



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 February 2022
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок девятая сессия

28 февраля — 1 апреля 2022 года

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**

Передовая практика и вызовы, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека*

Резюме

Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 39/11 Совета по правам человека. В нем описаны передовая практика и вызовы, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел. В докладе подчеркивается, как следует руководствоваться международным правом в области прав человека и обеспечивать транспарентность, доступ к информации и участие на местном, национальном и международном уровнях в процессах принятия решений, влияющих на жизнь людей.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его опубликования в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. В своей резолюции 39/11 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить последующий доклад о передовой практике и вызовах, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел.
2. Во исполнение этой просьбы УВКПЧ направило всем постоянным представительствам при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, соответствующим международным организациям, национальным правозащитным учреждениям и организациям гражданского общества письма с просьбой предоставить материалы для подготовки настоящего доклада. УВКПЧ получило ответы от 13 государств, 13 неправительственных организаций, 2 национальных правозащитных учреждений и 2 структур Организации Объединенных Наций. Эти материалы размещены в Интернете¹.
3. На сорок восьмой сессии Совета по правам человека УВКПЧ проинформировало Совет о том, что в свете финансовых трудностей, с которыми столкнулась Организация, она не смогла исполнить этот мандат в соответствующие сроки и что она намерена представить доклад Совету на его сорок девятой сессии².

II. Справочная информация

4. Совет по правам человека уделяет все больше внимания вопросу равного участия в политических и общественных делах. В своей резолюции 33/22 Совет просил УВКПЧ подготовить проект кратких и ориентированных на действия руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, как это установлено в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и получило дальнейшее развитие в других соответствующих положениях международного права в области прав человека, и представить этот проект руководящих принципов Совету. Совет просил также УВКПЧ способствовать открытой, транспарентной и инклюзивной разработке этого проекта руководящих принципов, в том числе посредством проведения неофициальных консультаций с государствами и другими заинтересованными сторонами на региональном уровне.
5. В ответ на эту просьбу УВКПЧ организовало региональные консультации и опубликовало два призыва о предоставлении материалов, на которые откликнулись 65 заинтересованных сторон. В результате процесса консультаций, включавшего обмен передовым опытом, в 2018 году был разработан проект руководящих принципов.
6. В руководящих принципах содержатся указания для государств в отношении того, как обеспечивать право на участие в ведении государственных дел. В них содержатся ссылки на ряд основных принципов, которыми следует руководствоваться при эффективном осуществлении этого права. Рассматриваются различные аспекты права на участие в ведении государственных дел, а особое внимание уделяется участию в избирательных процессах, в условиях, не связанных с выборами, и на международном уровне. В руководящих принципах содержатся конкретные рекомендации о том, как в этих условиях можно расширить участие.
7. В своей резолюции 39/11, принятой на основе консенсуса, Совет по правам человека с интересом принял к сведению руководящие принципы, преподнес их в качестве набора ориентиров для государств и других заинтересованных сторон и просил УВКПЧ распространять и поощрять использование руководящих принципов и обеспечивать техническое сотрудничество и наращивание потенциала государств в

¹ См. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/GoodPracticesandChallenges.aspx>.

² A/HRC/48/33, п. 2.

отношении их использования. Кроме того, Совет призвал правительства, местные органы власти, соответствующие органы, специализированные учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, другие межправительственные организации и национальные правозащитные учреждения надлежащим образом учитывать руководящие принципы в ходе разработки и осуществления своих стратегий и мер, касающихся равного участия в ведении политических и государственных дел.

III. Передовая практика

8. С момента принятия резолюции 39/11 Совета по правам человека УВКПЧ поддерживает усилия государств и других заинтересованных сторон по реализации руководящих принципов. После консультаций с государствами и другими соответствующими заинтересованными сторонами и учета надлежащего опыта и исследований УВКПЧ в этой области были определены примеры передовой практики в перечисленных ниже тематических областях.

A. Законодательные и административные меры

9. Право на участие в ведении государственных дел требует от государств создания благоприятной среды, способствующей осуществлению этого права³. Для этого государствам следует признать, обеспечить защиту и реализацию этого права в национальных конституциях и правовых системах и принять такие законодательные и административные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы правообладатели могли пользоваться правом на участие в ведении государственных дел. Эти меры должны касаться целого ряда смежных прав человека, включая права на свободу мнений и их выражения, на мирные собрания, а также на равенство и недискриминацию.

10. По состоянию на декабрь 2021 года 173 государства являются участниками Международного пакта о гражданских и политических правах. Государства-участники несут общее обязательство уважать права, перечисленные в Пакте, и обеспечивать их всем лицам, находящимся на их территории и под их юрисдикцией⁴. Это включает и право на участие в ведении государственных дел, как это предусмотрено в статье 25. Эти обязательства имеют обязательную силу для всех ветвей власти на национальном, региональном и местном уровнях, и правительства должны принимать законодательные, судебные, административные, просветительские и иные соответствующие меры для выполнения своих юридических обязательств по Пакту⁵.

11. Некоторые государства закрепили в своих конституциях, законодательстве и политике основные принципы и базовые права для эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел. Колумбия в своей Конституции обязуется содействовать участию каждого человека в принятии решений, которые влияют на него, а также в экономической, политической, административной и культурной жизни государства⁶. Габон также признает право на участие в ведении государственных дел в своей Конституции⁷. Конституция Объединенной Республики Танзания гласит, что каждый гражданин обладает правом и свободой в полной мере участвовать в процессах, ведущих к принятию решений по вопросам, затрагивающим

³ A/HRC/39/28, п. 19.

⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), п. 3.

⁵ Там же, п. 7.

⁶ Конституция Колумбии, ст. 2 и 41.

⁷ Конституция Габона, ст. 13.

его самого, его благосостояние или нацию⁸. Многие страны закрепляют в своих конституциях смежные права, такие как право на свободу ассоциации⁹.

12. В соответствии с руководящими принципами государства должны защищать права на равенство и недискриминацию и запрещать все формы дискриминации в своих национальных конституциях и законодательных основах¹⁰. Многие государства также включают положения о равенстве и недискриминации в свои конституции и законодательства¹¹.

Участие в выборах

13. Подлинные, периодически проводимые выборы остаются одним из наиболее распространенных и эффективных способов участия людей в ведении государственных дел¹². В руководящих принципах государствам рекомендуется разработать эффективную правовую базу для осуществления избирательных прав, соответствующую их международным обязательствам в области прав человека¹³. Право голоса и избирательные права признаны в ряде конституций¹⁴.

14. В руководящих принципах предусмотрено, что избирательные органы должны быть способны функционировать самостоятельно и беспристрастно, независимо от их состава, и должны быть открытыми, транспарентными и максимально консультативными при принятии решений, обеспечивая доступ к соответствующей информации для всех заинтересованных сторон¹⁵. В некоторых конституциях и законодательных актах учреждаются независимые органы, ответственные за организацию выборов¹⁶, такие как Центральная избирательная комиссия в Армении, Избирательная служба и Квалификационный избирательный трибунал в Чили, Национальный совет по выборам и Суд по разрешению избирательных споров в Эквадоре, Избирательная комиссия в Фиджи, Избирательная комиссия в Индии, Независимая избирательная и пограничная комиссия в Кении и Национальная избирательная комиссия в Республике Корея.

