

**«Защита прав людей с инвалидностью - опыт работы РООИ  
«Перспектива»**

*Рабочая версия*

Составители - юридическая служба  
РООИ «Перспектива»:  
Михаил Черкашин – руководитель  
Линь Нгуен  
Виктория Рекуц

Редактор: Татьяна Туркина

С момента своего создания Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива» направила свою деятельность на оказание помощи людям с инвалидностью в области образования, трудоустройства и правовой защиты.

Инклюзивное образование стало одним из ведущих направлений работы организации. Инклюзия - это то образование, при котором дети с инвалидностью могут реализовать свое право на получение достойного образования путем осуществления возможности учиться вместе со своими сверстниками в общеобразовательных учреждениях общего типа на равной основе.

Главной задачей направления трудоустройства явилась помощь в поиске работы для людей с инвалидностью. Эта деятельность включает в себя: взаимодействие с государственными органами, службами занятости населения, органами социальной защиты населения, а также бюро медико-социальной экспертизы.

Юридическая группа РООИ «Перспектива» была создана в 2000 году. В ее обязанности входит не только правовое сопровождение проектов организации и защита нарушенных прав людей с инвалидностью, но также взаимодействие с органами государственной власти, общественными и правозащитными организациями и со средствами массовой информации. У юридической группы имеется бесценный опыт участия в законодательном процессе на различных уровнях — от городского до федерального, а также опыт взаимодействия с общественностью.

#### **Создание и становление юридической группы РООИ Перспектива.**

В процессе развертывания деятельности организации выявилась необходимость в квалифицированной юридической поддержке ее работы. В связи с этим, было принято решение о создании юридической группы.

Приоритетными направлениями ее деятельности стали:

- оказание правовой помощи и защита людей с инвалидностью;
- участие в законодательном и нормотворческом процессах в сфере защиты прав людей с инвалидностью;
- участие в процессе приведения российского законодательства в соответствии с международно-правовыми актами в области защиты прав людей с инвалидностью;
- освещение проблем в сфере законодательного регулирования прав людей с инвалидностью;
- участие в судебных процессах в защиту прав людей с инвалидностью, в том числе, ведение стратегических дел.

Изначально, юридическое направление было создано с целью оказания помощи управлениям образования в продвижении инклюзивного образования на территории России, которое проводилось в рамках проекта USAID по защите прав людей с инвалидностью на образование. Почти сразу после создания, юридическому отделу пришлось заняться оказанием консультационной помощи людям с инвалидностью по

всему спектру правовых проблем, включая вопросы образования, установления инвалидности и составления индивидуальной программы реабилитации (ИПР), правовой помощи работодателям, принимавшим на работу людей с инвалидностью, оказание помощи в разрешении споров между родителями и администрациями образовательных учреждений и другое.

Со временем, в работе юридической группы, помимо оказания консультационной помощи, возникает деятельность по составлению правовых документов: различных жалоб, исковых и других заявлений и обращений. Все активнее начинает складываться практика представительства юристами организации людей с инвалидностью в государственных и судебных органах.

Кроме того, юристы РООИ «Перспектива» начинают участвовать в процессе законодательного и правоприменительного решения проблем людей с инвалидностью. Они составляют официальные обращения в законодательные и исполнительные органы власти, направленные на устранение пробелов в действующем законодательстве, изменения практики применения нормативных документов, изменения устаревших норм, для того, чтобы права людей с инвалидностью соблюдались и повышалось качество их жизни.

В своей деятельности РООИ «Перспектива» всегда позиционировала себя как организация, защищающая права, а не как организация, которая добивается льгот для людей с инвалидностью. Это часть стратегии юридической службы, в частности, и всей организации в целом. Это важно знать, поскольку люди, в основной своей массе, не видят различий между льготами и правами.

В дальнейшем, юристы организации начали разрабатывать свои юридические проекты, направленные на защиту прав лиц с инвалидностью, подавать заявки и получать целевое финансирование. Это позволило создать относительно стабильную финансовую основу деятельности юридической группы РООИ «Перспектива».

