

## **Защита избирательных прав граждан с ограниченными возможностями в государствах Содружества: актуальные аспекты**

Принцип равного осуществления гражданами своих прав, в том числе вне зависимости от состояния здоровья – ключевая ценность демократического общества.

Вместе с тем соблюдение этого принципа в отношении политических прав лиц с ограниченными возможностями требует особых гарантий, подлежащих отражению в избирательном законодательстве.

Конвенция о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года, открыта для подписания 30 марта 2007), предусматривая, что инвалиды пользуются правами и свободами наравне с другими членами общества, утверждает недопустимость каких бы то ни было проявлений дискриминации, в том числе в политической сфере. Согласно положениям статьи 29 государства-участники гарантируют инвалидам право и возможность голосовать и быть избранными и обязуются обеспечивать возможность полноценного участия этой категории граждан в избирательном процессе, используя «...процедуры, помещения и материалы для голосования...», которые в достаточной мере являются для них «...подходящими, доступными и легкими для понимания и использования».

Конституции всех стран СНГ гарантируют равенство прав и свобод граждан. Данный принцип всецело распространяется и на избирательные права и в том числе на тех граждан, которые ввиду состояния своего здоровья сталкиваются с определенными трудностями самостоятельной реализации своих прав.

Граждане стран Содружества без каких-либо ограничений, связанных с их физическим состоянием, имеют право участвовать в управлении государством через избираемые ими органы публичной власти. Соблюдение этого права, помимо прямых указаний, содержащихся в национальном законодательстве, обеспечивается также и положениями международных документов, как нормативного, так и рекомендательного характера (например, Рекомендациями для международных наблюдателей государств-участников СНГ по наблюдению за выборами и др.).

Необходимо подчеркнуть, что надлежащему обеспечению избирательных прав инвалидов на протяжении минувшего десятилетия существенно содействовало как присоединение государств Содружества к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ, так и процесс ратификации ими Конвенции ООН о правах инвалидов. Так, в соответствии со ст.4 Конвенции, закрепляющей общие обязательства государств-участников, национальное законодательство не должно включать законы, дискриминирующие инвалидов. При необходимости правительствам следует разработать новые законы, защищающие права инвалидов, и применять эти законы на практике.

При разработке новых законов и стратегий правительствам следует консультироваться с инвалидами.

В своей законодательной и правоприменительной деятельности государства Содружества исходят из того, что лишь полная реализация принадлежащего лицам с ограниченными возможностями активного и пассивного избирательного права обеспечивает их доступ к политическому участию и в целом социальную интеграцию этой группы граждан.

Так, в соответствии с Избирательным кодексом Азербайджанской Республики во время организации и проведения выборов, избирательные комиссии и их члены, другие должностные лица в своей деятельности должны создавать все возможности для участия избирателей-инвалидов и лицам, проживающим в отдаленных или труднодоступных местах, которые нуждаются в создании специальных условий для голосования (п. 17.6.19). Кроме того, избиратель-инвалид, не имеющий возможности самостоятельно заполнить избирательный бюллетень, может вызвать для помощи в помещение или кабину любое лицо, за исключением членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей. При этом фамилия данного лица указывается в списке избирателей вместе с подписью избирателя о получении избирательного бюллетеня (п.104.9).

Схожие положения присутствуют в Избирательном кодексе Армении (ст. 2, п.4); в Кодексе о выборах Молдовы (ст. 54, п.1); Избирательном законодательстве Киргизии (ст.42 Кодексе о выборах; в избирательном законодательстве Украины (ст.84 п.1 Закона «О выборах народных депутатов Украины»). При этом Конституционный суд Украины своим решением допустил голосование на дому для инвалидов не только первой, но также второй и третьей групп.

Таким образом, поскольку право голоса для людей с ограниченными возможностями, в частности, лимитируется их неспособностью добраться до места голосования, постольку избирательное законодательство большинства стран СНГ предусматривает возможность использования переносных урн для голосования, что дает возможность инвалидам участвовать в процессе голосования.

Помимо того для организации выборов в большинстве стран СНГ характерно использование широкого круга инструментов информирования избирателей с ограниченными возможностями, такие как радиопередачи, видео/аудиоролики, блоги, вэб-порталы.

Позитивный опыт законодательного и практического обеспечения избирательных прав инвалидов имеется у всех стран Содружества, равно как и свои, особенные достижения на пути обеспечения прав этой группы избирателей.