15. Ряд государств в предоставленных ими материалах привели примеры избирательного законодательства и процессов. Армения отметила, что ее избирательное законодательство требует транспарентности и подотчетности в отношении всех этапов избирательного процесса. Азербайджан сослался на свой Избирательный кодекс, в котором предусмотрено право избирать и быть избранным, а также участвовать в референдумах без дискриминации. Ирак упомянул Закон о выборах в Совет представителей от 2020 года, согласно которому требуется выдача биометрических карточек избирателей для повышения транспарентности выборов. Маврикий упомянул о том, что избирательным законодательством предусматривается участие правообладателей в ведении государственных дел в качестве избирателей и кандидатов и, при необходимости, подача петиций в связи с выборами в Верховный суд для получения возмещения. Российская Федерация заявила, что одним из основных способов, которым ее Конституция гарантирует право на участие в ведении государственных дел, являются выборы и референдумы¹⁷.

⁸ Конституция Объединенной Республики Танзания, ст. 21.

⁹ См. конституции Аргентины (ст. 14), Буркина-Фасо (ст. 21), Эстонии (ст. 48) и Ливана (ст. 13). См. также Программа развития Организации Объединенных Наций и Международный центр некоммерческого права, *Legal Frameworks for Civic Space: A Practical Toolkit* (2021), п. 22.

¹⁰ A/HRC/39/28, п. 20.

¹¹ См., например, Азербайджан, Боливия (Многонациональное Государство), Грузия, Ирак, Италия, Кения, Словакия, Тимор-Лешти, Тунис и Фиджи.

¹² A/HRC/39/28, п. 25.

¹³ Там же, п. 30.

¹⁴ См., например, конституции Аргентины, Азербайджана, Гвинеи, Камбоджи, Нигерии, Туниса и Японии.

¹⁵ A/HRC/39/28, п. 45.

¹⁶ Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* (2019), p. 10.

¹⁷ Материалы, предоставленные Российской Федерацией.

Участие в условиях, не связанных с выборами

16. Участие повышает легитимность решений государств и их ответственность перед всеми членами общества¹⁸. Люди хотят быть услышанными и участвовать в принятии решений, которые их касаются¹⁹. Принятие специальных законов и стратегий в отношении участия в условиях, не связанных с выборами, обеспечивает дальнейшее признание и защиту права на участие в ведении государственных дел. В своих материалах некоторые государства конкретно упомянули о праве на участие в ведении государственных дел в условиях, не связанных с выборами, в законодательстве и институциональных механизмах. Азербайджан заявил, что в его законе об участии общественности предусматривается право на участие в ведении государственных дел. Чехия отметила работу Правительственного совета по правам человека, который следит за выполнением чешской Хартии основных прав и свобод, защищающей право на участие в ведении государственных дел и связанные с этим гражданские свободы. В Конго был учрежден Консультативный совет гражданского общества и неправительственных организаций для проведения консультаций по вопросам, касающимся участия граждан в ведении государственных дел. Австрия, Босния и Герцеговина, Румыния, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, в числе прочих государств, приняли законы и политику о консультациях с общественностью²⁰. Комитет министров Совета Европы принял руководящие принципы в отношении гражданского участия в принятии политических решений, в которые включен раздел о консультациях с общественностью²¹.

17. Участие различных секторов общества позволяет властям глубже понять конкретные вопросы; помогает выявить пробелы и имеющиеся возможности применения политики и законодательства, а также их воздействие на конкретных людей и группы; и уравнивает противоречивые интересы²². Правовые основы в Кении, Марокко, Никарагуа, Румынии, Сербии и Словакии, а также в других государствах предусматривают участие граждан и проведение консультаций при разработке законопроектов и политики²³. Для участия, которое также оказывает решающее воздействие на эффективность деятельности по защите климата на правозащитной основе, требуются открытые и основанные на широком участии учреждения и процессы. Франция разработала Гражданскую конвенцию по климату²⁴, которая представляет собой платформу для обсуждения климатических вопросов и национальной программы сокращения выбросов углекислого газа, а Великобритания создала в 2020 году климатическую ассамблею²⁵. Конструктивное участие является ключевым элементом множества решений Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и часто обсуждается в рамках деятельности по расширению прав и возможностей для борьбы с изменением климата, Платформы для местных общин и коренных народов и расширенной Лимской программы работы по гендерным вопросам и ее плана действий по обеспечению гендерного равенства²⁶.

18. Некоторые государства Латинской Америки, включая Аргентину, Бразилию, Колумбию, Мексику, Перу, Чили и Эквадор, использовали эти руководящие принципы для обеспечения участия многих заинтересованных сторон в разработке и реализации

¹⁸ A/HRC/39/28, п. 2.

¹⁹ A/75/982, п. 21.

²⁰ Материалы, предоставленные Европейским центром некоммерческого права (ЕЦНП).

²¹ См. <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

²² A/HRC/39/28, п. 2.

²³ См., например, Конституцию Кении (ст. 118 (1) (b)), Конституцию Марокко (ст. 14), Закон об участии граждан (Закон № 475, ст. 15) Никарагуа, Закон № 52/2003 Румынии, Правила процедуры Народной скупщины Сербии (ст. 83 и 84) и Закон № 400/2015 Словакии.

²⁴ См. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>.

²⁵ См. <https://www.climateassembly.uk/about/index.html>.

²⁶ См. <https://unfccc.int/topics/education-youth/the-big-picture/what-is-action-for-climate-empowerment>; <https://unfccc.int/LCIPP#eq-3>; и <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan>. См. также решение 3/CP.25 Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

своих национальных планов действий в области предпринимательства и прав человека²⁷.

В. Меры, направленные на расширение участия женщин и лиц, находящихся в уязвимом положении

19. В руководящих принципах государствам рекомендуется обеспечивать инклюзивность при осуществлении права на участие в ведении государственных дел²⁸. Важно устранить существующую дискриминацию и неравенство в рамках конструктивного участия и активно расширять права и возможности женщин, молодых людей и членов маргинализированных групп, которые часто недостаточно представлены в процессе принятия решений. Инклюзивный процесс, включающий представителей различных групп, имеет решающее значение для укрепления доверия и создания действительного участия²⁹.

20. Право женщин на участие в ведении государственных дел наравне с мужчинами является основополагающим для гендерного равенства и устойчивого развития, и государствам следует принимать конкретные меры для усиления представительства и равного участия женщин³⁰. В своих конституциях некоторые государства, такие как Гамбия, Демократическая Республика Конго и Нигер, закрепили права женщин на участие в общественной жизни. Армения и Италия приняли законы, требующие включения женщин в число кандидатов на выборах. В Ираке равное участие мужчин и женщин в ведении государственных дел предусмотрено законом; кроме того, в законодательные органы были избраны женщины из числа меньшинств. После того как Маврикий внес поправки в Закон о местном самоуправлении, доля женщин, представленных на уровне местных органов власти, значительно увеличилась. Правительство Мексики 13 апреля 2020 года приняло декрет, предусматривающий уголовную ответственность за гендерное насилие в отношении женщин в политике. Государственные органы и организации гражданского общества в Мексике сотрудничают также в целях расширения представительства и равноправного участия женщин в избирательных процессах, проводя курсы подготовки и принимая меры по предотвращению политического насилия в отношении женщин и реагированию на него³¹. Аналогичным образом Ирландия и Эквадор осуществляют национальные стратегии по поощрению прав женщин, в том числе посредством усилий по поощрению участия женщин в ведении государственных дел³².

