

УДК 656.13

С. Н. КАРАСЕВИЧ, кандидат технических наук, ОАО «Научно-исследовательский институт автомобильного транспорта», г. Москва; С. А. АЗЕМША, кандидат технических наук, доцент, Белорусский государственный университет транспорта, г. Гомель

АНАЛИЗ МИРОВОГО ОПЫТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ ДОСТУПНОЙ СРЕДЫ НА ТРАНСПОРТЕ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ И МАЛОМОБИЛЬНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

Рассматривается проблема нормативно-правового регулирования создания доступной среды на транспорте для инвалидов и маломобильных групп населения. Приведены результаты анализа зарубежной практики нормативно-правового регулирования по вопросам создания доступной среды на транспорте для инвалидов и маломобильных групп населения, в том числе на предмет их соответствия принципам международной Конвенции о правах инвалидов. Приведено обоснование требований к изменению и дополнению нормативно-правовой базы по регулированию вопросов создания доступной среды на транспорте для инвалидов и маломобильных групп населения в соответствии с принципами международной Конвенции о правах инвалидов.

Проблема создания доступной среды на транспорте для инвалидов и других маломобильных групп населения (МГН) носит глобальный характер и является общим вызовом для стран с различными уровнями экономического и социального развития. Нерешенность проблемы формирования доступной среды для инвалидов порождает серьезные социально-экономические последствия: приводит к ограничению прав этих групп населения на передвижения, вызывает вынужденную изоляцию инвалидов, ведет к ограничению их трудовой и социальной активности, что негативно отражается на их образовательном и культурном уровне, самочувствии и качестве жизни.

На сегодняшний день в мире наблюдается значительный прогресс в сфере обеспечения транспортной доступности для людей с инвалидностью и ограниченной мобильностью. Основой этих изменений в настоящий момент является признание равных прав инвалидов на полноценную жизнь в обществе и создание государствами условий для социальной интеграции инвалидов и маломобильных групп населения. Мировое сообщество создает и внедряет нормативно-правовую основу для формирования международного и национального законодательства всех стран в этой области. При этом изучение и анализ накопленного опыта представляет большой интерес при формировании законодательства в сфере обеспечения создания доступной среды на транспорте для инвалидов и других МГН.

Принятие 13 декабря 2006 года ГА ООН своей резолюцией 61/106 Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней стало ключевым историческим шагом в направлении содействия обеспечению прав инвалидов на международном договорном уровне. Сейчас Конвенция о правах инвалидов гарантирует защиту от эксплуатации и злоупотреблений положением инвалидов, особое внимание, уделяя обеспечению доступности физической среды [1].

Конвенция закрепляет положения о том, что инвалиды пользуются в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни теми же правами человека, что и любой другой человек. В целях создания общей среды, благоприятной для реализации прав инвалидов, в Конвенцию также включены статьи о доступности, индивидуальной мобильности, доступу к

правосудию и др. На рисунке 1 представлены основные общие принципы Конвенции о правах инвалидов.



Статья 9 «Доступность»

1. Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, 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.

Рисунок 1 – Общие принципы международной Конвенции о правах инвалидов

Становление и развитие международной защиты прав инвалидов и признание их прав не означает автоматического и полного решения насущных вопросов в рассматриваемой сфере. Требуется глубокий анализ, адаптация и имплементация норм, прописанных в Конвенции в нормативно-правовую систему государств, ратифицировавших этот документ, в том числе на уровне специального отраслевого законодательства и подзаконных актов. Особую актуальность при этом имеет

внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты по вопросам создания доступной среды для людей с инвалидностью и ограниченной мобильностью на транспорте.

В целом сформированные к настоящему времени международные стандарты защиты прав инвалидов основаны на общем для всей системы защиты прав человека принципе универсальности прав человека и запрете его дискриминации. Сущность значения этого принципа для инвалидов заключается в идее создания «общества для всех», которое позволяло бы развить потенциал каждого человека без ограничения.

Сегодня нормативно-правовое закрепление принципа равноправия инвалидов, запрещение дискриминации человека по ряду признаков, в том числе по причине инвалидности, характерно для законодательства многих зарубежных государств. Вместе с тем, законы развитых государств, наряду с конституционными правами, провозглашают права инвалидов на более легкий и удобный доступ к транспорту и инфраструктуре.

