

# **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВЫБОРЫ**


**Пособие по международным  
стандартам в области прав  
человека, связанным  
с проведением выборов**



**ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ  
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**  
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Серия материалов по вопросам  
профессиональной подготовки № 2/Rev.1





# ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ВЫБОРЫ

Пособие по международным  
стандартам в области прав  
человека, связанным  
с проведением выборов



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ  
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА  
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Серия материалов по вопросам  
профессиональной подготовки № 2/Rev.1

Нью-Йорк и Женева, 2022 год

© 2022 год, Организация Объединенных Наций  
Все права защищены во всем мире

Запросы на воспроизведение фрагментов публикации или на ее ксерокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав по адресу [copyright.com](http://copyright.com).

Все остальные вопросы, касающиеся прав и разрешений, в том числе производных авторских прав, следует направлять по адресу: United Nations Publications, 300 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America.

Электронная почта: [Permissions@un.org](mailto:Permissions@un.org); веб-сайт: [Shop.un.org/ru](http://Shop.un.org/ru).

Публикация Организации Объединенных Наций, изданная Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/P/PT/2/Rev. 1

eISBN: 978-92-1-403056-0

ISSN (печатное издание): 1025-2150

eISSN (электронное издание): 2412-5016

Фото на обложке: фото ООН/Логан Абасси

# СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	v
ВВЕДЕНИЕ	1
<b>I. УЧАСТИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССАХ</b>	<b>3</b>
<b>II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, КАСАЮЩИЕСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ</b>	<b>9</b>
A. Основные нормы и стандарты, касающиеся выборов и участия в политической жизни	9
B. Недискриминация	13
C. Самоопределение	13
D. Основопологающие права	14
<b>III. ПОДРОБНЫЙ ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ КРИТЕРИЕВ</b>	<b>15</b>
A. Свободные выборы	15
1. Суть свободных выборов: воля народа	15
2. Основопологающие права	15
3. Конкретные социальные группы и специальные меры	39
4. Чрезвычайное положение	46
B. Подлинные выборы	48
1. Периодичность и сроки проведения выборов	48
2. Всеобщее и равное избирательное право	49
3. Тайное голосование	51
4. Подлинные результаты	52
5. Реальный выбор	52
6. Осознанный выбор	53

C. Прочие требования/защита общественных свобод и легитимность избирательных процессов	56
1. Роль полиции и сил безопасности	56
2. Роль наблюдателей за выборами	58
3. Предупреждение коррупции	59
<b>IV. ПРОЧИЕ ПРАВозащитные соображения, касающиеся избирательных процессов</b>	<b>60</b>
A. Соблюдение соответствующих норм и стандартов в области прав человека	60
B. Избирательные органы	61
C. Определение избирательных округов и их границ	63
D. Регистрация избирателей	63
E. Партии, выдвижение кандидатур и кандидаты	65
F. Проведение голосования	68
G. Электоральная юстиция	70
H. Правонарушения, наказания и поддержание порядка	70
I. Средства массовой информации: доступ и регулирование	71
J. Общественная информация и просвещение избирателей	73

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

<b>I. НОРМЫ И СТАНДАРТЫ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ВЫБОРАМ И УЧАСТИЮ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ</b>	<b>75</b>
<b>II. ОТДЕЛЬНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ВЫБОРАМ И УЧАСТИЮ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ</b>	<b>86</b>
<b>III. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА</b>	<b>97</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Право людей на участие в ведении государственных дел является основополагающим принципом жизни общества. Подлинные и заслуживающие доверия выборы по-прежнему являются наиболее убедительным и эффективным способом участия населения в управлении государством и выражения им своего мнения. Выборы обеспечивают гражданам более широкие возможности для выражения своей воли и помогают построить или укрепить устойчивое демократическое общество.

Первое издание пособия «Права человека и выборы: пособие по правовым, техническим аспектам и аспектам прав человека, связанным с проведением выборов» было опубликовано почти три десятилетия назад. С тех пор ситуация в области прав человека изменилась. В новых международных договорах, таких как Конвенция о правах инвалидов, были признаны права людей, долгое время находившихся в маргинальном положении. Правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций опубликованы материалы судебной практики, разъясняющие обязательства государств и содействующие осуществлению права голоса и соответствующих прав.

В то же время появились и новые проблемы, касающиеся прав на участие и обеспечения легитимности выборов, такие как использование языка ненависти, блокирование Интернета или кампании по дезинформации, возникновению или распространению которых зачастую способствуют новые технологии.

Поэтому мы горячо приветствуем расширение участия женщин в политической жизни и растущее внимание к вопросам участия людей с инвалидностью, лиц африканского происхождения, лиц из числа коренных народов, членов общин меньшинств и других маргинализованных групп.

Однако достигнутый к настоящему времени прогресс является явно недостаточным. Поэтому мы будем и впредь призывать к искоренению ярко выраженной и структурной дискриминации, которая наносит вред миллионам людей, создавая препятствия для их равноправного участия и еще больше оттесняя их назад.

Благоприятной средой для проведения подлинных и заслуживающих доверия выборов является сложная экосистема, состоящая из взаимосвязанных механизмов защиты прав человека, таких как беспристрастное верховенство закона и уважение основных свобод и прав, в частности на образование, которые обеспечивают людям возможность для реализации своего права на свободный и осознанный выбор. Другими словами, уважение гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав является неотъемлемой частью любого избирательного процесса, и цель настоящего пособия состоит в том, чтобы продемонстрировать применимость норм и стандартов в области прав человека в отношении различных аспектов выборов.

Сегодня, после периода ускоренной демократизации во всем мире, во многих странах, как представляется, происходит отход от принципов демократии. Правительства некоторых стран, по-видимому, намеренно ослабляют независимые механизмы контроля за исполнением ими своих полномочий, подавляют критику, ликвидируют демократический надзор и обеспечивают свое длительное пребывание у власти.

В этих целях нередко используется мощь технологий: ведется интенсивное наблюдение за действиями и высказываниями людей, а также проводятся кампании по дезинформации, подрывающие легитимность выборов. Эти вызовы все более активно побуждают тех, кто занимается обеспечением осуществления права на участие в государственных делах, к незамедлительным действиям. Мы должны объединить усилия по поиску путей для обеспечения как можно более прямого и активного взаимодействия, укрепить подходы, которые работают, и стремиться к формированию новых возможностей и партнерств.

В этой связи я хотела бы отметить огромный объем работы, проделанной для обеспечения того, чтобы право в области прав человека стало проверенной основой для оценки поведения в онлайн-среде и руководством для государств при принятии мер реагирования. Краткое изложение этой работы, выполненной на сегодняшний день, приводится в настоящем пособии.

Выборы лежат в основе легитимности правительств и политических лидеров. Помимо обеспечения соблюдения норм в области прав человека, выборы помогают строить государства и формировать правительства, которые являются сильными и легитимными, поскольку они демонстрируют уважение к своему народу и дают ему возможность выразить свою волю.

Как Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека и бывший избранный глава государства и правительства, я надеюсь, что это пособие послужит полезным инструментом, содействующим вашим усилиям по поощрению подлинных и заслуживающих доверия выборов во всем мире.



Мишель Бачелет  
Верховный комиссар  
Организации Объединенных Наций по правам человека



## ВВЕДЕНИЕ

1. Выборы лежат в основе демократии и остаются главным средством, с помощью которого индивиды осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел. Во всем мире сейчас проводится больше выборов, чем когда-либо прежде. Однако эти процессы порой происходят в условиях отхода от демократии и растущих угроз для гражданского пространства. С цифровизацией избирательных процессов возникли новые проблемы в области прав человека, связанные с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), такие как дезинформация в Интернете, особенно через социальные сети. Поэтому важно помнить о том, что уважение прав человека и основных свобод играет основополагающую роль в проведении свободных и подлинных выборов.
2. Участие в ведении государственных дел, в том числе через выборы, является правом человека, защищенным международными документами в области прав человека. Оно гарантировано во Всеобщей декларации прав человека и положениях последующих договоров, в частности в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (см. приложение I). На региональном уровне это основное право также признано в Африканской, Межамериканской и Европейской системах защиты прав человека (см. приложение II). Страны и народы всего мира признали, что свободные и подлинные выборы являются важнейшим демократическим требованием и обязательным средством выражения воли народа, которая является основой государственной власти.
3. Помимо того, что участие само по себе является правом человека, видное место в избирательных процессах занимают и другие права человека. Для полноценного осуществления права голосовать и быть избранным важно наличие условий, обеспечивающих уважение прав человека и их реализацию всеми людьми, в частности права на равенство и недискриминацию, на свободу мнений и их свободное выражение, на свободу мирных собраний и ассоциации, на безопасность и на эффективные средства правовой защиты.
4. В настоящем пособии приводится всеобъемлющий обзор универсальных норм и стандартов в области прав человека, применимых в контексте выборов. На протяжении многих лет Организация Объединенных Наций разрабатывала международные нормы и стандарты, касающиеся выборов и участия в политической жизни. Толкованием норм и стандартов, закрепленных в соответствующих международных документах, занимаются экспертные механизмы в области прав человека, в частности договорные органы и специальные процедуры Совета по правам человека, в ходе мониторинга, принятия решений и вынесения рекомендаций. Это содействует уточнению норм и стандартов в области прав человека, применимых к избирательным процессам. Этот эволюционирующий свод толкований и рекомендаций служит руководством в отношении понимания

правозащитными механизмами и органами применения норм и стандартов в конкретных условиях. В приложении III представлена информация о характере и мандате механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека, а также о правовом характере их толкований и рекомендаций.

5. Хотя в пособии признается роль региональных правозащитных систем в разработке соответствующих стандартов (см. приложение II), основное внимание в нем уделяется универсальным нормам и стандартам и, соответственно, вкладу Организации Объединенных Наций в международное право прав человека применительно к выборам и участию в политической жизни.
6. Пособие направлено на повышение осведомленности и наращивание технического потенциала по вопросам прав человека, возникающим в контексте избирательных процессов. Оно также призвано стать руководством для разработчиков политики и государственных служащих в отношении обязательств государств в области прав человека в контексте выборов и послужить подспорьем при разработке эффективной правовой базы для осуществления избирательных прав.
7. Пособие подготовлено Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) с учетом результатов обзора и замечаний партнеров, работающих в области проведения выборов. В первой главе речь идет о том, как УВКПЧ оказывает поддержку государствам в реализации соответствующих международных норм и стандартов в области прав человека, имеющих отношение к юридическим и техническим аспектам избирательных процессов. В главе II приводится общий обзор норм и стандартов Организации Объединенных Наций в области прав человека, касающихся избирательных процессов, а в главе III подробно рассматриваются соответствующие критерии. Наконец, в главе IV рассматриваются другие соображения, касающиеся прав человека, которые следует учитывать при разработке и осуществлении избирательного законодательства.

## **I. УЧАСТИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССАХ**

8. Взаимодействие Организации Объединенных Наций с государствами-членами в области избирательных процессов основывается на нормах и стандартах в области прав человека, гарантирующих участие в политической жизни<sup>1</sup>. Таким образом, правозащитная деятельность в контексте избирательных процессов имеет важное значение на всех этапах (до, во время и после выборов) для поддержания безопасной и мирной обстановки и укрепления доверия к таким процессам.
9. Хотя выборы предоставляют людям возможность свободно выражать свою волю и осуществлять свои гражданские и политические права, особенно право на участие в ведении государственных дел, эти события могут также усилить существующую напряженность и повысить риск нарушений прав человека и злоупотреблений. В контексте выборов некоторые права могут оказаться под угрозой, в частности это касается прав в отношении свободы мнений и их свободного выражения, мирных собраний и ассоциации, а также права на участие в ведении государственных дел. Избирательные процессы также иногда могут стать причиной произвольных арестов и задержаний, жестокого обращения и пыток, внесудебных казней, исчезновений и других нарушений прав человека. Нарушения экономических, социальных и культурных прав также могут стать причиной напряженности в контексте выборов.
10. Некоторые лица и группы могут также подвергаться риску насилия или дискриминации при осуществлении своих прав. В зависимости от контекста к их числу могут относиться лица, принимающие регулярное и активное участие в общественных дискуссиях по важнейшим вопросам, включая права человека, благое управление и коррупцию, например, члены оппозиции и политические активисты, правозащитники, представители неправительственных организаций (НПО), журналисты и работники средств массовой информации, а также конкретные группы, которые обычно становятся жертвами дискриминации и насилия, а именно женщины, молодежь, лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы, меньшинства, коренные народы, люди с инвалидностью, беженцы и просители убежища, внутренне перемещенные лица, лица без гражданства и мигранты. Женщины, которые представлены в большинстве упомянутых выше групп, часто подвергаются особому риску.
11. Правозащитная деятельность важна в контексте всех избирательных процессов, таких как президентские и парламентские выборы, референдумы по важнейшим вопросам (например, по конституции или по выходу территории

---

<sup>1</sup> A/72/260, пункт 27.

