

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ АКТАМ, КАСАЮЩИМСЯ УЧАСТИЯ ЛИЦ С ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫМИ ИЛИ ПСИХОСОЦИАЛЬНЫМИ РАССТРОЙСТВАМИ В ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

КАЗАХСТАН

В подготовке настоящего заключения участвовали международный эксперт по правам человека и правовым вопросам г-жа Элис Томас и адвокат Doughty Street Chambers, внештатный профессор права в Университете Лидса, Соединенное Королевство, д-р Оливер Льюис.

Заключение основано на неофициальном переводе соответствующих законодательных актов на английский язык, осуществленном по заказу Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

ул. Медова 10, PL-00-251, г. Варшава
Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

КРАТКИЙ ОБЗОР И КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

С момента ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов власти Казахстана предприняли существенные усилия с целью содействия участию в избирательном процессе лиц с ограниченными возможностями, включая доступ к информации и на избирательные участки. Эти инициативы были с одобрением отмечены в недавних отчетах Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами.

В то же время, в соответствии с Гражданским кодексом, лица с интеллектуальными и (умственными) и психосоциальными расстройствами или нарушениями по-прежнему признаются судом недееспособными, что означает назначение опекуна для осуществления всех сделок от их имени. В соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Казахстана, в случае признания недееспособным, лицо лишается права голосовать и быть избранным, становится членом избирательной комиссии или занимать государственные должности, а также участвовать в общественных советах и местных собраниях или сходах. Подобные ограничения оказывают серьезное негативное влияние на указанных лиц, в том числе в плане осуществления ими своих политических прав.

Такой подход противоречит ключевым международным стандартам в области политических прав лиц с ограниченными возможностями, изложенным в вышеупомянутой Конвенции ООН, в которых четко указано, что лица с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами должны обладать правоспособностью и участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими, что включает право и возможность голосовать и быть избранными. Вместо ограничения правоспособности лиц с ограниченными возможностями, государства обязаны защищать их от всех форм эксплуатации, насилия и жестокого обращения и содействовать реализации их правоспособности, предоставляя им поддержку и доступ к участию в различных процессах принятия решений. С учетом вышесказанного, лицам, ответственным за принятие ключевых решений в Казахстане, рекомендуется пересмотреть соответствующее законодательство.

В дополнение к вышесказанному БДИПЧ предлагает следующие рекомендации, направленные на дальнейшее содействие соответствию указанных законодательных актов международным стандартам:

- А. Пересмотреть Гражданский кодекс и другие соответствующие законы, допускающие опекунов, и заменить их законами и нормами, позволяющими лицам с ограниченными способностями получать помощь в реализации своей правоспособности, включая заблаговременные распоряжения и модели оказания помощи в принятии решений, а также пересмотреть возможность применения модели опекунов в отношении лиц, злоупотребляющих спиртными напитками и наркотическими веществами; [п.п. 34-36]
- В. В отношении участия лиц с ограниченными возможностями в выборах и сбора данных:
 - 1. отменить основанные на дееспособности ограничения на права граждан голосовать и баллотироваться на выборах, предусмотренные пунктом 3 статьи 33 Конституции и пунктом 3 статьи 4 закона «О выборах», а также другими соответствующими законодательными положениями;

2. утвердить нормативные акты, облегчающие лицам с умственными или психосоциальными расстройствами доступ к общественной и политической жизни, а также расширить меры поддержки, предусмотренные законом «О выборах», включив в них и таких избирателей;
3. включить в законодательство требование к органам государственной власти о сборе и обнародовании данных о голосовании с разбивкой по категориям инвалидности, возрасту и полу; [п.п. 42-48]
- С. Отменить вышеупомянутые правовые запреты, изложенные в пункте 3(2) статьи 16 и пункте 2-1 статьи 19 закона «О выборах», не позволяющие лицам с ограниченными возможностями работать на государственной службе и в избирательных комиссиях, соответственно, и заменить их положениями, соответствующими обязательствам Республики Казахстан в рамках КПИ; [п.52]
- Д. Удалить пункт 1 (3) статьи 10 закона «Об общественных советах» и пункт 1 статьи 39-3 закона «О местном государственном управлении и самоуправлении», и вместо этого допустить назначение лиц с умственными и аналогичными расстройствами в качестве членов общественных советов, а также разрешить им участвовать в местных собраниях и сходах; [п. 60]
- Е. Дополнить пункт 6 статьи 8 закона «О политических партиях», гарантировав защиту лиц с ограниченными возможностями от дискриминации [par62];
- Ф. В отношении законотворческого процесса:
 1. обеспечить достаточный объем фактических оценок представленного на рассмотрение законодательства, с указанием его воздействия на лиц с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами, а также проведение широких и инклюзивных консультаций на основе результатов таких оценок; [п. 68]
 2. обеспечить проведение аналогичной оценки воздействия в случае внесения изменений и дополнений в законодательные акты в будущем, а также проведение по ним всеобъемлющих, обширных, эффективных и своевременных консультаций. При этом новые законодательные акты должны подвергаться последовательному мониторингу и оценке. [п. 68]

В тексте данного заключения все вышеперечисленные и дополнительные рекомендации выделены жирным шрифтом.

В рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении обязательств ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ по запросу рассматривает проекты и действующее законодательство, а также соответствующие документы для оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	5
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА.....	5
III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ	6
1. Политические права лиц с ограниченными возможностями и соответствующие международные стандарты в области прав человека и обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения	6
2. Национальное законодательство	9

ПРИЛОЖЕНИЕ: Выдержки из избранных законодательных актов Республики Казахстан, а именно, из Гражданского кодекса, законов «О выборах», «О политических партиях», «О местном государственном управлении и самоуправлении», «О государственной службе» и «Об общественных советах».

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 24 сентября 2020 года Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее БДИПЧ ОБСЕ) запрос о проведении правового анализа законодательства, регулирующего правоспособность физических лиц, и соответствующих законов об участии лиц с «умственными и психическими расстройствами» в политической жизни Казахстана¹ с целью оценки соответствия указанного законодательства международным стандартам и практике.
2. 7 октября 2020 года БДИПЧ ответило на этот запрос, подтвердив свою готовность подготовить юридическое заключение о соответствии вышеуказанного законодательства международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. Настоящее заключение подготовлено в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ провело анализ в рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств перед ОБСЕ.

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

4. Предметом настоящего Заключения является исключительно представленное для анализа законодательство, вследствие чего Заключение не содержит полного и комплексного анализа всей институционально-правовой базы, регулирующей участие лиц с ограниченными возможностями в общественно-политической жизни Республики Казахстан.
5. Настоящее заключение поднимает ключевые вопросы и выявляет области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости заключение больше фокусируется на положениях, требующих поправок или улучшений, чем на положительных аспектах соответствующего законодательства. Представленный ниже правовой анализ основан на международных и региональных стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека и верховенства права, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. По мере необходимости в Заключении также приводится передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области. Ссылаясь на национальные законы, БДИПЧ не поддерживает какую-либо модель конкретной страны, а скорее старается предоставить четкую информацию о применимых международных стандартах, а также продемонстрировать их реализацию на практике в законодательстве некоторых стран. К примеру любой страны неизменно следует подходить с осторожностью, поскольку он не всегда применим в другой стране, следовательно, его следует рассматривать в свете более широкой национальной институционально-правовой базы, а также контекста и политической культуры конкретной страны.

¹ В своем письме Уполномоченный по правам человека указала, что настоящий обзор должен охватывать следующие законодательные акты Казахстана: Гражданский кодекс, Кодекс о выборах, законы «О политических партиях», «О местном государственном управлении и самоуправлении», «Об общественных советах», а также другие законодательные акты, касающиеся правового статуса лиц с умственными и психическими расстройствами.

6. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин² (далее «КЛДЖ»), Планом действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства³ и обязательствами по учету гендерных аспектов в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, настоящее Заключение направлено на учет гендерной проблематики и аспектов разнообразия при осуществлении анализа прав лиц с интеллектуальными и психическими расстройствами.
7. Настоящее заключение основано на неофициальном английском переводе соответствующих законодательных актов на английский язык, осуществленном по поручению БДИПЧ ОБСЕ и прилагаемом к данному документу. Возможные ошибки могут являться следствием неточностей, допущенных при переводе. Заключение также доступно на русском языке, однако английский текст является единственной официальной версией данного документа.
8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ ОБСЕ считает необходимым отметить, что настоящее заключение ни коим образом не препятствует формулированию дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в Казахстане в будущем.

III. ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

9. Право на участие в политической жизни, сформулированное в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, позднее было закреплено в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)⁴. Статья 25 состоит из нескольких положений, в которых основное внимание уделяется праву на равное участие в государственных делах, праву голосовать и быть избранным и праву на равный доступ к государственной службе, соответственно.
10. Говоря о правах лиц с ограниченными возможностями, важно отметить, что термин «инвалидность» обобщает большое количество различных функциональных ограничений, обусловленных физическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, психическими расстройствами или заболеваниями хронического или временного характера. Такие нарушения, состояния или заболевания могут быть врожденными или приобретенными, и могут оказывать как незначительное, так и серьезное влияние на повседневную жизнь людей, и в последнем случае им может требоваться существенная поддержка⁵.
11. Лица с интеллектуальной инвалидностью имеют определенные ограничения когнитивных функций и навыков, которые могут включать коммуникативные,

² Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «CEDAW»), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1979 года. Казахстан присоединился к Конвенции 26 августа 1998 года.

³ См. [План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства](#), принятый Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 32.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи 16 декабря 1966 года) вступил в силу 23 марта 1976 года. Республика Казахстан ратифицировала Пакт 24 января 2006 года.

⁵ Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Поощрение прав человека лиц с ограниченными возможностями в Европе и Содружестве Независимых Государств: Руководство», 2013 г., стр. 14

- социальные навыки и навыки самообслуживания⁶. Интеллектуальная инвалидность охватывает нарушения, которые приводят к особым трудностям в обучении, и это состояние существует с детства или подросткового возраста⁷.
12. В этом контексте необходимо учитывать, что лица с психическими и интеллектуальными нарушениями относятся к наиболее маргинализированным, уязвимым и изолированным группам общества. Они часто сталкиваются с различными формами социальной и культурной стигмы и дискриминации, а также с препятствиями на пути к осуществлению своих гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав⁸.
 13. Конвенция ООН о правах инвалидов⁹ (КПИ) 2006 года охватывает множество областей, касающихся прав лиц с ограниченными возможностями. В статье 1 КПИ подчеркивается, что к ним относятся «лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими».
 14. Хотя КПИ охватывает и тему «психических расстройств», этот термин не используется международными организациями или международными НПО, занимающимися проблемами лиц с ограниченными возможностями. Вместо этого Комитет ООН по правам инвалидов постоянно использует термин «психосоциальные расстройства». У лиц с психосоциальными расстройствами могут наблюдаться изменения мышления, настроения или поведения, вызванные тревожностью или личностными нарушениями¹⁰. Эти изменения могут обозначаться такими терминами, как «психическое заболевание», «психическое нарушение» или «психическое расстройство».
 15. КПИ содержит принципы реализации изложенных в ней прав. Одним из таких принципов является уважение и принятие особенностей лиц с ограниченными возможностями в рамках людского многообразия и человечества (статья 3, п. d). Статья 1 КПИ также направлена на обеспечение прав на полное и эффективное участие лиц с ограниченными возможностями в жизни общества, а не на ограничение таких прав, а также на поощрение принципа равенства, в том числе в отношении девочек и женщин (статья 6).
 16. Статья 12 КПИ гласит, что лица с ограниченными возможностями имеют право на равную правовую защиту и обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни. Это право не зависит от типа или характера расстройства и уровня потребностей лица. Государства обязаны принимать надлежащие меры для предоставления подобным лицам доступа к поддержке, которая им может потребоваться при реализации своей правоспособности.

⁶ См. также БДИПЧ ОБСЕ, «Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни», 2019 г., с аналогичным определением интеллектуальной инвалидности на стр. 21, где также приводятся примеры этой формы инвалидности, такие как синдром Дауна, фетальный алкогольный синдром или (в некоторых случаях) аутизм.

⁷ См. БДИПЧ ОБСЕ, «Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни», 2019, стр. 21.

⁸ Конференция государств-участников Конвенции о правах инвалидов, Записка, подготовленная Секретариатом с целью содействия дискуссии за круглым столом на тему «Поощрение прав лиц с психическими и умственными расстройствами», состоявшейся в ходе 9-й сессии Конференции, 14-16 июня 2016 г., п. 1

⁹ Конвенция ООН о правах инвалидов была принята 13 декабря 2006 года на шестьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи резолюцией A/RES/61/106. Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию 21 апреля 2015 года.

¹⁰ Там же. В КПИ психосоциальная инвалидность определяется как «любое состояние, оказывающее влияние на психическое или эмоциональное здоровье. К примерам таких расстройств относятся тревожные расстройства, депрессия, агорафобия, биполярное расстройство, шизофрения или посттравматическое стрессовое расстройство (ПТСР)».

17. Право лиц с ограниченными возможностями на участие в политической и общественной жизни закреплено в статье 29 КПИ, согласно которой, государства-участники гарантируют таким лицам возможность напрямую или через свободно выбранных представителей участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими,¹¹ в том числе право и возможность голосовать и быть избранными. Государства также обязаны гарантировать свободное волеизъявление лиц с ограниченными возможностями как избирателей. В дополнение к вышесказанному, п. b) статьи 29 обязует государства активно способствовать созданию обстановки, в которой лица с ограниченными возможностями могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах.¹² Лишение или ограничение правоспособности зачастую используется для отказа отдельным лицам с ограниченными возможностями в участии в политической жизни, особенно в праве голоса¹³. Более того, государства обязаны принять надлежащие меры, в том числе в законодательном порядке, направленные на «наем инвалидов в государственном секторе» (пункт 1 (g) статьи 27 КПИ). Это подразумевает не только то, что критерии отбора и приема на работу должны быть недискриминационными, но также и необходимость принятия позитивных мер с целью создания благоприятных условий для обеспечения полного и равного участия лиц с ограниченными возможностями, а это означает предоставление таким лицам разумных приспособлений на рабочем месте.
18. На уровне ОБСЕ, Копенгагенский документ 1990 года содержит общее обязательство, согласно которому все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона (п. 5.9). Согласно положением этого документа, государства-участники ОБСЕ «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право» (п. 7.3) и «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации» (п. 7.5)¹⁴. В Московском документе 1991 года государства-участники ОБСЕ подчеркнули важность участия лиц с ограниченными возможностями в общественно-политической жизни (статья 41), обязавшись «обеспечивать защиту прав человека лиц, имеющих инвалидность», «принимать меры по обеспечению таким лицам равных возможностей в полном объеме участвовать в жизни общества» и «содействовать соответствующему участию таких лиц в принятии решений в областях, имеющих к ним отношение»¹⁵. В Берлинской декларации 2018 года Парламентская ассамблея ОБСЕ отмечает недостаточную представленность лиц с ограниченными возможностями во многих парламентах в регионе ОБСЕ, и призывает все государства-участников ОБСЕ создать «механизмы

¹¹ Среди прочего, посредством обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования и защиты прав инвалидов на участие в тайном голосовании, выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти (см. подпункты i и ii пункта a статьи 29).