21. Инвалиды по-прежнему сталкиваются со значительными препятствиями в осуществлении своего права на участие в ведении государственных дел. В руководящих принципах государствам рекомендуется принимать меры по обеспечению полной доступности всех аспектов избирательного процесса для лиц с инвалидностью³³. В Уганде Конституция требует, чтобы определенный процент мест в парламенте был зарезервирован для представителей с инвалидностью³⁴. В Тунисе, после внесения поправок в закон о выборах, участие инвалидов в качестве кандидатов на местных выборах было расширено, и 144 инвалида были избраны в местные органы власти³⁵. В Австрии, Италии, Нидерландах и Соединенном Королевстве были отменены ограничительные правовые и конституционные положения в отношении лиц с психосоциальными или интеллектуальными нарушениями, что позволило

²⁷ См. <https://empresasyderechoshumanos.org/pan-edh/>.

²⁸ A/HRC/39/28, п. 20.

²⁹ Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, (2018), p. 282.

³⁰ A/HRC/39/28, п. 31.

³¹ Материалы, предоставленные Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

³² Материалы, предоставленные Ирландией и Эквадором.

³³ A/HRC/39/28, п. 39. См. также резолюцию 76/154 Генеральной Ассамблеи, п. 23.

³⁴ Конституция Уганды (ст. 78).

³⁵ См. https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_tunisia_disability_assessment_arabic.pdf.

расширить их участие³⁶. Ряд государств упомянули о том, что предприняли некоторые позитивные шаги для смягчения проблем, с которыми сталкиваются инвалиды. Азербайджан, Армения, Маврикий, Словакия и Хорватия отметили меры по обеспечению осуществления права голоса для лиц с инвалидностью, включая обеспечение доступности избирательных материалов и избирательных участков. В Хорватии Комиссар по вопросам информации контролирует исполнение обязательств по Закону о доступности веб-сайтов и программных решений для мобильных устройств органов государственного сектора, уделяя особое внимание потребностям лиц с инвалидностью. Чехия приняла новый национальный план по продвижению равных возможностей для инвалидов на 2021–2025 годы, направленный на расширение участия инвалидов и их организаций в политической и общественной жизни. В Национальной повестке дня Эквадора для инвалидов на 2017–2021 годы установлены показатели и цели для государственных структур.

22. Следует разработать специальные меры для поощрения участия групп, которые исторически были исключены или чьи мнения и потребности должным образом не учитывались в процессах принятия решений³⁷, таких как коренные народы, лица африканского происхождения и из числа меньшинств. Государствам следует обеспечить активное и конструктивное участие и представительство лиц африканского происхождения, в том числе женщин африканского происхождения, и их организаций в деятельности государственных учреждений, а также в процессах принятия решений за счет надлежащих источников финансирования³⁸. К числу перспективных инициатив в этом отношении относится принятие в Соединенных Штатах Америки 20 января 2021 года Постановления правительства о продвижении расового равенства и поддержке федеральным правительством недостаточно охваченных услугами сообществ³⁹. Коста-Рика включила права коренных народов и лиц африканского происхождения в свою Национальную политику по созданию общества, свободного от расизма, расовой дискриминации и ксенофобии на 2014–2025 годы⁴⁰. В рамках своей Национальной стратегии интеграции кочевых ирландцев и рома Ирландия рекомендует поддерживать кочевых ирландцев и рома в участии в политических процессах на местном и национальном уровнях. В Европейском союзе организации рома активно участвовали в разработке рамочной программы Европейского союза по интеграции рома.

23. Повсюду в мире безгражданство в непропорционально большой степени затрагивает меньшинства⁴¹. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев отмечает, что лица без гражданства как неграждане обычно лишены возможности участвовать в ведении государственных дел в государствах, где они проживают. Юридическое признание лиц без гражданства и облегчение их доступа к гражданству приводит к их широкому участию в ведении государственных дел. Например, признание общины шона гражданами Кении после десятилетий безгражданства позволило им зарегистрироваться в качестве избирателей на всеобщих выборах в 2021 году. Другими положительными примерами участия

³⁶ Агентство Европейского союза по основным правам, “The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities” (2010), p. 18. См. также [A/76/147](#), п. 45.

³⁷ [A/HRC/39/28](#), п. 57.

³⁸ [A/HRC/47/53](#), п. 21.

³⁹ См. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/>.

⁴⁰ См. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26894second_voluntary_national_review_sdg_costa_rica.pdf, p. 41.

⁴¹ См. https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf.

общин без гражданства являются община горных тамиллов в Шри-Ланке и община, говорящая на урду, в Бангладеш⁴².

24. В Эквадоре и Ирландии имеются национальные планы действий в отношении прав человека лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов. Что касается Бразилии, то гражданское общество отметило, что, несмотря на вызывающий беспокойство высокий уровень насилия в отношении лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов, наблюдается рост их политического участия, с большим количеством кандидатов из числа лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов на выборах 2018 года⁴³.

25. Что же касается участия детей и молодежи, то Ирландия в рамках своей Национальной стратегии участия детей и молодежи в принятии решений стремилась обеспечить, чтобы дети и молодежь имели право голоса в принятии решений, влияющих на их жизнь. Вклад молодежи может быть обеспечен путем создания молодежных консультативных органов или сотрудничества с национальными молодежными советами, а также путем обращения к отдельным молодым людям как в сетевом, так и в обычном режиме⁴⁴. Некоторые государства создали молодежные советы на местном, национальном и региональном уровнях для сбора материалов, с помощью которых молодые люди осуществляют свой вклад в разработку законов и политики⁴⁵. Во время проведения местных выборов в Португалии в сентябре 2021 года Португальский комитет в поддержку ЮНИСЕФ способствовал организации национальных общественных консультаций с детьми по всей стране, в ходе которых детям было предложено принять участие в онлайн-опросе, с тем чтобы поделиться надеждами и опасениями в отношении своих общин. Результаты были представлены местным лидерам и обществу в целом, чтобы призвать к политической и социальной обязанности соблюдать права детей⁴⁶.

С. Меры, направленные на содействие участию и доступу к информации, в том числе с помощью информационно-коммуникационных технологий

26. Право на участие в ведении государственных дел неразрывно связано с полной реализацией права на доступ к информации⁴⁷. В руководящих принципах рекомендуется, чтобы государства гарантировали и обеспечивали осуществление права на доступ к информации⁴⁸. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года особое внимание уделяется обеспечению доступа общественности к информации. Одним из показателей достижения задачи 16.10 Целей в области устойчивого развития является число стран, в которых приняты и действуют конституционные, законодательные и/или политические гарантии доступа граждан к информации⁴⁹. По данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, 132 государства включили в свое законодательство гарантии доступа к информации⁵⁰.

⁴² Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, "Good practices paper: action 1 – resolving existing major situations of statelessness" (2015), pp. 9–12.

⁴³ Материалы, представленные институтом Facts and Norms.

⁴⁴ Организация Объединенных Наций, *World Youth Report: Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2018), p. 70. См. также [A/HRC/34/46](#), п. 41.

⁴⁵ См. Совет Европы, рекомендация Rec(2006)1 Комитета министров государствам-членам в отношении роли национальных молодежных советов в разработке молодежной политики. См. также <https://www.pacificyouthcouncil.org/>, <https://thecommonwealth.org/commonwealth-youth-council> и <http://nuestravozacolors.org/#cons-anchor>.

⁴⁶ Материалы, предоставленные организацией «Чайлд райтс коннект».

⁴⁷ [A/HRC/39/28](#), п. 15.

⁴⁸ Там же, п. 22.

⁴⁹ [A/HRC/44/49](#), п. 19.

⁵⁰ См. <https://www.unesco.org/en/communication-information>.