из состава государства) и местные, региональные и территориальные выборы, особенно в ситуациях, когда высок риск насилия и нарушений прав человека и злоупотреблений.

12. Перед выборами важно убедиться в том, что соответствующая правовая база (например, конституция, избирательное законодательство, законодательство о политических партиях и процедура (регистрация партии, проверка кандидатов, регистрация избирателей, голосование за пределами страны и т.д.)) соответствует обязательствам государства по международному праву прав человека и что соответствующие институты (например, структура, отвечающая за организацию проведения выборов, комиссия по средствам массовой информации и суды) могут функционировать независимо и/или беспристрастно. На этапах подготовки и проведения голосования властям крайне важно обеспечить безопасные и благоприятные условия, способствующие безопасному и свободному осуществлению права на участие в ведении государственных дел. Следует обеспечить соблюдение основополагающих прав, включая право на свободу мнений и их свободное выражение, право на свободу мирных собраний и ассоциации и передвижения, а также на свободу от дискриминации и насилия, право на справедливое судебное разбирательство и эффективные средства правовой защиты и право на образование. В ходе избирательных процессов проявляется характер отношений между правительством и гражданским обществом. Ограничения, касающиеся основных свобод, как правило, являются решающим фактором эскалации напряженности. Период после выборов также может вызывать беспокойство, поскольку результаты могут быть оспорены. Поэтому государственным органам необходимо обеспечить благоприятные условия для участия, а также для уважения основополагающих прав человека. Кроме того, им следует обеспечить, чтобы любые злоупотребления в области прав человека расследовались оперативно и беспристрастно, а виновные привлекались к ответственности.
13. В соответствии с мандатом Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, предусматривающим поощрение и защиту всех прав человека всех людей во всем мире<sup>2</sup>, УВКПЧ может участвовать во всесторонней работе в области прав человека и, таким образом, играть важную роль на различных этапах избирательного цикла (до голосования, во время голосования и/или после голосования)<sup>3</sup>. В частности, УВКПЧ наряду с другими партнерами Организации Объединенных Наций может способствовать созданию условий,

---

<sup>2</sup> См. резолюцию 48/141 Генеральной Ассамблеи.

<sup>3</sup> В нескольких резолюциях Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать обеспечивать, чтобы УВКПЧ могло, действуя в рамках своего мандата и в тесной координации с Отделом по оказанию помощи в проведении выборов, реагировать на многочисленные и все более сложные и обширные просьбы государств-членов об оказании консультационных услуг. См. недавнюю резолюцию 74/158 Генеральной Ассамблеи, пункт 17.

благоприятствующих проведению мирных выборов с участием всех слоев населения и уважению соответствующих стандартов в области прав человека<sup>4</sup>, посредством осуществления целого ряда мероприятий. Это служит подспорьем для более широких усилий Организации Объединенных Наций по оказанию помощи государствам-членам, при необходимости и в случае поступления соответствующей просьбы, в создании благоприятных условий для проведения мирных и внушающих доверие выборов путем оказания добрых услуг, поддержки политического диалога, содействия и посредничества, зачастую в сотрудничестве с региональными и субрегиональными структурами или другими субъектами.

14. К таким мероприятиям УВКПЧ относятся:

- a) мониторинг, в частности в целях раннего предупреждения и профилактики, в ситуациях, когда есть опасения по поводу возможного насилия и нарушений прав человека, особенно в отношении групп, находящихся в уязвимом положении;
- b) поддержка и организация информационно-пропагандистской деятельности в интересах проведения мирных выборов, популяризации избирательного законодательства и учреждений, действующих с учетом соблюдения прав человека, что позволяет обеспечить всестороннее участие избирателей;
- c) представление докладов о нарушениях прав человека до, во время и после проведения выборов, особенно прав, которые могут оказаться под угрозой в преддверии выборов или в случае протестов после выборов (прав на свободу мнений и их свободное выражение, свободу мирных собраний и ассоциации, а также свободу от насилия, включая сексуальное насилие, жестокое обращение и пытки);
- d) проведение расследований или миссий по установлению фактов, их поддержка или участие в них в ситуациях, когда происходят серьезные инциденты, связанные с выборами, в целях привлечения виновных к ответственности и предотвращения их повторения<sup>5</sup>;
- e) обеспечение защиты, особенно в наиболее нестабильных условиях, с уделением особого внимания слоям населения, находящимся в наиболее уязвимом положении;

---

<sup>4</sup> Department of Political and Peacebuilding Affairs, "Policy on principles and types of UN electoral assistance" (2021).

<sup>5</sup> УВКПЧ оказывает поддержку комиссиям по расследованию и миссиям по установлению фактов, сформированным Советом по правам человека, Советом Безопасности или Генеральным секретарем, зачастую действуя в качестве их секретариата. В соответствии с мандатом Верховного комиссара также могут создаваться механизмы для расследования нарушений прав человека в контексте избирательных процессов, такие как, например, миссия УВКПЧ по установлению фактов в Кении в 2008 году. См. ОНЧР, "Report from OHCHR fact-finding mission to Kenya, 6–28 February 2008".

- f) предоставление технической помощи и консультаций, в том числе в предвыборный период, например по вопросам обеспечения связанности соответствующего законодательства с международными стандартами в области прав человека, а также по процессам отправления правосудия в мирный и переходный периоды, разработки конституции, институционального строительства и т. д.;
  - g) повышение осведомленности о центральной роли гендерного равенства и участия меньшинств, коренных народов и людей с инвалидностью в осуществлении прав на демократическое участие, а также поддержка созыва гражданских собраний и другие меры, направленные на обеспечение подлинного участия потенциально маргинализированных или подверженных риску групп населения;
  - h) поддержка правозащитных механизмов, включая договорные органы и мандатариев специальных процедур, в том числе путем содействия, в соответствующих случаях, участию мандатариев специальных процедур в усилиях по поощрению и защите прав человека в контексте избирательных процессов.
15. Участие УВКПЧ может быть различным в зависимости от того, присутствует ли оно на местах. В ситуациях, когда УВКПЧ присутствует на местах, оно имеет все возможности для участия в контексте избирательных процессов, особенно когда насилие и/или нарушения прав человека можно предвидеть или они возникают неожиданно. Там, где УВКПЧ не присутствует на местах, а политическая и социальная ситуация представляется нестабильной, оно может развернуть миссии быстрого реагирования, как в самостоятельном порядке, так и в поддержку инициатив, осуществляемых под руководством других структур Организации Объединенных Наций, или в порядке участия в них. Общесистемная слаженность и сотрудничество между всеми структурами Организации Объединенных Наций, участвующими в поддержке деятельности по организации избирательного процесса на страновом уровне, имеют решающее значение для обеспечения взаимодополняемости и недопущения дублирования таких усилий, а также для обеспечения единства действий Организации Объединенных Наций.

## Помощь, оказываемая Организацией Объединенных Наций в проведении выборов

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов была учреждена Генеральной Ассамблеей в 1991 году. С тех пор деятельность Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов развивалась с учетом меняющихся потребностей государств-членов, стремящихся провести свободные и подлинные выборы.

В целях обеспечения согласованности и последовательности в предоставлении Организацией Объединенных Наций помощи в проведении выборов через посредство различных дополнительных структур<sup>6</sup> в 1991 году в соответствии с резолюцией 46/137 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь назначил заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам координатором по вопросам помощи в проведении выборов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Координатор играет руководящую роль и отвечает за выработку политики по оказанию помощи в проведении выборов, за принятие решений в отношении параметров такой помощи со стороны Организации Объединенных Наций и за ведение единого реестра экспертов. В связи с реорганизацией компонента мира и безопасности Организации Объединенных Наций функции координатора выполняет заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам и вопросам миростроительства, которому оказывает поддержку Отдел по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства Секретариата. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов готовит руководящие указания политического и технического характера для всех структур Организации Объединенных Наций, участвующих в оказании помощи в связи с выборами, в том числе указания в отношении стратегий и передовой практики.

Организация Объединенных Наций оказывает помощь в проведении выборов только после конкретного запроса государства-члена или на основании мандата Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи. Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала, что при оказании помощи Организации Объединенных Наций следует руководствоваться такими ключевыми принципами, как объективность, беспристрастность, нейтральность и независимость, обеспечивая при этом должное уважение национального суверенитета. Ожидается

<sup>6</sup> В число структур Организации Объединенных Наций, оказывающих помощь в проведении выборов, входят Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства, Департамент операций в пользу мира, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКПЧ, Добровольцы Организации Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») и Международная организация по миграции. См. также <https://dppa.un.org/en/elections>.

также, что помощь Организации Объединенных Наций в проведении выборов всегда будет способствовать участию, представительству и расширению прав и возможностей женщин и маргинализированных групп в избирательных процессах.

Спрос на помощь в проведении выборов остается высоким. С 1991 года более 100 стран запросили и получили помощь Организации Объединенных Наций в проведении выборов, в том числе в самых сложных постконфликтных и географических условиях<sup>7</sup>. Техническая помощь является наиболее частой формой предоставляемой помощи в проведении выборов. Организация Объединенных Наций может также оказывать помощь государствам-членам в создании благоприятных условий для проведения мирных и внушающих доверие выборов путем оказания добрых услуг, поддержки политического диалога, содействия и посредничества. Для оказания помощи Организации Объединенных Наций в проведении выборов, в частности обеспечения надзора, наблюдения, создания групп экспертов и сертификации, требуется мандат Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи. Также может предоставляться поддержка международным наблюдателям, хотя это происходит крайне редко. Межучрежденческий механизм координации помощи в проведении выборов, созданный и функционирующий под председательством Отдела по оказанию помощи в проведении выборов, служит платформой для обмена информацией, координации и разработки общей внутренней стратегии для подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами выборов, включая УВКПЧ.

Генеральная Ассамблея на регулярной основе просит УВКПЧ продолжать, действуя в рамках своего мандата и в тесной координации с Отделом по оказанию помощи в проведении выборов, реагировать на многочисленные и все более сложные и обширные просьбы государств-членов об оказании консультационных услуг<sup>8</sup>. Настоящее пособие призвано, в частности, расширить возможности УВКПЧ и системы Организации Объединенных Наций в целом по оказанию поддержки государствам в деле поощрения и защиты прав человека в контексте избирательных процессов.

<sup>7</sup> См. <https://dppa.un.org/en/elections>.

<sup>8</sup> Резолюция 74/158 Генеральной Ассамблеи, пункт 17.



## II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, КАСАЮЩИЕСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

### A. Основные нормы и стандарты, касающиеся выборов и участия в политической жизни

16. К основным универсальным нормам и стандартам<sup>9</sup>, касающимся выборов и участия в политической жизни, относятся следующие:

#### **Всеобщая декларация прав человека**

##### *Статья 21*

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

#### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

##### *Статья 25*

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

<sup>9</sup> Соответствующие региональные стандарты см. в приложении II.