¹² Включая участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими, а также создание организаций инвалидов и вступление в них, с тем чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях (п. b) статьи 29).

¹³ См. Комитет ООН по правам инвалидов, [Замечание общего порядка № 1](#) (2014) по статье 12: Равенство перед законом (с изменениями), п. 48.

¹⁴ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г. (Копенгагенский документ).

¹⁵ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 г. (Московский документ).

для участия лиц с ограниченными возможностями во всех этапах разработки законодательства или мер в политической и общественной жизни»¹⁶.

19. БДИПЧ ОБСЕ также опубликовало специальные документы, посвященные вопросам прав лиц с ограниченными возможностями в сфере политического участия, в частности, «Руководство по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью» 2017 года и «Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни» 2019 года, а также поднимало вопрос о правах лиц с ограниченными возможностями в своих отчетах о результатах наблюдения за выборами и юридических заключениях. Кроме того, согласно Стамбульскому документу ОБСЕ 1999 г., государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство по выполнению рекомендаций БДИПЧ в отношении выборов. Стоит отметить, что в отчетах миссий по наблюдению за выборами в Казахстане за 2019 и 2021 годы БДИПЧ особо рекомендовало пересмотреть требования, касающиеся дееспособности физических лиц с точки зрения права голосовать и баллотироваться на выборах, а также другие нормы, лишаящие лиц с ограниченными возможностями их гражданских прав, с целью их приведения в соответствие с международными стандартами и обязательствами Казахстана.

2. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

20. Конституция Казахстана содержит многочисленные положения о правах человека и праве граждан на участие в общественной жизни. В частности, пункт 2 статьи 12 гласит, что права человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми. Статья 14 также гласит, что все равны перед законом.
21. В то же время пункт 2 данного положения не включает инвалидность в число запрещенных оснований для дискриминации, а в Конституции не содержится конкретных ссылок на права человека лиц с ограниченными возможностями. Конституция и другие законы также ограничивают определенные политические права лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами в случае признания их недееспособности судом.
22. Гражданский кодекс Казахстана обеспечивает всем лицам равную правоспособность (статья 17 п. 3), за исключением лиц, признанных судом недееспособными, если они «вследствие психического заболевания или психической инвалидности» не могут понимать смысл своих действий или руководить ими (статья 26). В таких случаях им назначается опекун, который осуществляет все сделки от их имени. Аналогичным образом, граждане, которые вследствие «злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами ставят свою семью в тяжелое материальное положение», могут быть ограничены судом в их дееспособности (статья 27). В этом случае суд также устанавливает попечительство, однако они сохраняют возможность выполнять мелкие бытовые сделки. В случаях, предусмотренных статьями 26 и 27, суд может полностью отменить ограничение дееспособности граждан, в случае признания их выздоровевшими или в случае прекращения злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами.
23. Право на участие в политической жизни закреплено в статье 33 Конституции, согласно которой, граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в

¹⁶ Берлинская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Берлин, 7-11 ноября 2018 г.

управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме. Однако в пункте 3 той же статьи говорится, что право избирать и быть избранным, а также участвовать в общенациональном референдуме не распространяется, в частности, на граждан, признанных судом недееспособными. Этот принцип повторяется в пункте 3 статьи 4 Закона о выборах, в которой говорится, что в выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, а также в других соответствующих положениях, регулирующих отдельные виды выборов, как указано в Конституции, законах «О выборах» и «О местном государственном управлении и самоуправлении»¹⁷.

24. Лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, не могут быть членами избирательных комиссий (п. 2-1 статьи 19 закона «О выборах»). Согласно п. 6 (5) той же статьи, члены избирательных комиссий освобождаются от своих обязанностей в случае вступления в законную силу решения суда о признании их недееспособными или ограниченно дееспособными. Аналогичным образом, несмотря на то, что пункт 4 статьи 33 Конституции предоставляет всем гражданам равное право на доступ к государственной службе, закон «О государственной службе» 2015 года гласит, что на государственную службу не может быть принят гражданин, признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным (п. 3 (2) статьи 16).
25. Пункт 1 (3) статьи 10 закона «Об общественных советах»¹⁸ гласит, что лица, «состоящие на учете в организациях, оказывающих медицинскую помощь в области психического здоровья, по поводу психических, поведенческих расстройств (заболеваний)», не могут быть кандидатами в члены таких советов. Аналогичным образом, согласно пункту 1 статьи 39-3 закона «О местном управлении и самоуправлении», лица, «признанные судом недееспособными», не имеют права участвовать в сходах и собраниях местного сообщества для решения «вопросов местного значения». Вышеупомянутые «сходы» являются примерами участия граждан в местном самоуправлении и проводятся по мере необходимости для обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам и документам местного значения, например, для определения приоритетных задач сообщества и способов их выполнения, назначения делегатов на собрания сообщества сроком на четыре года, внесения предложений в местные и региональные органы управления по вопросам местного значения, а также заслушивания и обсуждения отчетов таких органов. Кроме того, собрания местных сообществ включают обсуждение местных программных документов и документов по вопросам развития, составление бюджета и мониторинг его исполнения, заслушивание и обсуждение

¹⁷ В частности, в п. 1 статьи 54 и в статьях 70, 86 и 115 Закона «О выборах» уточняется, что этот запрет распространяется на право быть избранным президентом, депутатом Сената, депутатом Мажилиса (нижней палаты парламента) и членом местного органа самоуправления. Более того, п. 1 статьи 47 Конституции предусматривает досрочное освобождение Президента Республики Казахстан от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни (соответствующее решение принимается комиссией, образованной с этой целью), а п. 2 статьи 52 гласит, что полномочия депутатов прекращаются, среди прочего, в случае их признания недееспособными. То же самое касается депутатов маслихатов (органов местного самоуправления), полномочия которых, в соответствии с частью 3 статьи 20 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении», прекращаются досрочно в случае их признания судом недееспособными или ограниченно дееспособными.

¹⁸ Закон «Об общественных советах» определяет правовой статус, порядок формирования и организацию общественных советов, которые являются консультативно-совещательными, наблюдательными органами, образуемыми министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, органами местного государственного управления, субъектами квазигосударственного сектора по вопросам их компетенции (статья 1). Целью деятельности таких советов является «выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам» (статья 3, п. 1).

отчетов, выборы в органы местного самоуправления и увольнение из этих органов, а также другие текущие и/или актуальные вопросы, касающиеся сообщества.

26. Статья 23 Конституции гарантирует право всех граждан на свободу объединений, а пункт 1 статьи 8 закона «О политических партиях» позволяет всем гражданам, достигшим 18-летнего возраста, быть членами политических партий. Пункт 6 той же статьи гласит, что членство в политической партии не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, родовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола и имущественного положения.

