

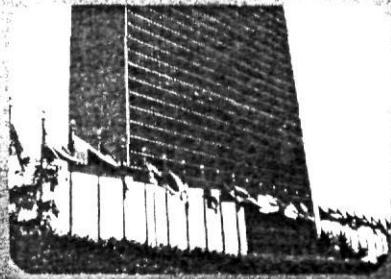
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ МЕДИЦИНСКИЙ ЖУРНАЛ

2010/1

ВЕСТНИК

ВСЕРОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА СПЕЦИАЛИСТОВ
ПО МЕДИКО-СОЦИАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ, РЕАБИЛИТАЦИИ
И РЕАБИЛИТАЦИОННОЙ ИНДУСТРИИ

Конвенция ООН
о правах инвалидов



СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I	7	7
Конвенция ООН о правах инвалидов		
СЫТИН Л.В., ЛЫХИНА Т.А., ЛЫХИНА Л.В. К вопросу о ратификации конвенции ООН о правах инвалидов в Российской Федерации	7	7
ПУЗИН С.Н., ЧИКИНОВА Л.Н., АЗАРОВ А.В.		
Инвалид и общество: пути взаимопонимания	11	11
Раздел II	15	15
Оригинальные статьи и аналитические обзоры		
ПУЗИН С.Н., КЛЕВНО В.А., ДЫМОЧКА М.А.	15	15
Классификация судебных медико-социальных экспертиз		
ЗАВОЛОВСКАЯ Л.И., СОКОЛОВА В.И. ТАНГИЕВА Х.И.	20	20
Сравнительная эффективность бронхолитической в сочетании с противовоспалительной терапией у больных болезнями органов дыхания в пожилом возрасте		
КОЗЛОВ С.И.	24	24
Закономерности формирования первичной инвалидности детского населения с учетом классов болезней и гендерных особенностей в Российской Федерации		
КУХТА О.А.	26	26
Использование комплексного подхода в лучевом обследовании больных и инвалидов с синдромом недостаточности кровообращения в вертебробазилярной системе, обусловленным дорсопатией шейного отдела позвоночника		
ЛАКТАЕВА Е.А.	29	29
Патопсихологический регистр - синдром в структуре клинико – психологического функционального диагноза		
ОЛИМОВ Р.О., САФАРОВ З.М.	33	33
Современные представления об острой сенсоневральной тугоухости аллергической природы		
Раздел III	37	37
В помощь практикующему врачу		
СПИВАК Б.Г.	37	37
Современные проблемы, связанные с оказанием протезно-ортопедической помощи инвалидам и возможные пути их решения		
ТЕРЕЩЕНКО Т.В., МИРЗАЯН Э.И., ЕЛФИМОВА Е.П.	41	41
Об опыте работы отдела реабилитационного – экспертных исследований и консультаций		
КЕЛИН Л.В.	42	42
Принципы формирования базы данных по инвалидам		
БИКТИМИРОВА Ф.М., АУХАДИЕВ Э.И., ИКСАНОВ Х.В.	44	44
Концепция мотивационной индивидуальной программы реабилитации инвалида с нарушениями структуры и функций конечностей		

РАЗДЕЛ I

КОНВЕНЦИЯ ООН О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ

К ВОПРОСУ О РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИИ ООН О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.В. Сытин, Т.А. Лыхина, Л.В. Лыхина

ФГУ «Новокузнецкий научно-практический центр медико-социальной
экспертизы и реабилитации инвалидов ФМБА России», Новокузнецк

SOME ISSUES OF RATIFICATION OF THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

L.V. Sytin, T.A. Lykhina, L.V. Lykhina

Ключевые слова: инвалид, ратификация, конвенция, права инвалидов, имплементация.

Резюме: В статье рассматриваются особенности Конвенции ООН о правах инвалидов в связи с предстоящей ратификацией данного международного договора, а также особенности процесса имплементации Конвенции в правовую систему Российской Федерации.

Key words: Person with disability, ratification, convention, Rights of Persons with Disabilities, implementation

Resume: The article concerns the specific traits of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in view of impending ratification of this international treaty and some peculiarities of realizing the Convention in Russian Federation.

