

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
15 July 2016  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека****Тридцать третья сессия**

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по правам человека и доклады  
Управления Верховного комиссара  
и Генерального секретаря****Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Резюме обсуждений, состоявшихся в ходе рабочего  
совещания экспертов по праву на участие в ведении  
государственных дел****Доклад Управления Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по правам человека***Резюме*

В своей резолюции 30/9 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) организовать рабочее совещание экспертов для обсуждения существующих руководящих указаний в отношении осуществления права на участие в ведении государственных дел. Целью этого рабочего совещания было выявление возможных пробелов и вынесение рекомендаций на этот счет, а также на выявление новых изменений, тенденций и инноваций в отношении полного, эффективного и равного участия в ведении политических и государственных дел. Рабочее совещание экспертов состоялось в Женеве 18 мая 2016 года. Настоящий доклад был подготовлен УВКПЧ в ответ на просьбу Совета.

В ходе рабочего совещания обсуждались следующие основные вопросы: существующие руководящие указания по вопросу о праве на участие и возможные пробелы; имеющиеся проблемы в связи с осуществлением права на участие в ведении государственных дел; и инновации и тенденции, в том что касается права на участие в ведении государственных дел.

GE.16-12208 (R) 290716 030816



\* 1 6 1 2 2 0 8 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Вступительное слово .....	3
III. Обзор выступлений и обсуждений в дискуссионных группах .....	4
A. Право на участие в ведении государственных дел и существующие руководящие указания .....	4
B. Имеющиеся проблемы в связи с осуществлением права на участие в ведении государственных дел .....	7
C. Инновации и тенденции в контексте права на участие в ведении государственных дел .....	12
IV. Основные замечания и рекомендации .....	14

## I. Введение

1. В своей резолюции 30/9 Совет по правам человека просил УВКПЧ организовать рабочее совещание экспертов для обсуждения существующих руководящих указаний в отношении осуществления права на участие в ведении государственных дел. Целью этого рабочего совещания были: выявление возможных пробелов и вынесение рекомендаций на этот счет, а также выявление новых изменений, тенденций и инноваций в отношении полного, эффективного и равного участия в ведении политических и государственных дел. Совет просил также УВКПЧ подготовить краткий доклад о рабочем совещании экспертов и представить его Совету на его тридцать третьей сессии. Рабочее совещание экспертов состоялось в Женеве 18 мая 2016 года.

## II. Вступительное слово

2. Со вступительным словом выступил руководитель Сектора по делам Совета по правам человека УВКПЧ Эрик Тистуне. В своем выступлении г-н Тистуне особо отметил важнейшую роль, которую играет участие в продвижении всех прав человека и расширении прав и возможностей отдельных лиц и групп. Он напомнил о тесной взаимосвязи между правом на участие и другими правами, такими как право на мирные собрания, права на свободу ассоциации и свободу мнений и их свободное выражение, а также права на образование и доступ к информации.

3. Он подчеркнул, что, несмотря на признание права на участие в основных международных договорах по правам человека, в деле обеспечения эффективного осуществления этого права всеми людьми проблемы все еще сохраняются. Это в особой степени касается ситуаций, когда речь идет об осуществлении этого права на равной основе женщинами, коренными народами, меньшинствами, инвалидами и другими находящимися в неблагоприятном положении лицами и группами. К другим ситуативным факторам, создающим препятствия на пути осуществления права на участие в ведении государственных дел, относятся: вооруженные конфликты, продолжающееся насилие, отсутствие безопасности и структурные проблемы, связанные с маргинализацией и нищетой. Вместе с тем г-н Тистуне подчеркнул, что информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), включая социальные сети и новые горизонтальные формы участия, открывают возможности для более активного участия.

4. В этом контексте г-н Тистуне представил три широкие темы, вокруг обсуждения которых было построено рабочее совещание экспертов: а) сфера охвата и содержание права на участие в ведении государственных дел и соответствующие руководящие указания; б) проблемы с осуществлением этого права; и с) инновации и тенденции в контексте права на участие. Учитывая широту понятия «участие», он предложил участникам рассмотреть ряд вопросов. Первый из них заключается в том, могут ли изменения в других областях иметь позитивное влияние на концепцию и рамки осуществления права на участие в ведении государственных дел. Во-вторых, г-н Тистуне затронул вопрос о существующих препятствиях на пути к равному участию, включая причины таких препятствий, определил группы, права которых обычно ущемляются, и призвал высказать мнения о шагах, необходимых для достижения позитивных сдвигов. В-третьих, он предложил ораторам и участникам попытаться ответить на вопрос о том, действительно ли инновации и технологии способствовали реали-

зации права на участие в ведении государственных дел и действительно ли они способствовали расширению такого участия.

