось, что в связи с дополнительными бюджетными ограничениями на местном уровне пакеты социальной помощи были урезаны. Комитет отмечает, что бывшие заявители Фонда столкнулись с существенным сокращением поддержки со стороны местных органов власти, в результате чего не удовлетворяются в достаточной степени их основные потребности в таких областях, как ежедневный индивидуальный уход. Комитет принимает к сведению решения, принятые автономными администрациями Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии о сохранении механизмов, эквивалентных бывшему Фонду поддержки самостоятельного образа жизни. Вместе с тем он по-прежнему обеспокоен отсутствием приема новых заявителей в фонд Северной Ирландии.

100. Согласно Закону о социальной помощи 2014 года, нормативные положения и механизмы в области социальной помощи должны способствовать реализации принципа благосостояния человека. Однако доведенная до сведения Комитета информация свидетельствует о росте финансовых трудностей среди людей с инвалидностью на местном уровне и сокращении выделяемого времени и качества услуг социальной помощи тем лицам, потребности которых считаются «несущественными или некритическими». Регулярно внедряются меры по определению приоритетности и ужесточению критериев отбора при оказании социальной помощи взрослым лицам, что негативно сказывается на людях с инвалидностью, которые не получают поддержки в том объеме, в котором они нуждаются. Комитет собрал доказательства, свидетельствующие о снижении объема помощи, которое затрагивает пожилых людей с инвалидностью, и получил сообщения о сокращении продолжительности посещений социальными работниками, которые в некоторых случаях имеют во время посещения не более 15 минут для оказания помощи людям с инвалидностью в удовлетворении базовых потребностей, таких как прием пищи и личная гигиена. Было отмечено, что сокращение предоставления вспомогательных услуг на местном уровне ограничило возможности людей с инвалидностью принимать участие в жизни общества.

101. Государство-участник представило информацию о мерах в целях передачи ответственности местным органам власти и обеспечения формирования бюджетов на оказание помощи на индивидуальной основе. Вместе с тем Комитет получил информацию о том, что индивидуальные пакеты помощи были сокращены и что доступность поддержки устанавливается на основе того, что считается доступной услугой на рынке, а не на основе конкретных потребностей соответствующего человека. Комитет также получил доказательства того, что индивидуальные ассигнования не всегда позволяют инвалидам иметь доступ к услугам социальной помощи и контроль над ними и могут ограничивать уровень получаемой ими личной помощи.

### **С. Труд и занятость (статья 27)**

102. Факты свидетельствуют о нескольких недостатках в процессах, связанных с пособием по трудоустройству и поддержке. В частности, Комитет отмечает, что, несмотря на ряд корректировок, внесенных в процедуру оценки трудоспособности, она по-прежнему ориентирована на функциональную оценку навыков и способностей и не учитывает личные обстоятельства и потребности, а также барьеры, с которыми сталкиваются при возвращении к трудовой деятельности люди с инвалидностью, особенно лица с интеллектуальными и/или психосоциальными нарушениями. Данные по первоначальному периоду, охватываемому настоящим докладом, свидетельствуют о том, что значительный процент проведенных оценок не был признан судами.

103. Несмотря на проведение подготовки специалистов по оценке и лиц, принимающих решения, факты свидетельствуют о сохраняющейся неосведомленности и ограниченности знаний о правах и особых потребностях людей

с инвалидностью, особенно лиц с интеллектуальными и/или психосоциальными нарушениями. Комитет также собрал доказательства отсутствия разумного приспособления и недоступности информации о процессе оценки.

104. Хотя Комитет отмечает усилия властей по сокращению продолжительности обязательных процедур повторного рассмотрения, факты свидетельствуют о том, что заявители, обращающиеся за повторным рассмотрением, часто сталкиваются с длительными периодами ожидания. Комитет также отмечает, что во время обязательной процедуры повторного рассмотрения выплата пособия по трудоустройству и поддержке приостанавливается.

105. Собранные данные указывают на значительные трудности, включая финансовые, материальные и психологические, которые испытывают люди с инвалидностью при прохождении оценки. Особенно сильно это сказалось на людях, которые были вынуждены вновь проходить процедуру оценки вскоре после первой оценки.