В основе разработки политики нормативно-правового регулирования по созданию доступной среды для инвалидов и МГН на транспорте, опирающейся на анализ действительного положения, лежат комплексные периодические исследования. Надежная, оперативная и полноценная информация позволяет выявлять новые возможности законодательных инициатив, обеспечивать разработку решений и получить реальный положительный результат. Отсутствие актуальных данных, касающихся условий жизнедеятельности людей с инвалидностью и ограниченной мобильностью является препятствием на пути к разработке успешной политики как на национальном, так и на международном уровне. Поэтому в странах Евросоюза поддерживается установка на комплексные, диверсифицированные и специализированные исследования, касающиеся жизнедеятельности инвалидов и МГН, и их координацию на всех уровнях с целью содействия эффективному выполнению данных задач (рисунок 2).

Многие государства осознают важность работы по созданию доступной среды для инвалидов и МГН на транспорте и участвуют в этой деятельности через Европейскую конференцию министров транспорта – ЕКМТ (рисунок 3).

Для того чтобы иметь представление о сложившихся нормативных правовых системах, в странах Евросоюза проводился анализ наличия антидискриминационных законов, а также законов, касающихся транспортной доступности, национальных (технических) стандартов / руководящих принципов и политики, обеспечивающей гарантии мобильности общественного транспорта для инвалидов и МГН. Этот анализ показал, что антидискриминационное законодательство присутствует в подавляющем большинстве государств Евросоюза. В Эстонии отсутствуют антидискриминационные законы, однако, антидискриминационные аспекты отражены в рамках Конституции этой страны и реализуется государственная политика, гарантирующая мобильность для инвалидов и МГН. Вопросы, касающиеся доступности общественного транспорта являются одной из основных тем в политической повестке стран Евросоюза. Во многих странах Евросоюза существуют законы, непосредственно касающиеся вопросов обеспечения транспорт-

ной доступности на общественном транспорте, а также национальные стандарты или руководства по доступности транспортной инфраструктуры общественного пассажирского транспорта (остановок общественного транспорта и транспортных средств).



Рисунок 2 – Проекты и исследования, реализованные в Евросоюзе при формировании доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН



Рисунок 3 – Проекты и исследования, реализованные через Европейскую конференцию министров транспорта (ЕКМТ) в рамках формирования доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН

В ходе проводимого анализа выделяется с положительной точки зрения опыт Германии, США, Великобритании, Испании в сфере нормативно-правового регулирования вопросов создания доступной среды на транспорте общего пользования для инвалидов и МГН. В особенности, в Германии законодатель предусмотрел действенную систему мониторинга и контроля по созданию безбарьерной среды, в том числе за процессами

устранения барьеров для лиц, передвигающихся на колясках, а также за деятельностью специально приспособленного общественного пассажирского транспорта и расходования бюджетных средств на эти цели. Категории лиц с ограниченными возможностями в Германии классифицируют на группы с постоянными и временными ограничениями передвижения.

Знаковое развитие законодательства США в области создания доступной среды жизнедеятельности инвалидов получило с принятием акта об американцах с инвалидностью (Americans with Disabilities Act, ADA). По своей структуре закон ADA включает в себя пять разделов, среди которых предусмотрен раздел о реализации прав инвалидов при их транспортном обслуживании (рисунок 4).



Рисунок 4 – Структура закона ADA (США)

В этом разделе закона приводятся основные принципы систем транспортного обслуживания инвалидов как на общественном транспорте по установленным (фиксированным) маршрутам, так и при обслуживании инвалидов по специальной системе «Paratransit» в различных ее вариантах исполнения.

В законе ADA приведены также технические требования к подвижному составу, задействованному на перевозках инвалидов: ширина дверных проемов, системы безопасности при перевозке инвалидов, пространство внутри автобуса для установки колясок, параметры пассажирских сидений, специально предназначенных для проезда инвалидов, устройства, обеспечивающие вход и выход инвалидов в автобус (рампы и подъемные устройства), системы информации и т.п.

Специфической особенностью закона ADA является наличие в нем административных мер воздействия, с помощью которых официальные органы могут заставлять организации любой формы собственности принудительно выполнять положения закона ADA. В дополнение к административным мерам принуждения закон ADA дает право отдельным личностям проявлять инициативу по осуществлению законных действий против организаций, нарушающих закон.

В соответствии с законом ADA администрация общественного транспорта не должна допускать дискриминации инвалидов при предоставлении своих услуг. Инвалидам должны обеспечиваться надлежащие удобства при проезде и посадке-высадке или предоставляться специальные транспортные средства для инвалидов, которые не в состоянии самостоятельно пользоваться традиционными видами общественного транспорта.

