

КОНЦЕПЦИЯ Уязвимости отдельных групп лиц: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

СВЕТЛАНА ЭДУАРДОВНА НЕСМЕЯНОВА

*Доктор юридических наук, профессор,
директор Института государственного и международного права
Уральского государственного юридического университета,
профессор кафедры конституционного права,
e-mail: nesmeyanova@yandex.ru*



ЕКАТЕРИНА ГЕННАДЬЕВНА КАЛИНИНА

*Кандидат юридических наук, заместитель директора
Института государственного и международного права
Уральского государственного юридического университета,
преподаватель кафедры конституционного права,
e-mail: catherinekalinina@gmail.com*

В международном праве предлагается традиционный договорный подход к уязвимым лицам, когда на государства возлагается обязанность создать механизм, обеспечивающий защиту их прав. В то же время ни в международно-правовых, ни во внутригосударственных актах, ни в доктрине не раскрывается различие понятий «уязвимая занятость», «уязвимые люди» или «уязвимая ситуация», не существует исчерпывающего списка уязвимых лиц и критериев уязвимости. Таким образом, государства сами должны решать вопрос о применении концепции уязвимости и создать систему защиты прав уязвимых людей, которая соответствует национальным интересам и международному праву.

Ключевые слова: уязвимая группа лиц, уязвимая ситуация, права человека, мультиуязвимость, позитивная дискриминация

Прилагательное «уязвимый» в общеправовом значении является оценочным. Уязвимость изначально рассматривалась как возможность дискриминации в различных ее проявлениях, сегодня это фактор риска нарушения прав человека. Даже в современном обществе не ис-

The international law proposes the traditional approach to vulnerable people, obliging the states with establishing different mechanisms of the rights ensuring. However the law and doctrine are still silent on the difference of such notions like vulnerable employment, vulnerable people or vulnerable situation. Moreover, the international law does not fix an exhaustive list of vulnerable people and criteria of vulnerability. Thus the states themselves should decide the issue of vulnerability and establish system of the vulnerable people rights protection that is consistent to national interest and international law.

Key words: vulnerable groups, vulnerable situation, human rights, multi-vulnerability, positive discrimination

ключены случаи, когда человек в силу его физических или психологических особенностей, социальной среды, в которой он проживает, религиозных воззрений, бедности и иных причин терпит определенного рода лишения. Признание лица уязвимым связано с возникновением

потребности обеспечить ему особую защиту со стороны международного сообщества или государства, к которому уязвимое лицо или группа лиц относится и (или) на территории которого пребывает¹.

Уязвимость характеризует не внутреннее самовосприятие, а внешнюю оценку рисков, в которых находятся или потенциально могут оказаться отдельные группы лиц, категории населения, индивиды. Если в силу каких-либо причин лицо в большей степени, нежели другие, подвержено влиянию отрицательных факторов и не способно противостоять негативным обстоятельствам жизни, оно уязвимо и может стать жертвой различных экономических, социальных, природных, техногенных кризисов и катастроф. При рассуждениях о возможной негативной смене обстоятельств жизни человека открывается очевидное: уязвимый статус может быть приобретенным. В то же время уязвимость отдельных лиц естественна и непреложна².

В силу такой широкий трактовки понятие уязвимости можно рассматривать с разных сторон, оценивая уязвимость как социальную, культурную, экономическую, правовую категорию.

Характеристики уязвимости как правовой категории получили развитие прежде всего в источниках международного права, в том числе в международных договорах, документах международных организаций и органов, судебной практике и международно-правовой доктрине. При этом наравне с понятием «уязвимая группа» нередко применяются понятия «уязвимая занятость», «уязвимая ситуация» и другие. Об уязвимой занятости можно говорить применительно к samozанятым работникам, чей труд не всегда адекватно оплачивается, оформляется и соответственно не обеспечивается достойными условиями охраны и защиты. Уязвимая ситуация включает в себя последствия вооруженных конфликтов, экономических, финансовых кризисов, стихийных бедствий, техногенных катастроф, в результате которых приобретает статус уязвимого лица. Любые переломные ситуации могут повлечь снижение уровня жизни, рост бедности, нищеты, увеличение количества мигрирующего населения. Таким образом, лица, находящиеся в уязвимой ситуации, могут пополнить ряды представителей уязвимой группы. К примеру, при возникновении вооруженного конфликта велика вероятность увеличения числа мигрантов.