### **III. Обзор выступлений и обсуждений в дискуссионных группах**

#### **A. Право на участие в ведении государственных дел и существующие руководящие указания**

5. Член Комитета по правам человека Оливье де Фрувиль посвятил свое выступление правовым рамкам осуществления права на участие в ведении государственных дел. Он заявил, что право на участие, закрепленное в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на общественном согласии. Г-н де Фрувиль напомнил о широте понятия «ведение государственных дел», которое включает осуществление законодательных, исполнительных и административных полномочий и охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление мер политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Он также напомнил о том, что право на участие, закрепленное в статье 25 Пакта, включает в себя: а) общее право принимать участие в ведении государственных дел, которое может осуществляться как непосредственно, так и через представителей; б) три отдельных, но взаимосвязанных права: право голосовать (право избирателя), право быть избранным (право кандидата) и право на периодические выборы, производимые на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающие свободное волеизъявление избирателей; и с) право допускаться на общих условиях равенства к государственной службе – на основании объективных и разумных критериев и процедур назначения, повышения по службе, отстранения от должности и увольнения.

6. Г-н де Фрувиль добавил, что право и возможность принимать участие в ведении государственных дел предусматривают эффективное осуществление этого права, не ограничивающегося проведением периодических выборов. Он заявил, что государствам следует принимать законы в целях обеспечения распределения полномочий и средств, с использованием которых граждане реализуют закрепленные в статье 25 права без необоснованных ограничений. Государства обязаны также принимать позитивные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета и ограничение свободы перемещения, которые могут препятствовать осуществлению права голоса. В заключение г-н де Фрувиль указал на то, что, хотя принятое Комитетом замечание общего порядка № 25 (1996) о праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и допускаться на общих условиях равенства к государственной службе сохраняет свою актуальность спустя 20 лет после его принятия, некоторые аспекты могли бы быть рассмотрены более подробно в свете событий, которые произошли за период с 1996 года; к ним относятся: а) проблема дискриминации при осуществлении права на участие в ведении государственных дел; б) альтернативные формы участия, в частности представительная и совещательная формы; с) участие на наднациональном или глобальном уровне, в том числе в рамках международных организаций.

7. Ван-Хи Ли, представитель Верховного комиссара по правам человека в Камбодже, посвятила свое выступление осуществлению права на участие в ве-

дении государственных дел на национальном уровне. Отметив важное значение для работы УВКПЧ в Камбодже руководящих указаний, содержащихся в принятых Комитетом по правам человека замечании общего порядка № 25 и замечании общего порядка № 34 о свободе мнений и их выражения, она указала на то, что после всеобщих выборов, состоявшихся в 2013 году, осуществление права на участие в ведении государственных дел в стране сопряжено с рядом проблем. Речь идет, в частности, о принятии целого ряда ограничительных законов, которые могут потенциально ограничивать возможности организаций гражданского общества участвовать в правозащитной и исследовательской деятельности, осуществлять защиту жертв и проводить информационно-просветительские мероприятия, поскольку они допускают, например, отмену регистрации без каких-либо оснований. В контексте предстоящих в 2017 и 2018 годах выборов был принят или находится в процессе принятия ряд законов, которые могут создать препятствия для свободы выражения мнений. Г-жа Ли отметила, что проведение консультаций с общественностью по законопроектам или мерам политики не считается обязательным требованием. Она также особо отметила важность участия в принятии повседневных решений, затрагивающих жизнь людей, таких как вопросы, связанные с развитием, окружающей средой и достаточным жизненным уровнем.

8. Кроме того, г-жа Ли отметила, что, хотя существуют многочисленные руководящие указания относительно того, каким образом должны проводиться выборы, сохраняется пробел в вопросах демократии и прав человека в контексте выборов, и в этой области были бы полезны дополнительные руководящие указания. Подчеркнув, что политические права являются неотъемлемой частью правозащитных рамок, она отметила, что такие руководящие указания были бы также полезны правозащитным неправительственным организациям (НПО), политическим деятелям и избирательным органам для понимания ими своей соответствующей роли в таких сложных условиях, которые существуют, например, в Камбодже. В этой связи она призвала разработать обновленный, более подробный текст замечания общего порядка по статье 25 Пакта, чтобы определить права и обязанности различных заинтересованных сторон в вопросах проведения выборов, законотворчества и принятия решений и конкретные требования, связанные с соблюдением надлежащей правовой процедуры в каждой из этих сфер.

9. Представитель Международного фонда избирательных систем Чад Викери посвятил свое выступление тому, как избирательные процессы могут способствовать осуществлению права на участие. Он подчеркнул, что для устойчивых демократий важно не просто участие, а значимое участие. Он напомнил те элементы, которые считаются ключевыми в этой связи, включая активное гражданское общество, институты, эффективно и беспристрастно обеспечивающие верховенство права, а также отсутствие запугивания и ограничений в общественной жизни. Кроме того, он подчеркнул, что избирательные процессы, предусматривающие конструктивное участие граждан, связаны с обеспечением подотчетности и честности выборов. По мнению г-на Викери, важным является вопрос о том, как определить, отражали ли в конечном счете избирательные процессы волю избирателей. Для ответа на этот вопрос специалисты в вопросах проведения выборов пробовали использовать различные методы оценки качества выборов, что оказалось сложным из-за отсутствия консенсуса в отношении показателей, подлежащих использованию, методики сбора и распространения данных и объема требуемых данных. В этом контексте г-н Викери рассказал о глобальной инициативе по разработке показателей качества выборов, направленной на определение и составление набора не противоречащих друг другу

показателей в целях формирования базы исходных данных, необходимых для оценки качества выборов. Применение таких показателей позволило бы со временем обеспечить более глубокое понимание избирательного процесса, который в каждой стране имеет свои особенности, в том числе и того, как выборы влияют на право на участие в общественной жизни.