27. В соответствии с руководящими принципами запрос информации, представляющей общественный интерес, должен быть бесплатным или доступным по разумной стоимости, а процедуры должны обеспечивать справедливую и быструю обработку и включать механизмы независимого пересмотра в случае отказа⁵¹. В ряде стран созданы институты по продвижению права на доступ к информации, такие как Комиссар по вопросам информации в Хорватии и Комиссия по праву на доступ к информации в Марокко.

28. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) предоставляют новые инструменты для участия, расширяя пространство для гражданской активности, и обладают потенциалом для укрепления большей ответственности и подотчетности правительств⁵². Следует поощрять использование инновационных, экономически эффективных и практичных подходов, включая веб-трансляции, видеоконференции и другие онлайн-инструменты, для содействия более широкому и разнообразному участию субъектов гражданского общества на международном уровне⁵³. Это приобретает еще большую актуальность во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), когда роль ИКТ резко возросла, поскольку участие переместилось в сетевое пространство⁵⁴. Ряд государств признали важность ИКТ для расширения участия общественности. В Анголе, Кении, Мальдивских Островах и Чехии ИКТ используются при проведении правительственных совещаний и оказании услуг⁵⁵. В Италии были приняты законодательные инициативы, направленные на облегчение использования ИКТ при проведении референдумов. В Италии, Российской Федерации и Эквадоре ИКТ используются для обсуждений и голосования по законопроектам и инициативам. В Мальте, Финляндии и Эстонии также созданы онлайн-платформы или инструменты для содействия более широкому участию, запросам и обратной связи. Кроме того, в последнее время в Европейском союзе возросло число инновационных практик, основанных на участии. Объединенный исследовательский центр Европейской комиссии в 2021 году открыл Экспертно-консультационный центр по проблемам демократии участия и совещательной демократии, чтобы, в числе достижения прочих целей, улучшить обмен информацией и усилить вовлечение граждан⁵⁶. О проблемах, связанных с использованием ИКТ, см. раздел IV.C ниже.

29. Расширение доступности ИКТ в отдаленных районах и территориях может способствовать участию людей, проживающих в этих районах. В связи с этим Маврикий принял проекты по распространению действия ИКТ на отдаленные острова. Для проведения выборов 2019 года на Соломоновых Островах национальная избирательная комиссия заключила партнерство с занимающейся оптовой торговлей рисом частной компанией, которая согласилась распространять среди избирателей через свою общенациональную сеть листовки, прикрепленные к мешкам с рисом. Это оказалось эффективным средством охвата избирателей, разбросанных по многочисленным островам и имевших плохой доступ к Интернету и мобильным телефонам⁵⁷.

D. Меры, направленные на повышение уровня образования и осведомленности

30. Важно, чтобы государства расширяли возможности правообладателей, в том числе с помощью программ образования и повышения осведомленности, в целях

⁵¹ A/HRC/39/28, п. 22 b).

⁵² Там же, п. 10.

⁵³ Там же, п. 106.

⁵⁴ A/HRC/46/19, п. 19.

⁵⁵ Материалы, представленные Кенией и Чехией. См. также <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

⁵⁶ См. <https://cop-demos.jrc.ec.europa.eu/#mission>.

⁵⁷ См. https://eeas.europa.eu/delegations/fiji_en/58166/EU,%20Government%20of%20Australia%20and%20UNDP%20Support%20Voter%20Education%20in%20Solomon%20Islands.

эффективного осуществления их права на участие в ведении государственных дел⁵⁸. В предоставленных ими материалах некоторые государства упомянули о программах образования и подготовки, которые способствуют осуществлению права на участие в ведении государственных дел. Эквадор признает образование и политическую подготовку в качестве одного из основополагающих элементов для расширения прав и возможностей в целях участия. Хорватия сослалась на учебную деятельность своего Комиссара по вопросам информации и на кампанию по повышению осведомленности в отношении важности свободы информации. Словакия упомянула о создании и тестировании новой образовательной программы, направленной на укрепление знаний, навыков и подходов, необходимых для поощрения участия в государственном управлении.

31. Программы обучения основам гражданственности должны включать знания о правах человека, важности участия для общества, понимание избирательной и политической систем и различных возможностей для участия, включая имеющиеся законодательные, политические и институциональные рамки⁵⁹. Отдельные лица и группы лиц, подвергающиеся маргинализации или дискриминации, сталкиваются с особыми проблемами, такими как неграмотность, языковые и культурные барьеры, поэтому для них следует проводить различные виды целевой подготовки⁶⁰. В этом контексте Азербайджан и Маврикий провели подготовку по расширению участия женщин и молодежи, в том числе в выборах. Ирландия поощряет конкретные меры, такие как индивидуальное обучение, мероприятия по созданию сетей и наращиванию потенциала, мероприятия в сельских районах и мероприятия, направленные на поддержку участия женщин в местных советах. Словакия выпустила несколько изданий, посвященных участию общественности в формировании государственной политики, в числе которых особое внимание уделяется участию уязвимых групп. Организации гражданского общества подчеркнули, что участие в процессах принятия решений следует также поддерживать посредством направления инвестиций в образование⁶¹. Гражданское общество и молодежные организации часто обеспечивают воспитание гражданских качеств и возможности для развития жизненно важных профессиональных качеств, которые позволяют людям высказывать свое мнение и активно участвовать в жизни общества⁶².

Е. Меры, направленные на расширение участия в международных форумах

32. Право на участие в ведении государственных дел подразумевает также участие в разработке и реализации политики на международном и региональном уровнях⁶³. Участвующие в этом на наднациональном уровне часто доводят местные и национальные проблемы до сведения международного сообщества, соединяя, таким образом, международный и местный уровни⁶⁴. Следует разрешать и активно поощрять участие субъектов гражданского общества в заседаниях международных организаций, механизмов и других форумов на всех соответствующих этапах процесса принятия решений⁶⁵. Кроме того, следует поощрять консультации, диалог и развитие партнерских отношений с гражданским обществом на национальном, региональном и международном уровнях.

33. Партнерство и сотрудничество между государствами на региональном и международном уровнях по вопросам эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел имеет важное значение для выработки устойчивой

⁵⁸ A/HRC/39/28, п. 24.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ Материалы, предоставленные Уполномоченным по делам детей и молодежи Шотландии и Европейским молодежным форумом.

⁶² Материалы, предоставленные Европейским молодежным форумом.

⁶³ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), п. 5.

⁶⁴ A/HRC/39/28, п. 97.

⁶⁵ Там же, п. 100.

политики. В Азербайджане гражданское общество участвовало в разработке плана действий на 2018–2021 годы между Азербайджаном и Советом Европы. Ирак сотрудничал с Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом в реализации права на участие в ведении государственных дел, особенно в условиях выборов. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности внесло свой вклад в укрепление потенциала гражданского общества для участия в осуществлении Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции путем создания региональных платформ многостороннего партнерства, на которых представители правительств совместно с гражданским обществом работают над принятием региональных рекомендаций.

34. Весьма важно обеспечивать участие в международных форумах отдельных лиц или групп, которые подвергаются маргинализации или дискриминации. В принятом в Чехии новом национальном плане содействия обеспечению равных возможностей для лиц с инвалидностью предусматривается финансовая поддержка мероприятий на национальном и международном уровнях. Что же касается участия коренных народов в заседаниях Организации Объединенных Наций, то временному комитету представителей коренных народов было поручено создать координационный орган для расширения участия коренных народов в таких заседаниях⁶⁶. В июне 2021 года главы структур Организации Объединенных Наций, работающих в поддержку призыва Генерального секретаря к действиям в области прав человека⁶⁷, выразили свою совместную приверженность делу поощрения прав детей, молодежи и будущих поколений на здоровую окружающую среду и их конструктивное участие в принятии решений на всех уровнях в связи с действиями в области климата и климатической справедливости⁶⁸.

35. Основные международные институты должны сыграть уникальную роль в мобилизации различных субъектов и предоставлении возможностей высказаться тем, кто маргинализован⁶⁹. Организация Объединенных Наций приложила значительные усилия по обеспечению конструктивного участия субъектов гражданского общества путем укрепления партнерских отношений, и эти усилия продолжают и становятся все более настойчивыми. Помимо конструктивного участия, Организации Объединенных Наций для достижения своих целей также необходимы защита субъектов гражданского общества и содействие развитию возможностей для его деятельности⁷⁰. Это четко сформулировано в директивной записке Организации Объединенных Наций о защите и содействии развитию возможностей для деятельности гражданского общества, выпущенной в сентябре 2020 года, где изложены основные шаги, которые структурам Организации Объединенных Наций следует предпринять индивидуально или совместно для укрепления взаимодействия в отношении деятельности гражданского общества⁷¹.

36. Организация Объединенных Наций постоянно подчеркивает важность создания благоприятных условий, свободных от репрессий или запугивания, для конструктивного участия на международном и региональном уровнях. Помощник Генерального секретаря по правам человека с 2016 года возглавляет в Организации Объединенных Наций общеорганизационные усилия по борьбе с запугиванием и репрессиями в отношении тех, кто сотрудничает с Организацией. В свой доклад о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций Генеральный секретарь

⁶⁶ A/75/255, п. 40.

⁶⁷ См.

https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

⁶⁸ См. <https://www.sparkblue.org/system/files/2021-06/210615%20STEP%20UP%20-%20Joint%20Commitment%20by%20Heads%20of%20UN%20Entities.pdf>.

⁶⁹ A/75/982, п. 105.

⁷⁰ См.

https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf. См. также

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf, п. 5.

⁷¹ См. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf.

включил конкретные случаи и анализ национальных и глобальных тенденций, а также изложил передовой опыт, касающийся рассмотрения существующих дел и предотвращения актов запугивания и репрессий⁷². Передовой опыт охватывает законодательную базу для доступа к международным органам, а также финансовую поддержку и дипломатическое вмешательство для лиц, входящих в группу риска⁷³. В связи с этим Совет по правам человека приветствовал выявленные Генеральным секретарем позитивные изменения и передовую практику, в том числе разработку процедур или руководящих принципов для предотвращения и пресечения актов запугивания или репрессий в отношении тех, кто участвует в форумах и процессах Организации Объединенных Наций, а также оказание поддержки соответствующим отдельным лицам и группам⁷⁴. Некоторые государства — члены Совета, такие как Австралия, Ангола, Аргентина, Дания, Исландия, Мексика, Соединенное Королевство и Уругвай⁷⁵, взяли на себя обязательство решительно противостоять репрессиям, укреплять защиту гражданского общества и способствовать его участию в работе Совета.

37. Договорные органы Организации Объединенных Наций предлагают гражданскому обществу несколько возможностей для участия в их работе, как в сетевом, так и в обычном режиме. Комитет против пыток, например, разрешает организациям гражданского общества, представившим письменную информацию, участвовать в публичных брифингах и неформальных обеденных встречах. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин позволяют организациям гражданского общества взаимодействовать с ними посредством предварительно записанных видеообращений, телеконференций или видеоконференций, а Комитет по ликвидации расовой дискриминации проводит регулярные тематические обсуждения, в ходе которых государства и межправительственные и неправительственные организации могут выражать свои мнения на открытом пленарном заседании. Наконец, Комитет по правам ребенка приветствует участие детей в дни проведения общих обсуждений, в представленных государствами-участниками докладах о выполнении Конвенции о правах ребенка и Факультативных протоколов к ней и в разработке замечаний общего порядка Комитета.

IV. Проблемы

38. Несмотря на множество положительных примеров реализации руководящих принципов и позитивных мер, принятых в целях расширения участия, были выявлены многочисленные нерешенные проблемы в области участия. Эти проблемы были связаны с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19) и другими кризисными ситуациями, с препятствиями в доступе к информации и другим условиям, способствующим созданию благоприятной среды для участия, с препятствиями, связанными с дискриминацией и отчуждением, а также с отсутствием ресурсов, инфраструктуры, потенциала и политической воли.

⁷² Ibid., p. 10.

⁷³ A/HRC/48/28, п. 17.

⁷⁴ Резолюция 48/17 Совета по правам человека.

⁷⁵ Добровольные обязательства и обещания в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи: Ангола (см. A/72/79, приложение, п. 10 b)); Аргентина (см. A/73/387, приложение, п. 34); Австралия (см. A/72/212, приложение, п. 15); Дания (см. A/73/130, приложение, п. 8); Исландия (см. A/72/923, приложение, п. 18); Мексика (см. A/75/231, приложение, п. 37); Соединенное Королевство (см. A/71/572, приложение, п. 14); и Уругвай (см. A/73/318, приложение, п. 4).

A. Ограничения, налагаемые в рамках реагирования на пандемию COVID-19

39. Исключительные обстоятельства, вызванные пандемией COVID-19, и меры, принятые для борьбы с ней, были отмечены в полученных материалах в числе основных препятствий для участия общественности. Ситуация, сложившаяся в результате пандемии COVID-19, потребовала от многих государств принятия чрезвычайных мер для защиты здоровья и благополучия своего населения. В результате были наложены ограничения на такие права, как право на свободу передвижения, свободу выражения мнений и свободу мирных собраний и ассоциации, которые должны быть гарантированы для осуществления права на участие в ведении государственных дел. Часто введенные ограничения не отвечали требованиям необходимости и пропорциональности, оказывали негативное воздействие на осуществление права на участие в ведении государственных дел, сужали возможности для деятельности гражданского общества и оказывали дополнительное воздействие, связанное с гендерной принадлежностью, особенно на женщин и девочек⁷⁶. Некоторые из принятых мер еще больше укоренили и ранее существовавшую дискриминацию и неравенство и были направлены на усиление контроля и на подавление оппозиционных деятелей и инакомыслящих, а не на обеспечение здоровья населения⁷⁷. Особенно часто принимались меры по контролю над потоком информации и подавлению свободы слова, в том числе свободы СМИ, на фоне сужения возможностей для деятельности гражданского общества⁷⁸.

40. Многие представители гражданского общества, включая правозащитников, несоразмерно пострадали и стали объектами произвола в результате ограничительных мер, введенных в рамках реагирования на пандемию COVID-19. С начала пандемии угрозы в адрес правозащитников и нападения на них продолжались, а в некоторых частях мира даже усилились⁷⁹. С организациями гражданского общества и с общественностью в широком смысле часто не проводились консультации в процессе разработки, реализации или пересмотра принятых чрезвычайных мер либо принимаемых впоследствии законов, направленных на прекращение распространения COVID-19, в том числе ограничивающих права и свободы человека⁸⁰. Женщины, в частности, были лишены возможности участия, о чем свидетельствует низкая доля женщин — участниц правительственных целевых групп COVID-19, которая на момент подготовки доклада во всем мире составляет лишь 24 процента⁸¹.

41. Помимо того, что гражданское общество столкнулось с ограничительными чрезвычайными мерами, оно также испытывало трудности с участием в ведении государственных дел во время пандемии COVID-19 по другим причинам, включая проблемы со здоровьем. Экономический спад сказался на получении финансовой поддержки, оказываемой донорами. Часто время, отведенное на консультации с общественностью, сокращается, либо совещания временно откладываются. В то же время диалог между властями и народом как никогда важен для того, чтобы направлять действия правительства и поддерживать сплоченность общества во время кризиса здравоохранения⁸².

⁷⁶ A/HRC/46/19, пп. 19–22 и 39–42.

⁷⁷ A/HRC/44/50, п. 50.

⁷⁸ См. <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>. См. также A/HRC/49/40 и A/HRC/49/38.

⁷⁹ См. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Human-Rights-Defenders-COVID19.aspx>.

⁸⁰ A/75/163, п. 85. См. также ЕЦНП, “Public participation in crisis response” (2021), p. 7.

⁸¹ См. <https://data.undp.org/gendertracker/>.

⁸² Материалы, предоставленные ЕЦНП и фондом «Дом прав человека» в Загребе.

В. Препятствия для реализации права на участие в ведении государственных дел во время других кризисных ситуаций

42. Недавние гуманитарные кризисы и конфликты во многих регионах привели к возникновению новых проблем в реализации права на участие в ведении государственных дел, как оно изложено в руководящих принципах. Эти кризисы в некоторых случаях приводили к краху государственных институтов и экономики и почти неизменно приводили к возникновению проблем в области прав человека или усугубляли их, в том числе подрывая право на участие в ведении государственных дел. Женщины и молодые люди, занимающиеся вопросами миростроительства, и правозащитники, включая защитников прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов, подвергаются насилию и нападениям, в том числе в странах, затронутых конфликтами⁸³. Эти события еще раз подчеркивают настоятельную необходимость сосредоточиться на принципах недискриминации, участия, расширения прав и возможностей и привлечения к ответственности⁸⁴.

43. Принятие решений на широкой основе имеет основополагающее значение для поддержания мира на всех уровнях. Хотя усилия по поддержанию мира неизбежно связаны с признанием важности обеспечения национальной ответственности и лидерства, ответственности государства недостаточно: необходимо взрастить экосистему стратегических и инклюзивных партнерств во всем обществе, обращая особое внимание на женщин, молодежь и местные общины, с тем чтобы обеспечить учет потребностей всех слоев общества⁸⁵. Содействие участию женщин и возглавляемых ими организаций во всех аспектах сохранения мира и безопасности имеет решающее значение для эффективности, в том числе мирных процессов, где, как это было продемонстрировано, оно оказывает непосредственное воздействие на устойчивый характер достигнутых соглашений⁸⁶.

44. В 2020 году женщины составляли лишь 23 процента из числа делегатов от сторон конфликтов в мирных процессах, в которых Организация Объединенных Наций осуществляла самостоятельное или совместное руководство⁸⁷. В 2021 году Генеральный секретарь призвал государства-члены принять меры, включая временные специальные меры, например квоты, в целях расширения равного участия женщин в мирных процессах⁸⁸. Несмотря на прогресс, достигнутый в деле вовлечения молодежи в общественную жизнь, конструктивное участие молодежи в поддержании мира и безопасности по-прежнему является сложной задачей⁸⁹. Необходимо признать вклад молодых людей в обеспечение инклюзивности и устойчивости усилий по построению и поддержанию мира⁹⁰. Поскольку молодые женщины часто вносят активный вклад в обеспечение мира в своих общинах, направление целевых инвестиций в участие молодых женщин в работе по миростроительству, в частности в поддержание их руководящей роли, и внимательное отношение к ним являются важными шагами на пути к обеспечению мира и безопасности⁹¹. Инвалиды, как правило, в непропорционально большей степени страдают от вооруженных конфликтов⁹². Они в значительной степени не задействованы в важнейшем процессе миростроительства в постконфликтных ситуациях и имеют право на полноценное участие⁹³.

⁸³ S/2021/827, пп. 47–50.

⁸⁴ См. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27937&LangID=E>.

⁸⁵ “United Nations community engagement guidelines on peacebuilding and sustaining peace” (2020), p. 5.

⁸⁶ United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, p. xix.

⁸⁷ S/2021/827, п. 21.

⁸⁸ Там же, п. 22.

⁸⁹ S/2020/167, п. 14.

⁹⁰ Graeme Simpson, *The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security* (United Nations Population Fund and the Peacebuilding Support Office of the Secretariat, 2018), p. ii.

⁹¹ Ibid., p. 96.

⁹² A/76/146, п. 47.

⁹³ Там же, п. 101.

С. Барьеры для доступа к информации и другим условиям, способствующим созданию благоприятной среды для участия

45. В последние годы подавление мирных протестов, произвольные аресты и содержание под стражей участников акций протеста способствовали созданию атмосферы страха и значительно затруднили реализацию руководящих принципов и участие общественности в целом⁹⁴. Распространялись репрессивные законы и усиливались ограничения на свободу выражения мнений, участия, собраний и ассоциаций⁹⁵. Стратегические судебные иски против участия общественности, особая форма преследования, используемая против журналистов и других лиц, занимающихся защитой общественных интересов, часто в сочетании с угрозами физической безопасности, по-прежнему являются серьезной проблемой в некоторых государствах⁹⁶.

46. Одним из основных препятствий на пути реализации руководящих принципов было отсутствие доступа к информации на всех уровнях процессов принятия решений, включая информацию о содержании решения или о процессе участия. Даже когда законы и политика в отношении доступа к информации и участия приняты, организации гражданского общества сообщали о том, что участие и консультации используются правительствами лишь как простая формальность и что их вклад и предоставленные материалы очень редко учитываются при принятии решений⁹⁷. Участие гражданского общества на этапе реализации решений также было весьма редким, что, по-видимому, отражает мнение о том, что участие прекращается с принятием решения⁹⁸.

47. Еще одну проблему представляло собой отсутствие транспарентности⁹⁹. Там, где неэффективное или ненадлежащее оказание услуг совмещается с коррупцией, определенные группы населения в обществе превращаются в изгоев, особенно те, которые уже маргинализированы, и вспыхивают гражданские волнения, протесты и даже открытое насилие¹⁰⁰. Коррупция признана препятствием на пути реализации прав человека и потенциальной причиной нарушений прав человека и злоупотреблений ими¹⁰¹. Кроме того, исследования показывают, что по мере распространения коррупции люди постепенно теряют доверие к политическому процессу, который больше не воспринимается ими как общедоступный, и в конечном итоге могут отказываться от участия в нем¹⁰². Чтобы защитить возможности для деятельности гражданского общества, группы гражданского общества и СМИ должны работать в условиях, способствующих привлечению правительств к ответственности¹⁰³.

48. Основной проблемой, выявленной в связи с использованием ИКТ, был цифровой разрыв, в том числе в отношении гендерных аспектов¹⁰⁴, сельских районов¹⁰⁵.

⁹⁴ A/HRC/44/50.

⁹⁵ См.

https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Rights_English.pdf, p. 8.

⁹⁶ A/76/285, п. 16, и Европейская комиссия, 2021 *Rule of Law Report* (COM(2021) 700 final).

⁹⁷ Материалы, предоставленные ЕЦНП и фондом «Дом прав человека» в Загребе.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ Материалы, предоставленные ЕЦНП, Белорусским Хельсинкским комитетом и Европейским молодежным форумом.

¹⁰⁰ United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, p. 158.

¹⁰¹ A/HRC/44/27.

¹⁰² Milan Školník, "Corruption and political participation: a review", *Social Studies*, vol. 17, No. 1 (2020), pp. 89–105; и Doron Navot and Itai Beeri, "Conceptualization of political corruption, perceptions of corruption and political participation in democracies", *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, vol. 15, No. 2 (2017).

¹⁰³ Организация «Трансперенси интернешнл», *Corruption Perceptions Index 2020* (Berlin, 2021), p. 5.

¹⁰⁴ См. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/the-gender-digital-divide/>.

¹⁰⁵ См. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/internet-use-in-urban-and-rural-areas/>.

и лиц, пребывающих в маргинализованном положении¹⁰⁶. Еще одной проблемой для участия общественности при использовании ИКТ было сокращенное время и пространство для интерактивных обсуждений и комментариев. В некоторых случаях отмечено, что тенденция к проведению консультаций в режиме онлайн привела к снижению участия некоторых групп и сообществ. Например, она снизила способность коренных народов к участию в жизни общества, что часто объясняется более низким уровнем доступа к Интернету в общинах коренных народов¹⁰⁷. Тем не менее организации гражданского общества признали положительный потенциал, который могут иметь ИКТ и онлайн-консультации в случае решения этих проблем. В связи с этим они подчеркнули важность мероприятий по наращиванию потенциала и обсуждений вопросов о том, как сделать ИКТ и онлайн-консультации доступными для всех.

D. Барьеры, связанные с дискриминацией и отчуждением

49. Дискриминация и отчуждение, в том числе дискриминация по признаку пола, гендерной идентичности, расы, языка, религии, этнического происхождения, национальности и инвалидности, являются основными проблемами при реализации руководящих принципов. Многочисленные и перекрестные формы дискриминации оказывают особенно разрушительное воздействие на право участвовать в ведении государственных дел. В настоящем докладе взяты за основу проблемы, связанные с дискриминацией и отчуждением, описанные в предыдущих докладах УВКПЧ¹⁰⁸.

50. В различных регионах зафиксированы общие способы нападок на добропорядочность и репутацию женщин-правозащитников, включая запугивание и психологическое преследование, клевету и организацию клеветнических кампаний. Например, женщины-правозащитники подвергались женоненавистническим комментариям, направленным на их «нравственность», сексуальность, телосложение, гендерную идентичность и репродуктивный или семейный статус¹⁰⁹.

51. Отдельных лиц, пребывающих в маргинальном положении, часто исключают из консультаций по вопросам государственной политики, в том числе из рассмотрения решений, которые затрагивают их интересы¹¹⁰. С детьми, молодежью и пожилыми людьми часто не консультируются из-за дискриминационной практики и стереотипов, связанных с их возрастом. Молодежь требует возможности конструктивного участия в политической жизни; исключение из политической деятельности рассматривается как основа всех других форм исключения¹¹¹. Несмотря на численность молодого населения мира, молодые люди непропорционально мало представлены в официальных политических структурах, а молодые женщины — еще меньше¹¹². Неграждане, включая мигрантов, беженцев и лиц без гражданства, редко имеют право выражать свое мнение по ведению государственных и политических дел в стране их проживания¹¹³.

52. Определяющим фактором жизни лиц африканского происхождения во многих государствах является крайняя социально-экономическая и политическая маргинализация¹¹⁴. Это обстоятельство усугубляется недостаточно значимым участием и представительством лиц африканского происхождения в процессах принятия решений и в общественной жизни¹¹⁵. Женщины африканского

¹⁰⁶ Материалы, предоставленные Кенией, Амманским исследовательским центром по правам человека и ЕЦНП.

¹⁰⁷ A/HRC/46/72, п. 77.

¹⁰⁸ См., например, A/HRC/30/26, пп. 23–35.

¹⁰⁹ См. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Supporting_WHRDs_UN_System.pdf.

¹¹⁰ Материалы, предоставленные ассоциацией «Маат за мир, развитие и права человека» и институтом Facts and Norms.

¹¹¹ Graeme Simpson, *The Missing Peace*, p. xii.

¹¹² Ibid., p. 66.

¹¹³ A/HRC/30/26, п. 32.

¹¹⁴ A/HRC/47/53, п. 11.

¹¹⁵ Там же, п. 13.

происхождения попадают под двойной удар перекрестного воздействия и неравенства и поэтому сталкиваются с многочисленными формами дискриминации, обусловленными их расовым или этническим происхождением в сочетании с дискриминацией по признаку пола и порочными гендерными стереотипами¹¹⁶.

53. Дискриминация, стереотипы и социальное отторжение, ограничительная правовая база и нехватка финансирования, поддержки или вовлеченности со стороны государственных учреждений и частных структур, а также отсутствие образцов для подражания по-прежнему создают проблемы для участия лиц с инвалидностью¹¹⁷. Эти барьеры являются еще более непреодолимыми для женщин с инвалидностью, уровень представительства которых на руководящих политических должностях остается крайне низким¹¹⁸.

54. Недавно в различных странах были приняты законы, ограничивающие возможности для деятельности гражданского общества. Во многих местах субъекты гражданского общества, в том числе правозащитники, сталкиваются с многочисленными проблемами — от социального отторжения и судебных преследований до сложных и забюрократизированных административных процедур регистрации их организаций, включая произвольный отказ в финансировании и оказании финансовых услуг.

55. Несмотря на неоднократные призывы Организации Объединенных Наций и рекомендации, содержащиеся в руководящих принципах, правозащитники по-прежнему сталкиваются с запугиванием и репрессиями за участие в ведении государственных дел как на национальном, так и на международном уровнях, в том числе за сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами в области прав человека. Основные проблемы, документально зафиксированные на уровне Организации Объединенных Наций, включают использование ограничительных законов и процедур, попытки со стороны представителей государств заблокировать или отложить аккредитацию определенных представителей гражданского общества, в том числе для получения консультативного статуса, а также слежку в сетевом и обычном режиме и травлю тех, кто участвует в форумах и процессах Организации Объединенных Наций¹¹⁹. Особенно от этого страдают женщины-правозащитники, молодежные активисты и те, кто отстаивает права коренных народов и меньшинств.

Е. Отсутствие ресурсов, потенциала и политической воли

56. Нехватка финансовых и людских ресурсов, а также необходимых специалистов создали дополнительные препятствия для эффективного применения руководящих принципов. В связи с этим необходимо повысить квалификацию государственных чиновников и уровень осведомленности широкой общественности в отношении права на участие в ведении государственных дел и его практического применения. Отсутствие инфраструктуры, технологий, инструментов и возможностей подключения¹²⁰ представляют собой дополнительные трудности в реализации руководящих принципов, особенно для людей, живущих в сельских или отдаленных районах.

57. Многие государства столкнулись с проблемами в реализации этих руководящих принципов, поскольку они не были готовы к эффективной организации участия в режиме онлайн во время пандемии COVID-19. В некоторых государствах необходимые ИКТ и структуры отсутствовали или были недоступны в сельской местности, на удаленных от материка островах или в других отдаленных районах. Социальные, финансовые и технологические барьеры, ограничивающие

¹¹⁶ Там же, п. 14.

¹¹⁷ [A/76/147](#), п. 64.

¹¹⁸ Там же, п. 22.

¹¹⁹ [A/HRC/48/28](#), п. 28.

¹²⁰ Материалы, предоставленные Маврикием и Эквадором, а также Уполномоченным по делам детей и молодежи Шотландии и институтом Facts and Norms.

общественный доступ к Интернету и, таким образом, приводящие к цифровому разрыву, были дополнительно освещены в контексте пандемии COVID-19¹²¹. Гражданское общество также указало на необходимость обеспечения свободы СМИ, в том числе в Интернете¹²². Журналисты и СМИ должны иметь возможность освещать пандемию, в том числе критически, без страха и цензуры, оценивать принимаемые правительством меры реагирования¹²³.

58. Наконец, отсутствие политической воли либо стратегии, преднамеренно ориентированные на монополизацию принятия решений властью имущими, представляют собой главные проблемы, препятствующие реализации прав на участие и осуществлению руководящих принципов¹²⁴. Даже там, где имеются необходимые законы и структуры, участие часто носит фиктивный характер. Применение соответствующих законов и политики идет медленно или вообще не осуществляется из-за отсутствия обязательств со стороны государственных органов. Участие гражданского общества часто не разрешено либо это разрешение носит чисто формальный характер, при этом ценность такого участия не учитывается или сводится к минимуму. Убежденность в том, что участие общественности придаст процессам длительный и громоздкий характер, также отбивает у властей охоту привлекать к участию гражданское общество. Кроме того, страх организаторов потерять контроль над конечным результатом процесса принятия решений является смежным препятствием для полной реализации права на участие в ведении государственных дел.

V. Выводы и рекомендации

59. Участие является вспомогательным правом, которое обеспечивает путь к реализации всех прав человека. УВКПЧ приветствует усилия по обеспечению юридического признания права на участие в ведении государственных дел и смежных прав, поскольку эти усилия имеют основополагающее значение для эффективного осуществления руководящих принципов. Однако одного лишь формального юридического признания права на участие в ведении государственных дел недостаточно для того, чтобы люди могли осуществлять это право и пользоваться им. Государства должны выполнять свои юридические обязательства и политические обязательства на практике. В процессах принятия решений, влияющих на жизнь людей, следует руководствоваться международным правом в области прав человека и обеспечивать транспарентность, доступ к информации и участие на местном, национальном и международном уровнях¹²⁵.

60. Наличие политической воли по-прежнему является наиболее важным фактором в создании благоприятной среды, способствующей участию, что имеет решающее значение для эффективной реализации руководящих принципов. Политическая воля должна сопровождаться открытостью, вовлеченностью, транспарентностью и подотчетностью государственных органов. Кроме того, власти должны признавать законную и жизненно важную роль гражданского общества и демонстрировать уверенность во внесении гражданским обществом позитивного вклада в процесс принятия государственных решений. Следует принимать меры по обеспечению того, чтобы люди, пребывающие в уязвимом и маргинализованном положении, могли эффективно участвовать, и чтобы

¹²¹ См. https://unctad.org/system/files/official-document/dtinf2020d1_en.pdf; и <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/covid-19-has-intensified-the-digital-divide/>.

¹²² Материалы, предоставленные Белорусским Хельсинкским комитетом и фондом «Дом прав человека» в Загребе.

¹²³ См. https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf.

¹²⁴ A/HRC/30/26, п. 16, и материалы, предоставленные ЕЦНП и Европейским молодежным форумом.

¹²⁵ См. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf, п. 5.

участие было действительно инклюзивным и разнообразным и охватывало все слои общества.

61. Гендерный разрыв в деле участия в ведении государственных дел остается очень значительным. Необходимо принять конкретные меры для обеспечения эффективного участия женщин и девочек. Участие может быть расширено благодаря доступу к образованию, расширению экономических возможностей и устранению дискриминационных законов и практики.

62. Отрадно видеть множество примеров передовой практики в осуществлении руководящих принципов, но при этом также вызывает тревогу то, что препятствия и проблемы для участия остаются и, возможно, усилились с момента принятия руководящих принципов. Эффективное участие невозможно без создания благоприятных условий для деятельности гражданского общества, включая правозащитников, как в сетевом, так и в обычном режиме, а также на национальном, региональном и международном уровнях.

63. Верховный комиссар подчеркивает важность выполнения рекомендаций, включенных в руководящие принципы. Кроме того, Верховный комиссар рекомендует государствам:

а) обеспечить, чтобы любые меры, связанные с пандемией COVID-19, не ограничивали необоснованно право на участие в ведении государственных дел или смежные права, такие как право на свободу выражения мнения, включая право на доступ к информации, на свободу мирных собраний и ассоциаций, на равенство и недискриминацию, и на образование. С этой целью государствам следует пересмотреть меры, связанные с пандемией, на предмет их совместимости с международным правом в области прав человека и отменить меры, которые больше не являются необходимыми либо соразмерными ситуации;

б) сотрудничать с национальными правозащитными учреждениями, гражданским обществом и другими соответствующими заинтересованными сторонами в осуществлении руководящих принципов, в том числе путем устранения препятствий для участия и следования примерам передовой практики, а также оценивать достижения в осуществлении права на участие в ведении государственных дел;

в) сотрудничать на международном и региональном уровнях в целях обеспечения систематической защиты и обсуждения права на участие в ведении государственных дел на международных форумах, например путем последовательного включения информации о реализации этого права в свои доклады договорным органам Организации Объединенных Наций и Рабочей группе по универсальному периодическому обзору, а также в контексте своих добровольных национальных обзоров по реализации целей в области устойчивого развития;

г) поддерживать и поощрять деятельность в области образования, профессиональной подготовки и наращивания потенциала для более эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел и выделять ресурсы, необходимые для проведения этой работы. При необходимости государствам, национальным правозащитным учреждениям и другим заинтересованным сторонам рекомендуется обращаться в УВКПЧ за технической помощью и укреплением потенциала в использовании руководящих принципов;

е) обеспечить, чтобы субъекты гражданского общества, включая правозащитников, имели доступ к информации, могли пользоваться каналами общения и располагали беспрепятственным доступом к региональным и международным органам, включая Организацию Объединенных Наций, ее представителей и механизмы в области защиты прав человека, не опасаясь запугивания или репрессий;

f) направлять инвестиции в поддержку разнообразия участия, уделяя особое внимание недопредставленным слоям гражданского общества, включая женщин, детей, молодежь, пожилых людей, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов, инвалидов, лиц, относящихся к этническим, религиозным, национальным, языковым и расовым меньшинствам, коренных народов, мигрантов и беженцев, с тем чтобы обеспечить их конструктивное вовлечение, в том числе с помощью новых технологий;

g) обеспечить инклюзивное и конструктивное участие женщин в стратегиях и мероприятиях, в том числе в области миростроительства и переходной политики в условиях конфликта. Такое участие можно было бы обеспечить путем применения временных специальных мер, например введения квот, для повышения равного участия женщин в процессах миротворчества, разработки политики и других процессах принятия решений;

h) предпринять конкретные шаги в целях обеспечения конструктивного участия молодежи в поддержании мира и безопасности, в том числе путем разработки специальных местных, национальных и региональных дорожных карт по вопросам молодежи и мира и безопасности, путем расширения конструктивного участия молодых женщин и мужчин в мирных процессах и в ходе переговоров по мирным соглашениям, а также путем увеличения финансирования на реализацию повестки дня по вопросам молодежи и мира и безопасности, включая доступное финансирование организаций, возглавляемых молодыми людьми и ориентированных на молодежь;

i) оказать поддержку в разработке глобального хранилища законов и политики в области участия, принятых на национальном, субнациональном и местном уровнях, а также в сборе и систематизации передового опыта в области участия, включая подробные данные и данные с учетом гендерной проблематики. Государствам следует обеспечить такую инициативу необходимой информацией и ресурсами для ее эффективного функционирования и устойчивости.

64. Верховный комиссар рекомендует международным и региональным структурам в ходе осуществления ими всей их деятельности и процессов обеспечивать эффективное участие гражданского общества, включая правозащитников, согласно международным нормам и стандартам в области недискриминации, права на свободу мнений и их выражения, ассоциаций и мирных собраний и на участие в ведении государственных дел.