

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
23 July 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Тридцатая 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**

**Поощрение, защита и осуществление права на участие
в ведении государственных дел в контексте
существующего права прав человека: передовая
практика, опыт, трудности и способы их преодоления**

**Доклад Управления Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека**

Резюме

Настоящее исследование определяет трудности на пути к осуществлению права на участие в политической и общественной жизни и способы преодоления этих трудностей. Оно представляет примеры передовой практики и опыта в отношении осуществления права на участие в ведении политических и государственных дел. Кроме того, в нем содержатся рекомендации, почерпнутые из полученных сообщений, а также из других имеющихся источников.

Это исследование следует читать совместно с докладом о факторах, препятствующих равному участию в политической жизни, и мерам по преодолению этих трудностей (A/HRC/27/29), в котором анализируются нормы прав человека и правовая практика правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, касающиеся участия в ведении политических и государственных дел.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	3
II. Нормы прав человека, касающиеся равного участия в ведении политических и государственных дел.....	3
III. Трудности в осуществлении права на участие в ведении политических и государственных дел.....	6
А. Общие трудности в осуществлении права на участие в ведении политических и государственных дел.....	6
В. Трудности, затрагивающие интересы женщин и определенных групп.....	8
IV. Передовая практика и опыт в отношении права на участие в ведении политических и государственных дел.....	11
А. Право голосовать и быть избранным.....	11
В. Участие в ведении государственных дел.....	12
С. Право на равный доступ к государственной службе.....	14
D. Другие формы участия в политической и общественной жизни.....	14
Е. Передовая практика в отношении женщин и определенных групп.....	15
V. Выводы и рекомендации.....	19

I. Введение

1. В своей резолюции 27/24 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить исследование, касающееся видов передовой практики, опыта и трудностей и средств их преодоления с точки зрения поощрения, защиты и осуществления права на участие в ведении государственных дел в контексте существующего права прав человека с целью определения возможных элементов принципов, определяющих осуществление этого права, в консультации с государствами, соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, межправительственными организациями, договорными органами, специальными процедурами, национальными правозащитными учреждениями, неправительственными организациями и другими соответствующими заинтересованными сторонами. Всем соответствующим заинтересованным сторонам были направлены вербальные ноты 16 января 2015 года и было получено 66 ответов. Сообщения от заинтересованных сторон доступны на веб-сайте УВКПЧ¹.

2. В соответствии с просьбой, сформулированной Советом, настоящее исследование выявляет трудности, связанные с участием в политической и общественной жизни, представляет способы преодоления этих трудностей и приводит примеры опыта и передовой практики в этой области. Кроме того, в нем делаются выводы из сообщений, полученных от заинтересованных сторон, а также из данных, поступивших из других источников, с целью выявления элементов, определяющих осуществление права на участие в ведении политических и государственных дел.

3. Это исследование, в частности разделы II и III, следует читать совместно с докладом о факторах, препятствующих равному участию в политической жизни, и мерах по преодолению этих препятствий (A/HRC/27/29), в котором детально анализируются нормы прав человека и правовая практика правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, касающиеся участия в ведении политических и государственных дел.

II. Нормы прав человека, касающиеся равного участия в ведении политических и государственных дел

4. Участие является отличительной чертой демократии. Оно предполагает проведение своевременных консультаций для легитимного осуществления государственной власти. Как сформулировано в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на участие охватывает права отдельных лиц голосовать и быть избранными, участвовать в ведении государственных дел и получать равный доступ к государственной службе. Другие международные правозащитные договоры содержат аналогичные положения, дополняющие Пакт².

5. В своей интерпретации обязательств государств по статье 25 Пакта Комитет по правам человека требует принятия позитивных мер для обеспечения полного, эффективного и равного осуществления прав на участие, в том числе посредством инклюзивных, конструктивных и недискриминационных процедур и механизмов³. Государства также должны гарантировать полный и эффективный до-

¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx.

² См. A/HRC/27/29, пункт 8.

³ A/HRC/27/29, пункт 12, и Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996) о праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и

ступ к правосудию и механизмам по возмещению ущерба для лиц, которые были необоснованно лишены права на участие в ведении политических и государственных дел⁴.

6. Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека по статье 25 Пакта, а также правовая практика Комитета и других договорных органов дают представление о мерах, которые следует принимать государствам для осуществления права на участие в ведении политических и государственных дел. В последние годы наблюдается прогрессивное развитие международного права прав человека и правовой практики относительно сферы применения этого права, что заставило многие заинтересованные стороны призвать к пересмотру замечания общего порядка № 25⁵.

7. Свободные и справедливые выборы являются необходимым средством оглашения воли народа. Статья 25 b) Пакта признает право каждого гражданина голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права, тем самым подчеркивая важность всеохватности и равенства. Комитет по правам человека разъяснил основные элементы этого права. Так, оно требует от государств-участников при выполнении их обязательств по статье 25 b) Пакта принимать позитивные меры для обеспечения полного, эффективного и равного осуществления избирательных прав без какой бы то ни было дискриминации, а также свобод выражения мнений, информации, собраний и ассоциации. Их соблюдение является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой⁶.

8. Широкие ограничения или лишение избирательных прав могут быть несовместимы с гарантиями равенства и недискриминации, предусматриваемыми международным правом⁷. Комитет по правам человека отмечает, что право голоса подлежит лишь разумным ограничениям, таким как установление минимального возраста для получения права голоса. Комитет также отмечает, что любые ограничения в отношении права быть избранным должны основываться на объективных и разумных критериях⁸. В этом отношении он заявляет, что любое грубое или дискриминационное вмешательство в процедуры регистрации избирателей или кандидатов на государственные должности или манипуляции с иными элементами избирательного процесса должны быть запрещены уголовным правом и что лицам, лишенным политических прав, должен быть гарантирован эффективный доступ к правосудию и надлежащим средствам правовой защиты⁹.

9. Международные правозащитные договоры и механизмы признают право всех людей принимать полное участие в процессах принятия решений, затрагивающих их интересы, и оказывать эффективное влияние на такие процессы. Для обеспечения полного и эффективного участия в ведении политических и государственных дел на равноправной основе механизмы и процессы общественного

иметь равный доступ к гражданской службе, пункты 12, 26 и 27. См. также A/HRC/27/51, пункт 61, и A/HRC/23/36, пункт 24.

⁴ См. A/HRC/27/29, пункт 16.

⁵ См. сообщения Международного союза инвалидов, Европейского центра некоммерческого права и Международного института по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (Международного ИДЕА). Призывы к пересмотру замечания общего порядка № 25 также содержатся в: The Carter Center and Democracy Reporting International, *Strengthening international law to support democratic governance and genuine elections* (April 2012).

⁶ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25, пункты 12, 26 и 27, и A/HRC/27/29, пункт 12.

⁷ См. A/HRC/27/29, пункт 10.

⁸ Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека, пункты 10 и 15.

⁹ Там же, пункты 10–13; также A/HRC/27/29, пункт 16.