3. ПРАВОСПОСОБНОСТЬ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

27. Как подробно разъяснялось в предыдущем разделе, статья 26 Гражданского кодекса гласит, что над гражданином с интеллектуальными или аналогичными нарушениями, а также иным лицом, признанным судом недееспособным вследствие «психического заболевания или слабоумия», устанавливается опека, и сделки от его имени совершает его опекун. Заявление суда о признании лица недееспособным имеет серьезные последствия не только в отношении частных действий, совершаемых лицом, но и в отношении прав этого лица на участие в общественной жизни, включая право голосовать и быть избранным на должность, как будет продемонстрировано в других разделах настоящего заключения. Это также означает, что такие лица лишены правосубъектности; следственно, они не могут обжаловать никакую из мер, связанных с недееспособностью или инициировать судебное разбирательство для восстановления своей полной дееспособности.
28. В этом контексте следует отметить, что модель опеки, описанную в статье 26 Гражданского кодекса, можно охарактеризовать как модель принятия решений по доверенности или модель принятия решений третьим лицом от имени заинтересованного лица (субститутивная модель). По данным Комитета ООН по правам инвалидов, субститутивная модель принятия решений означает, что заинтересованное лицо лишается дееспособности в отношении всех решений, касающихся его или ее повседневной жизни. Лицо, ответственное за принятие решений вместо заинтересованного лица, может быть назначено кем-то другим, а не заинтересованным лицом, причем даже против воли последнего, а любое решение, принятое третьим лицом, основано на том, что, как считается, объективно отвечает «наилучшим интересам» заинтересованного лица, в отличие от решения, принятого на основании личной воли и предпочтений данного лица¹⁹. Вместо того, чтобы способствовать реализации правоспособности и уважению прав, воли и выбора человека с ограниченными возможностями, субститутивная модель принятия решений приводит к обратным последствиям, лишая заинтересованное лицо правоспособности и передавая право принятия решений другому лицу, тем самым навязывая человеку волю государства и других лиц²⁰. По этой причине Специальный докладчик ООН по правам инвалидов, основываясь на выводах Комитета ООН, четко заявил о том, что Конвенция запрещает все разновидности субститутивной модели принятия решений, включая такое

¹⁹ Комитет ООН по правам инвалидов, Одиннадцатая сессия, 31 марта – 11 апреля 2014 г., Замечание общего порядка №1 (2014) по статье 12: Равенство перед законом (с изменениями), п. 27.

²⁰ Там же, п. 17.

принятие решений в результате оценки интеллектуальных способностей заинтересованного лица²¹.

29. Этот вывод основан на формулировке статьи 12 КПИ, согласно которой государства признают универсальную правоспособность всех лиц с ограниченными возможностями, в том числе, нуждающихся в более интенсивной помощи. Это означает, что лица с «серьезной» или «глубокой» интеллектуальной отсталостью все же сохраняют свою дееспособность. Как отметил Комитет ООН, правоспособность и психическая дееспособность – это разные понятия. В то время как правоспособность включает в себя способность обладать правами и обязанностями и осуществлять их, психическая дееспособность означает навыки лица принимать решения, которые у разных людей могут отличаться и варьироваться в зависимости от многих факторов, включая окружение и социальные факторы, даже применительно к одному и тому же лицу²². Таким образом, в статье 12 КПИ разъясняется, что предполагаемые или фактические ограничения психической дееспособности не должны использоваться в качестве основания для лишения правоспособности.
30. Из этого следует, что государства должны принять законодательство, напрямую признающее правоспособность инвалидов создавать, изменять или прекращать правовые отношения и обеспечивающее эффективную правовую защиту от любого вмешательства в такую правоспособность²³. Вместо того чтобы ограничивать правоспособность лиц с ограниченными возможностями, государства должны защищать таких лиц от всех форм эксплуатации, насилия и жестокого обращения (статья 16 КПИ), а также от любого вмешательства во все аспекты жизни²⁴.
31. Кроме того, с целью содействия реализации правоспособности лиц с ограниченными возможностями, государства должны предоставить им доступ к механизмам оказания помощи в принятии решений различного типа и интенсивности, включая как формальные, так и неформальные механизмы²⁵. Такие механизмы оказания помощи включают, например, сети по оказанию поддержки, группы взаимопомощи, поощрение мер в защиту собственных интересов, оказание помощи на независимой основе и заблаговременные распоряжения, что позволяет лицам заранее выразить их волю и предпочтения, с тем чтобы следовать

²¹ Специальный докладчик ООН вопросу о правах инвалидов, «Доклад о праве инвалидов на равенство перед законом», A/HRC/37/56, 12 декабря 2017 г., п. 26.

²² Комитет ООН по правам инвалидов, Одиннадцатая сессия, 31 марта – 11 апреля 2014 г., Замечание общего порядка №1 (2014) по статье 12: Равенство перед законом (с изменениями), п. 13.

²³ Специальный докладчик ООН по вопросу о правах инвалидов, «Доклад о праве инвалидов на равенство перед законом», A/HRC/37/56, 12 декабря 2017 г., п. 24.

²⁴ Там же.

²⁵ См. примеры государственной практики других стран; так, в Швеции в 2000 году была создана общегосударственная система «персональных омбудсменов», которая обеспечивает эффективную, свободную от бюрократических барьеров поддержку в принятии решений лицам с тяжелыми умственными или психосоциальными нарушениями. Высококвалифицированные персональные омбудсмены устанавливают связи и налаживают контакты с лицами, нуждающимися в поддержке, помогают им справиться с их проблемами, определяют потребности в уходе и обеспечивают предоставление им необходимой помощи. Согласно результатам проведенного в 2005 году исследования, лицам с ограниченными возможностями, пользующимися услугами персональных омбудсменов, в меньшей степени требовался уход, а их психосоциальное состояние улучшилось. Для получения дополнительной информации по данной теме перейдите по ссылке: <https://zeroproject.org/policy/sweden-2/#:~:text=In%202000%2C%20Sweden%20established%20a,individuals%20in%20need%20of%20support>. См. также еще не полностью вступивший в силу закон Ирландии 2015 года «Об оказании помощи в принятии решений (дееспособности)», который предусматривает создание новых систем оказания помощи в принятии решений, совместного принятия решений и представительства в процессе принятия решений. Дополнительную информацию можно получить на сайте: <https://inclusionireland.ie/wp-content/uploads/2020/12/Decision-making-and-Consent-Assisted-Decision-making-Capacity-Act-2015.pdf>. См. также закон Британской Колумбии (Канада) «О представительском соглашении» от 2001 г., предусматривающий механизм, при помощи которого частные лица могут заранее договориться о способах принятия решений в случае утраты ими способности к самостоятельному принятию решений: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/96405_01#section2.

этим распоряжениям в тот момент, когда эти лица могут быть не в состоянии сообщить о них.

32. Подобные механизмы должны быть заложены в соответствующее законодательство и программы и доведены до сведения лиц с ограниченными возможностями (например, путем предоставления информации в удобном для чтения формате и в режиме онлайн). При этом, такие механизмы должны быть эффективными и доступными. В отличие от субститутивных моделей, в рамках механизма оказания помощи в принятии решений правоспособность заинтересованного лица ни при каких условиях не может быть отменена или ограничена; опекун не может быть назначен третьей стороной против воли заинтересованного лица и обязан предоставлять помощь в принятии решения на основе воли и предпочтений этого лица²⁶.
33. По этой причине и в соответствии с вышеуказанными международными стандартами в области прав человека, соответствующим директивным органам **рекомендуется пересмотреть Гражданский кодекс и другие законы, допускающие опекунов, и заменить их законами и нормами, позволяющими лицам с ограниченными возможностями получать помощь в реализации своей правоспособности.** Такой подход обеспечит сохранение правоспособности лиц с ограниченными возможностями путем предоставления им необходимой помощи в принятии полноценных и осознанных решений. Подобные законы и нормы должны предусматривать необходимые гарантии надлежащего уважения прав, воли и предпочтений заинтересованных лиц с целью обеспечения защиты их интересов при предоставлении помощи, которая не должна сводиться исключительно к субститутивной модели принятия решений. В ситуациях, когда волю и предпочтения заинтересованного лица невозможно установить, даже приложив значительные усилия, включая предоставление поддержки и создание необходимых условий, для принятия решений от имени этого лица следует назначить другое лицо, которое будет наилучшим образом интерпретировать волю и предпочтения заинтересованного лица.
34. Вышеупомянутые гарантии должны включать в себя установление сроков действия и проведение периодических обзоров договоренностей, механизмы урегулирования споров и контроля за исполнением. В целом, необходимо создание комплексной системы координации действий по обеспечению фактического доступа лиц с ограниченными возможностями к принятию решений на основе поддержки. В рамках такой системы необходимо применять правозащитный подход²⁷, учитывать равенство мужчин и женщин и права самых обездоленных и маргинализированных групп населения, а сама система должна соответствовать разнообразным потребностям лиц с ограниченными возможностями в оказании поддержки²⁸.
35. Кроме того, несмотря на кардинальные различия между лицами, злоупотребляющими спиртными напитками или наркотическими веществами (статья 27 Гражданского кодекса), и лицами с ограниченными интеллектуальными возможностями, дееспособность первых также ограничивается путем установления попечительства, если злоупотребление психоактивными веществами «ставит их семью в тяжелое материальное положение». Необходимость защиты семей таких лиц очевидна, **однако соразмерность серьезного вмешательства в**