Среди лиц с потенциально высокой степенью уязвимости находятся дети, лица с ограни-

ченными возможностями здоровья, женщины, пожилые люди. Правовым основанием для признания группы лиц уязвимой выступают резолюции Третьего комитета Генеральной Ассамблеи ООН, в которых поименованы эти категории населения. В резолюциях также признается важная роль национальных правозащитных учреждений в обеспечении их прав и свобод как нуждающихся в дополнительной защите. С течением времени мировое сообщество отнесло к уязвимой группе лиц национальные меньшинства, мигрантов. Кроме того, в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН стал применяться абстрактный термин «уязвимые лица», в отношении которых возможна дискриминация по различным признакам.

«Уязвимый» статус может быть прямо закреплён в международном договоре. Например, преамбула Декларации о правах ребенка 1959 г. содержит положение об уязвимости детей ввиду их физической и умственной незрелости. Согласно договору ребенок «нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения».

Определяя в международных договорах группы лиц, относящихся к уязвимым социальным слоям и группам, международное сообщество устанавливает в отношении стран-участниц договора обязанности предоставить дополнительные гарантии по обеспечению их прав и интересов. Такие гарантии предусмотрены Конвенцией о правах ребенка (1989 г.), Конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.), Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.), Конвенцией о правах инвалидов (2006 г.), Декларацией о правах коренных народов (2007 г.).

«Уязвимое» правовое положение мигрантов часто становилось предметом обсуждения на международно-правовом уровне. В частности, члены ООН отмечали обострение проблемы трудящихся-мигрантов в силу политических, экономических и культурных причин³, а также приветствовали принятие в 1990 г. Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В соответствии с ч. 2 ст. 16 данной Конвенции государство-участник обеспечивает эффективную защиту трудящихся-мигрантов от насилия и иных угроз, но обязательства государства по учреждению специализированной национальной правозащитной организации не установлены. В последнее время международное сообще-

ство ориентирует государства на обеспечение соблюдения трудового законодательства, в том числе принятие мер по устранению нарушений в части трудовых отношений и условий труда трудящихся-мигрантов⁴.

Также считается, что незащищенность и несоблюдение прав меньшинств и коренных народов могут по меньшей мере служить одним из существенных факторов их вынужденного перемещения, а в худшем случае – привести к исчезновению таких общин.

С точки зрения мирового сообщества инвалиды тоже относятся к уязвимой группе лиц. По оценкам Всемирного банка, 20 % наиболее бедных жителей Земли являются инвалидами, и в их собственных общинах к ним обычно относятся как к наиболее обездоленным⁵. По этой причине международным сообществом в 2006 г. была принята Конвенция о правах инвалидов. В силу ч. 2 ст. 33 Конвенции государства должны учредить у себя структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты прав определенной группы лиц и мониторинга осуществления целей международного договора. При создании таких механизмов государства-участники принимают во внимание принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека.

Ряд международных договоров рекомендуют странам-участницам изучить возможность учреждения независимых специализированных институтов в соответствии со своим правовым и административным устройством либо предписывают учредить и в дальнейшем укреплять национальные механизмы для поощрения, защиты прав определенной группы лиц, а также для мониторинга осуществления положений международного договора. Эти нормы явились основой для становления института специализированных омбудсменов, цель которых – защита прав уязвимых групп. И хотя суверен – участник договора – обладает широтой усмотрения при реализации положений о защите прав отдельных групп лиц, международные органы не оставили без внимания отказ ряда европейских стран от введения должностей специализированных омбудсменов. Так, в 2009 г. Комитет против пыток⁶ рекомендовал властям Испании обеспечить омбудсмена общей компетенции достаточными ресурсами для исполнения своих полномочий ввиду отсутствия иных специализированных механизмов. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁷ негативно оценил бездеятельность учрежденного в Испании Органи-

ческим законом № 3/2007 специализированного совещательного и консультативного механизма – Совета по участию женщин в обеспечении эффективного следования принципу равного обращения и возможностей для женщин и мужчин⁸.