17. Международные нормы и стандарты участия в политической жизни предусматривают три основных права: право принимать участие в ведении государственных дел; право голосовать и быть избранным; а также право допускаться к государственной службе. Согласно определению Комитета по правам человека, ведение государственных дел — это «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»<sup>10</sup>.
18. Кроме того, во Всеобщей декларации прав человека констатируется, что воля народа должна быть основой власти правительства. Права человека и демократия тесно связаны между собой<sup>11</sup>. Аналогичным образом соблюдение прав человека необходимо для уважения воли народа в избирательных процессах. Как отметил Комитет по правам человека, «статья 25 закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа»<sup>12</sup>. Если говорить более конкретно, «выборы лежат в основе демократии и остаются главным средством, с помощью которого индивиды осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел»<sup>13</sup>.
19. Права на участие могут подлежать только тем ограничениям, которые установлены законом, не являются дискриминационными и основаны на объективных и обоснованных критериях<sup>14</sup>. Комитет по правам человека разъяснил эти критерии в своем замечании общего порядка № 25 (1996 год). Право голоса может подлежать лишь разумным ограничениям, таким как установление минимального возраста<sup>15</sup>. С другой стороны, определенные ограничения в отношении права голоса представляют собой дискриминацию. Права на участие не должны быть предметом необоснованных ограничений по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, инвалидности или иного статуса. Дискриминационные ограничения включают, в частности, цензы

<sup>10</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 5.

<sup>11</sup> Пункт 4 резолюции 19/36 Совета по правам человека, в котором Совет заявил, что демократия крайне важна для поощрения и защиты всех прав человека.

<sup>12</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 1.

<sup>13</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел (A/HRC/39/28), пункт 25.

<sup>14</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункты 3–4. См. также, среди прочего, *Стадерини и Де Лючия против Италии* (CCPR/C/127/D/2656/2015), пункт 9.5; *Дельгадо Бургоа против Многонационального Государства Боливия* (CCPR/C/122/D/2628/2015), пункт 11.5; *Нашид против Мальдивских Островов* (CCPR/C/122/D/2270/2013-CCPR/C/122/D/2851/2016), пункт 8.6; и *Паксас против Литвы* (CCPR/C/110/D/2155/2012), пункт 8.4.

<sup>15</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 10.

экономического характера, например основанные на владении имуществом<sup>16</sup>; чрезмерные требования в отношении оседлости<sup>17</sup>; ограничения, касающиеся права голоса, для натурализованных граждан (в отличие от лиц, являющихся гражданами по рождению)<sup>18</sup>; требования в отношении грамотности и образования<sup>19</sup>; а также чрезмерные ограничения в отношении права голоса осужденных заключенных<sup>20</sup>. Любые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. К необоснованным или дискриминационным относятся требования, касающиеся языка, образования, слишком строгие критерии в отношении оседлости, происхождения и принадлежности к политической организации<sup>21</sup>, в частности нерегистрация или отказ в регистрации кандидатов по причине их принадлежности к политической оппозиционной группе<sup>22</sup>. Кроме того, ограничения на участие в политической жизни по причине инвалидности считаются дискриминационными в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов, о чем говорится ниже<sup>23</sup>.

20. Как и право голосовать и быть избранным, право равного доступа к государственной службе<sup>24</sup> явно подпадает под запрет дискриминации в соответствии со статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Хотя Пакт также предусматривает определенные требования в отношении доступа к государственной службе, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или

<sup>16</sup> Там же, пункт 3.

<sup>17</sup> Там же, пункт 10. См. также ССРР/С/УЗВ/СО/4, пункт 26.

<sup>18</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 3. См. также ССРР/С/КВТ/СО/3, пункты 46–47.

<sup>19</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 10.

<sup>20</sup> Там же, пункт 14. См. также *Евдокимов и Резанов против Российской Федерации* (ССРР/С/101/Д/1410/2005), пункт 7.5; ССРР/С/ЕСТ/СО/4, пункты 33–34; ССРР/С/ТКМ/СО/2, пункты 50–51; ССРР/С/ГБР/СО/7, пункт 25; и ССРР/С/КНМ/СО/2, пункт 26. См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 42.

<sup>21</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 15. См. также ССРР/С/ТЖК/СО/3, пункты 54–55 а).

<sup>22</sup> *Судаленко против Беларуси* (ССРР/С/100/Д/1354/2005), пункты 6.6–6.7.

<sup>23</sup> Конвенция о правах инвалидов, статьи 2, 5(2) и 29. Дискриминация по признаку инвалидности определяется в статье 2 как «любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении». См. также Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 6 (2018 год).

<sup>24</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25 с). См. также Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5; Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 7; и Конвенцию о правах инвалидов, статья 29.

полного отстранения от должности, должны быть транспарентными, объективными и обоснованными<sup>25</sup>.

21. Соответствующие положения содержатся и в других универсальных документах в области прав человека, таких как 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 7–8); Конвенция о правах ребенка (статья 15); Конвенция о правах инвалидов (статьи 3 с), 4 3), 29 и 33 3)); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статьи 41–42); Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (статья 2 2)); Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (статьи 5 и 18); Дурбанская декларация и Программа действий (пункт 32); Декларация о праве на развитие (статьи 1 1), 2 и 8 2)); и Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (статья 8). В приложении I к данному пособию приведены тексты основных международных норм и стандартов в области прав человека, касающихся выборов и участия в политической жизни.
22. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций разработали авторитетное толкование этих стандартов, которое излагается в материалах исследований, соображениях в отношении индивидуальных жалоб или толковательных документах общего характера, таких как замечания общего порядка или общие рекомендации. В частности, Комитет по правам человека изложил свое толкование статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах в своем замечании общего порядка № 25 (1996 год) о праве на участие в ведении государственных дел, праве голосовать и праве равного доступа к государственной службе<sup>26</sup>. В этом важном документе Комитет по правам человека разъясняет объем прав, гарантированных статьей 25 Пакта<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 23. См. также *Бандаранайке против Шри-Ланки* (CCPR/C/93/D/1376/2005), пункт 7.1; и *Судаленко против Беларуси*, пункт 6.4. См. также *Л. Г. против Республики Корея* (CERD/C/86/D/51/2012), пункт 7.4, об обязательных тестах на ВИЧ/СПИД и наркотики, требуемых от иностранных преподавателей английского языка.

<sup>26</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год). См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 23 (1997 год); и Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 7 (2018 год).

<sup>27</sup> Дополнительную информацию о судебной практике договорных органов в области прав человека см. в приложении III.

23. В 2018 году Совет по правам человека в своей резолюции 39/11 представил руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел в виде свода ориентиров для государств, а также, в соответствующих случаях, для других заинтересованных сторон в отношении эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел. Руководящие принципы представляют собой полезный инструмент для государств, поскольку они касаются базовых принципов, лежащих в основе эффективного осуществления этого права, и содержат практические рекомендации в отношении права на участие в избирательных процессах.

## **В. Недискриминация**

24. Всеобщая декларация прав человека (статья 2), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 21)) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 22)) предусматривают, что провозглашенные в них права осуществляются без какой-либо дискриминации в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Кроме того, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 1–2) предусматривает дополнительную защиту женщин от всех форм дискриминации.
25. В целях обеспечения участия групп, которые издавна были и остаются ущемленными в правах, другие международные документы конкретно гарантируют равное осуществление прав на участие людьми с инвалидностью, представителями групп меньшинств и лицами из числа коренных народов<sup>28</sup>.

## **С. Самоопределение**

26. Можно сказать, что истоком понятия демократических выборов служит основополагающий принцип самоопределения. Права на участие, закрепленные в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, связаны с правом народов на самоопределение, но в то же время отличаются от него. Право на самоопределение признается в Уставе Организации Объединенных Наций (статья 12)) и в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 1, являющаяся общей для обоих Пактов)<sup>29</sup>. Комитет по правам человека подчеркнул, что статьи 25 и 27 (касающиеся прав меньшинств) Международного пакта о гражданских и политических правах отличаются

---

<sup>28</sup> Конвенция о правах инвалидов, статья 29; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 с). См. приложение I.

<sup>29</sup> См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 12 (1984 год).

от статьи 1<sup>30</sup>. В Уставе также подчеркивается важность самоопределения в отношении самоуправляющихся и неподконтрольных территорий (статьи 73 2) и 76 2)). Право на самоопределение имеет два аспекта — внешний и внутренний — в зависимости от обстоятельств. Внешний аспект самоопределения относится к праву народов быть независимыми и устанавливать свой политический статус, тогда как внутренний аспект самоопределения касается права народов в пределах государства на самоуправление без вмешательства извне. Народы прежде всего должны быть независимыми и свободно устанавливать свой политический статус (Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 1). После образования ими государства или общины в пределах государства они могут свободно выбирать своих представителей и осуществлять свои права на участие (там же, статья 25). Соответственно, толкование статьи 25 дано Комитетом по правам человека в свете статьи 1<sup>31</sup>.

#### D. основополагающие права

27. Наличие благоприятных с точки зрения прав человека условий также необходимо для обеспечения свободных и подлинных выборов. В стране должна преобладать атмосфера уважения прав человека и основных свобод. В контексте избирательных процессов дополнительное значение приобретают ряд основных прав и свобод, таких как свобода мнений и их выражения, включая право на доступ к информации, свобода мирных собраний, свобода ассоциации, свобода от дискриминации и равный доступ к участию, свобода передвижения, а также право на личную неприкосновенность, право на справедливое судебное разбирательство и эффективные средства правовой защиты и право на образование. Эти основополагающие права рассматриваются в главе III ниже.

<sup>30</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 2, и замечание общего порядка № 23 (1994 год), пункт 3.1.

<sup>31</sup> Комитет по правам человека истолковал право коренных народов на участие в политической жизни в свете права на самоопределение. См. *Санла-Айкио против Финляндии* (CCPR/C/124/D/2668/2015), пункт 6.11 в отношении участия саамского народа в политической жизни, в котором Комитет пришел к выводу о «нарушении прав автора по статье 25 [Международного пакта о гражданских и политических правах], рассматриваемой в отдельности и в сочетании со статьей 27 с их интерпретацией в свете статьи 1 Пакта».

### III. ПОДРОБНЫЙ ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ КРИТЕРИЕВ

28. Международные нормы и стандарты в области прав человека содержат ряд основных критериев свободных и подлинных выборов. Настоящая глава посвящена их подробному рассмотрению.

#### A. Свободные выборы

##### 1. Суть свободных выборов: воля народа

29. Конечным показателем того, являются ли выборы «свободными», является степень, в которой они позволяют полностью выразить политическую волю соответствующего народа. Согласно Всеобщей декларации прав человека (статья 21 3)), именно воля народа является основой законной государственной власти. Во Всеобщей декларации прав человека также утверждается, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (статья 21 1)). Это право находит свое отражение в аналогичном положении статьи 25 а) Международного пакта о гражданских и политических правах. По мнению Комитета по правам человека, это положение «закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа»<sup>32</sup>. Комитет указал на то, что любая избирательная система должна гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей<sup>33</sup>. Конвенция о правах инвалидов также гарантирует инвалидам право на участие в политической жизни наравне с другими (статья 29 а)), а также гарантирует свободное волеизъявление инвалидов как избирателей (статья 29 а) iii)).
30. Кроме того, в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах говорится о том, что в силу своих прав на самоопределение все народы имеют право свободно устанавливать свой политический статус (общая статья 1). В Уставе Организации Объединенных Наций содержатся аналогичные положения, особенно в отношении самоуправляющихся и подопечных территорий. Устав предусматривает оказание помощи народам самоуправляющихся территорий в развитии свободных политических институтов (статья 73 2)).

##### 2. основополагающие права

31. Свободное участие в избирательных процессах требует наличия безопасных условий, в которых все права человека полностью соблюдаются и доступны для

<sup>32</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 1.