10. Г-н Викери отметил также, что связанные с выборами показатели основаны на информации, собираемой специалистами по оказанию технической помощи, избирательными органами и наблюдателями. Он рассказал о преимуществах подхода, использованного в рамках этой инициативы, по сравнению с другими методами, а также обратил внимание на некоторые проблемы, с которыми приходилось сталкиваться в ходе ее реализации. Среди преимуществ он упомянул о том, что эти показатели формируют базу исходных данных, с помощью которых сопоставляются объективные данные в их динамике, и о том, что с их помощью можно отслеживать данные в отношении рекомендаций миссий наблюдателей, степени их выполнения и оказанного ими воздействия. В заключение г-н Викери подчеркнул, что инициатива по разработке показателей обеспечивает избирательные органы и организации, оказывающие техническую помощь, более сопоставимыми данными, которые можно будет использовать для разработки проектов, адаптивного обучения, а также мониторинга и оценки. Конечная цель использования этих показателей состоит в том, чтобы лучше понять, в какой степени страны выполняют свои обязательства по международному праву и помогает ли поддержка этих избирательных процессов со стороны международного сообщества развитию жизнеспособных демократий, при которых поощряется значимое участие и обеспечивается защита политических прав людей.

11. Катерина Хадзи-Мисева Эванс, представляющая Европейский центр некоммерческого права, подчеркнула, что участие является правом, а не вопросом наличия политической воли. Она заявила, что необходимо укреплять существующие международные рамки и гарантии, с тем чтобы право на участие реально осуществлялось на практике. Опыт Европейского центра некоммерческого права свидетельствует о том, что осуществление права на участие зависит также от наличия понимания, ноу-хау и гарантий защиты этого права. Она определила области, в которых была бы полезной разработка международных стандартов, в частности это обеспечение реализации права на участие в ведении государственных дел. В то же время она подчеркнула, что участие является динамичной концепцией и что необходима разработка таких рамок, которые предусматривали бы определенную гибкость с учетом специфики условий на местах.

12. Во второй части своего выступления г-жа Хадзи-Мисева Эванс остановилась на руководящих принципах Совета Европы, касающихся участия, и на их значении для будущих дискуссий по данной теме. Она рассказала о том, почему и как были разработаны эти руководящие принципы, отметив, что авторы выявили потребность в руководящих указаниях в отношении сферы охвата этого права, смысла участия в выработке политики и связанных с этим вопросов. Она подчеркнула, что вопрос касается не только права людей на участие, права на то, чтобы с ними консультировались, и права на доступ к информации, но и непосредственного участия в выработке законов и мер политики. Авторы этих руководящих принципов изучали также воздействие общих благоприятных условий на гражданское общество и отдельных лиц и то, как они способствуют участию, а также различные права, являющиеся предварительными условиями для участия. Г-жа Хадзи-Мисева Эванс отметила, что авторы также пытались

определить инструменты и процессы, которые могли бы способствовать укреплению права на участие в ведении государственных дел.

13. В ходе последовавшего за выступлением докладчиков обсуждения были затронуты вопросы относительно источников обязательств государств в отношении права на участие в ведении государственных дел, помимо Международного пакта о гражданских и политических правах, а также относительно того, каким образом оценивать качество выборов. Были также подняты вопросы о том, как эффективно поощрять реальное и значимое участие гражданского общества не только в ходе выборов, но и за рамками избирательных процессов. Делегат одного из государств-членов отметил, что рабочее совещание экспертов обеспечивает концептуальную основу для будущих резолюций Совета по правам человека, касающихся права на участие в ведении государственных дел, а также других прав. Ряд делегатов подняли вопрос о том, может ли разработка дополнительных руководящих указаний помочь в эффективном осуществлении статьи 25 Пакта. Г-н де Фрувиль предложил в этой связи несколько вариантов: а) сбор данных о видах передовой практики, которые могли бы стать полезными для рассмотрения возможных вариантов пересмотра замечания общего порядка № 25 в будущем; б) использование результатов работы, проводимой другими договорными органами, в частности Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитетом по правам инвалидов; и с) разработка руководящих указаний по линии Совета по правам человека, касающихся вопросов представительной и совещательной демократии, а также норм, имеющих отношение к таким формам демократии, и вопросов гражданственности, в том числе участия граждан в процессах принятия решений на международном уровне. Был также поднят вопрос о возможности принятия договорными органами совместной общей рекомендации о праве принимать участие в ведении государственных дел.

14. Делегат одного государства-члена рассказал о подготовленном в его стране законопроекте об участии в ведении государственных дел, пояснив, что в нем содержится обязательный к соблюдению набор требований, например обязательное проведение общественных консультаций; прямые формы консультаций, в том числе путем проведения рабочих совещаний и семинаров; и обязательное объяснение причин, по которым такие консультации не проводятся. Задавались вопросы о том, каким образом проводить различие между участием лоббистов и граждан и обязательно ли распространять информацию о результатах консультаций. Делегат другого государства-члена задал вопросы о связях, которые существуют между различными типами демократии, о способах содействия использованию гражданским обществом существующих правовых рамок для достижения своих целей и о методах оценки качества и эффективности использования существующей нормативно-правовой базы. Представитель одной из НПО указал на потенциальные выгоды использования механизма универсального периодического обзора для контроля за тем, как государства осуществляют право на участие.