В настоящее время законодательство США предусматривает, что все новые транспортные средства, вме-

стимостью более чем 16 пассажиров и приобретаемые организациями, осуществляющими перевозки по установленному маршруту движения, должны относиться к классу доступных. Все без исключения автобусы, задействованные на регулярных перевозках пассажиров в городском, районном сообщении, а также автобусы ближнего и дальнего следования должны быть оснащены специальными устройствами по транспортировке инвалидов. В салонах таких автобусов обязательно предусмотрена свободная площадка для инвалида, оборудованная поручнем и кнопкой, нажатием на которую инвалид сигнализирует водителю о том, что он собирается выйти из автобуса.

В США, Японии, Австралии и многих странах Евросоюза доступные воздушные, морские, железнодорожные и внутренние водные перевозки, городской общественный транспорт, лифты на всех вокзалах, пешеходные переходы без бордюров, пандусы к значимым объектам и соответствующее отношение к инвалидам в обществе становится нормой. На всех объектах транспортной инфраструктуры (вокзалах, аэропортах, портах и т.д.) законодательно гарантируется доступ людей с ограниченными возможностями ко всем видам услуг, предусмотренным на данных объектах. Предусматривается противоскользящее напольное покрытие в проходах, сигнальные аппараты для вызова обслуживающего персонала, специально оборудованные санузлы.

Законы и подзаконные акты требуют, чтобы все вводимые в эксплуатацию железнодорожные поезда были полностью обустроены для перевозки инвалидов, включая удобный въезд инвалидных колясок.

В странах Европы часто встречается знак «инвалид на коляске», и каждый человек при этом знает, что здесь в любое время может появиться инвалид, и надо быть к нему наиболее внимательным. Широко применяются принципы универсального дизайна, позволяющие приспособить территорию, инфраструктурные сооружения к потребностям разных групп населения, включая маломобильные. Один из примеров универсального дизайна – плоский вход в здание, удобный не только для инвалидов, но и для родителей с детскими колясками, а также тех, кто переносит тяжелые или крупногабаритные предметы. Осуществление надзора по предоставлению доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН во многих странах Восточной и Западной Европы эффективно реализуется посредством проведения на постоянной основе мониторингов доступности общественного транспорта. Необходимость и целесообразность проведения таких мониторингов вытекает из положений Конвенции о правах инвалидов, которые предусматривают проведение мониторинга как на международном, так и национальном уровне.

Анализ практики нормативно-правового регулирования создания доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН в странах Латинской Америки показал, что в целом ассортимент выбора услуг и возможностей для инвалидов и МГН в сфере транспорта на просторах пока все еще находится в стадии становления. Существующие условия предоставления услуг этим группам населения по-прежнему приводят к ограничению их прав на передвижение. Однако международные нормы постепенно стали включать в правовые рамки в Аргентине, Бразилии, Кубе, Эквадоре, Колумбии, Коста-Рике

и Сальвадоре. Основные города Латинской Америки все чаще прибегают к усилению нормативной правовой базы в этой области.

В связи с принятием Конвенции о правах инвалидов и присоединением к ней многочисленных государств, развитие нормативной правовой базы, касающейся проблем создания доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН постепенно также набирает обороты и в странах СНГ.

К настоящему времени в Российской Федерации и Республике Беларусь уже созданы определенные предпосылки для формирования государственной системы мер по формированию доступной среды жизнедеятельности инвалидов и других МГН в сфере градостроительства, производства вспомогательных технических средств, общественного пассажирского и индивидуального транспорта. В частности, в соответствии со статьей 15 ФЗ-181 от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» органы исполнительной власти всех уровней должны создавать условия инвалидам для беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта. Кроме общей формулировки о «создании условий» статья 15 Федерального закона №181-ФЗ устанавливает ряд конкретных положений, направленных на создание для инвалидов доступной среды на транспорте:

1) планировка и застройка городов, других населенных пунктов, формирование жилых и рекреационных зон, разработка проектных решений на новое строительство и реконструкцию зданий, сооружений и их комплексов, без приспособления указанных объектов для доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами не допускаются;

2) организации, осуществляющие транспортное обслуживание населения, обеспечивают оборудование специальными приспособлениями вокзалов, аэропортов и других объектов, позволяющими инвалидам беспрепятственно пользоваться их услугами;

3) разработка и производство транспортных средств общего пользования без их приспособления для доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами не допускаются;

4) организации, осуществляющие производство транспортных средств, а также организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие транспортное обслуживание населения, обеспечивают оборудование указанных средств специальными приспособлениями и устройствами в целях создания условий инвалидам для беспрепятственного пользования указанными средствами;

5) места для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения предоставляются инвалидам вне очереди вблизи места жительства с учетом градостроительных норм;

6) на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные сред-

ства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно.