участия должны соответствовать определенным принципам. Во-первых, механизмы общественного участия должны устанавливаться законом¹⁰, а все заинтересованные стороны должны иметь своевременный и открытый доступ к информации, что означает, что государственные органы управления должны предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к информации, представляющей интерес для общественности¹¹. Механизмы и процессы участия должны быть обеспечены достаточными ресурсами, являться недискриминационными, инклюзивными и быть разработанными таким образом, чтобы у заинтересованных групп, даже наиболее социально отчужденных, была возможность высказывать свои мнения.

10. Права на участие общественности включают в себя право на участие в консультациях на всех этапах разработки законодательства и политики; право высказывать мнение и критику; и право вносить предложения, направленные на улучшение функционирования и инклюзивности всех государственных органов¹².

11. Для участия необходима искренняя готовность посвятить себя интенсивному диалогу по вопросам разработки политики, программ и мер во всех соответствующих контекстах на длительный срок¹³. Прекрасным примером признания права на участие является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Европейской экономической комиссии. Она увязывает экологические права с правами человека, в частности с правом на участие, и основана на трех основополагающих элементах – доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды¹⁴.

12. В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах также закреплено право и возможность граждан допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Чтобы обеспечить равный доступ, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными. В некоторых случаях могут понадобиться действенные меры для обеспечения равного доступа к государственной службе для всех граждан¹⁵.

13. Участие в политических и государственных делах лежит в основе реализации всех прав человека и неразрывно с ними связано. Его нельзя рассматривать отдельно, не принимая во внимание такие структурные вопросы, как уровень бедности или грамотности. Сообщения, направленные государствами для данного исследования, подтверждают, что уважение и полное осуществление прав на свободу убеждений и выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, а также прав на информацию, образование и доступ к правосудию являются предпосылками для создания благоприятных условий для участия в ведении политических и государственных дел¹⁶. Сокращение «цифрового разрыва» также имеет важное значение для реализации в полном объеме права на участие в политиче-

¹⁰ Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека, пункт 5.

¹¹ См. замечание общего порядка № 34 (2011) Комитета по правам человека о свободе мнений и их выражения (статья 19), пункт 19.

¹² См. Конвенцию о правах инвалидов; статью 8 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы; а также A/HRC/13/23, пункты 31–33 и 52.

¹³ A/HRC/23/36, пункты 26 и 79.

¹⁴ Европейская экономическая комиссия, *Орхусская конвенция: руководство по осуществлению* (Нью-Йорк/Женева, 2000 год), стр. 19.

¹⁵ A/HRC/19/36, пункт 12.

¹⁶ A/HRC/27/29, пункты 22–30.

ских и государственных делах, особенно для того, чтобы позволить группам, находящимся в неблагоприятном положении, получать информацию и выражать свои претензии при помощи новых коммуникационных технологий¹⁷.

III. Трудности в осуществлении права на участие в ведении политических и государственных дел

14. Хотя ограничения права на участие в ведении политических и государственных дел допустимы, они должны быть объективными, разумными, недискриминационными и предусмотренными законом¹⁸. Что касается других политических прав, таких как свобода собраний и ассоциации, свобода мнений и их свободное выражение, то ограничения должны быть необходимыми и соразмерными. Никогда не должна затрагиваться «суть» права¹⁹. Ряд международных правозащитных механизмов подчеркивали, что ограничения должны оставаться скорее исключением, чем правилом²⁰.

15. Правозащитные механизмы считают, что ограничение участия в политической жизни на основании наличия умственных или психосоциальных расстройств, установление языковых требований, предъявляемых к кандидатам на государственные должности, или автоматическое лишение избирательных прав задержанных лиц, лиц, осужденных за совершение уголовных преступлений, или лиц, находящихся под опекой, являются необоснованными и дискриминационными ограничениями на осуществление прав на участие в политической и общественной жизни²¹.

A. Общие трудности в осуществлении права на участие в ведении политических и государственных дел

Сужение демократического пространства

16. В число основных трудностей в осуществлении права на участие входят отсутствие политической воли и наличие преднамеренных стратегий монополизации процесса принятия решений властью имущими. Во многих случаях произвольно принимаются и применяются законы, целью которых является отказ в участии, а также используются запугивание и преследование с целью заставить отдельных лиц принимать решения определенным образом²². Во многих странах частные лица и организации, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, в том числе выступающие за право участвовать в политической и общественной жизни, подвергаются угрозам и преследованиям и оказываются в небезопасном положении. Отсутствие свободных, плюралистических и независимых средств массовой информации также ставит под угрозу осуществление права на участие в ведении политических и государственных дел, так как СМИ могут играть решающую роль в информировании граждан об их правах.

¹⁷ A/HRC/17/27, пункты 60–66.

¹⁸ Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека, пункт 4.

¹⁹ См. замечание общего порядка № 27 Комитета по правам человека (1999) о свободе передвижения (статья 12), пункты 11–18.

²⁰ См., например, A/HRC/20/27, пункт 16, и A/66/290, пункты 12 и 17.

²¹ Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека, пункты 10 и 15; и A/HRC/27/29, пункты 32 и 33; а также CRPD/C/TUN/CO/1, пункт 35; и CRPD/C/ESP/CO/1, пункт 47.

²² См. заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека “Inclusion and the right to participate in public life”, 10 December 2012, available at <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12865&LangID=E>.

17. Эксперты по правам человека также считают, что сужение демократического пространства является угрозой полному осуществлению гражданских и политических прав и приводит к изменениям в жизни обычных людей без их участия и против их воли²³. Некоторые государства создают не только правовые, но и практические препятствия к участию, главным образом путем ограничения Интернета и онлайн-информационного потока при помощи все более высокотехнологичных средств. Массовое слежение, перехват электронно-цифровых коммуникаций и сбор личных данных являются еще одним ограничивающим фактором в отношении участия общественности, в особенности когда эти меры нацелены на политических диссидентов²⁴.

Общий спад традиционных форм участия в политической жизни

18. Ряд организаций отметили, что в течение нескольких десятилетий явка избирателей на всеобщих выборах в традиционных демократических странах неуклонно снижалась во всех слоях населения в целом²⁵, при этом уровень абсентеизма среди молодежи являлся наиболее высоким²⁶. Во многих государствах также наблюдается сокращение численности членов политических партий и влиятельных групп. Результаты выборов не всегда соответствуют чаяниям избирателей, и политические партии всего мира пытались эффективно решать экономические и другие первостепенные вопросы, оставляя у избирателей лишь чувство разочарования в том, что они все больше воспринимают как пустые лозунги кампании²⁷. Это отсутствие доверия к политическим партиям, вызванное, в частности, недостатками в их внутренней демократической структуре, привело к негативным последствиям в виде снижения общественного доверия к государственным учреждениям.