106. В период с 2012 по 2014 год количество санкций в отношении заявителей в категории «связанная с работой деятельность» в рамках пособия по трудоустройству и поддержке значительно возросло, и, согласно имеющимся данным, они применялись непропорционально. Возможности подать заявление на получение выплат в связи с тяжелым положением существуют, но, по всей видимости, немногие люди были проинформированы о них, а сами выплаты являются небольшими, назначаются по усмотрению соответствующих органов и в соответствии со строгими критериями и носят временный характер. Факты свидетельствуют о том, что заявители, в отношении которых были применены санкции, сталкиваются с трудностями, в том числе из-за того, что у них увеличиваются долги, они полагаются на помощь родственников или на продовольственные банки и получают основные услуги в сокращенном объеме.

107. Были разработаны различные программы, направленные на содействие переходу людей с инвалидностью на оплачиваемую работу. Две основные программы — программа «Работа» и программа «Джобсентр плас», куда в основном направляются люди с инвалидностью, не оказали заметного влияния на снижение уровня безработицы. Люди с инвалидностью, имевшие доступ к другим программам, которые были более успешными, столкнулись с сокращением предоставляемой им поддержки, что в некоторых случаях привело к потере работы. Согласно имеющимся данным, эффективность программы «Работа» в плане трудоустройства людей с инвалидностью была крайне низкой, а лица с существенными потребностями в поддержке охвачены не были.

108. Положение людей с инвалидностью, признанных «трудоспособными», как таковое не отслеживается. Те, кто вновь вступил в систему, обратившись за пособием для лиц, ищущих работу, чтобы получать поддержку до тех пор, пока они не найдут работу, имеют дело с жесткими условиями и санкциями, применяемыми без учета конкретных препятствий, с которыми они сталкиваются. Комитет был проинформирован о том, что в некоторых случаях санкции привели к финансовым трудностям среди людей с инвалидностью и особенно среди людей с интеллектуальными и/или психосоциальными нарушениями.

109. Государство-участник первоначально заявило, что оно не отслеживает случаи смерти, произошедшие после проведения оценки. Факты, собранные в ходе расследования, показали, что в 2012 и 2015 годах такая информация была обнародована Министерством по вопросам труда и пенсий после запросов на основании принципа свободы информации. Кроме того, по информации, полученной из официальных источников, проводится экспертиза 33 случаев смерти заявителей, умерших после прохождения оценки. Государство-участник утверждает, что причинно-следственная связь отсутствует. Комитету не известно о каких-либо попытках объективного, тщательного, открытого и беспристрастного расследования этих случаев смерти со стороны независимого органа.

## **D. Достаточный жизненный уровень и социальная защита (статья 28)**

110. Комитет имел доступ к официальным статистическим данным, которые показывают, что в целом домохозяйства с одним или несколькими людьми с инвалидностью чаще имеют относительно низкий доход, чем домохозяйства без людей с инвалидностью. Комитету были представлены доказательства того, что изменения в системе социального обеспечения оказали более негативное воздействие на домохозяйства с людьми с инвалидностью, особенно на домохозяйства с низким доходом.

111. Комитет отмечает, что оценки воздействия на равенство, проведенные органами власти в отношении различных социальных пособий, действительно показали, что изменения в политике затронут большое число людей с инвалидностью. Комитет также получил информацию о том, что совокупное воздействие урезания социальных пособий привело к тому, что инвалиды с трудом поддерживают минимальный уровень дохода, в результате чего многие из них становятся все более зависимыми от родственников и займов, что приводит к неспособности удовлетворять самые базовые потребности и вынуждает пользоваться продовольственными банками.

112. Власти предвидели, что переход от выплаты пособия по инвалидности к персональным выплатам на обеспечение самостоятельности приведет к уменьшению числа людей, получающих этот вид пособия, на 620 000 человек и обеспечит двадцатипроцентную экономию расходов. Критерии и порог для получения права на персональные выплаты на обеспечение самостоятельности были ужесточены, в результате чего многие заявители, нуждающиеся в небольшом или менее высоком уровне поддержки, были исключены из числа получателей этого пособия. Аналогичным образом ужесточение критериев доступа к компоненту мобильности привело к тому, что получатели персональных выплат на обеспечение самостоятельности потеряли свои права на этот компонент. Была проведена повторная оценка лиц с инвалидностью на основе функциональных критериев, и, согласно имеющимся данным, несмотря на заверения о сокращении периода оценки, некоторые заявители столкнулись с длительными периодами ожидания. Кроме того, согласно имеющейся информации, власти намерены еще больше сократить поддержку, предоставляемую для получения ассистивных устройств.