В случаях, когда действующие объекты невозможно полностью приспособить для нужд инвалидов, собственниками этих объектов должны осуществляться по согласованию с общественными объединениями инвалидов меры, обеспечивающие удовлетворение минимальных потребностей инвалидов.

В целях создания доступной среды для инвалидов на транспорте в России принят и ряд подзаконных нормативных правовых актов.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 25 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-ХП «О социальной защите инвалидов» не допускается проектирование и застройка населенных пунктов, формирование жилых районов, разработка проектных решений, строительство и реконструкция зданий, сооружений, включая аэропорты, железнодорожные вокзалы, автовокзалы, речные порты, комплексы и коммуникации, а также разработка и производство транспортных средств общего пользования, в том числе индивидуальных, средств связи и информатизации без приспособления этих объектов и средств для доступа и использования инвалидами.

С принятием Государственной Думой Российской Федерации 25 апреля 2012 года Федерального закона «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» (данный закон одобрен Советом Федерации 27.04.2012 г.) на государственном уровне происходит интенсификация процессов создания современной нормативно-правовой базы в области формирования доступной среды для инвалидов и других МГН на транспорте и обеспечения равных условий жизнедеятельности таким категориям населения в целом. Однако формирование универсальной доступной транспортной среды для инвалидов сдерживается рядом причин, и в России наблюдается непропорционально низкая по сравнению с развитыми странами адаптированность среды обитания для инвалидов и МГН.

Правовое регулирование вопросов создания доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН в России осуществляется в рамках законодательства о социальной защите населения, которое определяет требования к доступности объектов социальной инфраструктуры, беспрепятственного пользования общественным транспортом и транспортными коммуникациями. Следует отметить, что Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» прямо не оперирует таким понятием, как «доступная среда». Кроме того, принят и действует целый ряд нормативно-правовых актов, относящихся непосредственно к транспорту. Вместе с тем, имеющаяся в России правовая база не может быть признана полностью соответствующей требованиям Конвенции. Общими принципиальными недостатками существующей нормативной правовой базы России по вопросам создания доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН являются:

– отсутствие в нормативных правовых актах некоторых основополагающих системных понятий, предусмотренных Конвенцией (в частности, таких, как «доступная среда», «разумное приспособление окружающей среды», «универсальный дизайн (конструкция)» и др.);

– отсутствие минимальных стандартов транспортной обеспеченности для инвалидов и МГН;

– неопределенность механизма мониторинга доступности объектов социальной инфраструктуры, транспорта, транспортной инфраструктуры и транспортных услуг для инвалидов;

– тот факт, что существующие требования по доступности объектов транспорта не носят универсального характера (в частности, в ряде случаев они не распространяются на объекты, находящиеся в частной собственности);

– неопределенность механизма контроля исполнения требований Федерального закона №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов», что существенно затрудняет возможности привлечения к реальной ответственности за их несоблюдение [3].

Так, в особенности анализ действующей нормативной правовой базы России на автомобильном и городском электрическом транспорте с точки зрения соответствия требованиям Конвенции и обеспечения создания доступной среды на транспорте для инвалидов и МГН показал, что основополагающие нормативные правовые акты («Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», «Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом») не предусматривают каких-либо требований, направленных на обеспечение доступности транспорта для инвалидов и МГН. Не содержат подобных требований и законы «О безопасности дорожного движения» и «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации». Наибольший прогресс в рассматриваемой области достигнут в сфере технического регулирования автотранспорта благодаря существованию отдельных стандартов и технических регламентов, непосредственно направленных на установление требований к приспособлению подвижного состава для инвалидов и МГН. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что российское автотранспортное законодательство не полностью отражает требования Конвенции и не содержит ряда основополагающих понятий, лежащих в основе процесса создания равных возможностей и условий доступности пространства для всех членов общества. Аналогичные пробелы в автотранспортном законодательстве характерны и для Республики Беларусь.

Таким образом, анализ мирового опыта в целом показал, что создание благоприятной транспортной среды для инвалидов и МГН – это достаточно новое направление для многих стран. Данная проблема решается не везде и не так масштабно, как хотелось бы, но все-таки можно наблюдать существенные позитивные изменения и формирование устойчивой политики на улучшение условий жизнедеятельности инвалидов и МГН при пользовании транспортными услугами. Для качественного обеспечения инвалидов и МГН услугами общественного транспорта, необходимо, чтобы для них была доступна вся цепочка используемых транспортных средств и инфраструктуры.