По данным Минздравсоцразвития в России сегодня насчитывается 13,2 миллионов инвалидов (почти 10% населения страны). Проблемы инвалидов вызывают особую озабоченность Президента и Правительства Российской Федерации.

Открывая работу Совета по правам инвалидов при Президенте Российской Федерации 7 апреля 2009 г., Д.А. Медведев подчеркнул, что «необходимо внесение серьезных изменений в социальное законодательство в целом и в законодательство о социальной защите инвалидов в особенности» [3].

В сентябре 2008 г. Российская Федерация подписала Конвенцию о правах инвалидов [13], которая принятия Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 13 декабря 2006 г.

Конвенция о правах инвалидов (далее по тексту – Конвенция) представляет собой международный договор, которому свойственны следующие особенности:

Юридическая обязательность. В отличие от многих международных инструментов в сфере защиты прав инвалидов, Конвенция о правах инвалидов носит не рекомендательный морально-политический характер, а содержит инвалидозащитные положения, реализация которых обязательна для государств-участников. Юридическая обязательность данного документа подкрепляется созданием соответствующего международного контрольного механизма – Комитета по правам инвалидов.

Специальный характер. Конвенция о правах инвалидов направлена на международное регулирование прав человека особой группы – инвалидов. Данная социальная группа, по исследованиям ВОЗ, составляет около 10% населения планеты, и является «самым многочисленным меньшинством», чьи права зачастую нарушаются или игнорируются [16]. Конвенция о правах инвалидов направлена не только на утверждение общепризнанных прав и свобод человека для данной социальной группы, но и на внедрение новой модели инвалидности, модели «прав человека», которая должна способствовать интеграции и полноценному участию инвалидов в жизни общества, уважению их особенностей, достоинства и равенства.

Кроме того, ООН был разработан и принят Факультативный протокол к Конвенции, в котором предусмотрена возможность рассмотрения жалоб частных лиц на нарушение положений Конвенции. Однако Российская Федерация пока воздержалась от подписания Факультативного протокола.

В связи с подписанием Конвенции о правах инвалидов возникает ряд вопросов: можно ли считать Российскую Федерацию государст-

вом-участником Конвенции, с какого момента возникают обязательства по данному международному договору и, наконец, какие действия должна предпринять Россия в контексте подписания и предстоящей ратификации.

В теории международного права процесс присоединения к международному договору, порядок возникновения обязательств и реализации международного договора в национальной правовой системе принято определять как «национально-правовую имплементацию» [5]. Таким образом, национально-правовая имплементация включает в себя выражение государством согласия на обязательность положений международного договора и осуществление различных мер (законодательных, судебных, административных, социальных и финансовых), направленных на эффективное исполнение принятых международных обязательств [10]. Рациональное использование имплементационных механизмов, на наш взгляд, является одним из принципиальных аспектов восприятия достижений международного права в инвалидозащитной сфере. Так, О. В. Белянская и О. А. Пугина рассматривают процесс имплементации международного права в российскую правовую систему как способ преодоления «дефицита правовой базы» и постепенной модификации правовой системы, при этом, по их мнению, «целью процесса имплементации не является кардинальное изменение принципов и ценностей, сложившихся в российском обществе» [1]. Потребность в такой модификации в отношении прав инвалидов обозначилась в России еще в начале 90-х годов XX века, когда наше государство ступило на путь демократических реформ. Но если тогда эта потребность была вызвана отсутствием законодательства, регулирующего права инвалидов, помимо пенсионного обеспечения, то сегодня имплементация положений международного права требуется для преодоления низкой эффективности сложившейся правовой базы [11].

В соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров, «согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией» [2]. Конвенция о правах инвалидов, в частности, относится к таким международным договорам — статья 43 содержит положение, согласно которому «... Конвенция подлежит ратификации подписавшими ее го-

сударствами». Таким образом, присоединение государства к данной Конвенции состоит из двух шагов: подписания и ратификации. Следовательно, подписание Конвенции Российской Федерации в сентябре 2008 года можно рассматривать, как *намерение* стать участником данного международного документа и начальную стадию ратификации Конвенции [3].