Первые проекты были направлены на защиту права на инклюзивное образование, создание доступной среды для людей с инвалидностью, в том числе, преодоление отношенческих барьеров в обществе к людям с инвалидностью.

В рамках этих проектов, помимо оказания юридической помощи, также началось взаимодействие с органами государственной власти и средствами массовой информации.

#### Взаимодействие с государственными органами

- Официальные обращения от имени организации в различные государственные органы в защиту прав и законных интересов, как конкретного человека с инвалидностью, так и неопределенного круга лиц.

Эти действия имели своей целью не только решение конкретных проблем, но и были первым шагом к взаимодействию с органами государственной власти. Именно поэтому, мы считали важным в своих обращениях указывать не только на проблему, но и предлагать пути ее решения.

- Защита прав людей с инвалидностью в судебных органах, в том числе, обжалование решений государственных органов власти, нарушающих права и законные интересы людей с инвалидностью.

Удовлетворение судебными органами наших заявлений привело к отмене некоторых старых нормативных актов, несоответствовавших федеральному законодательству. Эти акты являлись основой правоприменительной практики, а наши действия привели к изменению существовавшей практики и законодательства.

- Описанная выше деятельность юридического отдела позволила накопить нам опыт в правоприменительной практике и перейти к следующему направлению деятельности, состоящему в анализе и выявлении проблем, решение которых было бы возможно только путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Таким образом, мы стали обращаться в органы государственной власти с предложениями о внесении изменений в те или иные законодательные акты и готовить для этого правовое обоснование. Эти обращения мы адресовали Государственной Думе РФ, Московской городской Думе, а также различным министерствам и ведомствам и органам местного самоуправления.

Ярким примером этой деятельности являются внесенные поправки в Воздушный Кодекс РФ и Федеральные Авиационные Правила, внесенные после судебных разбирательств по делам Натальи Присецкой и Павла Обиуха в отношении авиакомпании «Сибирь», проведенные юристами РООИ «Перспектива», которые также были включены в рабочую группу по внесению изменений в Воздушный Кодекс РФ и Федеральные Авиационные Правила.

Юристы РООИ «Перспектива» также участвовали в разработке Закона г. Москвы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями в г. Москве» наравне с Департаментом Образования г. Москвы, депутатами Московской городской Думы, специалистами и педагогами. В Закон впервые введено понятие «инклюзивное образование» и дано его определение.

- Одним из важнейших направлений деятельности юристов стало их выступление в качестве экспертов в сфере защиты прав инвалидов на различных семинарах, круглых столах, конференциях.

Участие в этих мероприятиях привело к тому, что нас стали приглашать к совместной работе в области правозащитной деятельности и, как результат - создание коалиции с другими некоммерческими организациями, защищающими права людей с инвалидностью. Это сотрудничество развивается по следующим направлениям:

1. Правовая поддержка и консультирование по вопросам защиты прав людей с инвалидностью;
2. Совместные обращения в защиту прав людей с инвалидностью;
3. Выступления с докладами на научно-практических семинарах, конференциях и симпозиумах, по вопросам защиты прав людей с инвалидностью;

4. Выработка единой позиции в сфере реформирования законодательства, касающегося прав людей с инвалидностью и доведения ее до законодательных органов.

- Взаимодействие с общественностью включает в себя подготовку и издание брошюр, докладов, а также проведение информационных кампаний по вопросам защиты прав лиц с инвалидностью.

У юридической группы имеется свой сайт [pravo.perspektiva-inva.ru](http://pravo.perspektiva-inva.ru), на котором размещаются действующее законодательство в сфере защиты прав людей с инвалидностью, различные новости, ответы на наиболее типичные вопросы, а также там выложены брошюры, доклады по правовым вопросам. Любой желающий может обратиться за консультацией, заполнив соответствующую форму и обозначив свой вопрос.

#### **Примерный алгоритм создания юридической группы.**

1. *Подбор сотрудников.* Сначала это, как правило, один человек с высшим юридическим образованием, который начинает процесс организации юридической работы. На первоначальном этапе он может быть и волонтером, выполняющим работу в свободное от основной своей работы время. Лучше, если бы он уже имел опыт работы в сфере защиты прав инвалидов. В помощь к нему можно привлекать студентов юридических факультетов, это даст возможность разгрузить юриста от той несложной работы, с которой справится любой студент 2-4 го курса и позволит:

- сосредоточить свои усилия на аналитической и законотворческой деятельности;
- на деятельности по представительству интересов лиц с инвалидностью в судах и в органах государственной власти;
- охватить достаточно большой круг вопросов и оказать правовую помощь большому количеству людей;
- подготовить из студентов-волонтеров будущих профессиональных юристов-правозащитников.

2. *Выбор приоритетного направления деятельности.* Многие НКО специализируются на защите прав какой-либо категории людей с инвалидностью, либо по отдельным направлениям (образование, трудоустройство и т.д.).

В качестве примера можно привести такие организации как МООИ «Даун-синдром», Самарская организация инвалидов-колясочников «Десница» или ООИ «Новые возможности», последние специализируются на защите прав людей с ментальной инвалидностью.

На этом этапе необходимо провести выборку законодательства, являющегося причиной возникновения проблем в рассматриваемой вами сфере. Сформулировать свою позицию по выявленным проблемам и определить стратегию их решения. В дальнейшем вся организация

должна придерживаться выработанной стратегии и правовой позиции как при оказании помощи конкретным людям с инвалидностью, так и при взаимодействии с органами власти и СМИ.

3. *Важнейшим этапом создания и развития юридической группы является ее финансовое обеспечение.*

Источниками финансирования юридической группы могут быть:

- Гранты международных организаций;
- Гранты государственных органов;
- Гранты от других российских НКО;
- Целевое финансирование государственных структур;
- Пожертвования.

В процессе своей работы необходимо проводить мониторинг сложившейся ситуации в выбранной вами сфере деятельности. Это нужно для того, чтобы лучше понимать те проблемы, с которыми вам приходится сталкиваться и, соответственно, решать, какие необходимо привлекать ресурсы для их устранения. К тому же, это позволяет организации видеть комплекс проблем в целом, что облегчает определение/корректировку стратегии, а также выявляет новые проблемы, что очень важно при разработке новых проектов, в особенности, для получения грантов.

При подаче заявки на получение гранта нужно:

- обозначить тот круг проблем, которые вы собираетесь разрешать;
- предложить пути их решения;
- дать соответствующее обоснование с учетом общей стратегии деятельности вашей организации;
- описать ожидаемые результаты реализации проекта.

4. *Установить порядок оказания консультаций.* Кроме очных консультаций, весьма эффективными показали себя консультации по телефону, электронной почте, в социальных сетях, на сайте организации - это позволяет оперативнее реагировать на запросы людей с инвалидностью.

5. *Необходимо взаимодействовать с органами власти.* Взаимодействие возможно как в форме обращений в органы власти, так и путем вступления в различные общественные советы, которые все активнее создаются при них. Важным моментом взаимодействия с властями является информирование их о своей деятельности, внесение предложений о совместном решении правовых проблем, возникающих в сфере защиты прав людей с инвалидностью.

Взаимодействие с органами власти должно быть конструктивным, общественная организация должна позиционировать себя, как партнер а не противник. Тактика противостояния может

применяться только в отдельных случаях или, если это прямо предусмотрено стратегией Вашей организации.

6. *Необходима активная работа со Средствами массовой информации (СМИ).* Вам следует выбрать круг проблем, которые затрагивают значительную часть людей с инвалидностью, которые носят системный характер, подготовить соответствующие пресс-релизы, где кратко объяснить суть проблемы, дать ей правовую оценку и предложить пути решения.

Следует указать предпринятые вами действия (составление обращения, подача иска в суд) и результаты, достигнутые на этапе составления пресс-релиза.