Встречается понятие уязвимости и в судебной практике. К примеру, Европейский Суд по правам человека впервые упомянул его в 1981 г.⁹ Вместе с тем с каждым годом судьи ЕСПЧ все чаще обращаются к изучаемой терминологии при анализе дел, что позволяет ряду ученых говорить о собственной линии Суда по определению уязвимости¹⁰. В практике Суда упоминается такая детерминанта уязвимости, как история. В частности, в 2007 г. в решении по делу *D. H. and Others v. Czech Republic* Суд постановил, что цыгане являются уязвимым меньшинством из-за «непростой истории народа, его постоянных гонений»¹¹.

Кроме того, нельзя не упомянуть о концепции мультиуязвимости, когда лицо подпадает под воздействие сразу нескольких факторов уязвимости (ребенок-инвалид, женщина-пенсионер, пенсионер-беженец и т. д.).

Все это наглядные примеры прямого или косвенного воздействия международного сообщества на учреждение специализированных уполномоченных по правам уязвимой группы лиц.

В российском праве признано существование уязвимых групп, но единого закрытого перечня таких лиц или критериев для их определения в законодательстве нет. О том, относится ли лицо к уязвимым, позволяет судить создание специальных механизмов, обеспечивающих особую защиту подобных лиц. К примеру, в 2009 г. «в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка»¹² в России введена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. В то же время контроль состояния прав и свобод коренных малочисленных народов и национальных меньшинств, лиц с ограниченными возможностями здоровья в России осуществляет омбудсмен общей компетенции. Вопросы обеспечения прав этих категорий, включая поддержку их социально-экономического и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, а также проблемы, связанные с реализацией льгот и преференций, относятся к компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Вместе с тем защита лиц с ограниченными возможностями здоровья осуществляется по особому сценарию, что частично может

быть обусловлено международно-правовыми обязательствами России. Часть 2 ст. 7 и ст. 39 Конституции Российской Федерации гарантируют государственную поддержку инвалидов. В 2012 г. Россия ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов, согласно ч. 2 ст. 33 которой, как указывалось ранее, государства должны учредить независимый механизм для поощрения, защиты прав определенной группы лиц и мониторинга осуществления целей международного договора. О возможности учреждения должности уполномоченного по правам инвалидов публично говорил Президент Российской Федерации, подчеркнув, что поддержка инвалидов – важный вопрос в политике государства¹². Впрочем, до настоящего момента такая должность не учреждена.

Обобщая изложенное, необходимо отметить, что ни в международных актах, ни в национальном законодательстве не дается четкой дефиниции уязвимости, не определены критерии, позволяющие признать ту или иную группу уязвимой, не установлен исчерпывающий перечень уязвимых групп. Данный пробел, прежде всего, должна восполнить научная доктрина, рекомендуя законодателю перечень групп, нуждающихся в особой защите, а также критерии, позволяющие устанавливать необходимость предоставления тем или иным группам дополнительной защиты.

Ни одна страна не использует термин «уязвимость» в конституционных актах. Тем не менее практически во всех конституциях провозглашаются запрет дискриминации, равенство прав, гарантии дополнительной защиты для отдельных групп населения. При этом в текущем законодательстве в развитие конституционных норм закрепляются элементы позитивной дискриминации: в отношении отдельных групп устанавливаются дополнительные бонусы в виде компенсаций, привилегий, выравнивания прав, вплоть до предоставления льгот, квот и т. д.

В большинстве стран политика позитивной дискриминации, т. е. предоставление дополнительных гарантий уязвимым группам, получает развитие в трудовом, семейном и социально-обеспечительном законодательстве. В ряде стран принимаются специальные законы: например, в Швеции – Акт о дискриминации 2008 г., в Индии – Закон о правах лиц с ограниченными возможностями 2016 г.