Структурное неравенство

19. Некоторые лица или группы нередко лишены возможности участвовать в ведении государственных дел из-за социально-экономического неравенства. Лица и группы, о которых идет речь, сталкиваются с порочным кругом: чем выше уровень неравенства – тем меньше степень участия; чем меньше степень участия – тем выше уровень неравенства. Это способствует закреплению привилегированного положения элиты, представители которой являются единственными, кто может непосредственно влиять на формальные и неформальные процессы²⁸.

20. Универсальной и основной характеристикой недопредставленных и социально отчужденных групп является отсутствие полномочий на принятие решений. Реализация их права на участие в политических и государственных делах затрудняется многочисленными сложными препятствиями. Дискриминация и социальное отторжение, нищета и недоверие властей ограничивают возможности лиц, принадлежащих к таким группам, и лишают их стимула к полноценному участию в жизни общества, что делает их особенно уязвимыми перед коррупцией или коопцией²⁹.

²³ A/HRC/25/55, пункт 59; а также “‘Shrinking’ spaces for citizens threatened democracy, human rights - experts tell Third Committee as it considers country reports”, United Nations press release, 28 October 2014 (GA/SHC/4112).

²⁴ A/HRC/27/37, пункт 14.

²⁵ International IDEA, *Voter turnout since 1945: a global report* (Stockholm, 2002), p. 85.

²⁶ См. сообщение Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ-БДИПЧ), стр. 8–9.

²⁷ A/HRC/24/38, пункт 16.

²⁸ A/HRC/23/36, пункт 14.

²⁹ Там же, пункты 12 и 13.

21. Хотя общее право на участие в политических и государственных делах и является обязательным условием демократии, само по себе оно является недостаточным. Необходимо создать процессы, гарантирующие всем слоям общества возможность влиять на процесс определения повестки дня и принятия решений. Формальные процессы участия только укрепляют существующие властные структуры и усиливают ощущение изоляции³⁰.

22. В некоторых случаях частные корпорации и лоббисты выходят на первый план по сравнению с другими участниками, являющимися менее организованными голосами и обладающими менее значительными ресурсами. Независимый эксперт по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка недавно осудил секретные переговоры по соглашениям о свободной торговле и инвестиционным соглашениям как угрозу для прав человека, поскольку они исключают из процесса ключевые группы заинтересованных лиц. Он предупредил, что реальность нарушения экономического, политического и военного равновесия приводит к давлению на слабых, которым остается лишь уступать под воздействием различных форм принуждения, санкций или методов кнута и пряника³¹.

В. Трудности, затрагивающие интересы женщин и определенных групп

23. Различные социальные группы сталкиваются с особыми проблемами и дискриминацией. Пересекающиеся и составные формы дискриминации оказывают особенно разрушительное воздействие на право на участие в ведении политических и государственных дел. Женщинам народности рома, например, было отказано в доступе к правам на участие в политической и общественной жизни на основании их принадлежности к меньшинству, гражданства и пола. Живущие в нищете люди сталкиваются с дискриминацией не только по причине бедности как таковой, но и вследствие принадлежности к другим социально незащищенным группам, таким как коренные народы, неграждане или лица, живущие с ВИЧ/СПИДом.

Женщины

24. В своей общей рекомендации № 23 (1997) о политической и общественной жизни Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин определил ряд препятствий к равному участию женщин в политической и общественной жизни, в том числе традиционные культурные ценности и религиозные убеждения, отсутствие социальных служб, насилие в отношении женщин, экономическая зависимость женщин от мужчин, негативное отношение общества к женщинам и вредные гендерные стереотипы. Кроме того, Комитет отметил, что женщины не занимают высоких должностей в правительстве, структурах гражданской службы, административных органах, судебных органах и органах системы юстиции. По состоянию на 1 мая 2015 года средняя доля женщин в парламентах по всему миру составляла всего 22,1%³².

25. Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике выявила другие препятствия к участию женщин в ведении политических и государственных дел, такие как нежелание политических

³⁰ A/HRC/23/36, пункт 72.

³¹ A/HRC/24/38, пункт 27; также OHCHR, "Secret negotiations on trade treaties, a threat to human rights", press release, 23 April 2015, available at www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15883&LangID=E.

³² См. www.ipu.org/wmn-e/world.htm.

партий ставить женщин на реалистичные позиции в своих списках кандидатов; тот факт, что для проведения избирательных кампаний женщины, как правило, располагают меньшими ресурсами, чем мужчины; нападения, угрозы и сексуальные домогательства в отношении женщин-кандидатов; и непризнание права на мирные собрания и свободу ассоциации. В то же время женщины, являющиеся лидерами, социальными работниками и политиками и не скрывающие своих убеждений, часто оказываются жертвами притеснений и травли, так как считается, что они подрывают традиционные семейные ценности³³. Кроме того, женщины-правозащитники оказываются жертвами гендерных угроз и насилия, в том числе гендерных словесных оскорблений, сексуальных надругательств или изнасилований, запугиваний и убийств³⁴.

Коренные народы

26. В своей рекомендации № 2 (2011) о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений (см. A/HRC/18/42, приложение) Экспертный механизм по правам коренных народов отмечает, что коренные народы относятся к наиболее изолированным, социально отчужденным и обездоленным социальным группам в мире. Дискриминация в отношении коренных народов отрицательно сказалась на их способности свободно определять направление развития их собственных общин, а также на их способности осуществлять контроль над природными ресурсами и участвовать в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права человека, включая законодательство.

27. В своем ежегодном докладе за 2014 год Специальный докладчик по правам коренных народов определил несколько препятствий, влияющих на способность коренных народов в полной мере осуществлять их право на участие в политических и государственных делах, включая неспособность или нежелание правительств признавать коренные народы; проблемы с разработкой практических мер по осуществлению; сохраняющееся отрицательное отношение к коренным народам со стороны общества, в котором они живут; и социально-экономические условия, не позволяющие полностью реализовать права человека коренных народов³⁵.

Меньшинства

28. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, подтверждает право меньшинств на эффективное участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни³⁶. Однако такие лица по-прежнему в значительной мере недопредставлены в общественно-политических процессах и руководящих органах в большинстве стран. Им активно или намеренно ограничивается участие или же наблюдается отсутствие политической воли, направленной на ликвидацию структурных преград к их полному участию³⁷.

29. Институциональная дискриминация может привести к лишению различных прав. Например, во многих странах существуют свидетельства значительного преобладания меньшинств в системе уголовного правосудия. В сочетании с ограничениями в отношении права заключенных на участие в голосовании это

³³ A/HRC/23/50, пункты 53–76.

³⁴ A/HRC/25/55, пункт 99.

³⁵ См. A/HRC/27/52, пункт 11.

³⁶ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункты 42–44.

³⁷ См. A/HRC/13/25, пункт 6; и Дурбанскую декларацию и Программу действий, принятые на Конференции по обзору Дурбанского процесса, состоявшейся в Женеве 20–24 апреля 2009 года.

оказывает непропорциональное воздействие на осуществление права групп меньшинств на участие в ведении политических и государственных дел³⁸. Во многих случаях меньшинства также сталкиваются с системной дискриминацией в отношении доступа к гражданской регистрации и получению документов, удостоверяющих личность, что еще больше затрудняет реализацию их права на участие.