## **В. Имеющиеся проблемы в связи с осуществлением права на участие в ведении государственных дел**

15. Ленка Хомолкова, советник по вопросам выборов Специального представителя Европейского союза в Афганистане, посвятила свое выступление практическим трудностям осуществления права голосовать и быть избранным как неотъемлемого элемента права на участие. Она отметила, что в последние годы

обсуждения вопросов, касающихся права на участие, проходили на фоне сужения в масштабах всего мира пространства для гражданского общества. Она также подчеркнула, что ограничительные меры, затрагивающие гражданское общество, влияют на право голосовать и быть избранным, так как гражданское общество играет важнейшую роль в содействии осуществлению избирательных прав посредством просветительской деятельности и вынесения замечаний и рекомендаций в целях улучшения ситуации. Она добавила, что в странах со сформировавшейся демократией уровень участия в выборах в целом снижается, что, вероятно, связано с неудовлетворенностью политическими процессами.

16. Г-жа Хомолкова особо отметила растущий интерес к применению подхода на основе избирательного цикла, при котором основное внимание уделяется не только мероприятиям в день выборов, но и всему избирательному циклу. Она остановилась на отдельных элементах права голосовать и быть избранным, включая периодические и подлинные выборы на основе всеобщего и равного избирательного права, тайное голосование и право голосовать и выставлять свою кандидатуру. Были подняты важные вопросы, касающиеся необоснованных существенных задержек с проведением выборов и позитивных обязательств государств в этой связи и того, как наилучшим образом гарантировать всеобщее и равное избирательное право. Г-жа Хомолкова упомянула менее заметные формы дискриминации, препятствующие равному осуществлению некоторыми лицами права голосовать и быть избранными, включая отсутствие избирательных участков для женщин в некоторых культурных контекстах, ущемление прав лиц, содержащихся под стражей, и лиц, объявленных банкротами или душевнобольными, и ограничения по признаку умственных или психологических отклонений. Еще один не решенный до сих пор вопрос касается ограничения избирательных прав военнослужащих и полицейских, а также сотрудников избирательных органов. Право на участие и связанные с ним права (право на свободу выражения мнений, права на мирные собрания, право на свободу ассоциации и право на свободу передвижения) ущемляются еще и из-за угроз, запугивания и коррупции. В заключение г-жа Хомолкова затронула факторы структурного неравенства, препятствующие осуществлению права голосовать и быть избранными, включая нищету, физические барьеры, инфраструктурные и социальные препятствия и отсутствие безопасности.

17. Прамила Паттен, член Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, обратила внимание на проблемы, с которыми сталкиваются женщины, и особо отметила повсеместно наблюдаемый дефицит демократии, связанный с несбалансированной представленностью женщин в общественной и политической жизни. Ни одна политическая система, по ее словам, не обеспечила женщинам право на всестороннее и равное участие. Государственная и частная сфера по-прежнему считаются разделенными, причем женщинам неизменно отводится место в частной сфере, в то время как в государственной жизни по-прежнему доминируют мужчины. Женщины по-прежнему сталкиваются с серьезными ограничениями в занятии государственных должностей, и их недопредставленность является общей чертой большинства политических форумов. Она обратила внимание на последние статистические данные, свидетельствующие о том, что по состоянию на 1 апреля 2016 года доля женщин в парламентах во всем мире в среднем составляла лишь 22,7%. Хотя в целом уровень участия женщин демонстрирует рост, его темпы являются медленными. За последние четыре года средняя доля женщин в парламентах во всем мире увеличилась лишь на 3,1%. Г-жа Паттен напомнила, что в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, документе, который был ратифицирован практически всеми государствами, особо отмечается участие женщин в

общественной жизни. Она кратко остановилась на соответствующих положениях, включая статью 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, и на толкованиях, отраженных в общих рекомендациях Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, включая общую рекомендацию № 23 (1997) о политической и общественной жизни, общую рекомендацию № 25 (2004) о временных специальных мерах и общую рекомендацию № 30 (2013) о положении женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

18. Г-жа Паттен привела примеры предпринятых в различных странах за последнее время усилий по совершенствованию законодательства в отношении участия женщин. Она отметила, что общий анализ докладов государств-участников Комитету показал, что, хотя в некоторых странах был достигнут прогресс, во всех регионах мира в вопросе участия в общественной и политической жизни женщины по-прежнему сталкиваются с серьезной дискриминацией. Причины недопредставленности женщин являются многогранными и сложными и включают экономические, социальные и культурные факторы, структурные и социальные барьеры и глубоко укоренившиеся гендерные роли и стереотипы, а также межсекторальную дискриминацию. К числу проблем с обеспечением участия женщин относятся: несоблюдение правовых гарантий, касающихся квот, и непринятие мер по обеспечению соблюдения соответствующих положений, сохраняющиеся традиционные и патриархальные взгляды, ограниченный доступ к политическим механизмам, недостаточность усилий по наращиванию потенциала и финансированию кампаний потенциальных кандидатов-женщин и недопредставленность находящихся в особенно неблагоприятном положении групп, таких как девушки, женщины-инвалиды и женщины из числа меньшинств. С учетом большого числа оговорок к статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин участие женщин также мешают проблемы гражданства и безгражданства. К другим проблемам относятся: отсутствие благоприятных условий и нормативной основы для функционирования ассоциаций женщин, а также преследование женщин-правозащитников.