²⁶ Специальный докладчик ООН по вопросу о правах инвалидов, «Доклад о праве инвалидов на равенство перед законом», A/HRC/37/56, 12 декабря 2017 г., п.п. 27 и 29.

²⁷ Там же, п.п. 30, 31 и 62.

²⁸ Там же, п. 66. См. также доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах инвалидов «О доступе инвалидов к поддержке на основе правозащитного подхода», A/HRC/34/58, 20 декабря 2016 г., п. 58.

права и жизнь этих лиц вызывает сомнения. Рекомендуется переосмыслить этот подход и решать подобные вопросы с учетом как права семей на достаточную финансовую поддержку, так и права соответствующих лиц распоряжаться своими средствами по собственному усмотрению.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

Рекомендуется пересмотреть Гражданский кодекс и другие соответствующие законы, допускающие опекунство, и заменить их законами и нормами, позволяющими лицам с ограниченными способностями получать помощь в реализации своей правоспособности, включая заблаговременные распоряжения и модели оказания помощи в принятии решений, а также пересмотреть возможность применения модели опекунства в отношении лиц, злоупотребляющих спиртными напитками и наркотическими веществами.

4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА

36. Как отмечается в п. 3 статьи 33 Конституции и п. 3 статьи 4 закона «О выборах», а также в других положениях закона «О выборах»²⁹, лица с психическими или психосоциальными расстройствами, лишенные дееспособности, также лишаются права голосовать и баллотироваться на выборах; в случаях, когда лишение правоспособности происходит после проведения выборов, такие лица снимаются с должности³⁰.
37. Вышеупомянутый подход является прямым нарушением статьи 29 КПИ, которая обязывает государства обеспечивать, чтобы лица с ограниченными возможностями могли эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими. Государства должны сосредоточиться на предоставлении доступа и поддержки, позволяющих подобным людям голосовать и баллотироваться на выборах. Вышеупомянутый подход также вызывает озабоченность в свете статьи 25 МПГПП, которая предусматривает право на участие в ведении государственных дел (включая право голосовать) без какой бы то ни было дискриминации и необоснованных ограничений.
38. БДИПЧ ОБСЕ неоднократно подчеркивало важность устранения барьеров, мешающих лицам с ограниченными возможностями голосовать и баллотироваться на выборах, и отмечало, что законодательство, лишаящее не обладающих правоспособностью граждан избирательных прав, не соответствует международным стандартам³¹. На основе реализации политических прав лица с ограниченными возможностями обеспечивают свою личную самостоятельность, которая способствует их полному и эффективному вовлечению и включению в

²⁹ См. статьи 54 (п. 1), 70, 86 и 115 Закона «О выборах».

³⁰ См., в частности, пункт 1 статьи 47 и пункт 5 статьи 52 Конституции, а также пункт 3 статьи 20 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении».

³¹ См. Заключительный отчет Миссии БДИПЧ по ограниченному наблюдению за выборами о парламентских выборах в Республике Казахстан, 11 января 2021 г., стр. 2, где в то же время отмечается, что «власти предприняли существенные усилия по облегчению участия в избирательном процессе лиц с инвалидностью, включая доступ к информации и на избирательные участки». В то же время, в отчете рекомендуется продолжить инструктаж членов избирательных комиссий, а также целевое обучение избирателей с целью «повышения степени участия людей с инвалидностью в избирательном процессе» (стр. 10). См. также Заключительный отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами о досрочных президентских выборах в Республике Казахстан, 9 июня 2019 г., стр. 9.

- общество³². Согласно Комитету по правам инвалидов, «лишение права голосовать на основе предполагаемого или фактического психосоциального или интеллектуального расстройства, включая ограничение в результате индивидуальной оценки, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности»³³. То же относится и к праву баллотироваться на выборах. Таким образом, очевидно, что ни общие ограничения, ни отдельные судебные решения не являются приемлемыми основаниями для лишения таких лиц избирательного права³⁴. Проще говоря, фактическая инвалидность лица или представление о ее/его умственных способностях не могут быть веским основанием для ограничения права лица на участие в политической жизни.
39. Более того, лишение всех лиц, признанных судом недееспособными, права голосовать или баллотироваться на выборах, противоречит требованиям статьи 25 МПГПП, а также с расходитсся с целью законодательства, изложенной в пункте 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.
40. Несмотря на наличие во многих странах систем, сопоставимых с подходом, применяемым в Казахстане, в регионе ОБСЕ существует явная тенденция к сокращению ограничений права голоса для лиц с ограниченными возможностями, лишенных правоспособности³⁵. В 2014 году права участия были гарантированы всем лицам с ограниченными возможностями, в том числе неправоеспособным, в Австрии, Хорватии, Италии, Латвии, Нидерландах, Швеции, Великобритании и в ряде других стран. С тех пор Франция, Ирландия, Испания, Германия и Дания также осуществили подобные реформы, с тем чтобы предоставить право на участие в голосовании всем людям, включая лиц, находящихся под опекой и подлежащих судебной оценке. Аналогичные реформы также были предложены в нескольких других государствах-участниках ОБСЕ.
41. Согласно соответствующим отчетам БДИПЧ ОБСЕ по результатам наблюдения за выборами³⁶, а также докладу Специального докладчика ООН по правам инвалидов за 2018 год³⁷, рекомендуется отменить все барьеры, мешающие лицам с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами пользоваться своим правом голосовать или избираться на должности. Также **рекомендуется принять законодательство, предусматривающее разумные изменения в отношении предвыборной информации, избирательных процессов и условий, с тем чтобы максимально содействовать реализации избирательных прав подобными лицами** в соответствии со статьей 29 КПИ.
42. Верховный комиссар ООН по правам человека также заявил, что статья 29 предоставляет лицам с ограниченными возможностями не только право, но и

³² Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «Тематическое исследование по вопросу об участии инвалидов в политической и общественной жизни», 21 декабря 2011 г., A/HRC/19/36, п. 14.

³³ Комитет ООН по правам инвалидов, Сообщение № 4/2011: Соображения, принятые Комитетом на его десятой сессии (2–13 сентября 2013 г.), 16 октября 2013 г., CRPD/C/10/D/4/2011, п. 9.4.

³⁴ БДИПЧ ОБСЕ, Руководство по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью, 2017 г., стр. 22.

³⁵ Исследование, проведенное Агентством Европейского Союза по основным правам (далее «АОП»), см. на сайте https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-right-vote-eu-elections-legal-capacity_en.pdf.

