

Александрова Я.Д

*Студентка бакалавриата 2 курса, Юридический факультет
Западно-Сибирский филиал Российского государственного университета
правосудия, Россия, г.Томск*

*Научный руководитель: Сенникова Д.В., к.ю.н., старший преподаватель
кафедры государственно-правовых дисциплин Западно-Сибирского филиала
Российского государственного университета правосудия, Россия, г.Томск*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению нормативно-правовых начал обеспечения активного и пассивного избирательного права граждан с ограниченными возможностями здоровья. Рассмотрены международные правовые акты и российские нормативно-правовые документы, связанные с избирательным правом граждан с инвалидностью.

Ключевые слова: избирательное право, граждане с инвалидностью, нормативно-правовые акты.

REGULATORY START ENSURING THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS WITH DISABILITIES

Abstract: The article is devoted to the consideration of legal principles of ensuring active and passive electoral rights of citizens with disabilities. International legal acts and Russian normative legal documents related to the electoral right of citizens with disabilities are considered.

Key words: electoral law, citizens with disabilities, normative legal acts.

Российская Федерация – социальное государство, которое основываясь на принципах социальной справедливости, берет на себя обязательства обеспечивать условия для достойной жизни каждого человека. В этой связи

политика Российской Федерации направлена на осуществление свободного развития граждан страны, обеспечения для них возможности реализации всего комплекса прав, установленных Основным законом.

На сегодняшний день, помимо Конституции Российской Федерации, избирательные правоотношения в России регулируют следующие Федеральные законы: от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 10 января 2003 года №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Прежде всего, следует обратить внимание и на международные правовые акты, так в статье 21 Всеобщей декларации прав человека установлено, что право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей должно предоставляться каждому человеку [3, ст. 21], а Конвенция ООН о правах инвалидов определяет необходимость обеспечить осуществления указанного права для данной категории граждан [5, ст. 2280].

Бандикян М.С. указывает на особенную ценность последнего документа, поскольку в нем обобщен опыт применения законодательств различных государств в сфере защиты прав и свобод инвалидов [1, с. 19-25].

Действительно, указанные акты должны служить основой для развития федерального законодательства и стратегий реализации социальной политики в России.

При этом базовым нормативно-правовым актом, регулирующим большинство общественных отношений, связанных с реализацией

избирательных прав граждан с инвалидностью, все-таки является Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ [12]. Его роль в регулировании указанной группы отношений во многом обусловлена присущим ему сочетанием разнообразных видов норм. Так, содержащиеся в названом акте установления, могут представлять собой и правила-принципы, закрепляющие ценностные ориентиры универсального характера, и правила-инструкции, детально определяющие порядок действий участников избирательного процесса.

В результате огромной проделанной законотворческой работы по данному ФЗ [12], а также благодаря некоторым дополнениям и изменениям, для граждан с инвалидностью в Федеральном законе №67-ФЗ были образованы четыре группы норм, которые классифицированы нами с точки зрения содержания:

- облегчающих работу избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью: пункт 16.1 статьи 20 предусматривает, что «сведения о численности на соответствующей территории избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности представляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года Пенсионным фондом Российской Федерации», подпункт 2 пункта 9 статьи 23 определяет полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации связанных с представлением «по запросу избирательной комиссии муниципального образования сведения о численности на соответствующей территории избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности»,

- регулирующие порядок выдвижения граждан с инвалидностью по зрению: пункте 5.1 статьи 33 устанавливает условия выдвижения кандидатов: «В случае выдвижения кандидатом, в том числе в составе списка кандидатов, лица, являющегося инвалидом и в связи с этим не имеющего возможности самостоятельно написать заявление о согласии баллотироваться по

соответствующему избирательному округу, заверить подписной лист, заполнить и заверить иные документы, предусмотренные законом, данное вправе воспользоваться для этого помощью другого лица».

- устанавливающие специальный порядок информирования граждан с ограниченными возможностями здоровья: пункт 3 статьи 45: «Комиссии также принимают необходимые меры по информированию избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами». Пункт 7.1. статьи 61: «Для информирования избирателей, являющихся инвалидами по зрению. На информационном стенде размещаются материалы ... выполненные крупным шрифтом и (или) с применением рельефно-точечного шрифта Брайля».

- определяющие специальные возможности граждан с инвалидностью при голосовании на избирательном участке и вне помещения для голосования: пункт 12 статьи 61: «При оборудовании помещения для голосования должны обеспечиваться предусмотренные законодательством РФ условия для беспрепятственного доступа к данному помещению избирателей, являющихся инвалидами, и голосования в нем». Пункт 2.1. статьи 63: «В помощь избирателям, являющимся инвалидами по зрению ... изготавливаются специальные трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

Таким образом, действующий Федеральный закон закрепляет наиболее важные положения о правовом статусе избирателя с инвалидностью в части его дополнительных возможностей по реализации активного и пассивного избирательного права.

Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, содержащие рекомендации по обеспечению прав избирателей Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов различного уровня являются дополнением к характеризуемому Федеральному закону, которое предлагают конкретный алгоритм действий для различных

участников избирательного процесса в целях упрощения участия лиц с инвалидностью в различных электоральных процедурах. Данные рекомендации ориентированы на подготовку и проведение выборов применительно к таким группам инвалидов, как слепые и слабовидящие, глухие и слабослышащие, а также к гражданам с нарушением опорно-двигательного аппарата.

Рекомендации вносят значительный вклад в правовое регулирование избирательных отношений с участием граждан, имеющих инвалидность, во-первых потому, что закон не должен содержать слишком большое количество инструкций, в противном случае его реализация будет серьезно затруднена, во-вторых, изменение инструкций возможно провести в более оперативном порядке, нежели изменения законов, в этой связи, значимость данных правовых инструментов невозможно переоценить.

Начиная с 2007 года ЦИК РФ опубликовывала значительное число рекомендаций [4], в которых расширяла понятийно-терминологический аппарат, уточняла особенности организации и подготовки выборов, дополняла список мероприятий, проводимых для обеспечения избирательного права граждан с инвалидностью.

Анализ рекомендаций ЦИК РФ с 2007 года [9] по 2018 год [8], [10], [7] позволяет выделить три приоритетных направления деятельности по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью.

Первое направление – совместная работа избирательных комиссий с Пенсионным фондом Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, их структурными подразделениями в субъектах, органами социальной защиты населения по составлению списков избирателей, являющихся инвалидами. Данный вид взаимодействия необходим, поскольку обеспечить оказание необходимого содействия избирателям с инвалидностью невозможно без сведений о том, на территории какого избирательного участка они проживают.

Указанные органы содействуют комиссиям при составлении и уточнении списков избирателей с ограниченными возможностями здоровья. Такая информация необходима для оценки состояния помещений для голосования с точки зрения их доступности инвалидам-колясочникам, а также для формирования перечня избирательных участков, на которых требуется закупить трафареты для заполнения избирательных бюллетеней. Закономерным результатом этой деятельности стал проект «Дорога на избирательный участок», связанный с «паспортизацией» избирательных участков и оценкой их состояния с точки зрения доступности для различных категорий избирателей.

Работники данных органов или подведомственных им организаций также могут выступать в качестве посредников между гражданами и избирательными комиссиями при выяснении позиции избирателей, являющихся инвалидами, о наиболее удобном для них месте голосования, в качестве которого может выступать не только помещение участковой избирательной комиссии, но и жильё гражданина.

Второе направление – создание условий для голосования лиц с различными ограничениями физических возможностей (нарушением слуха, нарушением зрения, нарушением функций опорно-двигательного аппарата).

К сожалению, комиссии не могут самостоятельно оснастить избирательные участки пандусами или подъемниками, но располагая информацией о количестве инвалидов-колясочников, проживающих на территории конкретного избирательного участка, вправе ходатайствовать перед органами распорядительно-исполнительной власти об оснащении избирательных участков необходимым оборудованием для грядущих избирательных кампаний.

Третье направление – информирование рассматриваемой группы избирателей, адаптированное к возможностям здоровья лиц, с различными категориями инвалидности.

Функции по информированию избирателей, являющихся инвалидами, о ходе избирательного процесса, способах голосования, правилах заполнения избирательного бюллетеня и результатах проведения выборов осуществляются избирательными комиссиями, кроме того ЦИК РФ рекомендует включать в процесс информирования кандидатов в период конкретной избирательной кампании.

Следует отдельно остановиться на рекомендациях, принятых ЦИК РФ в 2018 году [7], которые дополнены, в частности, главами о привлечении к работе с инвалидами волонтеров. Волонтеров или волонтерские организации рекомендуют привлекать к распространению информационных материалов, к оказанию консультативной и юридической помощи избирателям, к оказанию помощи в сопровождении избирателей, а также к содействию при посадке в автотранспорт.

Кроме того, уточнен порядок голосования вне помещения для голосования. Такое голосование проводится на основании письменного или устного заявления от граждан с ограниченными возможностями, проводится в специально отведенном помещении, а голосование граждан, не имеющих возможности проголосовать в специальном помещении (например, находящихся в медицинских организациях), обеспечивается членами УИК с правом решающего голоса в сопровождении медицинского персонала непосредственно в помещениях, где находятся избиратели. Включены главы с рекомендациями о порядке голосования по месту нахождения. В них делается акцент на информирование граждан с инвалидностью о возможности голосования по месту жительства, избирательное право таких граждан обеспечивается в день голосования в порядке, установленном ФЗ. Достоинством рекомендаций является то, они составлены с учетом мнения общественных организаций инвалидов и избирательных комиссий субъектов. Также было отмечено, что необходимо расширение электронных ресурсов для

людей с ограниченными возможностями здоровья. Одним из таких ресурсов является уже используемый сурдо-онлайн перевод.