## **E. Систематические нарушения Конвенции**

113. Следовательно, Комитет считает, что существуют веские доказательства того, что в государстве-участнике был преодолен порог грубых или систематических нарушений прав людей с инвалидностью. Это заключение основано на следующих выводах:

а) государство-участник реализовало меры политики, направленные на реформирование системы социального обеспечения, и эти реформы были обоснованы в контексте мер жесткой экономии необходимостью достижения налогово-бюджетной консолидации;

б) в рамках данной политики были приняты следующие допущения: i) к налогоплательщикам необходимо относиться справедливо; ii) большое число людей с инвалидностью полагается на социальные пособия и зависит от них; iii) людям с инвалидностью лучше работать, чем получать пособия; iv) зависимость людей с инвалидностью от пособий сама по себе является сдерживающим фактором для трудоустройства; v) число людей с инвалидностью, полагающихся на социальные пособия, необходимо сократить; vi) ужесточение санкций и условий в отношении социальных пособий является оправданным инструментом для стимулирования трудоустройства людей с инвалидностью;

с) оценки воздействия, проведенные государством-участником до реализации ряда мер в рамках реформы системы социального обеспечения, прямо показали неблагоприятное воздействие на людей с инвалидностью;

d) несколько мер непропорционально и негативно повлияли на права людей с инвалидностью;

e) меры, приведшие к сокращению поддержки, предоставляемой для покрытия дополнительных расходов, связанных с инвалидностью, и отказ в разумном приспособлении в ходе процедур оценки и при реализации права на трудоустройство, оказали дискриминационное воздействие на людей с инвалидностью;

f) были затронуты основные элементы прав на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество, достаточный жизненный уровень и социальную защиту, а также права на занятость: у людей с инвалидностью, которых затронули изменения в политике, ограничена свобода выбора и контроль над повседневной деятельностью, связанные с инвалидностью дополнительные расходы игнорируются, а защита доходов ослаблена в результате урезания пособий, тогда как ожидаемая цель политики — обеспечение достойной и стабильной занятости — далека от достижения;

g) имеются доказательства того, что было затронуто большое количество людей с инвалидностью (например, когда в период до февраля 2016 года были введены персональные выплаты на обеспечение самостоятельности, 13 900 лиц с инвалидностью потеряли доступ к программе «Мотабилити» и, следовательно, свои специально оборудованные автомобили, к концу 2015 года 492 180 лиц с инвалидностью были зарегистрированы в категории «связанная с работой деятельность» в рамках пособия по трудоустройству и поддержке, и в период до марта 2014 года были назначены 41 792 санкции в категории «связанная с работой деятельность» в рамках пособия по трудоустройству и поддержке);

h) факты, собранные на национальном уровне парламентом, независимыми наблюдательными организациями, университетами и научно-исследовательскими институтами и центрами, а также независимыми экспертами, свидетельствуют о негативном и непропорциональном воздействии мер по реформе системы социального обеспечения на людей с инвалидностью;

i) государство-участник не провело комплексную оценку кумулятивного воздействия на основе правозащитного подхода, хотя из надежных источников известно, что такая возможность существовала;

j) государство-участник продолжает проводить свою политику сокращения социальных пособий для людей с инвалидностью, что нашло отражение в Законе о реформе системы социального обеспечения и трудовых отношениях 2016 года.

## VIII. Рекомендации

114. Комитет рекомендует государству-участнику:

a) провести оценку совокупного воздействия принятых с 2010 года и рассмотренных в настоящем докладе мер на права людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество, социальную защиту и занятость. Государству-участнику следует обеспечить, чтобы такая оценка была основана на правозащитном подходе и предусматривала реальное участие людей с инвалидностью и представляющих их организаций;

b) обеспечить, чтобы любая планируемая мера реформы системы социального обеспечения была основана на правах человека, соответствовала правозащитной модели инвалидности и не оказывала непропорционального и/или негативного воздействия на права людей с инвалидностью на самостоятельный образ жизни, достаточный жизненный уровень и занятость. Для предотвращения неблагоприятных последствий государству-участнику следует проводить на основе правозащитного подхода комплексную оценку совокупного воздействия всего комплекса планируемых мер, которые окажут воздействие на права людей с инвалидностью;

c) обеспечить, чтобы любой планируемый законодательный акт и/или мера политики принимались с соблюдением основных элементов прав, проанализированных в настоящем докладе, чтобы люди с инвалидностью сохраняли свою самостоятельность, возможность выбора и контроля в отношении места своего проживания и того, с кем они проживают, чтобы они получали надлежащую и индивидуально адаптированную поддержку, в том числе посредством личной помощи, и имели доступ к предоставляемым по месту проживания услугам наравне с другими, чтобы они имели доступ к программам социального обеспечения, которые гарантируют защиту доходов, в том числе в связи с дополнительными расходами по инвалидности, в соответствии с достаточным жизненным уровнем и их полную инклюзию и участие в жизни общества, и чтобы они наравне с другими имели доступ к рабочим местам на открытом рынке труда и получали помощь в трудоустройстве;

d) обеспечить, чтобы при формировании бюджетов органов власти учитывались права людей с инвалидностью, чтобы выделялись достаточные бюджетные ассигнования для покрытия дополнительных расходов, связанных с жизнью с инвалидностью, и чтобы в интересах людей с инвалидностью, затрагиваемых мерами жесткой экономии, принимались соответствующие меры по смягчению последствий с выделением необходимых бюджетных ассигнований;

e) ввести необходимые коррективы, чтобы сделать всю информацию, сообщения, административные и юридические процедуры, связанные с социальными льготами, схемами самостоятельного проживания и услугами поддержки в связи с трудоустройством/безработицей, полностью доступными для всех людей с инвалидностью;

f) обеспечить доступ к правосудию путем предоставления соответствующих юридических консультаций и поддержки, в том числе посредством разумного и процедурного приспособления, для людей с инвалидностью, добивающихся возмещения ущерба и компенсации за предполагаемые нарушения их прав, рассмотренные в настоящем докладе;

g) активно консультироваться и взаимодействовать с людьми с инвалидностью через представляющие их организации и должным образом учитывать их мнения при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке всех законодательных актов, стратегий и программ, связанных с правами, рассмотренными в настоящем докладе;

h) принять надлежащие меры для борьбы со всеми негативными и дискриминационными стереотипами или предрассудками в отношении людей с инвалидностью в обществе и средствах массовой информации, включая утверждение о том, что зависимость от пособий сама по себе является препятствием для трудоустройства, провести широкие кампании в средствах массовой информации в консультации с организациями, представляющими людей с инвалидностью, особенно тех, кто был затронут реформой системы социального обеспечения, с целью формирования осведомленности о них как о полноценных правообладателях в соответствии с Конвенцией, и принять меры для рассмотрения жалоб людей с инвалидностью об оскорблениях и преступлениях на почве ненависти, оперативно расследовать эти утверждения, привлечь виновных к ответственности и предоставить пострадавшим справедливую и надлежащую компенсацию;

i) обеспечить, чтобы при осуществлении законодательства, стратегий и программ особое внимание уделялось людям с инвалидностью, имеющим низкий доход или живущим в нищете, и людям с инвалидностью, которые в большей степени подвержены риску эксклюзии, таким как лица с интеллектуальной, психосоциальной и множественной инвалидностью, а также женщинам, детям и пожилым людям с инвалидностью. Эти меры должны вводиться в рамках программ как предусматривающих, так и не предусматривающих отчисления;

ж) создать механизм и систему основанных на правах человека показателей для постоянного мониторинга воздействия различных стратегий и программ, касающихся доступа к осуществлению и осуществлению людьми с инвалидностью права на социальную защиту и достаточный жизненный уровень, права на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество, а также права на труд, в тесной консультации с людьми с инвалидностью и представляющими их организациями во всех регионах и графствах, входящих в состав государства-участника;

к) отреагировать на настоящий доклад в сроки, предусмотренные Факультативным протоколом, широко распространить выводы и рекомендации Комитета и принять надлежащие последующие меры в связи с вынесенными в настоящем докладе рекомендациями, в том числе в ходе рассмотрения первоначального доклада государства-участника в Комитете.

---