Инвалиды

30. Некоторые инвалиды не могут в полной мере участвовать в ведении политических и государственных дел по причине их правового статуса, отсутствия доступа к информации и предвзятого отношения к ним. В своем замечании общего порядка № 1 (2014) о равенстве перед законом (статья 12) Комитет по правам инвалидов отметил, что ограничения правоспособности использовались для отстранения инвалидов от политического участия, в особенности от осуществления права голоса. В правовых системах некоторых государств предусмотрены автоматические или квазиавтоматические положения об исключениях, лишаящие права на участие в политической жизни всех лиц, на которых распространяются меры защиты, независимо от их фактического уровня функциональности³⁹.

31. Кроме того, даже в случае отсутствия каких-либо юридических препятствий для участия инвалидов, оно нередко затрудняется неблагоприятными условиями окружающей среды и практическими ограничениями, такими как недоступные избирательные участки, отсутствие информационных и агитационных материалов в доступных форматах и общий высокий уровень предрассудков⁴⁰.

Другие уязвимые группы

32. Неграждане, включая мигрантов, беженцев и лиц без гражданства, редко имеют право выражать свое мнение по общественным и политическим вопросам в стране проживания. Специальный докладчик по правам человека мигрантов отметил, что группы мигрантского происхождения нередко недопредставлены в политическом процессе, даже когда большинство принадлежащих к ним лиц являются гражданами, и что эффективность гражданства зависит от структурных возможностей для участия и стремления большинства их использовать⁴¹.

33. Дискриминационные требования или чрезмерно ограничительные условия для получения гражданства часто препятствуют эффективному участию. Во многих государствах в получении гражданства необоснованно отказывается представителям меньшинств, долгосрочным резидентам, иностранным членам семьи граждан, лицам без гражданства и другим группам лиц. Негражданам, мигрантам и беженцам также нередко отказывают в участии в ведении политических и государственных дел в странах происхождения, что приводит к двойному лишению прав⁴².

34. Бездомные и внутренне перемещенные лица живут на обочине общества и часто сталкиваются с дискриминацией и отсутствием доступа к информации. Кроме того, административные ограничения, такие как требования подтвержде-

³⁸ См. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, пункт 35.

³⁹ A/HRC/19/36, пункт 38.

⁴⁰ См. сообщение Международного союза инвалидов.

⁴¹ См. A/HRC/17/33, пункт 65.

⁴² Там же, пункты 65–69.

ния факта проживания по указанному адресу или документа, удостоверяющего личность, способны помешать им осуществлять свое право голоса⁴³.

35. Лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы по всему миру сталкиваются с многочисленными препятствиями при отстаивании своего права принимать участие в ведении государственных дел, в том числе вследствие дискриминации, социального отторжения, насилия, правовых санкций и произвольных ограничений их свободы выражения мнений, ассоциации и мирных собраний на основании сексуальной ориентации, гендерной идентичности или гендерного самовыражения⁴⁴. Кроме того, поскольку документы, удостоверяющие личность, являются обязательным условием для эффективного осуществления многих прав человека, в том числе избирательных прав, транссексуалы, которые не могут получить документы, отражающие их предпочитаемый пол, де-факто лишаются прав⁴⁵.

IV. Передовая практика и опыт в отношении права на участие в ведении политических и государственных дел

36. В этом разделе собраны примеры передовой практики и опыта в отношении различных форм политического и общественного участия, полученные из сообщений государств, а также из других источников. Процессы участия общественности имеют ряд преимуществ, включая повышенное качество политических и законодательных решений, отражающих реальные потребности и обогащенных личным опытом и специальными знаниями; повышенный потенциал для их успешного осуществления; и, в конечном счете, повышенное общественное доверие к государственным учреждениям⁴⁶.

A. Право голосовать и быть избранным

37. Особенности избирательных систем, включая списки кандидатов, размер участков и пороговые уровни, могут иметь существенное влияние на всеохватность и количество лиц из недопредставленных групп, победивших на выборах⁴⁷. Гана сообщила, что ее Закон о представлении народов позволил разделить страну на более мелкие политические единицы для содействия участию общественности. В целях облегчения процесса голосования для всех заинтересованных лиц многие государства ввели альтернативные способы голосования, например мобильные избирательные участки, голосование по почте и предварительное голосование. Австралия размещает по всей стране мобильные избирательные команды – автомобильным, воздушным и морским транспортом – с тем чтобы лица, проживающие в отдаленных районах, включая коренные общины, могли голосовать. Польша создала отдельные избирательные округа в больницах, социальных и пенитенциарных учреждениях и студенческих общежитиях.

⁴³ Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека, пункт 11; см. также сообщение Международной организации по миграции, стр. 2–3.

⁴⁴ A/HRC/29/23, пункты 48–49, 60–63.

⁴⁵ См. сообщение Центра правовых ресурсов и A/HRC/29/23, пункты 69 и 70.

⁴⁶ См. сообщения Европейского центра некоммерческого права и Международного ИДЕА.

⁴⁷ См. сообщение Департамента по политическим вопросам Организации Объединенных Наций/Отдела по оказанию помощи в проведении выборов. См. также International IDEA, *Overcoming Political Exclusion: Strategies for marginalized groups to successfully engage in political decision-making* (Stockholm, 2013), p. 16.

38. Электронное голосование, при условии его наличия и гарантии тайны голосования, также может способствовать ликвидации барьеров, препятствующих участию в политической жизни, особенно инвалидов, и повышению явки. В Эстонии все избиратели могут голосовать на любых выборах при помощи электронных средств как из дома, так и из любой точки земного шара. Сайт для электронного голосования также оказывает поддержку лицам с нарушениями зрения.

39. Многие государства установили квоты для недопредставленных групп, чтобы смягчить условия, закрепляющие существенные неравенства. В последние годы гендерные квоты были введены в странах, где женщины исторически принимали ограниченное участие в политической жизни, как в Афганистане и Иордании. Квоты наиболее эффективны тогда, когда они сопровождаются санкциями в случае несоблюдения и находятся под тщательным контролем независимых органов, включая национальные избирательные органы и правозащитные учреждения⁴⁸. Крайне важно, чтобы лицам, принадлежащим к социально неблагополучным группам, после их избрания представлялись равные возможности осуществлять власть и пользоваться полномочиями⁴⁹. Частично этого можно добиться посредством подготовки в области политических дискуссий и техники ведения переговоров, а также мер укрепления доверия⁵⁰.

В. Участие в ведении государственных дел

40. Прочная правовая основа является наилучшей гарантией полного и эффективного участия в политических и государственных делах. Венгрия, Литва, Румыния и Болгария приняли законы об участии общественности, согласно которым правительственные должностные лица должны обращаться за консультацией к лицам, чьи интересы затрагиваются, и учитывать их мнения при принятии решений. В финской Конституции говорится, что государственные учреждения должны содействовать всем возможностям участия частных лиц в рассмотрении социальных вопросов и оказании влияния на касающиеся их решения. В Многонациональном Государстве Боливия Закон об участии населения 1994 года позволил включить ряд инициатив, исходивших от общин, в государственно-муниципальную политику⁵¹.