Подобные акты приняты и в Российской Федерации. Это Федеральные законы «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Более того, международные нормы в части защиты прав человека имплементированы в законодательство РФ, что положительно оценивается различными международными органами. Так, в решении от 24 января 2017 г. по делу «Хамтоху и Аксенчик против Российской Федерации» Большая палата Европейского Суда по правам человека проанализировала применение позитивной дискриминации в отношении лиц, не подлежащих пожизненному наказанию в силу пола или возраста¹³. Напомним, что в России осужденным-женщинам, несовершеннолетним на момент совершения преступления лицам и мужчинам, достигшим возраста 65 лет на момент вынесения приговора, наказание в виде пожизненного лишения свободы не назначается. По мнению Суда, освобождение от пожизненного наказания лиц, представляющих конкретную уязвимую группу, соответствует принципам справедливости и гуманности. Подобных примеров в нашем законодательстве немало.

Термин «уязвимость» применяется и в отечественной судебной практике, в частности в решениях Конституционного Суда РФ, когда речь идет о защите прав отдельных категорий граждан. Отстаивая характеристику России как социального государства, Конституционный Суд неоднократно устанавливал конституционность компенсаций, привилегий, льгот в отношении уязвимых групп граждан. Так, в Определении от 5 февраля 2015 г. № 236-О Суд признал конституционными позитивные обязательства государства по обеспечению граждан квалифицированной юридической помощью за счет бюджетных средств¹⁴.

Одновременно стоит подчеркнуть, что классическое определение уязвимости через негативную дискриминацию сохраняет актуальность, особенно в решениях Европейского Суда по правам человека. К примеру, в деле «Холмуродов против России» Суд указал, что «...лица, обвиняемые в Узбекистане в правонарушениях политического и религиозного характера, принадлежат к уязвимой группе, систематически подвергаемой жестокому обращению в указанной стране...»¹⁵. Суд счел, что обвинения заявителя узбекской стороной в посягательстве на конституционный строй носят без сомнения политический и религиозный характер, что причисляет заявителя к группе особенно уязвимых лиц, подверженных риску жестокого обращения в случае возвращения в Узбекистан.

В российских правовых актах понятие «уязвимость» применяется по отношению к лицам, страдающим определенными заболеваниями (психическими расстройствами, СПИДом), а также к беременным. Кроме того, часто употребляется термин «малоимущие и социально

незащищенные категории граждан» (Налоговый кодекс, Жилищный кодекс, Федеральные законы «О государственной социальной помощи», «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» и др.). Перечень лиц, нуждающихся в поддержке государства, дополняется и иными категориями граждан (ветераны, участники Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, лица, работающие и проживающие в районах Крайнего Севера).

Таким образом, на международном уровне признана обязанность любого современного государства заботиться о тех членах общества, которые в силу различных обстоятельств могут быть подвержены негативной дискриминации или права которых нуждаются в дополнительном поощрении. Однако ни один международный акт не дает исчерпывающего перечня уязвимых групп лиц. Более того, в международных договорах появляются все новые группы уязвимых лиц, и государствам при их подписании надлежит оценивать, насколько общемировая тенденция характерна для его правовой системы.

Сам термин «уязвимость» практически не используется в законах и подзаконных актах современных государств (либо используется, но в ином значении)¹⁶. Не является исключением и российское законодательство. Впрочем, иногда рассматриваемый термин встречается в законопроектах. К примеру, в проекте федерального закона 189743-7 «Об обеспечении здоровья детей» (внесен 31 мая 2017 г. депутатом ГД Ф. С. Тумусовым) предложено особое внимание уделить детям из наиболее уязвимых групп населения.

Представляется, что для разрешения проблем в сфере защиты прав уязвимых групп лиц необходимо консолидировать усилия не только законодателя, но и государственных, муниципальных, правоохранительных органов, общественных организаций, а также научного общества.

¹ См. подробнее: *Абашидзе А. Х., Конева А. Е.* Проблема защиты прав пожилых лиц на повестке дня мирового сообщества // *Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Юрид. науки.* 2014. № 2. С. 343–356; *Волкова Н. В.* Защита культурных прав определенных групп населения: международно-правовые аспекты // *Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Юрид. науки.* 2012. № 1. С. 154–161; *Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / отв. ред. Л. Н. Овчарова. М., 2005; Никишина Е. С.* Государ-

ственная поддержка незащищенных категорий населения в современной России // *Перспективы науки.* 2011. № 5. С. 36–43.