Тем не менее, уже на этапе подписания можно говорить о возникновении у Российской Федерации некоторых международных обязательств. Так, согласно статье 18 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., государство, подписавшее договор под условием его ратификации, «обязано воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели».

Под ратификацией в международном праве принято понимать «согласие государства на обязательность договора, выраженное высшим органом государственной власти в соответствии с процедурой, установленной национальным законодательством» [7]. В России процедура ратификации регулируется Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июня 1995 г. № 101-ФЗ (далее — закон о международных договорах). Так, в соответствии со статьей 14 данного закона, ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона. Следовательно, за подписанием Конвенции о правах инвалидов следует важная и сложная процедура по разработке и принятию законо-проекта о ратификации.

Поскольку решение о подписании Конвенции было принято Президентом, данный международный договор вносится Президентом на ратификацию в Государственную Думу. После рассмотрения предложения о ратификации Конвенции в Государственной Думе, федеральный закон о ратификации международного договора передается на обязательное рассмотрение в Совет Федерации. В случае принятия Федеральным Собранием Российской Федерации федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации подлежит подписанию и обнародованию Президентом Российской Федерации [9].

Дальнейшая процедура включает: подписание ратификационной грамоты и сдача ее на хранение депозитарию (Генеральный Секретарь ООН), регистрация международного акта в системе регистрации и учета в Министерстве иностранных

дел РФ и в Секретariate ООН, официальное опубликование текста договора в Собрании Законодательства Российской Федерации.

Представляется, что данные процедуры, несмотря на их важность, носят скорее формальный характер по сравнению с рассмотрением международного договора в палатах Федерального Собрания. Ведь именно за время рассмотрения международно-правового акта в парламенте у государства есть возможность провести анализ соответствия международного документа и внутреннего законодательства и выявить те пробелы и коллизии, которые впоследствии могут препятствовать реализации международных обязательств по данному документу. В частности, Комитет по правам человека рекомендует использовать этот период для проведения активных консультаций государства с органами и учреждениями ООН относительно имплементации различных положений Конвенции [17].

По окончании ратификации международный договор вступает в силу. Следует обратить внимание, что международное право различает вступление договора в силу на международном уровне и на территории государства-участника.

Конвенция о правах инвалидов вступила в силу на международном уровне 5 мая 2008 года в соответствии с положениями части I статьи 45 данного документа, где указано, что «... Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты или иного документа о присоединении». С этого момента договор считается действующим [6]. Возникновение международно-правовых обязательств данного государства, т.е. вступление Конвенции в силу на его территории, регулируется частью 2 статьи 45 и наступает на тридцатый день после сдачи государством ратификационной грамоты. Таким образом, Конвенция о правах инвалидов вступит в силу для Российской Федерации через тридцать дней после сдачи на хранение ратификационной грамоты, подписанной Президентом.

Последствия ратификации сформулированы в статьях 26 и 27 Венской Конвенции о праве международных договоров. Так, «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться», и «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора». В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ, «если международным до-

говором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Как следует из заявлений Президента России Д.А. Медведева, Россия намерена ратифицировать Конвенцию о правах инвалидов в течение 2009-2010 гг. [15]. С одной стороны, стремление скорее ратифицировать Конвенцию вполне объяснимо — российские инвалиды выступали за присоединение к данному международному документу с момента его появления [12].

Вполне закономерно возникает вопрос о возможности применения норм Конвенции с момента ее вступления в силу на территории России. Для непосредственного применения международный договор должен отвечать ряду признаков, в том числе: обладать способностью непосредственно регулировать отношения и определять поведение субъектов внутреннего права государств-участников, иметь содержание достаточно конкретное для применения национальными судами и не требовать принятия специального законодательства [4]. Эти признаки самоисполнимости международного договора нашли отражение и в российском законодательстве. Так, согласно части 3 статьи 5 закона о международных договорах могут действовать непосредственно только положения вступивших в силу договоров, «не требующие издания внутригосударственных актов для применения,... для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации признаются соответствующие правовые акты». Что касается Конвенции о правах инвалидов, ее нормы адресованы не лицам с инвалидностью, а ее государствам-участникам. Конкретность содержания норм Конвенции ограничивается, главным образом, ее универсальным характером и изначальной невозможностью учесть особенности правовых систем потенциальных государств-участников. Далее, статья 4 Конвенции в качестве общего обязательства государств-участников содержит требования принимать меры законодательного, административного и иного характера, направленные на осуществление прав, перечисленных в Конвенции, и отмену или изменение правовых норм и обычаев, дискриминирующих инвалидов. Следовательно, данный договор относится к так называемым «несамоисполнимым» договорам. Это означает, что для реализации положений Конвенции о

правах инвалидов во внутреннем праве необходимо принятие законов, развивающих и обеспечивающих ее положения.