41. Осуществление права на участие также зависит от прозрачности и доступа к полной информации. Бесплатная, уместная, актуальная, понятная информация, доступ к которой представляется заблаговременно до начала любого процесса участия, позволяет отдельным лицам и общинам сделать осознанный выбор⁵². Польша приняла ряд законов, обязывающих государственные учреждения публиковать все проекты законов и правовых норм, находящиеся на рассмотрении в правительстве⁵³. В Греции каждое муниципальное образование обязано иметь официальный веб-сайт, на котором размещаются все решения, принятые муниципальными органами. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Закон о свободе информации (2000) дает право любому лицу подать запрос о получении информации в органы публичной власти, которые обязаны предоставить эту информацию не позднее чем через 12 дней после даты получения запроса⁵⁴. В некоторых государствах, включая Коста-Рику, Эстонию, Фин-

⁴⁸ A/HRC/23/50, пункты 37–40.

⁴⁹ См. International IDEA and Kofi Annan Foundation, *Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections worldwide* (Stockholm/Geneva, 2012) para. 65.

⁵⁰ См. International IDEA, *Overcoming Political Exclusion*, p. 83 (см. сноску 47).

⁵¹ См. сообщение Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна.

⁵² A/HRC/23/36, пункты 60–64.

⁵³ Там же, стр. 23.

⁵⁴ См. сообщение Европейского центра некоммерческого права, стр. 13.

ландию и Францию, доступ к Интернету признается правом⁵⁵. Гарантия права на информацию является полной в том случае, если информация доступна даже самым обездоленным лицам с учетом ограничений, от которых они страдают, включая неграмотность, языковые барьеры и «цифровое неравенство». В Аргентине у представителей коренных народов есть специальные радио- и телевизионные станции, вещающие на их языках.

42. Ряд государств ввели в действие консультативные механизмы, которые вовлекают организации недопредставленных групп в разработку законодательства и политики. Грузия указала, что в этой связи она также обратилась за помощью к международным экспертам. Норвегия создала комитет по связям между иммигрантами и властями, который консультирует правительство по вопросам о взглядах лиц иммигрантского происхождения на государственную политику. Болгария создала агентство для инвалидов, принимающее участие в разработке нормативных актов, которые их касаются. Чешское правительство создало ряд консультативных органов (касающихся, например, народности рома, национальных меньшинств, гендерного равенства и пожилых людей), в рамках которых совместно работают представители государственной администрации, местного самоуправления, неправительственного сектора и научных кругов. В Эстонии министерства обязаны включать представителей организаций гражданского общества в процесс подготовки решений, законопроектов и планов развития. Хорватия недавно применила процесс консультаций с высокой долей общественного участия для разработки стратегии по созданию благоприятных условий для гражданского общества и с самых ранних этапов консультаций включила в них ключевые заинтересованные стороны, с тем чтобы они могли представить свои комментарии и предложения. Были использованы различные методы включения, начиная с содействия в проведении совещаний и рабочих групп до электронных консультаций и исследований⁵⁶.

43. Участие обеспечивает наилучшие результаты в тех случаях, когда важные решения, в том числе в отношении выделения ресурсов, выносятся на рассмотрение и обсуждение. В Конституции Доминиканской Республики предусматривается проведение апробационного референдума в отношении будущих конституционных поправок, касающихся основополагающих прав. В Германии некоторые федеральные земли инициировали широкий инклюзивный процесс, направленный на поощрение участия граждан в реформе государственного сектора, в то время как ряд городов ввели бюджетирование с общественным участием. Польша сообщила, что ввела бюджетирование с общественным участием на муниципальном уровне. Жителям предлагается голосовать по проектам, из которых выбираются те, которые набрали наибольшее количество голосов. В Греции муниципальные образования и регионы могут учреждать комитеты, состоящие из представителей гражданского общества, к которым затем обращаются за консультацией местные органы власти перед разработкой бюджета и мер социальной политики.

44. Механизмы участия являются наиболее эффективными тогда, когда они основаны на расширении прав и направлены на укрепление потенциала, социального капитала, уверенности, осведомленности о правах и знаний отдельных лиц⁵⁷. К этим мерам можно отнести укрепление навыков и потенциала общественности и должностных лиц и выделение ресурсов для долгосрочных и стабильных механизмов участия. Ряд государств, подобно Эстонии, разработали

⁵⁵ A/HRC/17/27, пункт 65.

⁵⁶ Tina Divjak and Goran Forbici, *Public participation in decision-making process: international analysis of the legal framework with a collection of good practices* (Ljubljana, December 2014), p. 60.

⁵⁷ A/HRC/23/36, пункт 71.

пособия для государственных учреждений с целью инициировать или укрепить практику участия в подготовке законопроектов, политики и планов развития.

45. Не менее важной является возможность принудительно осуществлять по закону право на участие и оспаривать отказ в участии в судебном порядке без значительных затрат. Австрийский Совет Омбудсмана гарантирует всем лицам предоставление бесплатной правовой помощи по телефону, электронной почте или путем заполнения формуляра электронной жалобы на веб-сайте учреждения. Чешская Республика предлагает систему бесплатной или недорогой правовой помощи жертвам дискриминации и других нарушений прав человека.

С. Право на равный доступ к государственной службе

46. Несколько государств сообщили о равном обращении со всеми лицами, что выражалось в проведении открытого конкурса для поступления на государственную службу. Однако в контексте глубоко укоренившегося структурного неравенства открытый конкурс, рассматриваемый сам по себе, может в реальности представлять собой дискриминацию. В этом отношении Комитет по ликвидации расовой дискриминации заявил, что равное обращение с лицами и группами, находящимися в объективно различном положении, представляет собой дискриминацию на практике, так же, как и неравное обращение с лицами, находящимися в объективно одинаковом положении⁵⁸.

47. Австралия заявила, что государственные учреждения обязаны создавать программы по многообразию, включая меры позитивной дискриминации, с тем чтобы гарантировать, что разнообразие австралийского общества отражено в стратегиях, призванных привлекать, набирать и удерживать сотрудников. Республика Корея использует отдельный процесс набора персонала в отношении некоторых недопредставленных групп, в то время как Польша указала, что, если в результате процесса набора персонала в предварительном списке окажется инвалид, его или ее кандидатура будет приоритетной. Парагвай и Турция по закону установили минимальную квоту в размере 5% и 3% соответственно для найма инвалидов на государственную службу. Уругвай разработал программу занятости в государственном секторе, предусматривающую особые квоты для лиц африканского происхождения, инвалидов и транссексуалов.