Европейская неправительственная организация Inclusion Europe отметила дальнейшие усилия, предпринятые с тех пор в других странах, включая Францию, Испанию, Германию и Данию, которые реформировали свои правовые системы, с тем чтобы обеспечить право на участие в голосовании всем людям, включая лиц, находящихся под опекой и подлежащих судебной оценке, см. <https://www.inclusion-europe.eu/wp-content/uploads/2015/03/Legal-capacity-and-citizenship-English.pdf>. Примечательно, что в январе 2019 года Федеральный конституционный суд Германии вынес решение о неконституционности положений, предусматривающих лишение лиц, находящихся под полной опекой, избирательных прав, см. пресс-релиз № 13/2019 от 21 февраля 2019 г., приказ 2 BvC 62/14 от 29 января 2019 г.

³⁶ Заключительный отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами о досрочных президентских выборах Республики Казахстан, 9 июня 2019 г., Рекомендация D. 3.

³⁷ Специальный докладчик ООН по вопросу о правах инвалидов, «Доклад о праве инвалидов на равенство перед законом», A/HRC/37/56/ Add.2, 19 января 2018 г., п. 113 (b).

возможность голосовать и быть избранными. Вместо того, чтобы запрещать участие в политической жизни лицам с ограниченными возможностями, в избирательном законодательстве, политике и практике следует сделать акцент на упрощении их доступа к участию в политической жизни. Это означает, что **государства-участники КПИ должны принять позитивные меры для обеспечения всем правомочным лицам реальной возможности реализовать свое право голосовать и быть избранным.** Простого предоставления избирательных прав лицам с ограниченными возможностями недостаточно (хотя это является важным первым шагом); государствам необходимо гарантировать, что они действительно смогут пользоваться этими правами, в частности, предоставив им доступ к информации о политических партиях и их манифестах, а также об избирательном процессе, в доступном для них формате, например, в виде удобных для чтения брошюр. Аналогичным образом, необходимо оказывать активную поддержку лицам с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами, желающим баллотироваться на выборах, в том числе с помощью вспомогательных устройств и новых технологий.

43. Что касается доступа к избирательным участкам, государства-участники ОБСЕ обязались «создавать благоприятные условия, обеспечивающие лицам, имеющим инвалидность, доступ к общественным зданиям и видам обслуживания, жилым постройкам, транспорту, культурной жизни и отдыху», что включает и доступ к избирательным участкам, агитационным объектам и другим помещениям во время выборов³⁸. В этом контексте приветствуется, что в последние годы в закон «О выборах» были внесены поправки для обеспечения более широкого участия лиц с ограниченными возможностями в избирательном процессе, что также привело к расширению доступа лиц с нарушениями зрения или слуха к веб-сайту Центральной избирательной комиссии (ЦИК), а также к сурдопереводу заседаний ЦИК³⁹. Более того, значительно улучшилась физическая доступность избирательных участков в Казахстане для имеющих право голоса лиц с ограниченными возможностями, и на большинстве избирательных участков, которые наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ посетили во время недавних парламентских выборов, избирателям с ограниченными возможностями был обеспечен беспрепятственный доступ⁴⁰. Хотя повышение физической доступности избирательных участков и общественных учреждений было особенно важно для лиц с ограниченными физическими возможностями, однако оно также может иметь решающее значение и для лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами.
44. Компетентным государственным органам рекомендуется обеспечить доступ на все избирательные участки для лиц с ограниченными возможностями, как интеллектуальными / психосоциальными, так и физическими, в том числе для инвалидов-колясочников. Аналогичным образом, следует облегчить использование вспомогательных устройств для голосования, чтобы люди с нарушениями зрения могли голосовать самостоятельно. **В целом, ЦИК следует в консультации с организациями, представляющими инвалидов и другие заинтересованные стороны, продолжать усилия по содействию самостоятельному участию лиц с ограниченными возможностями в избирательном процессе, в том числе путем дальнейшего улучшения**

³⁸ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 г. (Московский документ), п. 41.1.

³⁹ Заключительный отчет Миссии БДИПЧ по ограниченному наблюдению за выборами о парламентских выборах в Республике Казахстан, 11 января 2021 г. стр. 10.

⁴⁰ Там же.

физической доступности избирательных участков и предоставления адекватной информации об избирательном процессе в доступных форматах.

45. Важно обеспечить доступность избирательных участков для лиц с различными ограниченными возможностями, в том числе для тех, кто плохо переносит большие скопления людей. **Возможность голосования через доверенное лицо по своему выбору, как указано в пункте 1 статьи 42 закона «О выборах», должна также применяться и к лицам с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами⁴¹.** Кроме того, лицам, временно проживающим в психиатрических больницах или учреждениях социальной помощи, также следует предоставить возможность голосовать, например, на мобильных избирательных участках, предусмотренных пунктом 6 статьи 41 закона «О выборах» для всех, кто не может прийти на избирательные участки по состоянию здоровья, или же заранее по почте. Важно принять меры к тому, чтобы персонал не голосовал от имени пациентов / обитателей таких учреждений.
46. Наконец, следует отметить, что, вопреки статье 31 КПИ, законодательство Казахстана не содержит требование о сборе и разбивке данных о выборах по различным категориям инвалидности и полу. Следовательно, ввиду отсутствия данных о регистрации и явке лиц с ограниченными возможностями, невозможно оценить их участие в выборах в качестве избирателей или зарегистрированных кандидатов.
47. В этом контексте Комитет КПИ рекомендует государствам **«обновлять и собирать данные и статистику о лицах с ограниченными возможностями с разбивкой по возрасту, полу, категории нарушений, этнической принадлежности и географическому положению»⁴².** Кроме того, сбор и регулярное обновление данных важны в плане их использования в процессе формулирования и реализации основанной на фактах политики, связанной с участием лиц с ограниченными возможностями в выборах, и устранения препятствий, мешающих их полноценному участию.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

Отменить основанные на дееспособности ограничения на права граждан голосовать и баллотироваться на выборах, предусмотренные пунктом 3 статьи 33 Конституции и пунктом 3 статьи 4 закона «О выборах», а также другими соответствующими законодательными положениями;

Утвердить нормативные акты, облегчающие лицам с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами доступ к общественной и политической жизни, а также расширить меры поддержки, предусмотренные законом «О выборах», включив в них и таких избирателей;

Включить в законодательство требование к органам государственной власти о сборе и обнародовании данных о голосовании с разбивкой по категориям инвалидности, возрасту и полу.

⁴¹ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «Тематическое исследование по вопросу об участии инвалидов в политической и общественной жизни», 21 декабря 2011 г., A/HRC/19/36, п. 15.

⁴² См. Комитет ООН по правам инвалидов, Заключительные замечания по первоначальному докладу Сербии, CRPD/C/SRB/CO/1, 23 мая 2016 г., п. 64, в которых Сербии было настоятельно рекомендовано включить такую информацию в существующую базу данных по социальным службам.