19. Каталина Девандас Агилар, Специальный докладчик по вопросу о правах инвалидов, напомнила, что участие имеет важнейшее значение для инвалидов и, по сути, является одной из основных целей Конвенции о правах инвалидов. Она обратила внимание на тот факт, что инвалиды составляют 15% населения мира, что соизмеримо с населением Американского континента, однако пока еще в ограниченной степени участвуют в общественной жизни во многих странах мира. Ссылаясь на свой доклад Совету по правам человека, в котором рассматривается право инвалидов на участие в принятии решений (см. A/HRC/31/62), она отметила, что инвалиды по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями в плане участия в общественной жизни, и зачастую их мнением пренебрегают в пользу мнений членов их семей, врачей и других специалистов, организаций в интересах инвалидов (а не организаций самих инвалидов) или других групп «экспертов». Она отметила также, что лишение или ограничение правосубъектности зачастую означает для некоторых инвалидов отказ в политических правах, особенно в их праве голосовать и быть избранными наравне с другими лицами. Она напомнила, что участие имеет ключевое значение дляощрения свободы выбора и расширения прав и возможностей инвалидов и обеспечения принятия оптимальных решений в интересах инвалидов. Специальный докладчик особо отметила, что Конвенция о правах инвалидов представляет собой принципиальный сдвиг в международном праве прав человека, в результате чего инвалиды стали рассматриваться не как «объекты», о которых

нужно заботиться, а как «субъекты», пользующиеся правами человека и основными свободами наравне с другими, в том числе основополагающим правом на участие в ведении государственных дел. Как это предусмотрено в Конвенции о правах инвалидов, государства должны активно консультироваться с инвалидами и гарантировать им право голосовать и быть избранными, доступ к государственным услугам, а также право на участие в ведении государственных дел, в том числе в принятии решений на государственном уровне.

20. Коснувшись сохраняющихся проблем, г-жа Девандас Агилар привела в качестве примера пункт 4 замечания общего порядка № 25 Комитета по правам человека, в котором допускаются ограничения в отношении лиц с психосоциальными расстройствами, в том что касается осуществления ими права голосовать. Проблемы на национальном уровне включают доступность (как физическую доступность, так доступ к информации), ограничения права быть избранным и занимать государственные посты, а также откровенно дискриминационные положения в отношении инвалидов. Она заявила, что в целях обеспечения значимого участия инвалидов необходимы консультации и постоянное взаимодействие государства с представительными организациями под руководством и контролем инвалидов. Специальный докладчик отметила, что стратегии, напрямую затрагивающие инвалидов, являются не просто стратегиями в отношении инвалидов, а стратегиями, затрагивающими всех людей. Поэтому государствам следует обеспечить доступность, недискриминацию, повышение уровня осведомленности и добросовестность при выполнении своих обязательств. Хотя Интернет позволил добиться более широкого участия, должна быть обеспечена его доступность. Физическая доступность мест проведения консультаций является еще одной проблемой, и необходимы специальные информационно-пропагандистские усилия для обеспечения участия лиц, нуждающихся в серьезной поддержке. В заключение Специальный докладчик подчеркнула, что любые руководящие указания, касающиеся права на участие в ведении государственных дел, должны учитывать интересы инвалидов в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов.

21. Дана Софи, представитель Института по вопросам реформ в целях развития, продолжил тему, связанную с проблемами реализации права на участие с точки зрения меньшинств и других находящихся в неблагоприятном положении групп в Ираке. Он отметил, что право на участие является неотъемлемой частью национального законодательства, что в 2015 году между правительством, парламентом и НПО Курдистана было выработано соглашение о партнерстве и развитии и что такое соглашение является уникальным в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. Для построения демократического общества крайне важное значение имеет участие НПО и всех членов общества. Несмотря на подтверждение на законодательном уровне права на участие, его осуществление по-прежнему является проблематичным из-за действий так называемого «Исламского государства Ирака и Леванта», экономического кризиса и других факторов. Так, например, г-н Софи сослался на отсутствие осведомленности о правах, включая право на участие, что приводит к систематическому исключению малообразованных людей.