Д. Другие формы участия в политической и общественной жизни

48. Ряд государств сообщили об инициативах граждан, которые при поддержке определенного количества представителей с правом подписи могут стать законодательными предложениями для национальных или муниципальных учреждений. Финляндия сообщила, что инициатива по закону об однополых браках была исключительно успешной и впоследствии была утверждена парламентом в 2014 году. Ирландия создала систему парламентских интернет-петиций, которая позволяет представителям общественности сообщать о своих проблемах политического характера непосредственно в парламент и оказывать влияние на его повестку дня. В некоторых государствах, таких как Польша, Швейцария, Соединенные Штаты Америки и Боливарианская Республика Венесуэла, существует возможность организации специальных выборов (recall elections), в рамках которых predetermined минимальное количество избирателей может инициировать

⁵⁸ См. общую рекомендацию № 32 (2009) Комитета по ликвидации расовой дискриминации о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 8.

референдум для устранения от должности избранного должностного лица до окончания официального срока.

49. В последние годы государства использовали информационно-коммуникационные технологии для содействия более эффективному предоставлению услуг и обеспечения более широкого доступа общественности к информации. В 2014 году все 193 государства – члена Организации Объединенных Наций впервые располагали национальными веб-сайтами, что значительно повысило прозрачность и доступ к информации. Обзор Организации Объединенных Наций по электронному управлению 2014 года признал Республику Корея, Австралию и Сингапур странами с наиболее прозрачными и эффективными электронными методами государственного управления.

50. Развитие информационно-коммуникационных технологий также сказалось на том, как граждане воспринимают политическое участие и демократию⁵⁹. Онлайновые кампании и акции протеста, организованные в Интернете, предоставили новые возможности для политической мобилизации. В Сьерра-Леоне наблюдатели за выборами используют мобильные телефоны и Интернет для представления информации о нарушениях, выявленных во время выборов. Многие отмечали, что социальные СМИ сыграли важную роль во время волнений в Северной Африке и на Ближнем Востоке в 2011 году⁶⁰.

Е. Передовая практика в отношении женщин и определенных групп

Женщины

51. Государства поделились передовой практикой в области интеграции женщин в процесс принятия государственных решений. Бахрейн учредил Верховный совет по делам женщин, который выражает точки зрения, принимает решения по вопросам, касающимся положения женщин, и осуществляет программы, направленные на расширение их политических прав. Мозамбик вовлек женские группы в процесс пересмотра основ своей земельной политики, что способствовало введению важных правовых положений по укреплению гендерного равенства⁶¹.

52. Несколько государств сообщили, что призвали политические партии принять эффективные меры к тому, чтобы женщины занимали лидирующие позиции в списках кандидатов, тем самым увеличивая их шансы на полноценную представленность на руководящих должностях в партийных структурах. Другие государства приняли временные специальные меры, предусмотренные в статье 4 (1) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, как, например, квоты, обязывающие политические партии включать определенный процент женщин в свои списки кандидатов. Законодательство в Албании предусматривает включение по меньшей мере 30% представителей недопредставленного пола во все государственные и политические органы, включая все руководящие должности в государственной администрации, судебной власти, правоохранительных органах, миссиях по поддержанию мира и главных политических и избирательных процессах. Избирательный кодекс Панамы требует, чтобы списки кандидатов политических партий, представленных на первичных и внутренних выборах, включали по меньшей мере 50% женщин. В сообщениях государств также подчеркивалась важность включения вопросов, касающихся женщин, в из-

⁵⁹ См. сообщение ОБСЕ-БДИПЧ, стр. 9.

⁶⁰ A/HRC/27/33, пункт 23, и A/HRC/17/27, пункт 2.

⁶¹ См. сообщение Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, стр. 2.

бирательные кампании и платформы и назначения женщин на руководящие должности в исполнительной, законодательной и судебной власти.

53. Ряд государств указали, что они законодательно закрепили принцип гендерного паритета в избирательных списках, в частности посредством особого требования (*zipper requirement*) о чередовании кандидатов мужского и женского пола в партийных списках⁶². Некоторые государства, подобно Тунису, применяют санкции в случае, если партии не соблюдают правовые меры, направленные на обеспечение гендерного равенства, такие как исключение избирательного списка партии из избирательного бюллетеня.

54. Государственное финансирование также может быть стимулом для укрепления гендерного равенства, например в тех случаях, когда предоставление государственных средств политическим партиям зависит от соблюдения требований в отношении участия женщин. В Грузии политическим партиям, в списках кандидатов которых присутствует по меньшей мере 30% женщин, выделяется на 30% больше финансовой помощи, чем другим партиям. Молдавский парламент одобрил в первом чтении законопроект о финансировании политических партий и избирательных кампаний, согласно которому финансирование зависит от числа женщин, получивших выборные мандаты. В Ирландии политические партии, которые не представляют по меньшей мере 30% кандидатов-женщин на всеобщих выборах, могут потерять половину своего государственного финансирования. В Гондурасе 10% государственных средств, выделяемых каждой политической партии, должно использоваться исключительно для профессиональной подготовки и продвижения женщин в сфере политики.

Коренные народы

55. Право коренных народов на участие в ведении государственных дел должно быть гарантировано добросовестно и через представителей, которых они выбрали в соответствии с их собственными процедурами⁶³. Норвегия достигла соглашения по процедурам консультаций между центральным правительством и Самедигги (Саамским парламентом). Органы государственной власти обязуются на максимально ранней стадии информировать Самедигги о соответствующих инициативах, которые могут непосредственно касаться народа саами, в том числе по таким вопросам, как язык, религия, сохранение культурного наследия, образование, земельная собственность и землепользование, рыболовство, поиск полезных ископаемых, горнодобывающая деятельность, биоразнообразие и охрана природы. Аргентина учредила Совет по участию коренных народов для обеспечения участия коренных народов в рассмотрении всех вопросов, затрагивающих их права⁶⁴.

56. В рамках применения Конвенции Международной организации труда 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), в нескольких постановлениях национальных и региональных судебных органов был сделан вывод о том, что неучастие групп коренных народов в консультациях или процессах принятия решений нарушает их права, и в судебном порядке был назначен широкий диапазон различных мер: от признания утвержденных государственных проектов недействительными, особенно в горнодобывающем, лесном и энергетическом секторах, до присуждения компенсации по-

⁶² A/68/184, пункт 37.

⁶³ См. Декларацию о правах коренных народов, статьи 5, 18 и 19; и Конвенцию 1989 года МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169).

⁶⁴ Другие примеры передовых практик в отношении права коренных народов на участие в ведении государственных дел см. в A/HRC/18/42.

страдавшей стороне⁶⁵. В марте 2010 года Конституционный суд Эквадора объявил, что разработка месторождений на территориях общин коренных народов, афроэкваторцев и монтувио всегда должна регулироваться в рамках предварительных консультаций с соответствующими общинами, как это предусмотрено в Конституции. В сентябре 2014 года федеральный судья Соединенных Штатов Америки приказал штату Аляска перевести информацию о досрочном голосовании и инициативах, касающихся голосования в ноябре 2014 года, на язык юпик для избирателей, представляющих коренные народы Аляски и плохо владеющих английским языком⁶⁶.