<sup>33</sup> CСPR/C/LAO/CO/1, пункт 37. См. также CСPR/CO/79/GNQ, пункт 12.

всех людей<sup>34</sup>. Для этого необходимо устранить препятствия для полноценного участия, и все люди должны быть уверены в том, что им, их родственникам или коллегам не будет причинен личный вред в связи с их участием. Особое значение в этом контексте имеют права, рассматриваемые ниже.

*а) Недискриминация и равный доступ к участию*

32. Уважение права на равенство и недискриминацию необходимо для того, чтобы обеспечить всем гражданам равный доступ к участию в избирательных процессах. Право на свободу от дискриминации гарантируется статьями 2 и 7 Всеобщей декларации прав человека, а также дополнительно определено в статьях 2 1), 3 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах:

### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

#### *Статья 2*

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

...

#### *Статья 3*

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

#### *Статья 26*

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

<sup>34</sup> См. руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел и соответствующие рекомендации.



33. В соответствии со статьей 26 Международного пакта о гражданских и политических правах у государств есть как позитивное юридическое обязательство предотвращать дискриминацию, так и негативное обязательство воздерживаться от осуществления дискриминации. Кроме того, статья 26 требует обеспечения равной защиты в соответствии с законом во всех областях, в которых государство-участник осуществляет законодательную деятельность.
34. Положения других договоров также гарантируют недискриминацию и равное участие в ведении государственных дел в отношении различных групп, налагая как негативные, так и позитивные обязательства. В то время как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации запрещает любую расовую дискриминацию (статья 5 с)), Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него запрещает законодательные и иные меры, рассчитанные на то, чтобы воспрепятствовать участию расовых групп в политической жизни страны (статья II с)). Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин запрещает дискриминацию по признаку пола (статья 2) и гарантирует женщинам равный доступ к участию (статья 7). Другие международные документы в области прав человека гарантируют равный доступ к участию инвалидам (Конвенция о правах инвалидов, статья 29) и детям, которые способны сформулировать свои собственные взгляды (Конвенция о правах ребенка, статья 12, и Конвенция о правах инвалидов, статья 7 3)). Комитет по правам человека указал, что в случаях, когда имеются лица, принадлежащие к языковым меньшинствам, информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств<sup>35</sup>.
35. Во время проведения выборов трудно переоценить важность атмосферы, характеризующейся отсутствием дискриминации. Атмосфера терпимости к актам дискриминации облегчает запугивание избирателей и манипулирование электоратом, что подрывает возможности для проведения свободных выборов. Применение международных норм и стандартов в области равенства и недискриминации имеет важное значение для формирования условий, допускающих и облегчающих участие в политической жизни, что гарантирует свободный выбор избирателей и право кандидатов избираться на выборах. Кроме того, международные стандарты в области прав человека гарантируют права всех других участников выборов, таких как избиратели, активисты и гражданское общество. Соответственно, всем лицам должен быть обеспечен равный доступ к участию во всех мероприятиях, проводимых во время выборов, и всем кандидатам должен быть обеспечен справедливый доступ к средствам массовой информации в целях ведения агитационных кампаний и рекламы<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12.

<sup>36</sup> См. раздел I главы IV ниже, касающийся обеспечения справедливого доступа к СМИ для всех кандидатов на политические должности и политических партий. См. также A/HRC/26/30, пункт 48.

36. Формальная и фактическая дискриминация на основании любого из признаков, перечисленных в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, может неоправданно ограничивать эффективное участие в политической и общественной жизни или препятствовать ему. Перечень «иных обстоятельств» не является исчерпывающим, и, согласно толкованию правозащитных механизмов, эта категория охватывает дискриминацию по таким признакам, как возраст, гендерная идентичность, инвалидность, гражданство и сексуальная ориентация. Так, например, правозащитные механизмы отмечали, что уголовные санкции, направленные против лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, а также дискриминационные ограничения их прав на мирные собрания, ассоциацию и выражение мнений приводят к резкому ограничению их участия в политической и общественной жизни<sup>37</sup>.

*b) Свобода мнений и их свободное выражение*

37. Право на свободу мнений и их свободное выражение защищается статьей 19 Всеобщей декларации прав человека и статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>38</sup>, которая гласит:

### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

#### *Статья 19*

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
  - a) для уважения прав и репутации других лиц;
  - b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

<sup>37</sup> A/HRC/27/29, пункт 43.

<sup>38</sup> См. также Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) viii); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 15 3); Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 13 1); и Конвенцию о правах инвалидов, статья 21.

38. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, право на свободу мнений гарантируется «беспрепятственно». В отличие от свободы выражения мнений и свободы информации это право является абсолютным и не может подвергаться какому-либо ограничению или вмешательству<sup>39</sup>. Свобода придерживаться своих мнений включает в себя право менять свое мнение в любое время и по любым причинам, если какое-либо лицо при этом делает свободный выбор, и непременно включает в себя свободу не выражать свое мнение<sup>40</sup>. Безусловная свобода придерживаться какого-либо политического мнения имеет исключительно важное значение в контексте избирательных процессов, поскольку подлинное выражение воли народа невозможно в атмосфере, в которой свобода отсутствует или ограничивается каким-либо образом.
39. Право на свободное выражение мнений гарантировано статьей 19(2) Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>41</sup>. С точки зрения содержания этой статьи, это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи. В своем замечании общего порядка № 25 (1996 год) Комитет по правам человека отметил, что «для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которая могла бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность»<sup>42</sup>. Более того, сфера охвата этого положения не ограничивается каким-либо одним средством выражения, а включает, среди прочего, культурные, художественные и другие формы выражения, такие как речь, книги, газеты, брошюры, афиши, баннеры, форма одежды, материалы, не запрещенные законом, и Интернет<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункты 5 и 9.

<sup>40</sup> Там же, пункты 9–10. См. также *Пак против Республики Корея* (CCPR/C/64/D/628/1995) (человек, который был осужден и приговорен к лишению свободы за свои критические взгляды в отношении правительства); Комитет по правам человека, *Кан против Республики Корея*, сообщение № 878/99, пункты 7.2 и 8 (человек, который содержался в одиночной камере в течение 13 лет за то, что он придерживался коммунистических политических взглядов, и подвергался «идеологическому перевоспитанию»).

<sup>41</sup> Право на свободу выражения мнений также гарантируется и другими договорными положениями, такими как: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) viii); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 15 3); Конвенция о правах ребенка, статьи 12–13; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 13; и Конвенция о правах инвалидов, статья 21.

<sup>42</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 25; см. также замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 13.

<sup>43</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 12.

40. Статья 25, рассматриваемая совместно со статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляет право на доступ к информации, включая право средств массовой информации на доступ к информации, касающейся государственных вопросов, и право широкой общественности получать продукцию средств массовой информации<sup>44</sup>. С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации<sup>45</sup>.
41. Избирательный процесс — это выражение политической воли народа. Поэтому право выражать различные идеи должно решительно защищаться в период проведения выборов. Говоря точнее, в контексте выборов и политической коммуникации особое внимание следует уделять соблюдению прав на свободное выражение мнений главных действующих лиц: избирателей, которые зависят от права на свободу выражения мнений, поскольку оно позволяет им получать полную и точную информацию и без страха заявлять о своей политической принадлежности; кандидатов и политических организаций, которые должны осуществлять свои права посредством свободного проведения кампаний и распространения своих политических заявлений без какого-либо вмешательства или посягательства; а также средств массовой информации и организаций гражданского общества, которые благодаря праву на свободу выражения мнений могут выполнять свою важную демократическую роль информирования общественности, пристального изучения сущности политических партий и их платформ и создания сдержек и противовесов в избирательном процессе<sup>46</sup>.
42. Однако право на свободное выражение мнений может подлежать определенным ограничениям в соответствии со статьей 19 3) Международного пакта о гражданских и политических правах. Любые ограничения должны предусматриваться законом и обуславливаться необходимостью обеспечения законных целей, а именно охраны общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности населения. Другими словами, ограничения были включены в статью 19 3) не для того, чтобы государства оправдывали введение ограничений на свободу выражения мнений. При рассмотрении таких случаев Комитет по правам человека выразил мнение, что, хотя ограничения свободы выражения мнений, вводимые с целью защиты права голоса, закрепленного в статье 25, могут быть законными, подобные ограничения не должны препятствовать проведению политических дебатов. Например, наказание человека за призывы к бойкоту

---

<sup>44</sup> Там же, пункт 18, со ссылкой на Комитет по правам человека, *Готье против Канады*, сообщение № 633/95; и *Мавлонов и Сайди против Узбекистана* (CCPR/C/95/D/1334/2004).

<sup>45</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 19.

<sup>46</sup> A/HRC/26/30, пункт 11.

необязательного голосования не будет являться допустимым ограничением свободы выражения мнения, необходимым для уважения прав других лиц<sup>47</sup>. Что касается защиты нравственности населения, любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации<sup>48</sup>. Что касается законов, касающихся угроз национальной безопасности (например, измена, подстрекательство к мятежу, терроризм или разглашение служебной тайны), то необходимо точно указать характер угрозы<sup>49</sup>. В более общем плане Комитет по правам человека подчеркнул, что, когда государство-участник ссылается на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, оно должно четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой<sup>50</sup>.

43. Что касается свободы выражения мнений в Интернете, любые ограничения на работу веб-сайтов, блогов и любых других подобных систем распространения информации, основанных на интернет-технологиях, должны быть предусмотрены законом и являться необходимыми и соразмерными<sup>51</sup>. Запрет на публикацию такими системами каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство, не является допустимым ограничением<sup>52</sup>. Аналогичным образом ограничения, касающиеся полного отключения Интернета,

<sup>47</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 28, со ссылкой на сообщение *Светик против Беларуси* (ССПР/С/81/D/927/2000), пункт 7.3.

<sup>48</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 32.

<sup>49</sup> Комитет по правам человека, *Ким против Республики Корея*, сообщение № 574/94, пункты 12.4–12.5.

<sup>50</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 35, со ссылкой на сообщение *Шин против Республики Корея* (ССПР/С/80/D/926/2000).

<sup>51</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 22. Ограничения права на свободное выражение мнений должны отвечать строгим критериям законности (они должны предусматриваться законом), необходимости (они должны быть необходимыми в демократическом обществе) и соразмерности (они должны быть соразмерными защищаемому интересу). См. также Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, "Freedom of expression and elections in the digital age", Research Paper 1/2019 (2019), pp. 6–8.

<sup>52</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 43. Что касается блокировки доступа к веб-сайтам, см. ССПР/С/КВТ/СО/3, пункты 40–41; ССПР/С/ИРН/СО/3, пункт 29; и ССПР/СО/84/SYR, пункт 13.

представляют собой нарушение международного права прав человека, поскольку они по своей сути не являются соразмерными<sup>53</sup>.

44. Свобода выражения мнений также может быть ограничена, когда та или иная деятельность или выражение какого-либо мнения направлены на подрыв других прав, признанных в Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>54</sup>. Например, от государств требуется запрещать в законодательном порядке всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, согласно статье 20 2) Пакта<sup>55</sup>. Ограничения такого рода необходимы в любое время, в частности в период проведения выборов, для того чтобы политическая среда была свободна от всех сил, стремящихся запугать избирателей или политических деятелей, а также нарушить основные права какой-либо группы. Однако такие ограничения не должны использоваться для того, чтобы помешать политической оппозиции должным образом реализовать свое право на свободное выражение мнений.
45. Свобода выражения мнений средствами массовой информации является важной частью избирательного процесса в плане информирования общественности. Государства обязаны создать нормативно-правовую среду, которая обеспечивает возможность выражения различных политических мнений и гарантирует избирателям доступ к исчерпывающей, точной и надежной информации обо всех аспектах избирательного процесса<sup>56</sup>. Как указал Комитет по правам человека, свободный обмен информацией предполагает свободу прессы и других средств информации, которая могла бы комментировать государственные вопросы без

<sup>53</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 43. См. также Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression of the United Nations, the Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Cooperation in Europe, the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Organization of American States and the Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Joint declaration on freedom of expression and responses to conflict situations, 4 May 2015, para. 4 c).