На международном уровне принято значительное количество документов, обязывающих и рекомендуемых принять соответствующих мер по обеспечению равных возможностей для инвалидов. Международными организациями (ООН, ЕС, ЕКМТ и др.) принято направление на создание гармонизированных норма-

тивных документов по транспортному обслуживанию инвалидов и других МГН. Совершенство правовой и нормативно-технической документации в зарубежных странах достигается за счет проведения регулярных комплексных исследований, создания и внедрения механизмов мониторинга, а также совместных усилий многих стран и поиска современных направлений в решении проблемы.

В наиболее развитых в экономическом отношении странах мира (Германии, США, Великобритании и других) законодательная база не носит декларативный характер, обладает такими особенностями, что в них предусмотрены и регламентируются подробно все элементы правового, экономического, технического, организационного, управленческого и контрольного характера, что делает систему более надежной и исполнимой. Положения нормативных правовых актов носят системный характер, имеют прямое действие, подкреплены механизмами финансирования и контроля исполнения, что делает систему предъявления и контроля требований по доступу инвалидов и МГН к транспортной среде в высокой степени эффективной.

Доступен и распространяется обширный национальный опыт и рекомендации компетентных международных организаций в вопросах обеспечения прав инвалидов и обеспечения их доступа к услугам. Компетентным органам необходимо ориентироваться на эту информацию при совершенствовании нормативной правовой базы транспорта в рамках работы по реализации Конвенции по правам инвалидов.

В Российской Федерации и Республике Беларусь необходимо ориентироваться на положительный опыт развитых стран, так в частности немецкое, американское и английское право содержат в себе большое количество предписаний, с помощью которых нормативно-правовые акты обеспечивают людям с ограниченными возможностями необходимую поддержку и создают им условия для полноценной, отвечающей их желаниям жизни. При разработке правовых норм и стандартов, регулирующих транспортную доступность для инвалидов, необходимо проводить консультации с организациями инвалидов. Их следует также привлекать к участию в этой деятельности с самого начала этапа планирования законопроектов, что позволит обеспечить максимальную степень доступности для инвалидов к материальному окружению при пользовании транспортными услугами.

Учреждение в соответствии со статьей 33 Конвенции о правах инвалидов адекватных структур для осуществления контроля и мониторинга позволит активнее осуществлять Конвенцию на национальном и ведомственном уровнях. Мониторинг особенно необходим для оценки принятия и эффективной реализации мер и их реального эффекта.

Государственные ведомства, отвечающие за осуществление Конвенции, должны иметь в своем распоряжении эффективные институциональные механизмы, включающие систему курирующих инстанций и координационную структуру. Важнейшими необходимыми условиями создания эффективной структуры по мониторингу является обширный мандат, независимость, плюралистический состав и адекватные ресурсы. Все аспекты таких необходимых условий уточняются в Парижских принципах [4].

Список литературы

1 Конвенция о правах инвалидов, принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года от 13.12.2006 № 61/106.

2 Государственная программа Российской Федерации "Доступная среда" на 2011–2015 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2181-р.

3 Федеральный закон Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

4 Разработка моделей создания единого транспортного пространства для инвалидов и других маломобильных групп населения и подготовка предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты по вопросам создания доступной среды для инвалидов на транспорте в связи с ратификацией Российской Федерацией конвенции о правах инвалидов : отчет о НИР (этап № 1) / НИИАТ; рук. В. В. Донченко; отв. исполн.: С. Н. Карасевич [Ю. И. Кунин, Д. В. Енин, И. В. Спиринов, А. В. Колик, В. А. Вайпан, В. А. Досенко, Н. А. Крупенский, А. В. Евстигнеева]. – М., 2012. (Государственный контракт № РТМ – 107/12 от 23.11.2012 г. Заказчик – ФКУ «Ространсмодернизация» Министерства транспорта Российской Федерации).

Получено 05.03.2015

S. N. Karasevich, S. A. Azemsha. Analysis of international experience of legal regulation creating an accessible environment on transport for the disabled and people with limited mobility.

The problem of regulatory creating an accessible environment for transport for the disabled and people with limited mobility. The results of the analysis of foreign practice of normative legal regulation on the establishment of an accessible environment in transport for the disabled and people with limited mobility, including for compliance with the principles of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The substantiation requirements for change-and to complement the legal framework to regulate the issues of creating an accessible environment for transport for the disabled and people with limited mobility, in accordance with the principles of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities.