



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 June 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать седьмая 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**

Факторы, препятствующие равному участию в политической жизни, и меры по преодолению этих препятствий

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

Резюме

В настоящем исследовании рассматриваются нормы прав человека, касающиеся участия в политической и общественной жизни. Дискриминация в отношении женщин, коренных народов, меньшинств, инвалидов, правозащитников и других маргинализованных групп населения может препятствовать полному, эффективному и равному осуществлению прав на участие в политической и общественной жизни. В исследовании называются некоторые из основных препятствий на пути к обеспечению равного участия и выносятся рекомендации в отношении возможных мер для их преодоления.

* Сноски к настоящему докладу распространяются в том виде, в каком они были получены, и только на языке представления.

GE.14-06954 (R) 020914 020914



* 1 4 0 6 9 5 4 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	3
II. Сфера применения прав на участие в политической и общественной жизни	6–30	4
A. Избирательные права: право голосовать и быть избранным	9–16	4
B. Участие в ведении государственных дел	17–21	6
C. Права человека, связанные с участием: свобода собраний, ассоциации и выражения мнений и права на информацию и образование	22–30	8
III. Ограничения прав на участие в политической жизни	31–40	10
A. Необоснованные и дискриминационные ограничения прав на участие в политической жизни	32–33	10
B. Неграждане и участие в политической жизни	34–40	11
IV. Равенство в осуществлении прав на участие	41–87	12
A. Женщины и равное участие в политической жизни	47–59	14
B. Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость и равное участие в политической жизни	60–62	16
C. Коренные народы и равное участие в политической жизни	63–69	17
D. Меньшинства и равное участие в политической жизни	70–76	18
E. Инвалиды и равное участие в политической жизни	77–82	20
F. Организации гражданского общества, правозащитники и равное участие в политической жизни	83–87	21
V. Выводы и рекомендации	88–101	22

I. Введение

1. В пункте шесть своей резолюции 24/8 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара по правам человека подготовить исследование факторов, препятствующих равному участию в политической жизни, и мер по преодолению этих препятствий. В резолюции содержится просьба учитывать в исследовании работу специальных процедур, договорных органов и других соответствующих международных правозащитных механизмов.

2. Права на участие в политической и общественной жизни играют решающую роль в поощрении демократического правления, верховенства права, социальной интеграции и экономического развития и в целом в продвижении всех прав человека. Право на прямое и косвенное участие в политической и общественной жизни важно с точки зрения расширения прав и возможностей отдельных лиц и групп и является одним из основных элементов правозащитных подходов, направленных на искоренение маргинализации и дискриминации. Права на участие неразрывно связаны с другими правами человека, такими как права на мирные собрания и ассоциацию, свободу выражения мнения и убеждений и права на образование и информацию.

3. Препятствия для равного участия в политической и общественной жизни встречаются во многих контекстах. К числу таких препятствий могут относиться прямая и косвенная дискриминация по признаку расы, цвета кожи, происхождения, пола, языка, религиозных, политических или других убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, рождения, инвалидности, национальной принадлежности или в силу иного статуса. Даже при отсутствии формальной дискриминации в контексте участия в политической или общественной жизни эффективному осуществлению прав на участие в политической жизни может помешать неравенство в доступе к другим правам человека.

4. Международные правозащитные механизмы отмечали, что женщины, коренные народы, меньшинства, инвалиды, правозащитники, неграждане и другие маргинализованные или изолированные лица и группы лиц зачастую не имеют возможности полноценно участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими. Такие неравные условия еще больше усугубляются при наличии множественных или пересекающихся признаков дискриминации¹.

5. Настоящее исследование начинается с обзорной главы, посвященной сфере применения прав на участие в международном праве. Затем в нем будут рассмотрены ограничения прав на участие в политической и общественной жизни и дискриминация в качестве основных препятствий для равного участия. В заключительном разделе исследования предлагается ряд мер, которые можно принять для преодоления выявленных препятствий для равного участия в политической и общественной жизни.

¹ See, for example, [A/HRC/13/23](#), para. 56; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28 (2010), para. 18; and Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25 (2000).

II. Сфера применения прав на участие в политической и общественной жизни

6. Право на участие в политической и общественной жизни на основе равенства является одной из важнейших составляющих концепции инклюзивной демократии². Эффективное участие всех лиц и групп в политической и общественной жизни лежит в основе осуществления прав человека и является центральным элементом правозащитных стратегий, направленных на искоренение дискриминации и неравенства (A/HRC/13/23, пункт 28).

7. В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в принятом Комитетом по правам человека толковательном замечании общего порядка и в его правовой практике определяются обязательства государств-участников в связи с правом принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах и иметь равный доступ к должностям на государственной службе. Обстоятельства, обуславливающие возможность прямого и косвенного участия в политической и общественной жизни, и соответствующие ограничения допускаются международным правом прав человека только в том случае, если они носят объективный, разумный и недискриминационный характер³.

8. В ряде других документов по правам человека также содержатся конкретные гарантии в отношении равных прав на участие в политической и общественной жизни. В их число входят Всеобщая декларация прав человека (статья 21); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 8); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 с)); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 7 и 8); Конвенция о правах ребенка (статья 15); Конвенция о правах инвалидов (пункт 3 статьи 4, статья 29, пункт 3 статьи 33); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статьи 41 и 42); Декларация прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (пункт 2 статьи 2); Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (статьи 5 и 18); Дурбанская декларация и Программа действий (статья 22); Декларация о праве на развитие (пункт 1 статьи 1, статья 2 и пункт 2 статьи 8); Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (статья 8). На региональном уровне равные политические права защищены несколькими документами, включая Протокол № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3), Американскую конвенцию о правах человека (статья 23) и Африканскую хартию прав человека и народов (статья 13).

A. Избирательные права: право голосовать и быть избранным

9. Принцип всеобщего и равного избирательного права всех совершеннолетних граждан является краеугольным камнем современных демократий. Важность всеобщего участия, политического плюрализма и равенства подчеркивается в пункте b) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политиче-

² See the Universal Declaration of Human Rights, article 21; Human Rights Committee, General Comment No. 25 (1996), para. 21; and A/HRC/22/29, paras. 7–9.

³ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 3–4.

ских правах, в котором признается право каждого гражданина "голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права".

10. На момент принятия Пакта большинство государств сходились во мнении о том, что сфера применения "всеобщего" избирательного права может подлежать разумным ограничениям, которые допускают возможность лишения политических прав определенных лиц или групп лиц, как то детей, неграждан, недееспособных лиц, заключенных и лиц, осужденных за совершение уголовных преступлений. Вместе с тем в последнее время правозащитные механизмы заявляют, что широкие ограничения или лишение избирательных прав могут быть несовместимы с гарантиями равенства и недискриминации, предусматриваемыми международным правом⁴.

11. Избирательные права, гарантируемые положениями пункта b) статьи 25, охватывают прямые и косвенные формы политического участия на всех уровнях государственного управления. Прямое участие включает в себя голосование на референдуме или в рамках народного собрания, уполномоченного принимать решения, или участие в ведении государственных дел в качестве выборного представителя. Под косвенным участием понимается избрание свободно выбранных представителей на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, а также влияние на процесс принятия решений с помощью публичного обсуждения, деятельности в рамках организаций гражданского общества и диалога с выборными представителями.

12. Комитет по правам человека истолковал обязательства государств-участников по пункту b) статьи 25 как предусматривающие принятие позитивных мер для обеспечения полного, эффективного и равного осуществления избирательных прав, а также свобод выражения мнений, собраний и ассоциации и права на информацию, которые являются "основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должны пользоваться полной защитой"⁵.

13. Правозащитные механизмы подчеркивали, что правительства должны принимать надлежащие меры для поощрения и защиты права голосовать без какой бы то ни было дискриминации. К числу таких мер могут относиться упрощение процедуры регистрации избирателей и предоставление информации о выборах и избирательных бюллетеней в различных доступных форматах и на разных языках⁶. Кроме того, следует предпринимать шаги для обеспечения того, чтобы при разработке и применении систем голосования учитывались права инвалидов, лиц с ограниченной подвижностью и лиц, чья свобода передвижения ограничена⁷. Следует устранять административные ограничения, как то необходимость подтверждения права на проживание или предъявления удостове-

⁴ See, for example, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 (2014); Human Rights Committee, Communication No. 1410/2005; [CCPR/C/USA/CO/3](#) and [Rev.1](#); and the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families, article 42. See also Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd rev. ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 576.

⁵ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

⁶ *Ibid.*, paras 11–12 and 20.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

рений личности, которые могут прямо или косвенно препятствовать осуществлению права голосовать определенными группами граждан⁸.

14. Что касается обеспечения равного права и возможности избираться на государственные должности, благодаря которому избиратели получают свободу выбора кандидатов, то Комитет по правам человека отметил, что "[л]юбые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях"⁹. Государства должны принимать позитивные меры для обеспечения того, чтобы критерии выдвижения кандидатов для участия в выборах носили разумный и недискриминационный характер. Запрещается дискриминация в отношении отвечающих требованиям кандидатов на государственные должности по таким признакам, как образование, оседлость, происхождение или принадлежность к политической организации¹⁰.

15. В ряде случаев кандидаты на выборные должности могут сталкиваться с дискриминацией, в том числе с притеснениями и нарушениями прав на свободу собраний и ассоциации, насилием и даже уголовными санкциями. Известны случаи применения подобных форм дискриминации в отношении кандидатов на выборные должности, отстаивающих права женщин, профсоюзные права, права меньшинств, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов и других маргинализованных групп общества (см. [A/HRC/23/50](#), пункты 64–65, и [A/HRC/26/29](#)).

16. 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 правом¹¹. Кроме того, лицам, лишенным политических прав, должен гарантироваться эффективный доступ к правосудию и надлежащим средствам правовой защиты¹².

В. Участие в ведении государственных дел

17. Согласно толкованию, данному Комитетом по правам человека, "ведение государственных дел", упоминаемое в пункте а) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, представляет собой "широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях". Средства, при помощи которых отдельные правообладатели осуществляют свое право на участие в ведении государственных дел, должны регламентироваться национальными конституциями и другими законами¹³.

18. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин также охарактеризовал участие в политической и общественной жизни в качестве "широкого понятия", охватывающего осуществление политической власти и форму-

⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 11.

⁹ *Ibid.*, para. 15.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, para. 11.

¹² *Ibid.*, paras. 10–13.

¹³ *Ibid.*, para. 5.

лирование политики на всех уровнях. Комитет отмечает, что это право включает в себя участие в деятельности гражданского общества по линии общественных комиссий и местных советов, политических партий, профессиональных союзов, профессиональных или промышленных ассоциаций, женских организаций, общинных организаций и других организаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни¹⁴.

19. В своем докладе Совету по правам человека за 2010 год независимый эксперт по вопросам меньшинств указала, что к понятию участия в общественной жизни "относится право принимать участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе. Кроме того, оно подразумевает участие в деятельности государственных органов, судебной власти и других органов системы уголовного правосудия, децентрализованных и местных органов управления, консультативных механизмов, а также участие на основе механизмов культурной или территориальной автономии" (A/HRC/13/23, пункт 32).

20. Независимый эксперт по вопросам меньшинств далее заявила, что для того, чтобы участие в общественной и политической жизни могло считаться эффективным, государства должны принимать позитивные меры для обеспечения полного и равного участия всех социальных групп в политической и общественной жизни (там же, пункты 52–53). Действенность таких мер следует оценивать с точки зрения положения как затрагиваемых лиц и групп лиц, так и общества в целом, и "государства должны также принять меры для того, чтобы участие представителей меньшинств оказывало значительное влияние на принимаемые решения" (там же, пункт 53).

21. Международные правозащитные механизмы придают все большее значение правам всех людей принимать полноценное участие в процессах принятия решений, затрагивающих их интересы, и оказывать эффективное влияние на такие процессы. К кругу таких прав на участие в общественной жизни относятся право на участие в консультациях на всех этапах разработки законодательства и политики, право выступать с критикой и обращаться с предложениями, направленными на улучшение функционирования всех правительственных органов, отвечающих за ведение государственных дел, и придание более инклюзивного характера их деятельности¹⁵. Такое более широкое толкование права на участие в политической и общественной жизни особенно очевидно прослеживается в контексте прав инвалидов и в вопросах, касающихся коренных народов, меньшинств и роли организаций гражданского общества¹⁶.

¹⁴ CEDAW, General Recommendation No. 23 (1997), para. 5.

¹⁵ In addition to the jurisprudence of the Human Rights Committee see, for example, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 21 (2009), para. 55 (e).

¹⁶ See, for example, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, article 19; Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, article 2; A/HRC/18/42; A/66/288; paras. 77–86; A/HRC/19/36; and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

С. Права человека, связанные с участием: свобода собраний, ассоциации и выражения мнений и права на информацию и образование

22. Все права человека имеют неделимый, взаимозависимый и взаимосвязанный характер. При этом есть ряд прав человека, которые играют непосредственную роль в плане поддержки равного и инклюзивного участия в политической и общественной жизни и создания благоприятных условий для такового¹⁷. Свобода мирных собраний и ассоциации, свобода мнений и их свободное выражение и права на информацию и образование тесно связаны с осуществлением прав на участие в политической и общественной жизни. Ввиду этого дискриминация и другие препятствия на пути к полному осуществлению таких сопутствующих прав подрывают усилия по обеспечению равного пользования другими правами на участие в политической и общественной жизни.

23. Свобода мирных собраний включает в себя право на проведение собраний, сидячих демонстраций, забастовок, шествий, мероприятий и акций протеста и распространяется на виртуальные собрания, проводимые в онлайн-режиме¹⁸. Мирные собрания "играют важную роль в мобилизации населения и в формулировании его требований и чаяний, в проведении праздничных мероприятий и, что важно, в оказании влияния на государственную политику" (A/HRC/20/27, пункт 24).

24. Свобода ассоциации охватывает право создавать организации, политические партии, профсоюзы и другие ассоциации гражданского общества, занимающиеся политическими и государственными вопросами, и вступать в таковые¹⁹. В ряде документов по правам человека, а также в практике международных правозащитных механизмов признается важная роль в поощрении и защите всех прав человека, которую играют субъекты гражданского общества, в особенности те из них, которые выступают за права человека, включая права меньшинств или маргинализированных групп²⁰. Отмечалось, что деятельность организаций и ассоциаций гражданского общества, которые занимаются вопросами, представляющими общественный интерес, подвергается дискриминационным ограничениям, связанным с требованиями в отношении регистрации или источников финансирования (см. A/HRC/23/39 и A/HRC/26/29).

25. Ограничения свободы мирных собраний и свободы ассоциации зачастую ужесточаются в периоды проведения избирательных кампаний или же в условиях политических преобразований или социальных конфликтов. Как указал

¹⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 8: "Citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves. This participation is supported by ensuring freedom of expression, assembly and association."

¹⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 34 (2011), para. 12; and A/66/290.

¹⁹ See for example, International Covenant on Civil and Political Rights, article 22; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 8 (1)(a); article 7 (c) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; and International Labour Organization (ILO) Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise No. 87 (1948).

²⁰ See Human Rights Council resolutions 15/21 (2010), 21/16 (2012) and 24/5 (2013); and Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, 2011, available from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CommentarytotheDeclarationonHumanRightsDefenders.aspx>.

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, в таких условиях могут вводиться запреты на мирные собрания и ассоциацию, а лица, занимающие активную гражданскую позицию, могут подвергаться преследованиям и запугиванию (A/HRC/20/27, пункты 22–23).

26. Право на свободное выражение своего мнения закреплено в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Это право предусматривает свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, публикацию политических материалов, проведение избирательных кампаний и пропаганду политических убеждений²¹.

27. Свобода выражения мнений также включает в себя право запрашивать и получать имеющуюся у государства информацию, при этом ее предоставление не требует доказывания прямой заинтересованности или личной потребности в ее получении²². Право на свободное выражение своего мнения трактуется как право, влекущее за собой позитивные обязательства государств публиковать и широко распространять документы и информацию, представляющие существенный интерес для общества, например содержание политических программ и решений, затрагивающих общество, или информация о функционировании государственных органов (см. E/CN.4/2000/63, пункт 44). Из него также вытекают позитивные обязательства по обеспечению легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к государственной информации²³.

28. Наличие независимых и разноплановых средств массовой информации, имеющих возможность комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений, признается международными правозащитными механизмами в качестве одной из важнейших, основополагающих гарантий, на которую опирается право на участие в политической жизни²⁴. Общественность также имеет право на получение продукции средств массовой информации без какого бы то ни было вмешательства²⁵.

29. Право на образование признается практически во всех международных и региональных документах по правам человека. Неоднократно подчеркивалась роль права на образование в обеспечении доступа к другим правам человека, включая права на участие в политической и общественной жизни. В пункте 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах указывается, что образование, среди прочего, призвано "дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества". Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает в своем замечании общего порядка № 13, что осуществление права на образование имеет важнейшее значение для поощрения прав человека и демократии, поскольку благодаря ему у всех людей появляется возможность полноценно участвовать в жизни их общин.

30. Ввиду взаимоусиливающего характера прав человека, тесно связанных с правами на участие в политической и общественной жизни, любые меры, направленные на обеспечение равенства в плане осуществления избирательных

²¹ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 26, and General Comment No. 34; and A/66/290.

²² See Human Rights Committee, Communication No. 1470/2006, paras 7.4–7.6.

²³ Human Rights Committee, General Comment No. 34, para. 19.

²⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 25, para. 25.

²⁵ Human Rights Committee, General comment No. 34, para. 13.

прав и других прав на участие в общественной жизни, должны также сопровождаться стратегиями по обеспечению полного соблюдения таких вспомогательных прав человека²⁶.

III. Ограничения прав на участие в политической жизни

31. Комитет по правам человека неоднократно отмечал, что право голосовать и быть избранным по смыслу статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах "не является абсолютным и что в отношении него могут быть введены ограничения при условии, что они не являются дискриминационными или неразумными"²⁷. Что касается других политических прав, таких как свобода собраний и ассоциации, свобода мнений и их свободное выражение, то ограничения должны устанавливаться законом и быть необходимыми и соразмерными в конкретных обстоятельствах. Несколько международных правозащитных механизмов подчеркнули, что ограничения должны и впредь являться исключением, а не правилом и что такие ограничения ни в коем случае не должны ущемлять существа затрагиваемого права (A/HRC/20/27 и A/66/290).

A. Необоснованные и дискриминационные ограничения прав на участие в политической жизни

32. Незаконные ограничения прав на участие в политической и общественной жизни представляют собой серьезное препятствие в плане равного пользования политическими правами. В своем замечании общего порядка № 25 Комитет по правам человека указал, что, например, "не представляется обоснованным ограничение права голоса на основании физической неполноценности или введение образовательных или имущественных цензов" и что членство в той или иной партии "не должно служить условием для предоставления права голоса или основанием для его лишения" (пункт 10).

33. Правозащитные механизмы также усматривают необоснованные и дискриминационные ограничения на осуществление прав на участие в политической и общественной жизни в ограничении участия в политической жизни на основании наличия умственных или психосоциальных расстройств, установлении языковых требований, предъявляемых к кандидатам на государственные должности, или автоматическом лишении избирательных прав задержанных лиц, лиц, осужденных за совершение уголовных преступлений, или лиц, находящихся под опекой²⁸.

²⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 25, paras. 12, 26 and 27.

²⁷ Human Rights Committee, Communication No. 932/2000. See also Communications No. 2155/2012, No. 1744/2007, No. 500/1992, No. 44/1979; and General Comment No. 25, paras. 4, 10, 11 and 14.

²⁸ See Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1; [CCPR/C/USA/CO/3](#) and [Rev.1](#); and *Case of Söyler v. Turkey*, European Court of Human Rights, Application No. 29411/07, Decision of 17 September 2013; A/66/290. See also Nowak (footnote 4 above), p. 577, and Sarah Joseph *et al.*, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford University Press, 2004).

В. Неграждане и участие в политической жизни

34. Действие статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах распространяется только на граждан. Государства вправе самостоятельно устанавливать требования для приобретения гражданства; вместе с тем согласно международному праву прав человека такие условия должны носить недискриминационный, объективный и разумный характер²⁹.

35. Международные правозащитные механизмы неоднократно заявляли, что излишне строгие и/или дискриминационные требования для получения гражданства могут препятствовать эффективному участию в политической и общественной жизни (см. [A/HRC/17/33](#), пункт 65, и [CERD/C/EST/CO/7](#)). Такие механизмы призывают государства принимать меры для обеспечения того, чтобы в получении гражданства неоправданно не отказывалось представителям меньшинств, лицам, в течение долгого времени проживающим в стране на законных основаниях, иностранным членам семьи граждан, лицам без гражданства и другим группам лиц³⁰. Государствам также было предложено снять ограничения, устанавливаемые в отношении политических прав в зависимости от того, каким способом было получено гражданство: путем натурализации, по происхождению или по рождению (см. [CCPR/CO/69/KWT](#) и [CERD/C/60/CO/11](#)).

36. Во все большем числе стран встречаются примеры предоставления негражданам ограниченных избирательных прав (см. [CMW/C/AZE/CO/1](#), [CMW/C/BOL/CO/1](#), [CERD/C/BEL/CO/15](#), [CERD/C/ISL/CO/18](#), [CERD/C/CZE/CO/7](#) и [A/HRC/13/23](#)). Независимый эксперт по вопросам меньшинств призвала государства "рассмотреть вопрос о предоставлении негражданам, принадлежащим к меньшинствам, права избирать, баллотироваться на местных выборах и входить в состав руководства органов самоуправления, приняв при этом меры для того, чтобы доступ к гражданству регламентировался на недискриминационной основе" ([A/HRC/13/23](#), пункт 64).

37. Наряду с обеспечением того, чтобы условия для приобретения гражданства не приводили к прямой или косвенной дискриминации, государства должны также принять меры для гарантии того, чтобы неграждане, включая мигрантов (независимо от их миграционного статуса), временно проживающих лиц, беженцев, лиц без гражданства и просителей убежища, могли пользоваться другими правами на участие, в частности свободой ассоциации и мирных собраний, свободой мнений и их свободным выражением и правами на информацию и образование³¹. Комитет по правам человека неоднократно подчеркивал, что положения статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающие защиту прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, распространяются как на неграждан, так и на граждан, за исключением тех прав, которые совершенно четко относятся только к гражданам³².

²⁹ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30 (2004), paras. 3–4, and [A/HRC/17/33](#), para. 65.

³⁰ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30; [A/HRC/13/25](#), para. 25; [A/HRC/17/33](#), paras. 67 and 70. See also [CERD/C/JOR/CO/13-17](#), para. 13, and [CERD/C/THA/CO/1-3](#).

³¹ See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 30(2004), para. 35; International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, articles 26, 40 and 41; A/58/40(Vol. I), para. 79; [CERD/C/JOR/CO/13-17](#), para. 13; [CERD/C/CZE/CO/7](#); and [CERD/C/EST/CO/7](#).

³² See Human Rights Committee General Comment No. 23 (1994), para. 5.1.

38. Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций считает, что в свете обусловленных гражданством ограничений права голоса и других избирательных прав поощрение и защита прав, связанных с участием в политической и общественной жизни, принимают тем более важное значение. Специальный докладчик указывает, что "[o]тсутствие у лица гражданства или правового статуса не означает, что у него вообще не должно быть права голоса в политических, экономических или социальных делах страны его проживания... группы, лишенные возможности участвовать в массовой политической деятельности, такой как голосование или занятие должностей, еще больше нуждаются в альтернативных способах участия в общественной сфере" (см. [A/HRC/26/29](#), пункт 25).

39. Бывший Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов подчеркивал, что, хотя шаги для упрощения приобретения формального гражданства необходимы сами по себе, для того чтобы они были эффективными, они должны сопровождаться рядом других мер по обеспечению полного участия в политической жизни. Специальный докладчик отмечает, что "группы мигрантского происхождения недопредставлены в политическом процессе, даже когда большинство принадлежащих к ним лиц являются гражданами" ([A/HRC/17/33](#), пункт 65).

40. Международные правозащитные механизмы неоднократно обращались к государствам происхождения с призывом поощрять и поддерживать участие в общественной и политической жизни граждан, проживающих за рубежом, с помощью конкретных законодательных и информационно-просветительских программ ([CMW/C/CHL/CO/1](#), пункт 48, и [A/HRC/20/24/Add.1](#), пункт 72 f)).

IV. Равенство в осуществлении прав на участие в политической жизни

41. Недискриминация и равенство являются основополагающими принципами международного права прав человека и имеют важнейшее значение для осуществления всех прав человека. Проблема изоляции, маргинализации и дискриминации не может быть эффективно решена, если всем лицам не будут предоставлены реальные возможности для осуществления их прав на участие в политической и общественной жизни и других смежных прав. Дискриминационные ограничения прав на участие в политической и общественной жизни лишь усугубляют маргинализацию и изоляцию различных групп, лишая их возможностей отстаивать свои интересы и исправить неблагоприятное положение, в котором они оказываются (см. [A/HRC/26/29](#), пункт 15).

42. В каждом из основных международных договоров по правам человека прямо запрещается как формальная дискриминация (де-юре), так и дискриминация по существу (де-факто)³³. Дискриминация определяется как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием

³³ See, for example, International Covenant on Civil and Political Rights (arts. 2 and 26); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 2); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 1); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (art. 1); and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (art. 2).

уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод"³⁴.

43. Формальная и фактическая дискриминация на основании любого из вышеуказанных признаков ограничивает эффективное участие в политической и общественной жизни или препятствует ему. Перечень "иных признаков" не является исчерпывающим, и, согласно толкованию правозащитных механизмов, эта категория охватывает дискриминацию по таким признакам, как возраст, гендерная идентичность, инвалидность, гражданство и сексуальная ориентация³⁵. Так, например, правозащитные механизмы отмечали, что уголовные санкции, направленные против лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров, а также дискриминационные ограничения их прав на мирные собрания, ассоциацию и выражения мнений приводят к резкому ограничению их участия в политической и общественной жизни ([A/HRC/26/29](#)).

44. Пересекающиеся и множественные формы дискриминации имеют особо пагубные последствия с точки зрения свободного осуществления прав на участие. Международные правозащитные механизмы отмечали случаи дискриминации в отношении женщин из числа рома, которым отказывают в доступе к правам на участие в политической и общественной жизни на основании их принадлежности к меньшинству, гражданства и пола³⁶. Положение инвалидов из числа коренного населения можно привести в качестве еще одного примера того, как перекрестная дискриминация негативно отражается на правах на участие в политической и общественной жизни ([E/C.19/2013/6](#)). Как отмечалось, "не следует полагать, что такие группы являются монолитными или четко очерченными... чтобы понять воздействие дискриминации на маргинализованные группы, важно учитывать различия в жизненном опыте этих групп и принадлежащих к ним отдельных лиц" ([A/HRC/26/29](#), пункт 13).

45. Обязательство запрещать дискриминацию и принимать меры по ее искоренению распространяется на формальные и фактические, прямые и косвенные формы дискриминации в государственной и частной сферах. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что "на практике для ликвидации дискриминации необходимо уделять достаточное внимание группам лиц, которые страдают от исторических или сохраняющихся предрассудков, а не просто сравнивать порядок формального обращения с лицами, находящимися в аналогичных ситуациях"³⁷. Это означает, что в соответствующих случаях государства обязаны принимать временные специальные меры с целью смягчения или устранения условий, способствующих сохранению фактического неравенства³⁸. В число таких временных специальных мер может входить установление квот, позволяющих недостаточно представленным группам населения, как-то: женщинам, коренным народам, меньшинствам или инвалидам, – осуще-

³⁴ Human Rights Committee, General Comment No. 18 (1989), para. 7.

³⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20 (2009).

³⁶ See *ibid.*, para. 17; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 25; and A/60/38, para. 332. Indeed, even when Roma women hold citizenship, there are cases in which they have been denied political rights due to their gender and minority status.

³⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, para. 8. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination has held that "[t]o treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same", General Recommendation No. 32 (2009), para. 8.

³⁸ See the decision of the Human Rights Committee in Communication No. 943/2000 (2004).

ствлять свои права на равное участие в политической и общественной жизни в составе законодательных и других государственных директивных органов³⁹.

46. Насилие в отношении тех или иных лиц по каким-либо запрещенным основаниям также рассматривается международными правозащитными механизмами в качестве формы дискриминации, оборачивающейся нарушением целого ряда прав человека, включая права на участие в политической и общественной жизни (см. [A/47/38\(Supp\)](#), пункт 9, и [A/HRC/20/33](#), пункты 9–10). Различные формы насилия, как-то: стигматизация, сексуальные домогательства и запугивание, – могут быть пущены в ход против правозащитников и маргинализованных групп, с тем чтобы помешать им эффективно осуществлять свои права на свободное участие в ведении политических и государственных дел (см. [A/HRC/26/29](#)).

A. Женщины и равное участие в политической жизни

47. Равные права женщин на участие в государственной и общественной жизни их стран признаются в ряде международных документов по правам человека (см. [A/HRC/23/50](#), пункты 14 и 16). Наиболее подробное описание сферы применения прав женщин на участие в государственной и общественной жизни приводится в замечании общего порядка № 23 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, посвященном толкованию положений статей 7 и 8 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

48. В статье 7 Конвенции указывается, что право женщин на участие на равных условиях в политической и общественной жизни включает в себя право голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы; участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства; занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления; принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

49. В статье 8 речь идет об обязательствах государств принимать все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций.

50. В своем общем замечании № 23 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отмечает медленные темпы достижения гендерного равенства и называет ряд препятствий для участия женщин в политической жизни на равных началах, указывая при этом, что "общества, в которых женщины исключены из общественной жизни и из процесса принятия решений, нельзя называть демократическими" (пункт 14).

51. Комитет также отмечает, что значительную роль в систематическом исключении женщин из общественной жизни сыграли и такие факторы, как следование традиционным культурным ценностям и религиозным убеждениям, отсутствие социальных услуг, нежелание мужчин разделять бремя домашней работы и ухода за детьми, насилие в отношении женщин, экономическая зависи-

³⁹ See [A/HRC/23/50](#); [A/HRC/13/25](#), para. 10; and Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1.

мость женщин от мужчин, гендерные стереотипы, в силу которых складывается ограниченный взгляд на то, что входит в круг "политических интересов женщин", и небольшая доля женщин среди профессий, представители которых становятся политиками (пункты 10–12).

52. Право женщин участвовать в голосовании и выдвигать свои кандидатуры на избираемые должности подвергается ограничениям и подчиняется условиям, которые либо не распространяются на мужчин, либо косвенно представляют собой дискриминацию в отношении женщин. Примерами таких видов дискриминационных ограничений служит ограничение круга лиц, имеющих права голоса и представительства, теми, кто обладает определенным объемом имущества или владеет грамотой (A/HRC/23/50).

53. Кроме того, распространенные негативные социально-культурные стереотипы, касающиеся участия женщин в политической жизни, и дискриминация в отношении женщин в семье и обществе, включая ограничения свободы передвижения женщин, свободы собраний и ассоциации, могут препятствовать осуществлению ими своих прав голосовать, выдвигать свои кандидатуры на государственные должности и принимать активное участие в политической и общественной жизни⁴⁰.

54. Низкая представленность женщин в политической и общественной жизни на всех уровнях, от местного до международного, также объясняется институциональными факторами. Так, например, женщин по-прежнему редко назначают на руководящие должности в правительстве или профсоюзах и политических ассоциациях, а политические партии зачастую не выдвигают женщин-кандидатов или не предоставляют им финансовой помощи, таким образом лишая их реальных возможностей быть избранными. В среднем в мире доля женщин в национальных парламентах составляет 21%, при этом среди глав государств или правительств процент женщин еще ниже, и в общемировом масштабе на женщин приходится лишь 27% судей (A/HRC/23/50, пункты 19, 21 и 22).

55. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике вынесли государствам и другим субъектам, включая политические партии, гражданское общество, профсоюзы и международные организации, ряд рекомендаций в отношении мер, которые им следует принимать для преодоления препятствий на пути к равному участию женщин в общественной и политической жизни. Основное внимание в этих рекомендациях уделяется устранению преград, мешающих участию и в том числе связанных с насилием и другими видами дискриминации, неграмотностью, знанием языка, бедностью и ограничениями самостоятельности и свободы передвижения женщин.

56. Комитет и Рабочая группа не раз подчеркивали, что позитивные обязательства поощрять равное участие женщин во всех сферах общественной и политической жизни, включая формулирование политики правительства, могут предполагать и принятие временных специальных мер⁴¹. В этой связи Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике отметила в своем докладе за 2013 год, что "использование квот в целях повышения уровня политического представительства и активности женщин происходит в последние три десятилетия все чаще и приносит существен-

⁴⁰ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23, paras. 10–12.

⁴¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 25 (2004).

ные результаты, если эти квоты надлежащим образом адаптированы к конкретным избирательным и политическим системам" (A/HRC/23/50, пункт 38).

57. Государства прибегают к разным формам систем квот, включая квоты, устанавливаемые политическими партиями или вводимые в законодательном порядке, и выделение зарезервированных мест. Однако, если такие меры принимаются сами по себе и без надлежащей привязки к местному контексту, их, как правило, оказывается недостаточно для обеспечения равенства в политической и общественной жизни⁴². Позитивная отдача от повышения уровня представленности женщин в общественной и политической жизни не будет ощущаться, если при этом женщинам не будут предоставляться широкие возможности для участия в политических дискуссиях и оказания реального влияния на процессы принятия решений (A/HRC/23/50).

58. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике также подчеркивали необходимость придания процедурам приема на работу, используемым государственными властями и политическими ассоциациями, открытого и транспарентного характера. Оба механизма также рекомендовали государствам принять меры по обеспечению того, чтобы политические партии и профсоюзы не прибегали к дискриминации в отношении женщин, и побуждать их к поощрению и защите прав женщин на участие в политической и общественной жизни. Также подчеркивалась важная роль надежных механизмов мониторинга и систематического сбора данных о прогрессе в деле достижения гендерного равенства в государственных и политических структурах⁴³.

59. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин особо отмечал обязательства государств-участников принимать надлежащие законодательные, политические и иные меры для эффективного предотвращения, искоренения и уменьшения дискриминации в отношении женщин, включая пересекающиеся формы дискриминации, во всех областях государственной и частной жизни⁴⁴. В связи со случаями насилия и всеми прочими формами дискриминации в отношении женщин и правозащитников, отстаивающих права женщин, следует проводить оперативные и эффективные расследования, преследовать виновных в судебном порядке и предоставлять жертвам средства правовой защиты (A/HRC/23/50, пункты 64–65).

В. Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость и равное участие в политической жизни

60. В соответствии с пунктом с) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию в области "политических прав, в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государст-

⁴² Homa Hoodfar and Mona Tajali, *Electoral Politics: Making Quotas Work for Women* (London, Women Living under Muslim Laws, 2011).

⁴³ A/HRC/23/50; and Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 23.

⁴⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 28.

венными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе". В своей общей рекомендации XX (1996) Комитет по ликвидации расовой дискриминации указал, что на государствах лежит бремя доказывания того, что любые ограничения прав, закрепленных в статье 5 Конвенции, не являются дискриминационными по своей направленности или последствиям.

61. В Дурбанской декларации и Программе действий (ДДПД) особо отмечается тот факт, что расизм и расовая дискриминация ограничивают возможности участия в политической и общественной жизни. В этой связи в них содержится настоятельный призыв к государствам, а также призыв к частному сектору и международным финансовым учреждениям и учреждениям в области развития, таким, как Всемирный банк и региональные банки развития, содействовать участию отдельных лиц групп, являющихся жертвами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, в процессе принятия экономических, культурных и социальных решений на всех этапах, особенно в области разработки и осуществления стратегий сокращения масштабов нищеты, проектов развития и программ оказания помощи в развитии торговли и рынков. В ДДПД далее содержится призыв к государствам поощрять, по мере необходимости, эффективный и равный доступ всех членов общества, в особенности лиц, являющихся жертвами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, к процессу принятия решений в обществе на всех уровнях и, в особенности, на местном уровне (ДДПД, пункты 99, 115, 210 и 213).

62. Наряду со стратегиями, изложенными в ДДПД, следует отметить обращенные международными правозащитными механизмами к парламентам, политическим партиям и организациям гражданского общества призывы активно препятствовать банализации расизма и его использованию в качестве инструмента политической борьбы в рамках своей деятельности (E/CN.4/2006/54). В этом контексте следует отметить, что согласно статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники обязаны осуждать всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения или пытающиеся оправдать или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме.

С. Коренные народы и равное участие в политической жизни

63. Коренные народы относятся к числу наиболее изолированных, маргинализованных и находящихся в неблагоприятном положении социальных групп. Дискриминация в отношении коренных народов негативно отразилась на их способности самостоятельно определять направление развития своих собственных общин или принимать участие в процессе принятия решений по вопросам, затрагивающим их права человека.

64. Права коренных народов на участие в политической и общественной жизни, включая сохранение и создание форм правления коренных народов, прочно закреплены в международном праве⁴⁵. В принятой в 1989 году Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), содержатся конкретные положения, касающиеся участия коренных народов во всех сферах общественной и политической жизни.

⁴⁵ See Human Rights Committee, General Comment No. 23, para. 7.

65. Экспертный механизм по правам коренных народов отмечает, что "в последнее время в дискуссиях по правам коренных народов повышенное внимание уделяется правам, которые позволяют им не только участвовать в процессах принятия затрагивающих их интересы решений, но и фактически контролировать конечный результат таких процессов"⁴⁶.

66. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов содержится более двадцати положений, касающихся прав коренных народов на полноценное участие в процессах принятия политических и государственных решений. Право коренных народов на участие в политической жизни закреплено в статьях 5, 18 и 19 Декларации. В Декларации также предусмотрено, что коренные народы имеют право на самоопределение и в контексте его осуществления они имеют право на самоуправление во внутренних делах, а также право на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений (см. статьи 2–5 и 18).

67. К числу конкретных позитивных обязанностей государств в плане обеспечения эффективного участия коренных народов в процессах принятия решений относятся проведение консультаций и сотрудничество с коренными народами и, в частности, обязательство заручиться "свободным, предварительным и осознанным согласием" в отношении законодательных и административных мер, которые могут их затрагивать (статья 19).

68. Права коренных народов на участие не только предполагают гарантии равного участия таковых в общественной жизни государства в более широком контексте и в процессах принятия решений по вопросам, которые конкретно затрагивают их права, но и имеют "внутреннее" измерение. Этот аспект связан с поощрением и защитой осуществления коренными народами своего права на автономию и самоуправление и с сохранением их собственных правовых и судебных систем (см. [A/65/264](#), пункт 46).

69. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций вынес Организации ряд рекомендаций относительно способов более эффективного поощрения участия представителей коренных народов в различных директивных органах, как это предусмотрено в статье 41 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В докладе Генерального секретаря, посвященном путям и средствам содействия участию в работе Организации Объединенных Наций представителей коренных народов по затрагивающим их вопросам, обсуждаются препятствия для участия коренного населения в рамках системы Организации Объединенных Наций и отмечается, что в их число входят ограниченные ресурсы многих групп коренного населения и тот факт, что аккредитационные требования для получения консультативного статуса не учитывают специфического положения представителей коренных народов, которые могут не являться неправительственными организациями по своей структуре и зачастую имеют свои собственные управляющие органы и учреждения ([A/HRC/21/24](#)).

D. Меньшинства и равное участие в политической жизни

70. Меньшинства по-прежнему в значительной мере недопредставлены в политических процессах и руководящих органах большинства стран "либо в связи с тем, что их участие активно и намеренно ограничивается, они самопроиз-

⁴⁶ Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Advice No. 2 (2011), para. 2.

вольно оказываются в неблагоприятном положении в результате действия различных законов и стратегий, либо по причине отсутствия в обществе в целом политической воли к устранению структурных барьеров, препятствующих полноценному и равноправному участию меньшинств" (A/HRC/13/25, пункт 6).

71. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в основу которой положена статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, излагаются права меньшинств и закрепляется обязательство государств уважать, защищать и поощрять такие права. В пункте 2 статьи 2 Декларации предусмотрено, что "лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни". Это положение толкуется как включающее в себя права, касающиеся голосования и избрания, занятия постов на государственной службе и полного участия в других политических и административных сферах, в том числе через ассоциации меньшинств и осуществление свободных контактов как на территории государства, так и за его пределами (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункты 36–37).

72. В 2009 году на Форуме по проблемам меньшинств рассматривался вопрос об эффективном политическом участии меньшинств и был принят ряд рекомендаций, направленных на поощрение полного участия меньшинств в общественной и политической жизни (A/HRC/13/25, пункт 10). Эти рекомендации предусматривают, в частности, принятие правительствами эффективных усилий для искоренения дискриминации, в том числе с помощью создания независимых механизмов мониторинга и рассмотрения жалоб, призванных не допускать при голосовании дискриминации, подтасовки результатов голосования, запугивания и аналогичных действий, затрудняющих эффективное участие в избирательной деятельности.

73. В число других механизмов для поддержки политического участия меньшинств входит введение систем пропорционального представительства, принятие временных специальных мер, побуждающих политические партии представлять реальные возможности кандидатам из числа меньшинств, а также осуществление позитивных мер для преодоления таких конкретных препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета или ограничение свободы перемещения.

74. Также рекомендуется принимать более широкомасштабные меры, включая политические заявления правительств, посвященные ценностям многообразия и недискриминации, и разработку совместно с меньшинствами национального плана действий, предусматривающего проведение образовательных кампаний и принятие временных специальных мер в целях расширения участия меньшинств в государственном управлении и других сферах общественной жизни.

75. Кроме того, участники Форума по вопросам меньшинств согласились с целесообразностью применения в соответствующих обстоятельствах механизмов для передачи или разделения политической власти, позволяющих меньшинствам существенным образом и непосредственно влиять на вопросы, которые их прямо касаются. Вместе с тем было подчеркнуто, что доступ к реальной политической власти не должен зависеть от того, является ли тот или иной человек представителем какого-либо меньшинства.

76. В марте 2012 года Генеральный секретарь учредил сеть Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты мень-

шинств. Эта сеть, деятельностью которой руководит УВКПЧ, призвана расширять диалог и сотрудничество между соответствующими департаментами, учреждениями, программами и фондами Организации Объединенных Наций. В первый год своего существования сеть разработала для системы Организации Объединенных Наций руководство в области борьбы с расовой дискриминацией и защиты меньшинств в соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека и другими основополагающими нормами и с учетом эффективной практики⁴⁷. В руководстве и плане действий, разработанном для содействия его применению, подчеркивается необходимость проведения институциональных реформ, направленных на расширение участия меньшинств в процессах принятия решений и политических процессах, в том числе в мирных переговорах, процессах отправления правосудия в переходный период, процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, избирательных процессах и в разработке конституции⁴⁸.

Е. Инвалиды и равное участие в политической жизни

77. Инвалиды имеют право всесторонне участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими. Гарантии прав на участие не только важны сами по себе, но и играют решающую роль в борьбе с изоляцией, маргинализацией и неравными условиями, с которыми инвалиды по-прежнему сталкиваются во всех сферах социальной, экономической, культурной и политической жизни⁴⁹.

78. Согласно Конвенции о правах инвалидов "полное и эффективное вовлечение и включение в общество" входит в круг общих принципов (пункт с) статьи 3), которыми следует руководствоваться при толковании и применении всех прав и обязанностей, изложенных в Конвенции.

79. Статья 29 Конвенции о правах инвалидов посвящена равным правам инвалидов на участие в политической и общественной жизни. В статье отражены как право и возможность инвалидов голосовать и быть избранными, так и обязательства государств-участников создавать благоприятную обстановку, в которой инвалиды могли бы участвовать во всех аспектах общественной и политической жизни, в том числе в качестве членов организаций инвалидов, действующих на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

80. В своем замечании общего порядка № 1 Комитет по правам инвалидов заостряет внимание на дискриминационных ограничениях правоспособности, в силу которых инвалиды фактически отстраняются от политического участия, в частности лишаются права голосовать. Этой форме дискриминации часто подвергаются лица с психосоциальными или умственными нарушениями (A/HRC/19/36, пункт 70). Комитет отмечает, что "способность лица принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации их политических прав, в том числе права голосовать, права выдвигать свою кандидатуру на выборах и права быть членом суда присяжных"⁵⁰.

81. Комитет затем останавливается на позитивных обязательствах государств по статье 29 Конвенции, под которыми понимается создание и распространение

⁴⁷ Guidance Note of the Secretary-General on Racial Discrimination and the Protection of Minorities, March 2013.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, article 4 (3).

⁵⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1, para. 48.

доступных и недискриминационных процедур голосования и участия в выборах, а также обеспечение доступа к поддержке по собственному выбору при тайном голосовании. Комитет далее рекомендует "государствам-участникам гарантировать право инвалидов выдвигать свою кандидатуру на выборах, фактически занимать должность и выполнять все публичные функции на всех уровнях государственной власти при разумном приспособлении и поддержке, где это желательно, при реализации их правоспособности"⁵¹.

82. В статье 29 Конвенции также предусматривается защита прав инвалидов на участие в организациях гражданского общества, представляющих их интересы. Это право дополняет положения пункта 3 статьи 33, в соответствии с которыми организациям инвалидов и гражданскому обществу в более широком смысле отводится активная роль в мониторинге соблюдения Конвенции на национальном уровне (A/HRC/13/29).

Е. Организации гражданского общества, правозащитники и равное участие в политической жизни

83. В Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы содержится ряд положений, касающихся прав на участие в общественной и политической жизни. Согласно пункту 2 статьи 8 Декларации "это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод".

84. Международные правозащитные механизмы обращали внимание на ту ключевую роль, которую правозащитники и организации гражданского общества играют в поощрении и защите всех прав человека, включая права на участие в политической и общественной жизни⁵². Однако во многих случаях правозащитники и организации гражданского общества подвергаются тем или иным формам дискриминации, включая обременительные административные требования, криминализацию их деятельности, стигматизацию, преследования и другие насильственные репрессивные меры, в результате которых они лишаются возможности свободно осуществлять свои права на участие в публичном обсуждении актуальных вопросов⁵³.

85. Правозащитники и организации гражданского общества, отстаивающие права маргинализованных групп, зачастую становятся мишенью дискриминации, неравного обращения, притеснений и ограничений прав на участие в общественной и политической жизни⁵⁴. Наибольшему риску подвергаются те лица и организации, которые занимаются защитой прав инвалидов, молодежи и детей, женщин, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и ин-

⁵¹ *Ibid.*, para. 49.

⁵² Human Rights Council, Interactive discussion on protecting civil society space to guarantee human rights, March 2014.

⁵³ Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (see footnote 20 above); and A/HRC/13/22.

⁵⁴ *Ibid.*

терсексуалов, представителей групп меньшинств, коренных народов, внутренне перемещенных лиц и неграждан, включая беженцев, просителей убежища и трудящихся-мигрантов (A/HRC/26/29, пункты 10–11).

86. Женщинам-правозащитницам угрожают те же опасности, что и другим правозащитникам, но в качестве женщин они к тому же становятся мишенью и жертвами угроз и насилия по признаку пола. Женщин-правозащитниц, выступающих за поощрение участия женщин в политической жизни, подозревают в желании разрушить традиционные представления о роли мужчин и женщин, в результате чего они могут становиться объектом стигматизации и подвергаться дискриминации и насилию.

87. Несколько правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций рассмотрели вопрос о правах организаций гражданского общества и правозащитников на участие в ведении государственных и политических дел без какой бы то ни было дискриминации. Эффективное участие включает в себя право субъектов гражданского общества на учет их мнений в законодательных процессах и процессах разработки политики и право выступать с критикой и обращаться с предложениями, направленными на улучшение функционирования всех правительственных органов⁵⁵.

V. Выводы и рекомендации

88. **Право на участие в политической и общественной жизни не только само по себе является одним из ключевых прав человека, но и способствует полному осуществлению многих других прав человека. Оно играет важную роль в выявлении и устранении дискриминации, поскольку с его помощью обеспечивается отражение мнений и интересов всех членов общества в законодательстве, политических стратегиях и других формах принятия государственных решений.**

89. **Права на участие в политической и общественной жизни имеют широкую сферу применения и включают в себя как избирательные права и равный доступ к государственной службе, так и прямые и косвенные формы участия в ведении государственных дел на всех уровнях: от местного до международного. Концепция участия в политической и общественной жизни продолжает меняться, и, по признанию ряда международных правозащитных механизмов, права на участие теперь могут толковаться как предусматривающие право на проведение консультаций и право на получение равных и реальных возможностей для участия в процессах принятия решений по всем общественно значимым вопросам.**

90. **Следует принять всеобъемлющее законодательство для закрепления принципа фактического равенства в национальных конституционных рамках и обеспечить его мониторинг и практическое применение. Следует отменить дискриминационное законодательство и запретить все формы дискриминации, включая множественную и перекрестную дискриминацию, в общественной и частной жизни, гарантировав при этом всем лицам, пострадавшим от дискриминации, эффективный доступ к правосудию. Следует предпринимать шаги для ратификации и осуществления между-**

⁵⁵ See Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (footnote 20 above); and A/HRC/16/44/Add.2, para. 106.

народных договоров по правам человека, в том числе тех из них, которые предусматривают механизмы подачи индивидуальных петиций или жалоб, и обеспечить их введение в действие в рамках национального законодательства.

91. Следует оказывать поддержку для создания независимых национальных правозащитных учреждений в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижскими принципами). Национальные правозащитные учреждения должны быть уполномочены принимать жалобы, выносить рекомендации по законодательным и политическим вопросам и проводить деятельность в области мониторинга и повышения уровня осведомленности в связи со всеми формами дискриминации, включая множественную и перекрестную дискриминацию, во всех сферах общественной и частной жизни.

92. В целях расширения равного участия во всех аспектах политической и общественной жизни следует в законодательном порядке принимать временные специальные меры в отношении недостаточно представленных групп населения, включая женщин, коренные народы, меньшинства или инвалидов, приспособливая их к национальному контексту и сопровождая другими программами, связанными с участием.

93. Любые ограничения в отношении права на получение гражданства или осуществление политических прав должны устанавливаться на основании объективных, разумных и недискриминационных критериев и применяться лишь в исключительных обстоятельствах. В этих целях следует изменить или отменить связанные с гражданством дискриминационные законы или нормы, регламентирующие условия получения гражданства или осуществления прав.

94. Следует принять законодательство, направленное на поощрение независимых и отражающих плюрализм взглядов средств массовой информации, и обеспечить журналистам, правозащитникам и организациям гражданского общества возможность беспрепятственно осуществлять свою деятельность. Административные требования в отношении регистрации и финансирования организаций гражданского общества, организации мирных собраний и проведения другой деятельности, связанной с осуществлением прав на участие в политической и общественной жизни, должны пересматриваться с целью удостовериться в том, что они не носят недискриминационного характера и не приводят к неоправданному ограничению прав на участие в ведении государственных дел.

95. Следует разрабатывать информационные и учебные материалы, распространяемые в доступных форматах и на разных языках и рассказывающие о политическом процессе и соответствующей международной рамочной основе в области прав человека. Следует проводить надлежащие мероприятия по связям с общественностью, призванные обеспечить эффективное участие женщин, коренных народов, инвалидов и других маргинализированных групп в разработке и применении коммуникационных стратегий и кампаний по вопросам участия в политической и общественной жизни.

96. Лиц, выдвигающих свои кандидатуры на государственные должности, в парламентские и другие государственные органы, а также политиков следует привлекать к участию в деятельности по повышению уровня

осведомленности и в дебатах, посвященных равенству, правам человека и инклюзивному процессу разработки политики и законодательства.

97. Создание платформ социальных сетей и связанные с этим возможности свободного участия в активистской деятельности в онлайн-режиме могут содействовать сокращению неравенства в плане участия в политической и общественной жизни. Государствам следует поддерживать и поощрять использование новых и ассистивных технологий для расширения доступа к политической и общественной жизни среди инвалидов, лиц с ограниченной подвижностью, недостаточно грамотных лиц и других групп.

98. Следует систематически собирать, дезагрегировать и анализировать данные об участии женщин, коренных народов, инвалидов, меньшинств и других недостаточно представленных групп в политической и общественной жизни, с тем чтобы с опорой на них разрабатывать политические меры и стратегии по поощрению эффективного участия представителей всех социальных групп в общественной и политической жизни.

99. Следует предусмотреть надлежащие последующие меры и оказывать поддержку в связи с применением руководства Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, а также других соответствующих рекомендаций в отношении равного участия в политической жизни и недопущения дискриминации, вынесенных правозащитными механизмами.

100. Следует поддерживать и расширять деятельность существующих международных платформ для поощрения равных прав на участие в политической и общественной жизни, таких как Постоянный форум по вопросам коренных народов, Форум по проблемам меньшинств и Всемирный форум в поддержку демократии. Государствам и другим заинтересованным сторонам следует стремиться выполнять выносимые на этих форумах рекомендации в отношении равного участия в политической и общественной жизни.

101. Конкретные стратегии в области поощрения и защиты прав на участие в политической и общественной жизни следует разрабатывать в рамках международного сотрудничества и программ помощи, в особенности в связи с государствами с переходной экономикой. Такие программы должны носить инклюзивный характер, и приоритетное внимание в них должно уделяться представителям маргинализированных групп.