<sup>54</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 5 1).

<sup>55</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 20 2); и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 4 а). См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 35 (2013 год), пункт 13; *Раббае, А.Б.С. и Н.А. против Нидерландов* (CCPR/C/117/D/2124/2011), пункт 10.7; *Форрисон против Франции* (CCPR/C/58/D/550/1993), пункт 9.6, в котором Комитет заключил, что запрет выражения мнений, способствующих росту или усилению антисемитских настроений, является необходимым и соразмерным; CERD/C/ITA/CO/16-18, пункт 17 (распространение идей расового превосходства и подстрекательство к расовой ненависти); CERD/C/NLD/CO/17-18, пункт 8; и A/67/357, пункт 34 и последующие пункты. См. также Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление).

<sup>56</sup> A/HRC/26/30, пункт 46.

контроля или ограничений и информировать о них общественность<sup>57</sup>. Поэтому не следует запрещать критику общественных деятелей, в том числе глав государств и правительств, а также таких структур, как армия или административный аппарат<sup>58</sup>.

46. Требования свободы выражения мнения и свободы информации имеют, разумеется, важные последствия для справедливого доступа к средствам информации, а также для ответственного использования этих средств<sup>59</sup>. Такие последствия обсуждаются в разделе В.6 (Осознанный выбор) и в разделе I главы IV (Средства массовой информации: доступ и регулирование) ниже.

### Отключения Интернета и выборы<sup>60</sup>

Отключения Интернета и телекоммуникационных услуг связаны с мерами, предусматривающими целенаправленное предотвращение или прекращение доступа к онлайн-информации или возможности ее распространения, которые могут приниматься в нарушение норм в области прав человека. Отключения представляют собой ключевую проблему в контексте проводимых в настоящее время выборов. Для прекращения доступа к Интернету могут быть истинные и веские причины, например предотвращение насилия и защита жизни людей перед лицом надвигающейся опасности. Какими бы ни были мотивы, отключения Интернета накладывают существенные ограничения на функционирование средств коммуникации и выражения мнений, а также на основные свободы. Такие сбои могут особенно сильно сказаться на избирательном процессе, когда обмен информацией имеет решающее значение, учитывая зависимость от цифровых инструментов, способствующих участию в политической жизни или обеспечивающих платформу для обмена информацией и идеями.

Как правило, такие отключения осуществляются правительствами или по их распоряжению, порой при содействии частных субъектов, которые обслуживают работу сетей или обеспечивают сетевой трафик. К таким отключениям можно приравнять и последствия массированных атак на сетевую инфраструктуру, совершаемых государственными субъектами или их агентами, в частности распределенных атак типа «отказ в обслуживании». Хотя отключения зачастую

<sup>57</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 25; и замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 13.

<sup>58</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 38. См. также *Канканамге против Шри-Ланки* (ССПР/С/81/D/909/2000), пункт 9.4; ССПР/С/ТНА/СО/2, пункты 35–36 (криминализация диффамации) и 37–38 (криминализация критики королевской семьи и несогласия с ней); и ССПР/С/ВЕН/СО/4, пункт 19 (криминализация диффамации или неуважения президента и других высокопоставленных должностных лиц).

<sup>59</sup> См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункты 19 f), 33 и 34.

<sup>60</sup> Выдержки из А/НRC/41/41 и А/НRC/35/22. См. также А/НRC/44/24.

ассоциируются с полным выходом сети из строя, они также могут иметь место в случаях блокирования, закрытия или практического «вывода из строя» мобильной связи, веб-сайтов или социальных сетей и средств передачи сообщений. Отключения могут затрагивать отдельные города или районы страны, всю страну или даже несколько стран и могут длиться от нескольких часов до нескольких месяцев.

Различные правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций выразили мнение, что полное отключение и общая блокировка и фильтрация услуг должны считаться нарушением международного права прав человека из-за отсутствия правовой базы или несоответствия требованиям в отношении необходимости или соразмерности<sup>61</sup>. Отключения, осуществленные по тайному приказу или без явных законных оснований, являются нарушением требования статьи 19 3) Международного пакта о гражданских и политических правах, а именно о том, что ограничения должны быть «установлены законом». Отключения в соответствии с распоряжением, выданным на основании нечетко сформулированных законов и нормативных актов, могут также не удовлетворять требованию законности. Отключения сети, как правило, не отвечают требованию необходимости, о котором идет речь в статье 19 3) Пакта, и ни при каких условиях не могут служить оправданием для подавления тех, кто защищает демократические права. Однако правительства иногда устраивают отключения в ходе демонстраций, выборов и других событий, которые вызывают особый общественный интерес. Согласно Пакту, «необходимость» означает, что государствам следует продемонстрировать, что отключения необходимы для достижения заявленной цели, которую они, по сути дела, нередко ставят под угрозу. Хотя продолжительность отключений и их географический охват могут варьироваться, как правило, эти отключения считаются несоразмерным ограничением прав человека.

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации заявил, что отключения по целому ряду аспектов могут нанести ущерб правам человека, экономической деятельности, общественной безопасности и работе экстренных служб, который перевешивает предполагаемые выгоды<sup>62</sup>. В контексте протестов, когда напряженность достигает апогея, доступ к Интернету необходим для того, чтобы предотвращать дезинформацию и развеивать слухи, а также для защиты прав на свободу и личную неприкосновенность, поскольку он обеспечивает доступ к экстренной помощи и связь с семьей и друзьями. Из-за негативного воздействия на права человека и в связи с возросшими масштабами их применения правительствами отключения были осуждены рядом международных правозащитных механизмов.

<sup>61</sup> В своем замечании общего порядка № 37 (2020 год), пункт 34, Комитет по правам человека указал, что «государства-участники не должны, например, блокировать подключение к Интернету или создавать ему помехи в связи с мирными собраниями».

<sup>62</sup> A/HRC/41/41, пункты 51–53.



### с) Свобода мирных собраний

47. Право на мирные собрания гарантируется статьей 20 Всеобщей декларации прав человека и статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>63</sup>, которая гласит:

#### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

##### *Статья 21*

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

48. Право на мирные собрания защищает ненасильственные собрания, проводимые отдельными лицами для конкретных целей, главным образом в целях выражения мнений<sup>64</sup>. Право на мирные собрания имеют все — как граждане, так и неграждане. Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах защищает мирные собрания, где бы они ни проводились: на открытом воздухе, в помещении и в онлайн-режиме; в местах общественного и частного пользования; в случае сочетания нескольких из вышеуказанных мест.
49. Для того чтобы защита статьи 21 распространялась на то или иное собрание, собрание должно быть мирным. По презумпции собрания считаются мирными<sup>65</sup>. Даже если имеют место отдельные акты насилия со стороны некоторых участников, собрание, тем не менее, может быть мирным<sup>66</sup>. Однако собрание перестает быть «мирным», если его участники прибегают к широкомасштабному и тяжкому насилию<sup>67</sup>.
50. Государства не должны неоправданно вмешиваться в проведение мирных собраний. Они должны также содействовать собраниям (другими словами, создавать условия для их проведения, например, путем перекрытия движения на

<sup>63</sup> См. также Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) ix); и Конвенцию о правах ребенка, статья 15.

<sup>64</sup> *Поплавный и Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/118/D/2139/2012), пункт 8.5; *Секерко против Беларуси* (CCPR/C/109/D/1851/2008), пункт 9.3; и *Кивенмаа против Финляндии* (CCPR/C/50/D/412/1990), пункт 7.6.

<sup>65</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 37 (2020 год), пункт 17.

<sup>66</sup> Там же.

<sup>67</sup> Там же. Насилие в отношении участников мирного собрания со стороны органов власти или представителей общественности, включая участников контрдemonстраций, не превращает такое собрание в немирное.

улицах, которые используются для маршей) и защищать участников (в том числе от возможного насилия со стороны участников контрдемонстраций)<sup>68</sup>.

51. Ограничения в отношении мирных собраний могут вводиться только в рамках предусмотренных законом необходимых и соразмерных мер по одному из ограниченного числа приемлемых оснований, в частности в целях обеспечения общественной безопасности<sup>69</sup>. Следует избегать всеобъемлющих запретов, которые изначально считаются несоразмерными, если только государство не сможет доказать, что они соответствуют критерию необходимости и соразмерности<sup>70</sup>. Любое ограничение должно быть нейтральным в отношении содержания. Другими словами, властям не следует применять к собраниям различный подход, просто исходя из того, о чем говорят их участники, или исходя из отношений между организаторами и властями<sup>71</sup>.
52. Важным аспектом в содействии осуществлению этого права является обеспечение беспрепятственного доступа к Интернету и его использования, в частности использования социальных сетей, а также других ИКТ, которые являются важнейшими инструментами, особенно в период выборов, с помощью которых можно реализовать право на свободу мирных собраний<sup>72</sup>.
53. Свобода мирных собраний в контексте избирательных процессов имеет ключевое значение, поскольку публичные демонстрации и политические собрания составляют неотъемлемую часть процесса выборов и обеспечивают эффективный механизм публичного распространения политической информации. Комитет по правам человека отметил, что, поскольку политические высказывания пользуются особой защитой как форма выражения, в отношении собраний политической направленности следует обеспечивать более высокий уровень терпимости и защиты<sup>73</sup>. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации считает, что в контексте выборов порог для введения ограничений должен быть выше, чем в обычных условиях, и что во время выборов соответствовать критериям «необходимость в демократическом обществе» и «соразмерность» должно быть труднее<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 37 (2020 год), пункты 23–24.

<sup>69</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 21.

<sup>70</sup> Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации считает, что «всеобщие запреты, по самой своей природе несоразмерные и дискриминационные, должны быть поставлены вне закона» (A/68/299, пункт 25).

<sup>71</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 37 (2020 год), пункт 22.

<sup>72</sup> Там же, пункт 34. См. также A/HRC/44/24.

<sup>73</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункты 34, 37–38 и 42–43. См. также C/PR/C/LAO/CO/1, пункт 33.

<sup>74</sup> A/68/299, пункт 25.

54. Важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в ведении мониторинга или отчетности в отношении собраний. Такие лица имеют право на защиту в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах<sup>75</sup>. Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг<sup>76</sup>.

*d) Свобода ассоциации*

55. Право на свободу ассоциации гарантируется статьей 20 Всеобщей декларации прав человека и статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>77</sup>, которая гласит:

### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

#### *Статья 22*

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.
3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

<sup>75</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 37 (2020 год), пункт 30; и *Жагипаров против Казахстана* (CCPR/C/124/D/2441/2014), пункты 13.2–13.5. См. также Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

<sup>76</sup> *Жагипаров против Казахстана*, пункты 13.2–13.5. См. также Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

<sup>77</sup> См. также Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) ix); Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 7 c) и 14 2) e); Конвенцию о правах ребенка, статья 15; Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статьи 26, 40 и 42; Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, статья 24 7); и Конвенцию о правах инвалидов, статья 29 b) i).

56. Право на свободу ассоциации имеет широкий охват и включает право создавать и вступать в политические партии, представляющие собой особые формы ассоциаций, при посредстве которых отдельные лица могут принять участие в ведении дел мирными средствами через избранных представителей<sup>78</sup>. И напротив, никто не должен быть принуждаем вступать в ту или иную политическую партию<sup>79</sup>. Право на свободу ассоциации весьма тесно связано с правом на свободу собраний, признанным в статье 21 Пакта. Соответственно, статья 22 2) допускает те же категории ограничений, что и статьи 19 и 21 (государственная безопасность, общественная безопасность, общественный порядок (*ordre public*), охрана здоровья и нравственности населения или защита прав и свобод других лиц). Статья 22 также требует процедурных гарантий, аналогичных гарантиям, требуемым в статье 21, в частности в отношении того, что любые ограничения должны предписываться законом и должны быть необходимыми для защиты общественных интересов в демократическом обществе. Кроме того, охват статьи 22 ограничивается статьей 5. Это означает, что право на свободу ассоциации не может толковаться как включающее какую-либо деятельность, которая посягает на какие-либо другие права, защищаемые Пактом.
57. Как и в случае права на свободу собраний, соблюдение права на свободу ассоциации имеет основополагающее значение, поскольку возможность создавать и вступать в политические партии является одним из важнейших средств, с помощью которого народ может участвовать в демократическом процессе. Комитет по правам человека отметил, что политические партии и членство в партиях играют значительную роль в ведении государственных дел и ходе выборов<sup>80</sup>. Поэтому следует гарантировать их надлежащее функционирование, оградить их от ненужного вмешательства и обеспечить, чтобы любые ограничения в отношении их создания толковались ограничительно и в соответствии с принципами законности, необходимости и соразмерности<sup>81</sup>.
58. Государствам следует обеспечить, чтобы во внутреннем устройстве политических партий соблюдались применимые положения статьи 25, что позволит гражданам осуществлять закрепленные в ней права<sup>82</sup>. Для осуществления права женщин на равное участие в общественной и политической жизни государства должны принять все соответствующие меры, обеспечивающие женщинам право создавать ассоциации и вступать в них на равных условиях с мужчинами<sup>83</sup>, как путем

<sup>78</sup> A/68/299, пункт 9.

<sup>79</sup> Там же, пункт 30.

<sup>80</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 26.

<sup>81</sup> ССРР/С/ТКМ/СО/2, пункт 49.

<sup>82</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 26.

<sup>83</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 2 1) и 3; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2 2); и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 7 с).

ликвидации всякой дискриминации де-юре, так и путем введения временных специальных мер для борьбы с фактической дискриминацией.

59. Организации гражданского общества по своей природе отличаются от политических партий, конечной целью которых является продвижение кандидатов, которые будут баллотироваться на выборах в целях прихода к власти. В силу этого ассоциации не следует принуждать к регистрации в качестве политических партий, и напротив, им нельзя отказывать в регистрации в качестве ассоциаций из-за того, что они занимаются деятельностью, которую власти считают «политической»<sup>84</sup>. Свобода ассоциаций предоставляет частным лицам уникальную возможность выражать свои политические взгляды, в том числе добиваясь подотчетности правительств путем выдвижения инициатив по обеспечению надлежащего управления и верховенства права, например, в отношении мер по борьбе с коррупцией, кампаний по защите прав человека, институциональных реформ и тому подобных мер, направленных на укрепление демократии<sup>85</sup>.

### Финансирование политических партий

Способность доступа ассоциаций, включая политические партии, к финансовым ресурсам является неотъемлемым элементом права на свободу ассоциаций и имеет далеко идущие последствия в контексте выборов<sup>86</sup>. Финансирование обеспечивает политическим партиям возможность повседневного функционирования, участия в политической жизни и представления плюрализма мнений, интересов и точек зрения, тем самым способствуя укреплению демократии<sup>87</sup>. Однако финансирование также может оказывать негативное воздействие на демократический потенциал и поэтому требует определенного регулирования. Комитет по правам человека отметил, что введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании может считаться обоснованным в ситуациях, когда это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса не оказывали негативного влияния чрезмерные расходы какого-либо кандидата или партии<sup>88</sup>.

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации отметил, что государственное финансирование политических партий нередко используется для обеспечения равенства возможностей всех партий, в том числе тех, которые представляют маргинальные группы, и гарантии конкурентоспособного участия различных идей и взглядов.

<sup>84</sup> A/68/299, пункт 44.

<sup>85</sup> Там же.

<sup>86</sup> Там же, пункт 34.

<sup>87</sup> Там же.

<sup>88</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 19.

В связи с этим Специальный докладчик пришел к выводу, что государственное финансирование не должно использоваться для подрыва независимости партий и для усиления или создания у них чрезмерной зависимости от государственных ресурсов<sup>89</sup>.

Специальный докладчик также отметил, что в более широком плане средства партий следует отличать от государственных средств. Государственные средства не должны использоваться для склонения электорального игрового поля в пользу той или иной партии и, в особенности, в пользу правящей партии или ее кандидатов<sup>90</sup>. Этот принцип распространяется на использование государственных институтов, таких как полиция, органы суда и прокуратуры, правоохранительные и другие структуры, которые должны быть беспристрастными, осуществляя контроль за деятельностью политических партий или ограничивая ее, например, путем возбуждения политически мотивированных судебных дел против соперничающих кандидатов, по сути дела, лишая их возможности участвовать в предвыборной кампании<sup>91</sup>.

Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение отметил, что политическое финансирование вызывает наибольшую обеспокоенность в контексте защиты и поощрения свободы мнений и их выражения в избирательных и политических процессах. Сдерживание расходов на проведение агитационных кампаний и создание равных условий для всех политических партий и кандидатов имеют ключевое значение для обеспечения того, чтобы граждане могли ознакомиться с разными мнениями и политическими решениями. В то же время предоставление финансовой поддержки политической партии само по себе может быть актом выражения политических взглядов. Поэтому каждое государство должно применять взвешенный подход, учитывая местные политические ценности и правовые рамки и в то же время соблюдая международные нормы в области прав человека. Для этого необходимо, чтобы государства как минимум обеспечивали независимый контроль и надзор за политическим финансированием и принимали все меры к тому, чтобы организованная преступность была лишена возможности использовать финансовые ресурсы избирательных кампаний в качестве средства приобретения политического влияния<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> A/68/299, пункт 35. См. также Office for Democratic Institutions and Human Rights (Organization for Security and Cooperation in Europe) and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Political Party Regulation*, 2nd ed. (Strasbourg, 2010), paras. 176–177.

<sup>90</sup> A/68/299, пункт 36.

<sup>91</sup> Там же.

<sup>92</sup> A/HRC/26/30, пункт 65.

*е) Свобода передвижения*

60. Свобода передвижения гарантируется статьей 13 Всеобщей декларации прав человека и статьей 12 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>93</sup>, которая гласит следующее:

**Международный пакт о гражданских и политических правах**

*Статья 12*

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.
2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.
3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.
4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

61. Свобода передвижения имеет важное значение в избирательных процессах для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли физически добраться до избирательных участков для осуществления этого права. Она также необходима кандидатам для проведения предвыборных кампаний. Это право также позволяет людям участвовать в избирательных процессах (например, регистрироваться для голосования, посещать мероприятия по информированию избирателей и т. д.) без незаконных, дискриминационных или необоснованных ограничений. Статья 12 3) допускает такие же ограничения, как и те, которые имеют отношение к правам на свободу выражения мнений и информации, мирные собрания и ассоциацию (государственная безопасность, общественная безопасность, общественный порядок (*ordre public*), охрана здоровья и нравственности населения или защита прав и свобод других лиц). Комитет по правам человека разъяснил, что недостаточно лишь того, чтобы ограничения служили достижению разрешенных целей; они также должны быть необходимыми для их защиты и соразмерными защищаемым интересам<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> См. также Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) i).

<sup>94</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27 (1999 год), пункт 14.

Например, государства не должны неоправданно вмешиваться в деятельность оппозиционных политических партий, ограничивая свободу передвижения их членов<sup>95</sup>. Государствам следует также принимать позитивные меры для устранения препятствий на пути к обеспечению свободы передвижения, которые мешают лицам, имеющим право голоса, эффективно осуществлять свои права<sup>96</sup>, включая обеспечение того, чтобы процедуры и помещения для голосования были доступными для инвалидов<sup>97</sup>.

*f) Право на безопасность и свободу от запугивания*

62. Всеобщая декларация прав человека (статья 3) и Международный пакт о гражданских и политических правах (статьи 6 и 9) защищают право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, что может иметь значение в избирательном контексте при возникновении напряженности<sup>98</sup>. Соответствующие положения Пакта гласят следующее:

**Международный пакт о гражданских и политических правах**

*Статья 6 1)*

Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

*Статья 9 1)*

Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

63. Связанное с выборами насилие, включая сексуальное насилие<sup>99</sup>, может иметь место на различных этапах избирательного процесса (т. е. до выборов, в день (дни) проведения выборов или после выборов). Повышенному риску стать жертвой нарушений прав человека подвергаются правозащитники, журналисты, работники средств массовой информации и другие представители гражданского общества, а в некоторых странах — политические активисты, в частности члены оппозиции. Как заявил Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без

<sup>95</sup> ССРР/СО/80/УГА, пункт 22.

<sup>96</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12.

<sup>97</sup> Конвенция о правах инвалидов, статья 29 а) i).

<sup>98</sup> См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 35 (2014 год), пункт 9.

<sup>99</sup> См. ОНЧР, UN-Women and Physicians for Human Rights, "Breaking cycles of violence: gaps in prevention of and response to electoral related sexual violence" (2019).



надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, убийства, связанные с проведением выборов, нарушают не только право на жизнь, но и право на участие в демократическом процессе<sup>100</sup>. К аналогичному выводу пришла Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, которая напомнила о том, что насилие в отношении женщин при проведении выборов остается одним из основных препятствий для осуществления женщинами своего права на участие в политической и общественной жизни<sup>101</sup>.

64. Позиция Комитета по правам человека заключается в том, что любые нарушения, касающиеся вмешательства в процедуры регистрации или голосования, а также запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовным законодательством, каковое должно строго применяться<sup>102</sup>. Комитет также напомнил о том, что, согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, государства-участники обязаны обеспечить охрану и безопасность всех участников избирательного процесса, с тем чтобы они могли реализовать свое право голоса<sup>103</sup>. В свою очередь, руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел предусматривают, что «государствам следует принять меры для обеспечения безопасности кандидатов, особенно кандидатов из числа женщин, которые подвергаются угрозе насилия и запугивания, в том числе гендерного насилия, в ходе избирательного процесса»<sup>104</sup>. Комитет по правам человека просил государства обеспечить безопасность и участие всех кандидатов в выборах, включая членов оппозиционных партий<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> A/HRC/14/24/Add.7, пункт 2. Согласно определению Специального докладчика, «убийства, связанные с проведением выборов» включают «убийства: а) направленные на то, чтобы повлиять или предотвратить попытки повлиять на исход выборов; б) возникающие в контексте избирательных процессов; или с) направленные на то, чтобы активизировать связанную с выборами деятельность или воспрепятствовать ей» (там же, пункт 11).

<sup>101</sup> A/73/301, пункт 32.

<sup>102</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 11.

<sup>103</sup> CCPR/C/BGD/CO/1, пункты 29–30.

<sup>104</sup> Пункт 37.

<sup>105</sup> CPCR/C/COD/CO/4, пункт 48; и CCPR/C/HND/CO/2, пункт 45 а).

## Гендерное насилие в контексте выборов<sup>106</sup>

Насилие в отношении женщин в контексте выборов остается одним из основных препятствий для осуществления женщинами своего права на участие в общественной и политической жизни. Гендерное насилие в условиях проведения выборов представляет собой нарушение прав человека, препятствует осуществлению женщинами своих политических прав и, соответственно, негативно сказывается на обществе в целом, поскольку женщины недостаточно представлены на всех уровнях принятия политических решений.

Хотя насилие в отношении женщин в политике не ограничивается контекстом выборов, проведение выборов может привести к обострению существующих проблем и сделать их более заметными, что в результате негативно скажется на участии женщин в избирательном процессе во всех его аспектах, будь то в качестве кандидатов, активистов, избирателей, сотрудников избирательных комиссий или журналистов. Насилие в отношении женщин в контексте выборов может принимать различные формы на разных этапах процесса, имеющих отношение к регистрации и голосованию, выдвижению кандидатур на выборы и проведению политических кампаний, объявлению результатов выборов и формированию правительства. Это ведет к снижению числа женщин, которые могут участвовать в выборах в качестве кандидатов, участников политических кампаний, избирателей или членов административных органов по проведению выборов.