Меньшинства

57. Государства обеспечивают участие меньшинств различными способами. Поддержке участия меньшинств в политической жизни способствуют не только избирательные системы, основанные на пропорциональном представительстве, но и такие меры, как резервирование мест для меньшинств в выборных органах и благоприятное определение границ избирательных округов⁶⁷. Казахстан сообщил, что он обеспечил доступность избирательных материалов для языковых меньшинств путем их перевода на языки меньшинств.

58. Некоторые государства сообщили, что меньшинствам был установлен более низкий «порог» для попадания в выборные органы. В Словении избирательный закон предусматривает возможность отдельных выборов для представителя народности рома в населенных пунктах со значительной долей цыганского населения в случае, если во время всеобщих местных выборов ни одному представителю рома не удалось набрать достаточного количества голосов для избрания. Дополнительные меры включают в себя передачу части властных полномочий с помощью механизмов федерального или автономного управления; создание неформального совета представителей меньшинств или официального органа, с которым будут консультироваться органы исполнительной власти по вопросам, затрагивающим меньшинства⁶⁸.

59. После того как представителям меньшинств удалось получить место в парламенте, их положение может быть укреплено при помощи конкретных мер. Так, в частности, им могут предоставить специальные процедурные права в отношении вопросов, касающихся проблем меньшинств, в число которых могут входить как право инициировать новое законодательство, так и право наложить вето на законопроекты по проблемам меньшинств⁶⁹. В Бельгии Ассамблея и Сенат делятся на языковые группы для рассмотрения определенных вопросов, решение по которым затем должно приниматься большинством голосом в каждой группе и абсолютным большинством в две трети голосов⁷⁰.

Инвалиды

60. Некоторые государства, как, например, Эквадор, сообщили о проведении информационных кампаний и информационно-разъяснительных инициатив, направленных на поощрение участия инвалидов в политической и общественной

⁶⁵ См. ILO, *Application of Convention No. 169 by Domestic and International Courts in Latin America – A casebook* (2009).

⁶⁶ Associated Press, “Judge rules in Alaska native voting rights case”, *The New York Times*, 22 September 2014.

⁶⁷ Council of Europe, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*, Expert study, November 2000 (DH-MIN(2000)1), p. 6.

⁶⁸ A/65/287, пункт 41.

⁶⁹ Council of Europe, *The Participation of Minorities*, p. 11 (см. сноску 67).

⁷⁰ Там же, стр. 11.

жизни. Многие государства также приняли широкий круг законодательных, политических и практических мер по устранению существующих физических барьеров и улучшению доступности избирательных участков. Беларусь указала, что слепым лицам предоставляются информационные материалы о кандидатах и трафареты для заполнения избирательных бюллетеней с использованием шрифта Брайля, а избирателям с плохим зрением предлагаются увеличительные стекла. Эти меры позволяют избирателям с нарушениями зрения голосовать самостоятельно. Государства также представили информацию о мерах, принятых для того, чтобы позволить инвалидам голосовать в сопровождении лица по их выбору. Некоторые государства сообщили, что они организовали регулярные подготовительные курсы для всех должностных лиц, ответственных за выборы, по вопросам о том, как наладить взаимодействие с лицами, имеющими различную форму инвалидности, и каким образом оказывать им поддержку в деле осуществления их права на участие в голосовании.

61. Одним из лучших способов гарантировать целесообразность принятых мер является привлечение инвалидов к их разработке. Норвегия указала, что организации, представляющие интересы инвалидов, приняли участие в тестировании избирательного оборудования и что на всеобщих выборах в 2009 году не было никакого существенного различия в явке избирателей между инвалидами и населением в целом.

62. Еще одним важным шагом к полному осуществлению права на участие в политической и общественной жизни является снятие всех ограничений на участие в политической жизни лиц с психосоциальными или умственными расстройствами⁷¹. Австрия сняла все ограничения на право инвалидов голосовать и быть избранными; лицам с умственными или психосоциальными нарушениями разрешается осуществлять свои политические права на равной основе с другими⁷².

Другие уязвимые группы

63. Все большее число государств позволяют негражданам принимать участие в местных выборах на их территории в той или иной форме⁷³. Норвегия сообщила о предоставлении субсидий организациям иммигрантов для содействия участию, диалогу и взаимодействию. Ряд стран разработали системы консультаций с общинами мигрантов на национальном и местном уровнях. В ряде муниципалитетов Италии были созданы консультативные советы для иностранцев, представляющие отдельные страны или географические районы⁷⁴. Португалия назначила Верховного комиссара по делам иммигрантов и этнических меньшинств, чья роль заключается в проведении консультаций с организациями иммигрантов по предлагаемому проекту законодательства и осуществлению законов, оказывающих на них непосредственное воздействие⁷⁵.

64. Комитет по правам ребенка призвал правительства активизировать усилия, направленные на то, чтобы мнения детей выслушивались и принимались во вни-

⁷¹ A/HRC/19/36, пункты 39, 69.

⁷² Другие примеры передовых практик в отношении прав инвалидов на участие в ведении государственных дел см. в A/HRC/19/36.

⁷³ В том числе Азербайджан, Беларусь, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Дания, Финляндия, Греция, Исландия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Республика Корея, Словакия, Швеция и некоторые швейцарские кантоны, где иностранные жители имеют право избирать и быть избранными на местном уровне.

⁷⁴ Council of Europe, *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*, 1999 (CDMG (99) 21), p. 46.

⁷⁵ Там же, стр. 56.

мание⁷⁶. В этом отношении положительной инициативой является проект «Дети в действии», который был запущен в Южной Африке с целью обеспечить участие детей в парламентских слушаниях и общественных обсуждениях⁷⁷. В соответствии со своей Конституцией, которая устанавливает право детей и подростков на участие в социальной жизни и проведение консультаций по затрагивающим их вопросам, Эквадор создал в 2007 году консультативный совет по вопросам детства и отрочества. Что касается молодых избирателей, то Аргентина в 2012 году снизила возрастной ценз избирателей с 18 до 16 лет, тем самым позволив включить в список избирателей практически полтора миллиона молодых людей. В число других стран, предоставляющих право голоса шестнадцатилетним, входят Австрия, Куба, Эквадор и Никарагуа. Египет ввел квоту, согласно которой одна четверть мест в местном совете отводится лицам моложе 35 лет.

65. Для преодоления препятствий к эффективной защите права лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов на участие в ведении политических и государственных дел государствам необходимо бороться с насилием, отменять дискриминационные законы и обеспечить, чтобы антидискриминационное законодательство включало сексуальную ориентацию и гендерную идентичность в число запрещенных оснований, а также защищало интерсексуалов от дискриминации⁷⁸. В Конституцию Фиджи недавно был добавлен пункт, запрещающий дискриминацию по признаку сексуальной ориентации, гендерной самоидентификации или гендерного самовыражения. Антидискриминационные законы были также усилены в ряде государств, включая Австралию, Чили, Кубу, Грузию, Мальту, Молдову и Черногорию. Кроме того, Бразилия, Канада, Франция, Норвегия, Южная Африка, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Уругвай борются с насилием и стигматизацией при помощи законов по борьбе с разжиганием ненависти, национальных планов действий и просветительских кампаний, направленных на противодействие гомофобному и трансфобному насилию и дискриминации⁷⁹.