Нормы Конвенции сформулированы таким образом, что они обязывают государство принять надлежащие меры для обеспечения того или иного права. При этом несоответствие существующих социальных практик и нормативных положений отмечают, как исследователи [14], так и сами представители государственной власти, включая Президента РФ [8]. Российскому законодательству пока незнакомы такие понятия как «средовые и отношенческие барьеры», «универсальный дизайн», «разумное приспособление». Дополнительный фактор, который осложняет проверку российского законодательства на предмет соответствия положениям Конвенции о правах инвалидов, является его структура. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим правовое положение инвалидов, является закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Однако основная часть политических, экономических, культурных, а также ряд социальных прав инвалидов содержится в иных нормативно-правовых актах, в том числе в нормативно-правовых актах общего характера, как, например, Федеральный закон «Об образовании», Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и иных.

На наш взгляд, концепции, цели и принципы, заложенные в Конвенции ООН о правах инвалидов должны найти отражение в национальном законодательстве и привести к реальному улучшению правового и социального положения инвалидов в нашей стране. Однако в погоне за скорой ратификацией, российские законодатели и политики не должны жертвовать качеством, ведь в конечном итоге для полноценной интеграции людей с инвалидностью имеет значение не факт ратификации международного договора, пусть даже весьма прогрессивного, но реальное уважение их особенностей, прав и интересов на практике.

Библиография:

1. Белянская, О. В. Условия имплементации международно-правовых норм в российское законодательство / О. В. Белянская, О. А. Пугина // Право и политика. — 2005. — № 8. — С. 24.
2. Венская конвенция о праве международных договоров 1969, ч. 1, ст. 14 // Электронная система «Консультант-плюс».
3. Диалог на высшем уровне: власть — советам // Русский инвалид. — 2009. — № 3-4. — С. 1-3.
4. Зимненко, Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации / Б. Л. Зимненко. — М.: РАП; Статут, 2006. — С. 187.
5. Зимненко, Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации / Б. Л. Зимненко. — М.: РАП; Статут, 2006. — С. 63.
6. Игнатенко, Г. В. Международное право: Учебник для вузов / Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — М.: Норма, 2006. — С. 299.
7. Игнатенко, Г. В. Международное право: Учебник для вузов / Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — М.: Норма, 2006. — С. 295.
8. Лишь каждый шестой трудоспособный инвалид в РФ может найти себе работу: Интервью Д. А. Медведева Первому каналу // <http://www.1tv.ru/newsvideo/141392>.
9. О международных договорах Российской Федерации, ст. 16-17 // Электронная система «Консультант-плюс».
10. Общий комментарий № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам // Официальный сайт ООН www.un.org.
11. Организационно-правовые вопросы реабилитации и социальной интеграции инвалидов. — М.: ФГУ «ФБМСЭ», 2006. — С. 4.
12. Проблем у нас меньше не стало // Русский инвалид. — 2008. — № 6.
13. Распоряжение Президента РФ «О подписании Конвенции о правах инвалидов» № 450-рп от 05.08.2008 г.
14. Романов, П. В., Политика инвалидности. Проблемы доступной среды и возможности занятости / П. В. Романов, Е. Р. Ярская-Смирнова // Социологические исследования. — 2005. — № 10. — С. 45.
15. Россиянам с ограниченными возможностями расширят права // Газета. — 2009. — № 61.
16. From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol. United Nations. — Geneva, 2007. — С. 14.
17. Thematic Study by the Office of the UN High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A/HRC/10/48 от 26 января 2009 // Официальный сайт ООН www.un.org.