Важно взаимодействовать не только со специализированными СМИ, например, Агентство социальной информации (АСИ), журнал «Русский инвалид», портал [www.dislaif.ru](http://www.dislaif.ru), но и активно сотрудничать с неспециализированными, имеющими более широкую аудиторию, - это дает возможность привлекать внимание к освещаемой проблеме все слои общества. Проводить эту работу нужно путем рассылки пресс-релизов почтой, либо в форме телефонных звонков в соответствующие СМИ с предложением осветить ту или иную проблему.

Также надо привлекать внимание СМИ к результатам вашей деятельности, как положительным, так и отрицательным, - это является одной из форм вашего взаимодействия с ними и обществом, и служит целям продвижения ваших идей и концепций.

7. *Взаимодействовать с другими НКО.* Это позволяет:

- Получать методическую и организационную поддержку от других НКО;
- обмениваться опытом создания юридического отдела;
- обмениваться профессиональными кадрами;
- совместно решать сложные проблемы;
- проводить совместные проекты;
- более эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

### **Практика оказания консультаций, в том числе, с использованием информационных технологий и социальных сетей.**

На первоначальном этапе юристы преимущественно занимались оказанием консультационной помощи по вопросам составления индивидуальной программы реабилитации (ИПР), по вопросам прохождения психолого-медико-педагогической комиссии (ПМПК), консультаций работодателям, принимавшим на работу людей с инвалидностью, в разрешении правовых споров между родителями и администрациями образовательных учреждений.

Со временем количество консультаций стало расти, расширяться и круг вопросов, тогда юридический отдел ввел в свою работу новую практику оказания консультаций - по телефону, а затем и очно. Со временем к оказанию консультаций очно и по телефону, стали добавляться консультации через интернет, был заведен почтовый ящик [consultant.iawyer3@gmail.com](mailto:consultant.iawyer3@gmail.com), на который поступали вопросы.

Кроме того, был создан сайт юридической службы «Права инвалидов и их защита», который содержал, помимо действующих российских законодательных и международных актов, также новости по вопросам законодательства, наиболее типичные вопросы и ответы, брошюры и доклады, а также формы обратной связи с возможностью задать юристам вопрос.

В своей работе все активнее мы используем современные информационные технологии и социальные сети, в которых, помимо собственно консультаций он-лайн, мы предлагаем темы для дискуссий и обсуждений по той или иной проблематике в сфере правового регулирования положения людей с инвалидностью, размещаем открытые обращения по какой-либо правовой проблеме к соответствующим органам власти. Социальные сети позволяют быстро объединить большие группы граждан, заинтересованных в решении конкретной проблемы.

Большое внимание уделяется статистической обработке информации, полученной в ходе оказания консультаций. По итогам консультаций составляются отчеты, в которых указывается процент обращений по тем или иным вопросам, что позволяет наглядно выделить наиболее типичные проблемы, проанализировать причины их возникновения и возможные пути их решения.

### **Подготовка и ведение стратегического дела.**

*Под стратегическим делом, на наш взгляд, понимается, инициированный в защиту прав и свобод людей с инвалидностью, процесс в судебном или внесудебном порядке, целью которого является, кроме решения конкретной проблемы, привлечение внимания (в том числе с использованием СМИ) к правовой проблеме, затрагивающей права неопределенного круга людей с инвалидностью.*

Исходя из вышеприведенного определения, не каждое дело является стратегическим.

Приведем один пример из практики юридической группы РООИ «Перспектива» совместно с юристами КОнФОП.

#### **По иску Павла Обиуха к авиакомпании «Сибирь»:**

С февраля по июль 2009 года длилась тяжба между незрячим пассажиром Павлом Обиухом и авиакомпанией «Сибирь» по факту отказа в предоставлении ему услуги по перевозке. Решением Ленинского районного суда Тульской области были удовлетворены требования гр-на Обиуха о взыскании морального вреда за отказ осуществить перевозку.

Интересы гр-на Обиуха представлял юрист РООИ «Перспектива» совместно с коллегами из Международной конфедерации обществ защиты прав потребителей (КонФОП).