V. Выводы и рекомендации

66. На пути к полной реализации права на участие в ведении политических и государственных дел по-прежнему существуют препятствия, несмотря на особо важное значение этого права как одного из прав человека и тот факт, что оно является необходимым условием для осуществления других прав человека. Его осуществление неправомерно ограничивают необоснованные и дискриминационные ограничения, будь то по признаку расы, цвета кожи, пола, инвалидности, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного статуса.

67. Недостаточная политическая воля, необходимая для обеспечения полного участия населения, и юридические или практические меры по предотвращению участия и ограничению демократического пространства представляют собой основные препятствия на пути к осуществлению права на участие в ведении политических и государственных дел. Существующие

⁷⁶ OHCHR, “UN experts urge real dialogue with children about their rights” press release, 23 September 2014, available at www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15084&LangID=E.

⁷⁷ John Wall and Anandini Dar, “Children’s political representation: the right to make a difference”, *International Journal of Children’s Rights*, vol. 19, No. 4 (2011), p. 377.

⁷⁸ A/HRC/29/23, пункты 19, 78 и 79.

⁷⁹ См. также A/HRC/29/23, пункты 71–75.

проявления структурного неравенства, такие как нищета и свертывание традиционных форм участия в политической жизни, представляют собой дополнительные преграды к участию в политической и общественной жизни.

68. Дискриминация, включая ее пересекающиеся и составные формы, и трудности, характерные для определенных групп, препятствуют полному участию женщин и социально отчужденных групп, таких как коренные народы, члены меньшинств, инвалиды и лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы. Такая дискриминация варьируется от гендерных стереотипов до непризнания коренных народов, от непредставленности членов меньшинств в правительственных учреждениях до физических барьеров, делающих избирательные участки недоступными для инвалидов.

69. Для полного осуществления права на участие в ведении политических и государственных дел требуется реализация целого ряда других прав, пользующихся международной защитой, например права на свободу мнений и их свободное выражение (включая доступ к информации), свободу ассоциации и мирных собраний. Эти права должны быть гарантированы всем, включая неграждан, мигрантов, беженцев, просителей убежища и лиц без гражданства.

70. Государства приняли ряд мер для решения вышеупомянутых проблем и расширения участия в ведении политических и государственных дел. Что касается права избирать и быть избранным, то ряд государств стали использовать альтернативные способы голосования, такие как электронное голосование, мобильные избирательные участки, голосование по почте и предварительное голосование для расширения участия в выборах. Все большее число государств предоставляют ограниченное право голоса негражданам, а некоторые позволяют негражданам выставлять свои кандидатуры на местных выборах и быть членами советов органов самоуправления. Наличие квот может расширить доступ к выборным должностям для женщин, лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и представителей меньшинств. Квоты наиболее эффективны тогда, когда они находятся под тщательным контролем и сопровождаются санкциями в случае несоблюдения.

71. Полное и эффективное участие в ведении политических и государственных дел лучше всего обеспечивается в том случае, когда само право, в сочетании с правом на равенство и недискриминацию, признается в национальном законодательстве и когда ограничения этого права являются исключительными и обоснованы разумными и объективными критериями. Осуществление права на участие в ведении политических и государственных дел должно гарантироваться законом, и должна существовать возможность оспорить отказ в этом праве в судебном порядке. В случае установления факта нарушения должны быть доступны соответствующие средства правовой защиты.

72. Правовая основа, четко устанавливающая право отдельных лиц и групп лиц участвовать в разработке, осуществлении и оценке любой политики, программы или стратегии, затрагивающей их права, на местном, национальном и международном уровнях, лучше всего способствует полному осуществлению права на участие в ведении политических и государственных дел.

73. Осуществление права на участие в ведении политических и государственных дел также зависит от прозрачности и доступа к полной, обновленной и понятной информации. Эта информация должна быть доступна бес-

платно и заблаговременно. Участие в ведении политических и государственных дел укрепляется в том случае, когда важные решения, например в отношении бюджета и распределения ресурсов, являются открытыми для обсуждения. Механизмы участия должны основываться на расширении возможностей и усилении потенциала.

74. Равный доступ к государственной службе как компонент права на участие в политической и общественной жизни может поощряться посредством программ по многообразию, отдельных процессов набора персонала или мер позитивной дискриминации.

75. Общественная жизнь также обогатилась за счет новых форм участия, таких как инициативы граждан и электронное управление, и за счет использования информационно-коммуникационных технологий.

76. Что касается участия женщин в ведении политических и государственных дел, то государства сообщили, что они призвали политические партии принять эффективные меры к тому, чтобы женщины занимали лидирующие позиции в списках кандидатов, тем самым увеличивая их шансы на избрание и полноценную представленность на руководящих должностях в партийных структурах. Важно также включать вопросы, касающиеся женщин, в избирательные кампании и платформы и назначать женщин на руководящие должности в органы исполнительной, законодательной и судебной власти. Ряд государств ссылались на особое требование к спискам избирателей о чередовании кандидатов мужского и женского пола и на то, что государственное финансирование политических партий зависит от соблюдения требований по повышению уровня представленности женщин.

77. В отношении коренных народов меры по расширению их участия включают в себя предоставление информации на коренных языках и проведение консультаций с их организациями. При отсутствии подобных консультаций в судебном порядке назначался широкий диапазон различных мер: от признания утвержденных государственных проектов недействительными, особенно в горнодобывающем, лесном и энергетическом секторах, до присуждения компенсации пострадавшей стороне.

78. Государства также указали на ряд передовых практик, связанных с участием членов меньшинств в ведении политических и государственных дел. Некоторые государства сообщили о снижении «порогов» для меньшинств, желающих попасть в выборные органы; другие упомянули о системе резервирования мест для меньшинств в выборных органах, благоприятном определении границ избирательных округов или создании совета представителей меньшинств. Меньшинствам в парламенте также могут предоставляться специальные процессуальные права, например право инициировать законопроект по вопросам, которые непосредственно их затрагивают, или же налагать на них вето.

79. Примеры мер, принятых государствами для осуществления права инвалидов участвовать в ведении политических и государственных дел, включают в себя информационные кампании; устранение существующих физических барьеров; наличие информации и избирательных бюллетеней в доступных форматах, в том числе путем применения новых технологий; и вовлечение инвалидов в разработку и тестирование избирательного оборудования. Большое значение также придается занятиям по подготовке сотрудников избирательных комиссий и отмене ограничений на участие в политической жизни лиц с психосоциальными или умственными нарушениями.