5. ПРАВО НА ДОСТУП К ИНЫМ ФОРМАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

48. Пункт 3(2) статьи 16 закона Республики Казахстан «О государственной службе» запрещает прием граждан на государственную службу в случае их признания полностью недееспособными или ограниченно дееспособными. Аналогичным образом, пункт 2-1 статьи 19 закона «О выборах» гласит, что лицо, признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным, не может входить в состав избирательных комиссий; лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными уже после своего назначения, освобождаются от исполнения своих обязанностей (статья 19, п. 6 (5)).
49. Как отмечалось в предыдущих разделах настоящего Заключения, действующие правовые положения не позволяют лицам с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами занимать какие-либо государственные должности⁴³. Такой подход противоречит пункту с) статьи 25 МПГПП, который предоставляет лицам право допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Хотя государственная служба не упоминается напрямую в статье 29 КПИ, в ней говорится, что лицам с ограниченными возможностями должно быть разрешено участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими и «выполнять все публичные функции на всех уровнях государственной власти».
50. Более того, государства, ратифицировавшие КПИ, обязались обеспечить всем людям, включая лиц с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами, право и благоприятные условия для участия во всех аспектах общественной жизни, включая государственную службу. Государства должны выполнять это обязательство, помимо прочего, путем предоставления лицам с ограниченными возможностями, по мере необходимости, соответствующих инструментов и информации, тем самым гарантируя им возможность претендовать на государственные должности и занимать такие должности наравне с другими людьми. С целью обеспечить таким лицам доступ к государственной службе на общих условиях равенства, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными и не должны приводить к какой-либо форме дискриминации. В некоторых случаях могут потребоваться действенные меры для обеспечения равного доступа к государственной службе для всех граждан⁴⁴.
51. По этой причине и в целях обеспечения полного соответствия внутреннего законодательства Республики Казахстан принципам и обязательствам, изложенным в КПИ, **рекомендуется отменить вышеупомянутые правовые запреты, не позволяющие лицам с ограниченными возможностями работать на государственной службе и в избирательных комиссиях, и заменить их положениями, допускающими, а не запрещающими доступ к таким**

⁴³ См. также Специальный докладчик ООН по вопросу о правах инвалидов, «Доклад о праве инвалидов на равенство перед законом», A/HRC/37/56/Add.2, 19 января 2018 г., п. 88, согласно которому, несмотря на то, что намерение Казахстана открыть рынок труда инвалидам четко просматривается, они большей частью остаются нетрудоустроенными. Специальный докладчик призывает правительство приложить все усилия для того, чтобы сделать рынок труда и рабочую среду доступными для всех трудящихся-инвалидов.

⁴⁴ Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека, «Право на участие в ведении общественных дел, право голосовать и право на равный доступ к государственной службе», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, п. 23.

должностям, что обеспечит большее соответствие правозащитному подходу, изложенному в КПИ.

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

Отменить вышеупомянутые правовые запреты, изложенные в пункте 3(2) статьи 16 и пункте 2-1 статьи 19 закона «О выборах», не позволяющие лицам с ограниченными возможностями работать на государственной службе и в избирательных комиссиях, соответственно, и заменить их положениями, соответствующими обязательствам Республики Казахстан в рамках КПИ.

6. ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНАХ, СОВЕЩАНИЯХ И АССОЦИАЦИЯХ

52. Закон «Об общественных советах» 2015 года определяет правовой статус, процесс формирования и структуру общественных советов, которыми являются консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, органами местного государственного управления, созданными по вопросам их компетенции (статья 1). Целью таких органов является «выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам» (пункт 1 статьи 3). Согласно пункту 1 (3) статьи 10, лица, находящиеся «на учете в организациях, оказывающих медицинскую помощь в области психического здоровья, по поводу психических, поведенческих расстройств (заболеваний)», не могут быть кандидатами в члены таких общественных советов.
53. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 39-3 Закона о местном управлении и самоуправлении, «лица, признанные судом инвалидами», не могут посещать собрания и сходы местных сообществ. Такие собрания являются примерами участия граждан в местном самоуправлении и проводятся по мере необходимости для обсуждения и принятия решений по вопросам и документам местного значения, а также для назначения делегатов на собрания сроком на четыре года.
54. Вышеупомянутый подход, лишаящий лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами возможности участвовать в консультативно-совещательных органах, совещаниях или сходах местных общин, является ограничительным и не соответствует требованиям КПИ и другим документам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, подписанным и ратифицированным Казахстаном.
55. Прежде всего, соответствующие положения противоречат общему праву на участие в общественной жизни, изложенному в статье 25 МПГПП, согласно которой, каждый гражданин имеет право и возможность участвовать, напрямую или через своих избранных представителей, в ведении государственных дел. В статье подчеркивается, что такое участие должно происходить без какой-либо дискриминации или необоснованных ограничений. Как указано в Замечании общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека в отношении статьи 25, граждане также принимают участие в ведении государственных дел, оказывая

- влияние на них посредством публичных дебатов, включая свободу критиковать и оппонировать или проводить мирные демонстрации и собрания⁴⁵.
56. Кроме того, в соответствии со статьей 29 КПИ, государства обязаны гарантировать участие лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни наравне с другими, напрямую или через избранных представителей. Подход, отраженный в вышеупомянутых законах, лишает лиц с интеллектуальными и аналогичными нарушениями возможности участвовать в общественной жизни даже в самых основных формах, то есть в составе общественных собраний и консультативных органов, что напрямую противоречит положениям КПИ. Запрет на подобную форму участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни также представляет собой прямую дискриминацию, запрещенную статьей 5 КПИ.
57. Кроме того, государства-участники ОБСЕ, среди прочего, взяли на себя обязательство обеспечить «[лицам с ограниченными возможностями] равные возможности в полной мере участвовать в жизни своего общества» и «способствовать надлежащему участию таких лиц в принятии решений в касающихся их областях»⁴⁶. Общественные советы и собрания местных общин представляются подходящими и полезными каналами для осуществления права на участие в политической жизни, и они не должны быть закрыты для лиц с интеллектуальными или аналогичными нарушениями.
58. В то же время, как отмечается в Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ по продвижению политических прав лиц с ограниченными возможностями от 2019 г.⁴⁷, государства часто предполагают, что подобные лица не хотят или не могут участвовать в политической жизни, и не предоставляют им достаточных возможностей для участия в программах гражданского или политического просвещения, а соответствующие материалы, обеспечивающие гражданское просвещение и информирование избирателей, часто бываю недоступны для указанной категории лиц. Такие пробелы в образовании могут привести к дефициту или отсутствию понимания основ демократических институтов принятия решений, политики, ветвей власти и механизмов законотворчества. Таким образом, обеспечение равных возможностей для полноценного участия лиц с ограниченными возможностями в политической жизни общества также означает предоставление им соответствующего образования и материалов, с тем чтобы они были достаточно осведомлены о политических процессах, структурах и институтах.
59. По указанным выше причинам **рекомендуется удалить пункт 1 (3) статьи 10 закона «Об общественных советах» и пункт 1 статьи 39-3 закона «О местном государственном управлении и самоуправлении», и вместо этого допустить назначение лиц с интеллектуальными и аналогичными расстройствами в качестве членов общественных советов, а также разрешить им участвовать в местных собраниях и сходах, предоставив им необходимую поддержку, включая образование и доступ к соответствующим материалам.**
60. Наконец, Комитет ООН по правам человека в своем Замечании общего порядка № 25 подчеркнул, что граждане также принимают участие в ведении

⁴⁵ Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека, «Право на участие в ведении общественных дел, право голосовать и право на равный доступ к государственной службе», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, п.п. 8 и 25.

⁴⁶ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 г. (Московский документ), п. 41.

⁴⁷ БДИПЧ ОБСЕ, «Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни», 2019 г., стр. 35.

государственных дел посредством самоорганизации. Такое участие поддерживается путем обеспечения свободы выражения мнений, собраний и ассоциаций, включая свободу участия в политической жизни посредством политических партий⁴⁸.

61. В этом контексте следует напомнить, что Конституция не ограничивает права лиц с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами на создание ассоциаций и вступление в них, а также на членство в политических партиях. Закон «О политических партиях» также не содержит запрета на членство для этой категории лиц. **В то же время в пункте 6 статьи 8 говорится, что членство в политической партии не может быть ограничено по профессиональному, социальному, расовому, племенному, национальному или религиозному признаку, или в зависимости от пола и имущественного положения. Поскольку это положение не содержит никаких ссылок на другие неназванные защищенные характеристики, оно не защищает от дискриминации по признаку ограниченных возможностей, включая интеллектуальные или психосоциальные расстройства, следовательно, рекомендуется дополнить пункт 6 статьи 8 соответствующим образом.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.