На важность Постановлений ЦИК РФ обращают внимание Е.В. Бердникова и А.В. Титовская, указывая, что в названных актах «предусмотрены все меры обеспечения удобства и комфортности» для лиц с инвалидностью [2, с. 197-201].

Хотелось бы обратить внимание на такой вопрос, как необходимость определения в нормативно-правовых актах понятия «гражданин с ограниченными возможностями здоровья». Так, О.С. Морозова указывает на отсутствие до принятия Конвенции ООН о правах инвалидов единого термина «лиц с ограниченными возможностями» [6, с. 20-25]. После принятия Конвенции общеупотребимым стало следующее определение: «Лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными ограничениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». Однако, в действующем российском законодательстве нет определения «лица с ограниченными возможностями», используется термин «инвалиды». В соответствии с положениями Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181 статьи 1 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты [11, ст. 1].

На наш взгляд, использование термина «инвалид» не совсем корректно. Слово «инвалид» пришло из английского языка, но английское слово «invalid» сейчас не используется, так как означает оно «немогущий» или «болезненный», звучит грубо и старомодно. В ООН ранее замечали, что перевод термина

«инвалид» на русский язык не отражает модели прав человека. В конвенции ООН [5] употребляется термин «person with disability» - человек с инвалидностью. Наличие статуса «инвалида», кроме того, неприятно людям с ограниченными возможностями здоровья, поэтому, на наш взгляд, корректнее использовать нейтральные выражения – «люди с ограниченными возможностями» или «люди с особыми потребностями», в крайнем случае «люди с инвалидностью».

С учетом изложенного можно отметить, что современное законодательство об участии на выборах граждан с инвалидностью в целом соответствует международным актам, в частности конвенции ООН о правах инвалидов. Нормы федеральных законов подкрепляются рекомендациями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которые регулярно дополняются и уточняются, а также совершенствуется порядок работы с характеризуемой категорией избирателей. Достоинством рекомендаций ЦИК РФ 2018 года является расширение круга избирателей, которым комиссии должны оказывать содействие в обеспечение избирательных прав; привлечение не только избирательных комиссий, но и волонтерских организаций, организаций социального обслуживания для оказания помощи гражданам с инвалидностью; уточнение процесса голосования не только на самом избирательном участке, но и вне помещения (в специализированных помещениях), а также по месту жительства или пребывания на момент выборов. Внесение технических новшеств, например применение специальных устройств печати текста по Брайлю или онлайн сурдо-переводчиков.

Список литературы:

1. Бандикян М.Д. Специальные субъекты избирательного права: конституционно-правовой статус избирателей-инвалидов // Современные тенденции развития науки в молодежной среде: Всероссийский конкурс научно-исследовательских работ. 2016. С.19-25.

2. Бердникова Е.В., Титовская, А.В. Конституционно-правовые гарантии реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями //Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №3(98). С.197-201.

3. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи // Российская газета. 1995.

4. Выписка из протокола заседания ЦИК России от 11.07.2007 N 20-4-5 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт Центральной Избирательной комиссии URL: <http://www.cikrf.ru/> (Дата обращения: 29.12.2018).

5. Конвенция ООН о правах инвалидов от 13.12 2006 принятая резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи // Собрание законодательства РФ. 2012. №19.

6. Морозова О.С. Государственная политика по обеспечению избирательных прав лиц с ограниченными возможностями //Выборы: теория и практика. 2016. №1. С.20-25.

7. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 20 июня 2018г. № 164/1338-7 «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт Центральной Избирательной комиссии URL: <http://www.cikrf.ru/> (Дата обращения: 29.12.2018).

8. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 20 мая 2015г. № 283/1668-6 «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами,

при проведении выборов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт Центральной Избирательной комиссии URL: <http://www.cikrf.ru/> (Дата обращения: 29.12.2018).

9. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 29 июня 2011г. № 18/194-6 «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт Центральной Избирательной комиссии URL: <http://www.cikrf.ru/> (Дата обращения: 29.12.2018).

10. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 9 августа 2017 г. № 96/832-7 «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Сайт Центральной Избирательной комиссии URL: <http://www.cikrf.ru/> (Дата обращения: 29.12.2018).

11. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 N 181-ФЗ // Российская газета. 1995. № 234.

12. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 №67-ФЗ // Российская газета. 2002. №106.