Связанное с выборами насилие в несоизмеримо большей степени сказывается на женщинах и отличается от насилия, с которым сталкиваются мужчины. Гендерное насилие в отношении женщин при проведении выборов может также включать угрозы личной безопасности женщин или безопасности их близких. Кроме того, женщины могут столкнуться с насилием со стороны членов своих семей и общин. В большей степени подвергаются риску женщины из маргинализированных общин. В некоторых местах факторами риска являются вредные культурные и патриархальные нормы и дискриминация, которые могут препятствовать участию женщин в выборах. Средства, препятствующие участию женщин, включают психологическое насилие, например угрозы или клевету, либо физическое или сексуальное насилие. Женщины, участвующие в политической и общественной жизни, также регулярно становятся жертвами насилия, осуществляемого с использованием технологий, особенно в социальных сетях.

<sup>106</sup> См. A/73/301. См. также UN-Women and OHCHR, *Violence against Women in Politics: Expert Group Meeting Report and Recommendations, 8–9 March 2018, New York* (2018); UNDP and UN-Women, *Preventing Violence against Women in Elections: A Programming Guide* (2017); и A/HRC/23/50.

Государства несут должную ответственность за предотвращение и расследование актов насилия в отношении женщин, занимающихся политикой, и наказание за них вне зависимости от того, совершается ли такое насилие государственными или негосударственными субъектами. В этой связи Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях рекомендовала государствам принять и применять законы, запрещающие и устанавливающие уголовную ответственность за насилие в отношении женщин в политике, или включить соответствующие положения в существующие законы о ликвидации насилия в отношении женщин, включая насилие в Интернете или насилие с применением ИКТ, в соответствии с международными и региональными стандартами в области прав человека. Специальный докладчик рекомендовала государствам наращивать потенциал всех государственных институтов, в том числе парламентов и избирательных органов, с тем чтобы гарантировать женщинам возможность работать в обстановке безопасности и отсутствия гендерного насилия, а также укреплять механизмы подачи жалоб и протоколы ответных действий в рамках таких институтов и политических партий в соответствии с международными и региональными стандартами. Кроме того, Специальный докладчик рекомендовала государствам обеспечивать доступ к механизмам правосудия и мерам по возмещению ущерба для женщин, ставших жертвами насилия в политике, включая компенсации жертвам или восстановление в должности тех, кто был вынужден покинуть государственные должности в результате насилия<sup>107</sup>.

Сбор и отслеживание данных о насилии в отношении женщин, в том числе об убийстве женщин, в политике на национальном уровне и анализ таких данных имеют решающее значение для разработки стратегий предотвращения. Были предприняты шаги по документированию, предупреждению и в конечном счете ликвидации гендерного насилия в контексте проведения выборов, в том числе путем сбора данных и регистрации случаев нарушения прав человека, в частности Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях<sup>108</sup> и Структурой «ООН-женщины». Реализуемые как на международном, так и на внутригосударственном уровне программы наблюдения за выборами и мониторинга насилия предоставляют значительные возможности для сбора информации о насилии в отношении женщин при проведении выборов. Различные международные организации также разработали инструменты для борьбы с насилием в отношении женщин в политике<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> Дополнительные рекомендации см. в докладе Специального докладчика, посвященном вопросу насилия в отношении женщин в политике (A/73/301), пункт 83.

<sup>108</sup> Там же.

<sup>109</sup> См. UN-Women and OHCHR, *Violence against Women in Politics*; and UNDP and UN-Women, *Preventing Violence against Women in Elections*.

*г) Право на справедливое судебное разбирательство и эффективные средства правовой защиты*

65. Право на эффективные средства правовой защиты (Всеобщая декларация прав человека, статья 8, и Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 23 а)) и право на справедливое судебное разбирательство (Всеобщая декларация прав человека, статья 10, и Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14) имеют огромное значение для защиты всех других прав человека, в том числе для основополагающих прав, о которых речь шла выше. Поэтому они играют важную роль как в период выборов, так и в период между выборами. Кроме того, права на эффективные средства правовой защиты и на справедливое судебное разбирательство должны быть гарантированы, чтобы обеспечить эффективные способы, с помощью которых народ может высказывать возражения и подавать жалобы в отношении избирательного процесса. Соответствующие положения Международного пакта о гражданских и политических правах гласят следующее:

**Международный пакт о гражданских и политических правах**

*Статья 23 а)*

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется

- а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

*Статья 14 1)*

Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...

66. Право на эффективные средства правовой защиты требует от государств обеспечивать людям доступ к независимым и беспристрастным судам, административным механизмам или другим компетентным органам. Кроме того, право на эффективные средства правовой защиты включает право на

возмещение<sup>110</sup> за причиненный им вред в результате нарушения прав человека. В своем замечании общего порядка № 25 (1996 год) Комитет по правам человека указал, что следует «обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов» (пункт 20). Кроме того, Комитет рекомендовал государствам-участникам гарантировать для всех граждан доступ к процедурам подачи жалоб и эффективным средствам правовой защиты в случае оспаривания результатов<sup>111</sup>. В рамках своей обязанности предоставлять эффективные средства правовой защиты государства-участники обязаны принимать меры по предупреждению повторных нарушений прав человека, включая приведение положений нормативной базы, касающихся избирательных процессов, в соответствие со статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>112</sup>, и не налагать необоснованные ограничения в отношении участия граждан<sup>113</sup>.

67. Требование, касающееся компетентности, независимости и беспристрастности суда, по смыслу статьи 14 1) Международного пакта о гражданских и политических правах является абсолютным правом, которое не подлежит никаким изъятиям<sup>114</sup>. Понятие «суд» означает — независимо от его наименования — орган, который создан на основании закона, является независимым от исполнительной и законодательной ветвей власти или пользуется судебной независимостью в принятии решений по правовым вопросам<sup>115</sup>. Поэтому это понятие может распространяться на избирательные органы, которые должны соблюдать эти критерии при выполнении функций по урегулированию избирательных споров<sup>116</sup>. Важным аспектом справедливости судопроизводства является его оперативность<sup>117</sup>, что важно в условиях ограниченных сроков проведения выборов. В этой связи Комитет по правам человека установил, что судебные разбирательства, которые были политически мотивированы и возбуждены с целью помешать кандидату баллотироваться на пост президента, нарушают право на справедливое судебное разбирательство и право на участие в политической жизни<sup>118</sup>. Наконец, в целях

<sup>110</sup> Возмещение может предоставляться в форме реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции и гарантий неповторения случившегося. См. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

<sup>111</sup> ССРР/С/МДГ/СО/4, пункты 53–54.

<sup>112</sup> *Дельгадо Бургоа против Многонационального Государства Боливия*, пункт 13.

<sup>113</sup> *Стадерини и Де Лючия против Италии*, пункт 11.

<sup>114</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 32 (2007 год), пункт 19.

<sup>115</sup> Там же, пункт 18.

<sup>116</sup> *Каташинский против Украины* (ССРР/С/123/D/2250/2013), пункт 7.2.

<sup>117</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 32 (2007 год), пункт 27.

<sup>118</sup> *Нашид против Мальдивских Островов*, пункты 8.3–8.6.

обеспечения права женщин на доступ к правосудию механизмы подотчетности должны обеспечивать учет гендерной специфики<sup>119</sup>.

#### *h) Право на образование*

68. Образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других его прав, включая право на участие в политической жизни<sup>120</sup>. Образование дает возможность всем людям быть полезными участниками свободного общества<sup>121</sup>. В целях соблюдения, защиты и осуществления права на образование государства должны обеспечивать, чтобы образованию во всех его формах и на всех уровнях были присущи следующие взаимосвязанные и основополагающие характеристики: а) наличие действующих учебных заведений и программ; б) доступность образования для каждого человека без всякой дискриминации; в) приемлемость формы и содержания; и г) адаптируемость к потребностям изменяющихся обществ и общин<sup>122</sup>.
69. Государствам следует использовать образование в целях расширения возможностей правообладателей для эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел. В руководящих принципах Организации Объединенных Наций рекомендуется разработать и осуществить программы по воспитанию гражданственности в качестве неотъемлемой части программы школьного образования как в государственных, так и в частных учреждениях<sup>123</sup>. Такие программы должны быть направлены на расширение возможностей правообладателей, поощрение культуры участия в государственной жизни и развитие навыков самоорганизации на уровне местных общин. Такие программы по воспитанию гражданственности должны также включать в себя знания в области прав человека, разъяснять важное значение участия для общества и обеспечивать понимание избирательной и политической системы, а также различных возможностей для участия, в том числе имеющихся законодательных, политических и институциональных механизмов<sup>124</sup>. Важно, чтобы в соответствии с принципами доступности и адаптируемости для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп были разработаны целевые программы по наращиванию потенциала и по воспитанию гражданственности, в которых учитывались бы конкретные проблемы, связанные, в частности, с неграмотностью,

<sup>119</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 33 (2015 год).

<sup>120</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 13 (1999 год), пункт 1.

<sup>121</sup> Там же, пункт 4. См. также Декларацию Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека (резолюция Генеральной Ассамблеи 66/137).

<sup>122</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 13 (1999 год), пункт 6.

<sup>123</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 24.

<sup>124</sup> Там же.

а также с языковыми и культурными барьерами, чтобы они могли принимать активное участие в общественной жизни<sup>125</sup>.

### 3. Конкретные социальные группы и специальные меры

70. Государства обязаны гарантировать защиту от дискриминации и равный доступ к участию в политической жизни для женщин и других социальных групп, которые сталкиваются с конкретными проблемами, включая, в частности, меньшинства и коренные народы, людей с инвалидностью, молодых людей, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, лиц, живущих в нищете, и внутренне перемещенных лиц.
71. В частности, государства обязаны гарантировать женщинам, как и мужчинам, равный доступ к участию в политической деятельности в целях обеспечения равного представительства в политической и общественной жизни<sup>126</sup>. Женщины должны пользоваться правами на участие как де-юре, так и де-факто<sup>127</sup>. Это обязательство требует от государств принятия правовых мер на всех уровнях: конституционном, законодательном и судебном<sup>128</sup>. Такие меры предусматривают принятие временных специальных мер, включая квоты, которые необходимы для обеспечения равенства мужчин и женщин в политической и общественной жизни, с тем чтобы ликвидировать те основополагающие структурные факторы, которые ставят женщин в неблагоприятное положение<sup>129</sup>.
72. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил эффективные временные стратегии по обеспечению равноправия с точки зрения участия, включая широкий круг мер, таких как наем на работу, оказание финансовой помощи и профессиональную подготовку женщин-кандидатов, внесение изменений в процедуру выборов и осуществление кампаний, направленных на обеспечение равноправного участия<sup>130</sup>. Передовая практика государств включает в себя становление законодательного, предпочтительно конституционного, требования, чтобы политические партии реально выдвигали кандидатуры женщин на выборах, применяли квоты и обеспечивали ротацию власти, подотчетность и

<sup>125</sup> Там же.

<sup>126</sup> См., среди прочего, ССР/С/СЛВ/СО/7, пункт 12; и ССР/С/ЛБН/СО/3, пункт 18. См. также CEDAW/С/ПАК/СО/4, пункты 25–26, о принудительном лишении женщин их избирательных прав и факторах, которые препятствуют и не способствуют участию женщин в выборах в качестве кандидатов и избирателей. См. также A/57/38(SUPP), пункты 402–403, о низком уровне регистрации женщин в качестве избирателей и их низкой представленности в избирательных списках в Йемене.

<sup>127</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 23 (1997 год), пункт 18.

<sup>128</sup> A/HRC/23/50, пункты 77 и 97.

<sup>129</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 4, 7 и 8. См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 25 (2004 год) и общая рекомендация № 23 (1997 год), пункт 18; и A/HRC/23/50, пункт 38.

<sup>130</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 23 (1997 год).