Удалить пункт 1 (3) статьи 10 закона «Об общественных советах» и пункт 1 статьи 39-3 закона «О местном государственном управлении и самоуправлении», и вместо этого допустить назначение лиц с интеллектуальными и аналогичными расстройствами в качестве членов общественных советов, а также разрешить им участвовать в местных собраниях и сходах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ E.

Дополнить пункт 6 статьи 8 закона «О политических партиях», гарантировав защиту лиц с ограниченными возможностями от дискриминации.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНА

62. Государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить принятие законов «по завершении соответствующей гласной процедуры» и опубликование административных положений, «что является условием их применения» (Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.8)⁴⁹. Более того, в ключевых обязательствах указывается, что «[з]аконодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 г., п.18.1)⁵⁰. В Контрольном списке вопросов для оценки соблюдения верховенства права Венецианской комиссии также подчеркивается, что общественность должна иметь реальную возможность вносить свой вклад в законотворчество⁵¹.

⁴⁸ Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека, «Право на участие в ведении общественных дел, право голосовать и право на равный доступ к государственной службе», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, п.п. 8 и 25.

⁴⁹ Документ доступен по ссылке <<http://www.osce.org/f/odihr/elections/14304><http://www.osce.org/f/odihr/elections/14304>>.

⁵⁰ Документ доступен по ссылке <<http://www.osce.org/f/odihr/elections/14310><http://www.osce.org/f/odihr/elections/14310>>.

⁵¹ См. Венецианская комиссия, Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права, CDL-AD(2016)007, Часть II.A.5.

63. Часть 3 статьи 4 КПИ обязывает государства проводить тесные консультации с лицами с ограниченными возможностями и активно привлекать их через свои представительные организации к разработке и реализации всех законов и политики, касающихся таких лиц. Это включает в себя выполнение статьи 29 об участии в политической и общественной жизни.
64. С целью обеспечения эффективности консультаций по законопроектам, необходимо, чтобы они носили инклюзивный характер и проводились с участием и учетом мнений и замечаний представителей общественности, включая лиц с ограниченными возможностями и группы, оказывающие поддержку таким лицам⁵². В Замечании общего порядка 7 Комитет ООН по правам инвалидов отмечает, что такие консультации должны охватывать «весь круг законодательных, административных и других мер, которые могут прямо или косвенно влиять на права инвалидов»⁵³. Организаторам консультаций также следует предоставить заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам, в то время как государству следует создать адекватный и своевременный механизм обратной связи, при помощи которого государственные органы будут обязаны учитывать поступившие комментарии и предложения и реагировать на них, предоставляя четкие обоснования для их включения или невключения в законодательство⁵⁴.
65. Чтобы гарантировать эффективное участие лиц с ограниченными возможностями, механизмы консультаций должны обеспечивать их вовлечение на ранней стадии и *в течение всего процесса*⁵⁵, то есть не только на этапе подготовки проекта закона соответствующими министерствами, но и на этапе его обсуждения в парламенте (например, путем организации общественных слушаний). Таким образом, рекомендуется обсудить законы, рассмотренные в настоящем заключении, а также будущие усилия по осуществлению правовой реформы с широким кругом заинтересованных сторон, включая, в частности, группы, представляющие лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами, с тем чтобы их права и интересы были учтены надлежащим образом. Такие консультации должны быть эффективными и значимыми и осуществляться не только на этапе разработки таких законов, но и в процессе их реализации и контроля за их выполнением⁵⁶.
66. С учетом потенциального воздействия такого законодательства на осуществление прав человека и основных свобод крайне важно провести углубленную оценку регулирующего воздействия, в том числе оценку на соответствие планируемых законов и политики принципу защиты прав лиц с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами. Подобная оценка воздействия должна включать в себя надлежащий анализ проблемы с использованием доказательных методов оценки действующего законодательства и определение наиболее эффективного и действенного варианта реформирования нормативно-правовой

⁵² См. БДИПЧ ОБСЕ, «Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни», 2019, стр. 86-88, с некоторыми практическими рекомендациями по организации консультаций с людьми с инвалидностью.

⁵³ Замечание общего порядка № 7 (2018) об участии инвалидов, включая детей-инвалидов, через представляющие их организации в осуществлении и мониторинге Конвенции, 9 ноября 2018 г., п. 18. В пункте 20 Замечания общего порядка № 7 также отмечено, что меры, затрагивающие инвалидов косвенно, могут, среди прочего, касаться конституционного права, избирательных прав, доступа к правосудию, назначения административных органов, регулирующих политику по проблематике инвалидности.

⁵⁴ См., напр., [Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне](#) (разработанные участниками Форума гражданского общества, организованного в 2015 г. на полях Совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений), Вена, 15-16 апреля 2015 г.

⁵⁵ См., например, раздел II, подраздел G, о праве на участие в общественной жизни (Руководство БДИПЧ по защите правозащитников), 2014 г.

⁵⁶ Совет по правам человека ООН, Резолюция о психическом здоровье и правах человека, A/HRC/43/L.19, принятая 19 июня 2020 г., п. 15.

базы⁵⁷. Этому процессу будет способствовать и надлежащее изучение вопроса о правоспособности и модели оказания помощи в принятии решений. Такая оценка может предоставить как количественные, так и качественные данные по таким ключевым вопросам, как текущее положение лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами, или субститутивная модель принятия решений, в том числе и в других странах. Благодаря этому законодатели и разработчики политики получают ценную информацию, которая поможет им принять решение о возможных направлениях работы, например, гарантировать правоспособность и внедрить модель оказания помощи в принятии решений⁵⁸.

67. В свете вышеизложенного государственным властям рекомендуется обеспечить надлежащий, основанный на фактах анализ рассмотренного законодательства, с оценкой его последствий для лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами, а также провести широкие консультации по итогам подобного анализа с привлечением заинтересованных сторон. Кроме того, необходимо обеспечить аналогичную оценку воздействия любых изменений и дополнений в законодательство, с проведением всеобъемлющих, широких и эффективных консультаций, в том числе с гражданским обществом и группами, включая, в частности, с представителями лиц с интеллектуальными или психосоциальными расстройствами. Равные возможности для участия в консультациях должны быть предоставлены всем, вне зависимости от пола. Согласно вышеизложенным принципам, такие консультации должны проводиться своевременно на всех этапах законотворческого процесса, в том числе на этапе рассмотрения законопроекта парламентом. Важной составляющей надлежащего процесса законотворчества также является последовательная система мониторинга и оценки реализации нового законодательства и его воздействия, которая позволят эффективно оценивать действие и эффективность законодательства после его принятия⁵⁹.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

Обеспечить достаточный объем фактических оценок представленного на рассмотрение законодательства, с указанием его воздействия на лиц с интеллектуальными и психосоциальными расстройствами, а также проведение широких и инклюзивных консультаций на основе результатов таких оценок.

Обеспечить проведение аналогичной оценки воздействия в случае внесения изменений и дополнений в законодательные акты в будущем, а также проведение по ним всеобъемлющих, обширных, эффективных и своевременных консультаций. При этом новые законодательные акты должны подвергаться последовательному мониторингу и оценке.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

⁵⁷ См., напр., БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (11 декабря 2019 г.), рекомендации L и M; и Венецианская комиссия, [Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права](#), CDL-AD(2016)007, Часть II.A.5.

⁵⁸ Специальный докладчик ООН по вопросу о правах инвалидов, «Доклад о праве инвалидов на равенство перед законом», A/HRC/37/56, 12 декабря 2017 г., п. 69.

⁵⁹ См., напр., ОЭСР, [International Practices on Ex Post Evaluation](#) (Международные методы ретроспективной оценки) (2010 г.).