² *Goodin R. E.* Protecting the Vulnerable. A Re-Analysis of our Social Responsibilities. Chicago, 1985.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1980 г. A/RES/35/198.

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 г. A/RES/70/147.

⁵ От социальной изоляции – к равенству. Осуществление прав инвалидов. Руководство для парламентариев: Международная конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней. Женева, 2007.

⁶ Комитет против пыток // URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CAT/Pages/CATIntro.aspx>.

⁷ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин // URL: <http://www.ohchr.org/ru/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>.

⁸ Constitutional Act 3/2007 of 22 March for effective equality between women and men // URL: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-pay-gap/files/equality_act_3-2007_en.pdf.

⁹ *Dudgeon v. the United Kingdom.* European Court of Human Rights, 22 October 1981. № 7525/76 (п. 49, 60, заключение).

¹⁰ *Peroni L., Timmer A.* Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law // *International Journal of Constitutional Law.* 2013. № 11. P. 1056.

¹¹ *D. H. and Others v. the Czech Republic.* European Court of Human Rights, 13 November 2007. № 57325/00 (п. 181–182).

¹² Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

¹³ *Грицюк М.* В РФ появится омбудсмен по защите прав инвалидов // URL: <http://www.rg.ru/2013/03/29/invalid-site.html>.

¹⁴ *Case of Khamtokhu and Aksenchik v. Russia.* European Court of Human Rights, 22 January 2017. № 60367/08, 961/11.

¹⁵ Пункт 3.2 Определения Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. № 236-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

¹⁶ *Case of Kholmurodov v. Russia.* European Court of Human Rights, 1 March 2016. № 58923/14.

¹⁷ См. подробнее: *Алисиевич Е. С.* К вопросу об определении понятия «уязвимые группы» в международном праве прав человека // *Евразийский юрид. журн.* 2013. № 1. С. 29–33; *Беглова Е. И.* Социальная защита и преодоление бедности социально уязвимых групп населения // *Вопр. экономики и права.* 2011. № 35. С. 71–75; *Кукин Е. А.* Специфика международно-правовой защиты культурных прав уязвимых групп населения // *Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Юрид. науки.* 2012. № 3. С. 161–168; *Мисихина С. Г.* Социальная поддержка уязвимых групп населения. М., 2011.

Список литературы

1. *Goodin R. E.* Protecting the Vulnerable. A Re-Analysis of our Social Responsibilities. Chicago, 1985.
2. *Peroni L., Timmer A.* Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law // *International Journal of Constitutional Law*. 2013. № 11.
3. *Абашидзе А. Х., Конева А. Е.* Проблема защиты прав пожилых лиц на повестке дня мирового сообщества // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2014. № 2. С. 343–356.
4. *Алисиевич Е. С.* К вопросу об определении понятия «уязвимые группы» в международном праве прав человека // *Евразийский юридический журнал*. 2013. № 1. С. 29–33.
5. *Беглова Е. И.* Социальная защита и преодоление бедности социально уязвимых групп населения // *Вопросы экономики и права*. 2011. № 35. С. 71–75.
6. *Волкова Н. В.* Защита культурных прав определенных групп населения: международно-правовые аспекты // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2012. № 1. С. 154–161.
7. *Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / отв. ред. Л. Н. Овчарова.* М., 2005.
8. *Кукин Е. А.* Специфика международно-правовой защиты культурных прав уязвимых групп населения // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2012. № 3. С. 161–168.
9. *Мисихина С. Г.* Социальная поддержка уязвимых групп населения. М., 2011.
10. *Никишина Е. С.* Государственная поддержка незащищенных категорий населения в современной России // *Перспективы науки*. 2011. № 5. С. 36–43.
11. *От социальной изоляции – к равенству. Осуществление прав инвалидов. Руководство для парламентариев: Международная конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней.* Женева, 2007.