22. Другие проблемы связаны с различными административными ограничениями, включая процедуры обеспечения безопасности, бюрократические требования или несвоевременное уведомление со стороны властей о проведении консультаций. Еще одним препятствием для осуществления права на участие является отсутствие нормативных актов для реализации этого права на практике. Г-н Софи также сослался на применяемый в настоящее время избирательный подход к участию, отметив, что возможность участия есть лишь у тех

групп гражданского общества, которые связаны с государством или политическими партиями. Он отметил, что из всех НПО, зарегистрированных в Курдистане, только 1% представляет меньшинства, что свидетельствует об их систематической изоляции. В парламенте имеется система квот для меньшинств, однако на практике в целях представления интересов меньшинств избираются лица, имеющие связи с политическими партиями. Г-н Софи указал на слабое развитие коммуникационных систем как препятствие для участия в Ираке. В частности, он отметил отсутствие связи с использованием современных технологий между новым поколением и политиками и политическими институтами. В заключение г-н Софи отметил, что, хотя использование технологий может стать хорошим решением для вовлечения новых поколений, участие людей в Ираке в ведении государственных дел в настоящее время ограничивается в основном элитами.

23. Алисия дель Агила, журналист и страновой эксперт в рамках проекта «Многообразие демократии» (МД), остановилась на проблемах реализации права на участие с точки зрения гендерных и межкультурных аспектов. Она подчеркнула, что гендерная дискриминация затрагивает самые разнообразные аспекты жизни. Она обратила внимание на проблему «коллективных ожиданий», и в частности общественного ожидания того, что в роли руководителя будет выступать мужчина, а не женщина, и на предположение о том, что женщинам никогда не будет отдано предпочтение при замещении руководящих должностей. Она отметила, что мужчины «делают» политику, в то время как женщины просто «связаны» с политикой. Г-жа дель Агила привел пример того, как такие стереотипы сохраняются и поддерживаются посредством кампаний, среди общественности, в средствах массовой информации и в научных дискуссиях. Она особо отметила важность позитивных мер, таких как введение квот, для решения этой проблемы. Она также указала на необходимость задействовать другие виды коммуникаций, особенно когда речь идет об отношении и мнениях молодежи. Такие инициативы в Интернете, как ведение блогов (например, [www.allmalepanels.tumblr.com](http://www.allmalepanels.tumblr.com)), могут способствовать повышению уровня осведомленности и привести к обеспечению большего многообразия мнений при обсуждении государственных дел и в различных профессиональных сферах.

24. Г-жа дель Агила обратила внимание на дополнительные факторы дискриминации, с которой сталкиваются женщины из числа коренных народов. Было отмечено, что, несмотря на определенные подвижки в деле защиты интересов коренных народов, работа, связанная с устранением такой дискриминации, все еще далека от завершения, а средства массовой информации иногда способствуют укоренению сложившихся стереотипов. Дискриминация является реальностью, и не только в сфере официальной политики, но и на уровне общин и в некоторых традиционных правовых системах коренных народов. Она подчеркнула необходимость поддержки женщин-лидеров из числа коренных народов для обеспечения соблюдения в местных законах равных прав мужчин и женщин.

25. В ходе последовавшей за выступлениями докладчиков дискуссии были упомянуты цели в области устойчивого развития, в частности цели 5 и 16, а также возможная взаимозависимость между целями в области устойчивого развития и договорами в области прав человека в плане обеспечения полного и значимого участия. Отмечалась также роль международного сотрудничества и универсальных и региональных механизмов в устранении барьеров на пути эффективного участия. Было указано, что неграмотность является одной из общих проблем, которая влияет на право голосовать и быть избранным, и что в этой связи должны быть разработаны более подробные руководящие указания.

Участники также отметили, что отсутствие доступа к информации является одним из препятствий для обеспечения подотчетности правительств и значимого участия. Подчеркивалась и важность квот для женщин и меньшинств.

### **С. Инновации и тенденции в контексте права на участие в ведении государственных дел**

26. Фернандо Мендес, представитель Центра по изучению прямой демократии, в своем выступлении говорил о приложениях, предназначенных для информирования избирателя. Упомянув четыре аспекта демократии (транспарентность, участие, наличие поля для обсуждений и возможность гражданского протеста), г-н Мендес выделил те аспекты, которые являются сферой применения различных технологий. Он рассказал о предназначенных для информирования избирателя приложениях, которые призваны способствовать расширению участия и повышению уровня транспарентности в политической сфере за счет того, что они помогают избирателю сделать политический выбор из всех существующих у него вариантов, который в большей степени соответствовал бы его политическим предпочтениям. Он определил приложения, предназначенные для информирования избирателя, как цифровые программы, призванные способствовать повышению уровня осведомленности избирателя за счет того, что они помогают пользователю выбрать среди основных позиций партий в рамках определенной системы именно ту, которая соответствовала бы его политическим предпочтениям.

27. Г-н Мендес отметил, что предназначенные для информирования избирателя приложения впервые появились в 1990-е годы в бумажном виде. Затем они были доработаны для целей использования в Интернете и социальных сетях, особенно в тех институциональных контекстах, где существует множество партий. Он отметил, что, поскольку мы становимся свидетелями все большей фрагментации партийной системы и электоральной волатильности, пользователи обращаются к таким инструментам для получения информации о политических позициях партий. Он заявил, что эти приложения весьма популярны и что, согласно оценкам, такие программы используют до 40% избирателей в Европе. Г-н Мендес также указал на наличие данных, свидетельствующих о том, что эти приложения приводят к существенному росту участия в политической жизни, особенно среди молодежи. Он привел два типа предназначенных для информирования избирателя приложений: одно на основе информации о кандидатах, а другое — на основе информации о партиях. В заключение он отметил, что предназначенные для информирования избирателя приложения могут позволить выровнять политическое поле, предоставив площадку для небольших партий. Такие приложения дают кандидатам возможность преодолеть монополию организованных партий и способствуют продвижению независимых кандидатов. Вместе с тем, поскольку эти приложения представляют собой существенное вмешательство в процесс выборов, используемые для разработки таких приложений вопросники должны быть тщательно проработаны и должны обеспечивать гарантии в отношении защиты данных и безопасности.