Правовая позиция представителей истца состояла в следующем:

В соответствии со ст.786 ГК РФ заключение договора перевозки удостоверяется билетом. Павел Обиух имел билет, что подтверждал факт договорных отношений с Авиакомпанией «Сибирь». В силу ст.310 ГК РФ односторонний отказ от договора допускается только в случаях, предусмотренных законом. Согласно подп. 3 п. 1 ст. 107 Воздушного Кодекса РФ перевозчик может в одностороннем порядке расторгнуть договор воздушной перевозки пассажира в случае, «если состояние здоровья пассажира воздушного судна требует



особых условий воздушной перевозки либо угрожает безопасности самого пассажира или других лиц, что подтверждается медицинскими документами».

Ни одного из вышеуказанных обстоятельств в случае с гр-ом Обиухом не было. Сотрудникам регистрационной службы должно было быть известно об инвалидности Обиуха П.А., поскольку авиакомпания была заранее уведомлена. Факт уведомления подтверждался письмом туристической компании «РусАэро» с приложенными документами:

Извлеченными сведениями из бронирования АСБ «Сирена»;

Копией электронного билета №42161507399575.

Никаких препятствий для полета, связанных с состоянием здоровья Обиуха П.А., не существовало. При таких обстоятельствах, отказ от исполнения договорных обязательств являлся недопустимым.

В соответствии со ст. 10 Федерального Закона РФ «О защите прав потребителей»: «исполнитель обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию об услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора, в том числе информацию о правилах оказания услуг». Никакой информации о существовании в компании «Сибирь» специальных условий для перевозки незрячего пассажира в авиабилете не содержалось.

Согласно части 3 статьи 4 Федерального Закона РФ «О защите прав потребителей»: «если исполнитель при заключении договора был поставлен потребителем в известность о конкретных целях оказания услуги, то исполнитель обязан оказать услугу, пригодную для использования в соответствии с этими целями». С момента приобретения билета сотрудники авиакомпании «Сибирь» были поставлены в известность о том, что услуга используется незрячим пассажиром, а значит должны были обеспечить предоставление услуги перевозки в соответствии с заключенным договором перевозки. Тем более, что они не отрицали, что им было известно о том, что билет приобретался для незрячего пассажира.

Ссылки авиакомпании на ведомственные правила, устанавливающие специальные правила перевозки пассажиров с отсутствием зрения, считаем неправомерными. В силу статьи 15 Федерального Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: «организации независимо от организационно-правовых форм создают условия инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, а также создают условия для беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта».

Полагаем, что наличие в ведомственных правилах каких-либо ограничений допуска инвалидов любых категорий к воздушной перевозке нарушает п. 3 ст. 55 Конституции РФ, в силу которой - «права и свободы граждан могут быть ограничены только федеральным законом». Ни в одном законе такие ограничения не предусмотрены. В соответствии с п. 110 Федеральных Авиационных Правил (утв. Приказом Минтранса № 82 от 27.06.2007г.) «перевозчик вправе отказать в перевозке пассажира в кресле-коляске, больного на

носилках при отсутствии на отдельных воздушных судах условий, необходимых для перевозки таких пассажиров». Павел Обиух не передвигался в кресле-коляске, не являлся лежачим больным, не нуждался в специальных условиях перевозки. Следовательно, у авиакомпании отсутствовали какие-либо правовые основания отказать Павлу Обиуху в перевозке. Отсутствие сопровождающего инвалида лица не является основанием для одностороннего отказа в перевозке.

Тульский областной суд полностью оставил в силе решение суда первой инстанции. Кассационная жалоба авиакомпании "Сибирь" была оставлена без удовлетворения.

Судебное заседание вызвало большой общественный резонанс. Именно в связи с этим случаем, по предложению юристов РООИ «Перспектива» депутатом Государственной Думы РФ М.Б. Терентьевым была создана рабочая группа по совершенствованию законодательства в области воздушных перевозок.

Дело Павла Обиуха показало, что в Российской Федерации, даже при наличии неплохого федерального законодательства, на практике нарушаются права лиц с инвалидностью, закрепленные в ст. 9 Конвенции ООН: «Государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах».

Таким образом, дело Павла Обиуха, организованное как действие по защите прав конкретного лица с инвалидностью, отразилось на правоприменительной практике, и стало импульсом к внесению изменений в Воздушный Кодекс РФ.

Важным условием стратегического дела, является широкое освещение процесса в средствах массовой информации, и сети интернет.

На примере вышеуказанного дела, сразу после определения правовой позиции и привлечения партнера (КОНФОП), юристами были подготовлены обращения в Росавианадзор, Роспотребнадзор и в Прокуратуру.

Одновременно был составлен пресс-релиз, в котором была изложена суть спора, был дан правовой анализ и первичные выводы о нарушении прав неопределённого круга лиц.

После составления пресс-релиза информация была направлена в СМИ, вывешена на сайте организации и размещена в социальных сетях.

Каждый дальнейший шаг юридической группы подробно освещался в средствах массовой информации, были организованы интервью крупным теле и радиокомпаниям.

Юристы РООИ «Перспектива» и Международная конфедерация обществ защиты прав потребителей (КонФОП) подготовили исковое заявление в суд и осуществили представительство интересов Павла Обиуха в суде.

После получения решения суда, в котором было подтверждено, что положения законодательства противоречат Конвенции ООН о правах инвалидов, Федеральному Закону РФ «О социальной защите инвалидов в РФ» юристами РООИ «Перспектива» было направлено депутату Государственной Думы Терентьеву М.Б. предложение создать комиссию по изменению

законодательства в сфере воздушных перевозок, эта инициатива была поддержана. В состав комиссии вошли как юристы РООИ «Перспектива», так и депутаты Государственной Думы, представители Росавианадзора, Министерства транспорта и иные заинтересованные лица.

В результате, принятые комиссией поправки, легли в основу изменений в Воздушный Кодекс РФ и Федеральные Авиационные Правила.

Итак, можно выделить этапы формирования и ведения стратегического дела - это:

1. Правовой анализ ситуации. Одновременно с этим составляется письменный документ (исковое заявление) для обращения в государственный орган или суд. В документе указывается, что имеющее место быть нарушение права лица с инвалидностью, затрагивает или может затронуть неопределенный круг лиц.

На этой стадии может быть целесообразным заключить союз с другими НКО, специализирующимися на решении вопросов в сфере возникшего спора, и в дальнейшем взаимодействовать с ними. Взаимодействие возможно в разных формах: составление правового заключения, совместное осуществление защиты нарушенных прав, либо информационная поддержка.

2. По итогам проведенного правового анализа готовится пресс-релиз, он должен содержать описание фактической стороны дела, ссылки на нарушенные нормы права, а также действия, которые будут предприняты. В пресс-релизе так же должно быть отмечено, что нарушения прав подобного рода возможны в отношении неопределенного круга лиц. Стоит отметить, что в пресс-релизе следует избегать излишне формализованных определений, он не должен быть перегружен очень подробным описанием дела. Не стоит ждать, когда СМИ заинтересуются делом, следует самим активно предлагать им тему для обсуждения. Кроме того, для распространения пресс-релиза целесообразно использовать не только сеть интернет, но и организации-партнеры.
3. Далее, следует стадия обращения в государственные органы или в суд.
4. После получения результата разрешения спора (например, решение суда, представление прокурора об устранении нарушений законодательства, ответ на жалобу и другое) необходимо развить успех, а для этого подготовить обращения в органы, компетентные в принятии решений по возникшей проблеме. Например, если дело касается федерального законодательства, целесообразно отправить обращения в Государственную Думу РФ и Общественную Палату РФ, подзаконные акты — в те организации, которые их приняли (министерства, ведомства и другое).

Следует отметить, что на всех стадиях процесса необходимо разъяснять свою позицию, отстаивать интересы лица с инвалидностью, права которого нарушены. Стоит заметить, что даже если результат обращения отрицательный, например в иске вам отказали, то эффект может быть и положительным, поскольку вы обратили внимание заинтересованных лиц на проблему которую все равно необходимо решать.

Алгоритм ведения вышеприведенного стратегического дела является универсальным и, в той или иной модификации, может быть применен в реализации вашего стратегического дела.