Так, например, в Армении для слабовидящих и незрячих избирателей был разработан специальный указатель с использованием шрифта Брайля; реализуется договоренность между Центризбиркомом и Международным фондом избирательных систем (IFES) об оснащении около 500 избирательных участков специальными линзами (для избирателей со слабым

зрением). В Молдове успешно прошло предварительное тестирование специального конверта – трафарета для лиц с нарушениями зрения на одном из избирательных участков, где проживает большое количество незрячих и слабовидящих лиц.

Вероятно, следует более подробно остановиться на обеспечении избирательных прав инвалидов в крупнейшей стране СНГ - Российской Федерации, тем более, что представители ЦИК России не смогли принять участие в конференции и просили меня рассказать вам о состоянии этого вопроса в России. Итак, - Российская Федерация. Вдумайтесь – по данным на июль 2012 года почти 12 миллионов граждан страны, обладающих активным избирательным правом, имеют инвалидность (около 10%). Эта цифра превышает численность населения многих государств, представители которых сидят в этом зале. В 2008 году Россия подписала, а в текущем году ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов. В связи с этим в базовый закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России" были внесены важные дополнения. При учете избирателей уполномоченные органы теперь в обязательном порядке собирают сведения об избирателях-инвалидах, что позволяет обеспечить соответствующий уровень доступности для таких людей при обустройстве избирательных участков. Поправки касаются информирования избирателей, имеющих инвалидность по зрению, для чего предлагается размещать на информационном стенде материалы, тексты которых выполнены крупным шрифтом и шрифтом Брайля. Устанавливается прямая обязанность избирательных комиссий принимать меры по информированию избирателей с инвалидностью, в доступных форматах. Для обеспечения тайны голосования инвалидов по зрению предусматривается изготовление специальных трафаретов для самостоятельного заполнения бюллетеня, а также с применением шрифта Брайля. Устанавливается право избирателей, не имеющих возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня, воспользоваться помощью другого избирателя, не являющегося членом избирательной комиссии.

В преддверии парламентских и президентских выборов (2011 г.) Центральной избирательной комиссией РФ были приняты "Рекомендации по обеспечению прав избирателей Российской Федерации, являющихся инвалидами». В целях обеспечения максимальной доступности помещений для голосования для избирателей с нарушением функций опорно-двигательного аппарата, ЦИК РФ рекомендовала избирательным комиссиям использовать на избирательных участках специальное оборудование и приспособления, позволяющие заехать на коляске (пандусы, перила, настилы, рельсы, широкие проемы дверей, лифты). Органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают содействие избирательным комиссиям в предоставлении специального автотранспорта для доставки инвалидов-колясочников на избирательный участок. Инвалидам по зрению на избирательных участках, как правило, предоставляются устройства для оптической коррекции. Для организации на избирательных

участках самостоятельного голосования этой категории избирателей по решению избирательных комиссий субъектов Российской Федерации изготавливаются специальные папки-трафареты с прорезями по строкам размещения наименований политических партий, фамилий зарегистрированных кандидатов и квадратов, находящихся справа, для проставления знака. На избирательные участки, где предполагается участие в голосовании большого числа инвалидов по слуху, при содействии соответствующих организаций инвалидов приглашаются сурдопереводчики.

В муниципальных образованиях создаются Рабочие группы по обеспечению избирательных прав граждан РФ с ограниченными возможностями. В них обязательно включаются представители общественных организаций инвалидов. Усилиями этих групп формируются списки граждан, являющихся инвалидами по категориям, а также уточняется количество инвалидов, желающих прибыть в день голосования в помещение для голосования избирательного участка либо проголосовать вне помещения для голосования.

На участковые избирательные комиссии возложено оказание содействия избирателям-инвалидам в ознакомлении с информацией об избирательных объединениях, о кандидатах, в сопровождении их до кабины для тайного голосования, стационарного ящика для голосования. При этом в составы участковых избирательных при необходимости включались социальные работники и представители общественных организаций инвалидов.

В 2010 году ЦИК России инициировала проект «Дорога не избирательный участок», который призван выявить проблемы, возникающие в процессе самостоятельного перемещения инвалида от места жительства до избирательного участка, и довести эту информацию до органов местного самоуправления для исправления ситуации.

Недостаток времени не позволяет мне подробно рассказать об этапах этого проекта, поэтому скажу о результатах: за 1,5 года, исходя из полученных данных, более чем в 20 регионах России составлены десятки тысяч паспортов маршрутов и созданы волонтерские отряды (с участием общественных организаций инвалидов и, что важно, молодежных организаций), которые оказывают помощь в передвижении инвалидов на избирательные участки.