28. Бет Симон Новек, соучредитель Лаборатории управления при Нью-Йоркском университете, затронула различные тенденции в использовании технологий в целях расширения участия общественности. Она отметила, что за последние несколько лет уровень использования технологий для обеспечения участия существенно возрос. Граждан все реже спрашивают об их ощущениях в стремлении создать более эффективные формы взаимодействия, которые выхо-

дили бы за рамки простого диалога. Площадки, на которых людям предлагалось поделиться своими идеями о том, что следует делать государству, как правило, функционировали на основе учета их мнений и не могли обеспечить в итоге эффективные формы участия. Поэтому людям сейчас предлагается вносить существенный вклад, с тем чтобы реально задействовать то, что они знают и могут сделать. Наблюдается тенденция к тому, чтобы задавать вопросы на более структурированной основе, чтобы реально осуществить то, что они предлагают, например, в отношении путей совершенствования законодательства и укрепления мер политики.

29. Г-жа Новек отметила, что проблема всех проектов, связанных с расширением участием, состоит в том, что в большинстве случаев они оформлены в виде общего призыва. Эффективность таких усилий по обеспечению вовлечения людей является ограниченной. В результате целый ряд таких усилий по вовлечению людей не имели успеха, поскольку они были сосредоточены на том, что делается, а не на том, что получается на выходе. По словам г-жи Новек, в последнее время технологии используются в целях максимального расширения возможностей для участия путем привлечения тех, кому близка та или иная тема и кто в ней разбирается. Г-жа Новек отметила, что в вопросах краудсорсинга актуален принцип «Лучше меньше, да лучше». Она подчеркнула, однако, что такой подход не должен затрагивать право каждого человека на участие.

30. Каролин Уаффо Вафанг, региональный советник по гендерным вопросам Регионального отделения УВКПЧ для Западной Африки, особо отметила неуклонное изменение демократического пространства не только с точки зрения вовлеченных субъектов, но и с точки зрения форм участия. Она отметила, в частности, переход от индивидуальных к коллективным формам участия с помощью различных инструментов, подходов и стратегий, включая сети. Г-жа Уаффо Вафанг также привела примеры передовой практики использования новых технологий. Коснувшись различных других видов успешной практики расширения участия, г-жа Уаффо Вафанг рассказала о некоторых видах деятельности, таких как учебные занятия для повышения уровня осведомленности и формирования у людей навыков публичных выступлений, включая семинары, в ходе которых женщины впервые получают возможность выступить публично. Она также привела пример Буркина-Фасо, где введение квот оказало положительное воздействие, способствовав повышению уровня участия женщин на 30%.

31. Мария Луиза Сотомайор, глобальный координатор проекта «U-Report» Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), рассказала об опыте ЮНИСЕФ в деле использования технологий в целях поощрения права на участие среди молодежи. Она отметила, что платформа «U-Report» является инструментом социального общения, предназначенным для того, чтобы дать молодежи и общинам возможность высказывать свою мнение и добиваться позитивных перемен. Она рассказала о том, как группы «U-report» в разных странах отправляют друг другу в масштабе реального времени сообщения через различные телефонные и онлайн-каналы. Участники проекта «U-report» проводят еженедельные опросы по волнующим их темам, таким как ВИЧ/СПИД, насилие, безопасность, чрезвычайные ситуации, кризисы, эпидемии, выборы и государственные программы. Результаты опросов размещаются на общедоступных веб-сайтах, с тем чтобы постоянно обновляемые данные способствовали социальным преобразованиям на местах. Результаты опросов распространяются также через другие медийные каналы. Молодежь может использовать различные каналы коммуникации, в зависимости от того, каким образом она хочет участвовать, включая «WhatsApp», «Twitter», «Telegram», СМС, приложение

«U-Report» и другие средства, наиболее подходящие в контексте каждой страны. Г-жа Сотомайор заявила, что в рамках проекта «U-report» существует возможность сбора базовых данных о пользователях и, следовательно, подготовки адресных опросов, нацеленных на конкретную интересующую группу. В 2016 году программа «U-Report» будет реализована в 11 странах. В настоящее время проект «U-Report» охватывает более 2 млн. молодых людей и дает возможность узнать их мнение по жизненно важным для них вопросам.

32. В ходе последовавшей дискуссии участники обсудили вопросы доступа к технологиям в интересах расширения участия людей, включая представителей уязвимых групп, население стран с низким уровнем дохода и жителей сельских районов. Был также поднят вопрос о возможности использования технологий для взаимодействия с многосторонними организациями. Было высказано мнение о том, что руководящие указания по расширению участия должны разрабатываться параллельно с вариантами решения других вопросов, и в частности с усилиями в области образования по вопросам распределения обязанностей в семье. Выступавшие также подчеркнули роль технологий в распространении информации и привели примеры использования технологий, которые не требуют подключения к Интернету для расширения возможностей участия. В этой связи такие инструменты, как приложения для смартфонов, применяемые УВКПЧ в Камбодже и в Африке, были приведены в качестве примера практического способа преодоления коммуникационных барьеров. Было предложено собрать и распространить информацию о примерах передовой практики использования технологий для содействия осуществлению права на участие в ведении государственных дел. Участники подчеркнули, что инструменты ИКТ, способствующие участию, могут потребовать дополнительного регулирования, в частности в целях обеспечения соблюдения права на неприкосновенность частной жизни, в том числе посредством надлежащей защиты личных данных.

#### **IV. Основные замечания и рекомендации**

33. Право на участие, закрепленное в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на общественном согласии. Государствам следует принимать меры к тому, чтобы все лица, представляющие все слои общества, могли осуществлять свое право на участие в государственных делах. Эффективное осуществление этого права выходит за рамки периодических выборов, причем устойчивые демократии нуждаются в значимом участии.

34. Сужение демократического пространства, насилие и конфликты, нехватка политической воли и попытки тех, кто занимают выборные должности, сохранить власть в своих руках, а также укоренившееся структурное неравенство, вызванное такими факторами, как нищета, неграмотность, дискриминация и изоляция, остаются главными проблемами для осуществления права на участие.

35. В этой связи государствам следует обеспечить ликвидацию дискриминации, включая межсекторальную и множественную формы дискриминации, и решить другие проблемы, которые зачастую препятствуют полномасштабному участию женщин и представителей маргинализированных групп, таких как коренные народы, меньшинства и инвалиды. Такая дискриминация проявляется в разных формах, начиная с гендерных стереотипов и недопредставленности женщин и коренных народов в государ-

ственных учреждениях, включая органы исполнительной и законодательной власти, и кончая физическими и коммуникационными барьерами, делающими избирательные участки недоступными для инвалидов.

36. Благоприятная среда, которая позволяет развиваться активному гражданскому обществу, и институты, которые эффективно и беспристрастно обеспечивают верховенство права, являются предварительными условиями для осуществления права на участие в политической жизни и в государственных делах. Соблюдение права на свободу убеждений и на их свободное выражение, права на мирные собрания и права на свободу ассоциации также является одной из основных предпосылок для осуществления права на участие в государственных делах. Важнейшее значение имеет также право на доступ к информации, включая коммуникацию и доступность такой информации. Кроме того, для полного осуществления права на участие большое значение имеют консультации с заинтересованными лицами и конкретными группами и их непосредственное участие в разработке законов и мер политики, затрагивающих их права человека.

37. Следует продолжать изучать вопросы использования инструментов ИКТ, способствующих расширению участия в политической жизни и государственных делах, и собирать и распространять информацию о передовой практике использования этих инструментов для стимулирования участия. Необходимо сделать эти инструменты широко доступными, в том числе для лиц, проживающих в отдаленных районах, и для инвалидов. Вместе с тем может потребоваться дальнейшая работа для обеспечения соответствия этих инструментов нормам и стандартам в области прав человека, в частности в том, что касается права на неприкосновенность частной жизни.

38. Право принимать участие в ведении государственных дел закреплено в нескольких международных договорах по правам человека, в частности в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в статье 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в статье 29 Конвенции о правах инвалидов. Эти положения представляют собой основные руководящие указания в отношении сферы охвата этого права и путей обеспечения его полного осуществления.

39. Дополнительные руководящие указания могут потребоваться для укрепления и содействия осуществлению права на участие в ведении государственных дел в контексте выборов, а также в других сферах, в том числе в том, что касается сферы охвата этого права и участия граждан в процессе принятия решений в рамках региональных и международных учреждений.

40. Разработка руководящих указаний, касающихся права на участие, должна охватывать заинтересованных лиц, включая инвалидов, в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов. Такие руководящие указания должны быть доступны для всех заинтересованных сторон.

41. Международным правозащитным механизмам, в том числе международным органам по правам человека и Совету по правам человека, а также всем соответствующим заинтересованным сторонам рекомендуется продолжать изучение этих вопросов и оказывать содействие в сборе информации о примерах передовой практики в целях поощрения и защиты права на участие в ведении государственных дел и выработки руководящих указаний по этому вопросу.

42. Хотя замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека по статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах не утратило своей актуальности, было бы полезным обновить и уточнить сведения по некоторым вопросам, таким как участие конкретных групп и альтернативные формы участия. Договорные органы, возможно, пожелают также рассмотреть возможность распространения совместных замечаний общего порядка или совместного заявления о праве на участие в ведении государственных дел, опираясь на их предыдущую практику в этой области.

43. Необходимость расширения участия подчеркивается в Повестке дня на период до 2030 года и закрепленных в ней целях в области устойчивого развития, в частности в целях 5 и 16. Следует рассмотреть пути обеспечения участия в рамках последующей деятельности по достижению целей в области устойчивого развития в ходе национальных обзоров. Право на участие должно также систематически включаться в оценку государств в ходе универсального периодического обзора.

---