А теперь о главном: каковы же результаты работы, отражается ли это на количестве лиц этой категории, которые принимают участие в выборах. Всего две цифры: в 2008 году на выборы Президента России в помещениях для голосования проголосовало 1 миллион 400 тысяч человек, а 8 марта этого года – свыше 3 миллионов человек.

Вместе с тем следует констатировать существование определенных проблем и недостатков.

Как показывает опыт осуществляемого МПА СНГ международного электорального наблюдения, к сожалению, нередки ситуации, когда избирательные участки не снабжены пандусами, перилами и настилами, для

инвалидов-колясочников. Кроме того, хотя некоторые здания оснащены пандусом, во многих случаях они не соответствуют действительным потребностям инвалидов с проблемами опорно-двигательного аппарата, не обеспечивая доступа в здание (угол наклона слишком большой, недостаточная ширина, маленький дверной проем и т.д.). Иногда избирательные участки размещаются на вторых этажах зданий без лифта (соответствующие случаи международные наблюдатели констатировали, например, на парламентских выборах в Казахстане).

В связи с недостаточностью финансирования сурдопереводчики к работе со слабослышащими избирателями привлекаются в минимальной степени; трафареты для слабовидящих избирателей используются недостаточно часто. Такому положению дел отчасти способствует нечеткость соответствующего регулирования. Так, в Положении о трафарете для заполнения избирательных бюллетеней указывается: «На избирательном участке Вам могут предложить воспользоваться трафаретами, изготовленными шрифтом Брайля (при их наличии)». Оговорка «при их наличии» означает передачу решения вопроса относительно изготовления трафаретов на уровень региональных избиркомов. Возможно, следует печатать избирательные бюллетени и на шрифте Брайля. Это позволит незрячим избирателям голосовать без сопровождающих, что будет дополнительно гарантировать тайну волеизъявления. Об этом, в частности, вчера говорила госпожа Аткинсон, но при этом надо помнить, что бюллетени, отпечатанные азбукой Брайля, понятны, как правило, лишь незрячим с рождения или с детства. Люди, потерявшие зрение позднее, как правило, имеют нарушенное осязание и этим шрифтом не могут овладеть. Помимо этого, в целом число читающих по Брайлю уменьшается.

Отсутствие сурдоперевода транслируемых телевидением предвыборных дебатов препятствуют избирателям с ослабленным или отсутствующим слухом составлять представление о программах кандидатов и тем самым затрудняет осознанный выбор. Не могу вспомнить примеры этого в государствах СНГ.

Органы местного самоуправления не всегда эффективно содействуют избирательным комиссиям в размещении избирательных участков на первых этажах, в предоставлении специального автотранспорта.

Уделяя должное внимание гарантиям активного избирательного права инвалидов национальные законодательства в настоящее время недостаточно учитывают необходимость закрепления гарантий пассивного избирательного права инвалидов. Мне известен лишь один пример – в ст. 60 Закона в выборах Кыргызской Республики говорится об обязательном включении в свои списки кандидатов не менее двух лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Требуется совершенствование законодательной базы в ряде государств. В Армении – нет голосования на дому; в Белоруссии и Казахстане не предусмотрены бюллетени с использованием шрифта Брайля.

Наконец, как уже говорилось на нашей конференции, в декабре 2011 г. Венецианская комиссия внесла поправку в Кодекс практики участия людей с инвалидностью на выборах», ранее разработанные ею, которая имеет своей целью предотвращение исключения граждан с «настоящей ментальной инвалидностью» из процесса голосования. Пересмотренный текст указывает: «Всеобщее право голоса является фундаментальным принципом европейского выборного наследия. Люди с инвалидностью не могут подвергаться дискриминации в этом отношении». Между тем, и законодательство, и правоприменение государств СНГ, как, впрочем, и большинства европейских стран нацелены, прежде всего, если не исключительно, на защиту политических прав граждан с физической инвалидностью. Очевидно, что новейшие и, надо признать, несколько расходящиеся с привычными представлениями, подходы, поддержанные Венецианской комиссией, нуждаются во вдумчивом и глубоком осмыслении со стороны национальных законодателей и правоприменителей, и я считаю правильным упоминание об этом в проекте нашей Декларации.

В целом же, как показывает анализ, государства Содружества предпринимают существенные усилия по устранению барьеров, препятствующих полноценному участию граждан с ограниченными возможностями в политической жизни общества. Однако, о полном решении этой проблемы, говорить рано.

Завершая свое выступление, я, по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, хочу передать организаторам конференции несколько важных изданий, о которых я упоминал, либо которые цитировал. А так же полную версию учебного фильма центральной избирательной комиссии Российской Федерации, посвященного обеспечением избирательного права инвалидов, фрагменты которого сопровождали мое выступление.