паритет между мужчинами и женщинами среди членов их руководящих органов, а также чтобы финансирование политических партий зависело от выдвижения ими женщин на реалистические позиции в их списках кандидатов<sup>131</sup>. Государствам следует также устранять все проявления стагнации и сегрегации, мешающие достижению паритета, посредством разработки и осуществления инновационных стратегий, направленных на ликвидацию конкретных барьеров, и усилить потенциал для последовательного и регулярного мониторинга прогресса на всех уровнях принятия решений по всему спектру институтов общественной и политической жизни<sup>132</sup>. Важное значение также имеет создание благоприятных условий для общественного признания и позитивного отношения к тому, что женщины занимают руководящие и директивные должности, в рамках проведения публичных кампаний и осуществления образовательных программ, в которых учитываются особенности поликультурной среды. Это предусматривает создание позитивного имиджа различных женщин, в том числе из числа меньшинств, коренного населения, инвалидов и других исторически маргинализированных женщин, на руководящих и директивных должностях<sup>133</sup>.

73. Что касается лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, следует отметить, что каждый человек независимо от сексуальной ориентации, гендерной идентичности или половых признаков имеет право на защиту, обеспечиваемую международным правом прав человека, в том числе в отношении права на участие в политической жизни. Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы иногда сталкиваются с конкретными препятствиями и могут стать жертвой нарушений в области прав человека в контексте выборов по причине их сексуальной ориентации, гендерной идентичности или половых признаков. Нарушения могут включать нападения или насилие на почве гомофобии, трансфобии или бифобии, дискриминацию в законодательстве или на практике либо непризнание самостоятельно определенной гендерной принадлежности трансгендеров<sup>134</sup>. Механизмы в области прав человека Организации Объединенных Наций подтвердили, что сексуальная ориентация, гендерная идентичность и половые признаки входят в число запрещенных оснований для дискриминации в соответствии с международным правом прав человека<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> A/HRC/23/50, пункт 76.

<sup>132</sup> Там же, пункт 97.

<sup>133</sup> Там же.

<sup>134</sup> См. A/HRC/29/23.

<sup>135</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 32; ССРР/С/TUN/CO/6, пункт 16; ССРР/С/SEN/CO/5, пункт 11; ССРР/С/VNM/CO/3, пункт 14; и Комитет по правам человека, *Тунел против Австралии*, сообщение № 488/1992. См. также A/HRC/35/36, пункт 20.



74. Что касается меньшинств, государства обязаны гарантировать полное осуществление их прав на участие, включая защиту от дискриминации<sup>136</sup>. С этой целью государства должны принять избирательную систему, которая гарантирует равное осуществление права на участие в политической жизни независимо от статуса меньшинства, и отменить положения, дискриминирующие граждан из некоторых групп меньшинств, поскольку они не позволяют им принимать полноценное участие в выборах<sup>137</sup>.

### Участие меньшинств и коренных народов в политической жизни

Международные нормы и стандарты прав человека защищают право меньшинств на участие в ведении государственных дел<sup>138</sup>. Существуют особые положения, которые касаются прав на участие меньшинств, являющихся также коренными народами, включая право на самоопределение и право на свободное, предварительное и осознанное согласие в отношении вопросов, которые их затрагивают<sup>139</sup>. Исходя из этого, Комитет по правам человека заявил, что участие меньшинств или общин коренных народов в процессе принятия решений должно носить эффективный характер, что не ограничивается одними лишь консультациями, но предполагает свободное, предварительное и осознанное согласие членов общины<sup>140</sup>. Кроме того, Комитет также заявил, что пользование меньшинствами этими правами может потребовать осуществления действенных правовых мер по защите и мер, направленных на обеспечение эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают<sup>141</sup>. Поэтому любой механизм участия должен быть подлинным и инклюзивным, а процессы консультаций должны включать широкое участие внутри общин меньшинств.

<sup>136</sup> ССРР/С/ТНА/СО/2, пункт 44; и ССРР/С/ФРА/СО/5, пункты 13–14.

<sup>137</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25; и Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, статья 2 2) и 3). Связь между правами лиц, принадлежащих к меньшинствам, и правом на участие в ведении государственных дел также закреплена в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой прямо признаются права меньшинств. См. также ССРР/С/ВИН/СО/3, пункт 12; ССРР/С/АЛБ/СО/2, пункт 23, об обеспечении наличия у всех представителей рома удостоверений личности, упрощающих осуществление ими права голосовать на выборах; ССРР/С/НУН/СО/5, пункт 21 («государству-участнику следует принять меры для устранения недостатков в системе регистрации представителей меньшинств»); и CERD/С/ИНД/СО/19, пункт 17 («многие далиты не включаются в избирательные списки или другим образом лишаются избирательных прав»).

<sup>138</sup> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, статья 2. См. приложение I ниже.

<sup>139</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 3 и 41. См. также ССРР/С/НОР/СО/7, пункт 37 b); и E/C.12/AUS/СО/5, пункт 16 e).

<sup>140</sup> *Пома Пома против Перу* (ССРР/С/95/D/1457/2006), пункт 7.6. См. также A/HRC/39/62.

<sup>141</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23 (1994 год), пункт 7.

Однако лица, принадлежащие к группам меньшинств и коренных народов, зачастую исключаются из участия в политической деятельности и недостаточно представлены в политической жизни<sup>142</sup>. В целях исправления этой ситуации в разных странах были разработаны различные институциональные механизмы, обеспечивающие эффективное участие лиц, принадлежащих к группам меньшинств, в политической жизни. Степень возможного воздействия модели избирательной системы на участие и представительство меньшинств в значительной степени зависит от условий в конкретной стране. Тем не менее можно рассмотреть различные меры, такие как система пропорционального представительства, обеспечивающая представительство различных политических партий пропорционально их популярности, введение более низких пороговых требований для политических партий меньшинств, резервирование мест для меньшинств, оценка влияния процессов отбора кандидатов политическими партиями на участие меньшинств и делимитация границ избирательных округов.

В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов подчеркивается, что коренные народы также имеют право сохранять и укреплять свои собственные политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, сохраняя при этом свое право, если они того желают, на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства<sup>143</sup>.

75. Аналогичным образом Комитет по правам человека постановил, что государства обязаны обеспечивать, чтобы инвалиды не подвергались дискриминации по причине имеющихся у них фактических или предполагаемых нарушений здоровья, независимо от умственных, психических, физических или сенсорных нарушений, и чтобы им предоставлялась поддержка, необходимая для осуществления на практике всех прав, предусмотренных в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>144</sup>. Статья 29 Конвенции о правах инвалидов требует от государств-участников обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе путем гарантирования их права голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах. Статья 29 не предусматривает никаких обоснованных ограничений и не допускает никаких исключений для каких бы то ни было групп инвалидов. По этой причине лишение права голосовать на основе предполагаемого или фактического психосоциального или умственного

<sup>142</sup> UNDP, *Marginalised Minorities in Development Programming* (New York, 2010), p. 24.

<sup>143</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 5.

<sup>144</sup> Комитет по правам человека, *Игтане против Латвии*, сообщение № 884/1999, пункт 7.4. См. также, в частности, ССРР/С/БГР/СО/4, пункт 18; ССРР/С/LTU/СО/4, пункт 14; ССРР/С/GTM/СО/4, пункт 27; и ССРР/С/AUS/СО/6, пункт 48.

расстройства, включая ограничение в результате индивидуальной оценки, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности<sup>145</sup>. Руководящими принципами для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел предусматривается, что государства должны обеспечивать, чтобы все инвалиды, особенно лица с умственными или психосоциальными расстройствами, могли осуществлять свое право голоса<sup>146</sup>. Конвенция о правах инвалидов рекомендует обеспечивать для инвалидов доступность и разумное приспособление на всех этапах избирательного цикла в целях содействия осуществлению права голосовать тайно или в сопровождении выбранного помощника<sup>147</sup>. С этой целью государства обязаны предоставлять доступность *ex ante*, т.е. до получения индивидуальных запросов на вход в какое-либо место или использование какой-либо услуги<sup>148</sup>. Недоступность процессов голосования препятствует участию инвалидов в выборах. Лишение или ограничение правоспособности зачастую служит обоснованием для отказа отдельным инвалидам в осуществлении их политических прав, особенно права голоса<sup>149</sup>. В докладе Специального докладчика по вопросу о правах инвалидов подчеркивается, что государства должны ликвидировать в рамках законодательства и на практике все отрицания или ограничения правоспособности инвалидов при осуществлении этих прав<sup>150</sup>.

76. Со своей стороны, Форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права по поручению Совета по правам человека<sup>151</sup> рекомендовал обеспечить политическое участие молодежи<sup>152</sup> — группы, которая в значительной степени недопредставлена в политической жизни, — без какой-либо дискриминации, уделяя особое внимание молодым людям-инвалидам, молодым женщинам

<sup>145</sup> *Булдошё и др. против Венгрии* (CRPD/C/10/D/4/2011), пункт 9.4. См. также Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 1 (2014 год), пункт 48. Специальный докладчик по вопросу о правах инвалидов также считает, что «никто не должен подвергаться никаким ограничениям в осуществлении своих политических прав в законодательстве или на практике по признаку инвалидности» (A/HRC/31/62, пункт 19).

<sup>146</sup> Пункт 38.

<sup>147</sup> CRPD/C/GBR/CO/1, пункт 61.

<sup>148</sup> Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 2 (2014 год). См. также *Гивен против Австралии* (CRPD/C/19/D/19/2014), пункт 8.5.

<sup>149</sup> Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 1 (2014 год), пункт 48.

<sup>150</sup> A/HRC/37/56, пункт 25.

<sup>151</sup> В своей резолюции 28/14, принятой 26 марта 2015 года, Совет по правам человека постановил учредить форум по вопросам прав человека, демократии и верховенства права. Цель форума состоит в том, чтобы обеспечить платформу для «поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся взаимосвязи между этими областями» и заниматься «выявлением и анализом наилучшей практики, вызовов и возможностей для государств в их усилиях по обеспечению уважения прав человека, демократии и верховенства права» (там же, пункт 1).

<sup>152</sup> Большинство структур Организации Объединенных Наций, включая Генеральную Ассамблею, определяют молодежь (или молодых людей) как сегмент населения в возрасте от 15 до 24 лет.

и девочкам и молодым правозащитникам<sup>153</sup>. Что касается людей, живущих в условиях нищеты, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что простого проведения выборов недостаточно для обеспечения реализации их права на участие в принятии ключевых решений, затрагивающих их жизнь, и подчеркивает, что процессы участия должны опираться на надежные, дезагрегированные данные и разрабатываться и осуществляться надлежащим образом подготовленными должностными лицами<sup>154</sup>.

77. Международные стандарты допускают временные специальные меры для исправления имевшей место в прошлом дискриминации и содействия политическому участию групп, сталкивающихся со структурным неравенством. К таким группам относятся женщины, меньшинства, инвалиды и лица, проживающие в сельских или отдаленных районах<sup>155</sup>. Комитет по правам человека разъяснил, что «не всякое различие составляет дискриминацию, если оно основывается на объективных и обоснованных критериях и если преследуемая цель является законной с точки зрения Пакта»<sup>156</sup>. Аналогичным образом статья 4 1) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривает принятие «временных специальных мер», направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами<sup>157</sup>. Кроме того, статья 5 Конвенции о правах инвалидов позволяет принимать «конкретные меры» в интересах инвалидов, которые могут быть временными или постоянными и направлены на исправление структурной дискриминации<sup>158</sup>. Временные специальные меры включают широкий круг законодательных, исполнительных, административных и других директивных документов, стратегий и практических мер, таких как преференциальный режим и квоты<sup>159</sup>.

<sup>153</sup> A/HRC/34/46, пункты 21–30. См. также ПРООН, «Расширение политического участия молодежи на всех этапах электорального цикла: руководство по передовой практике» (2013 год).

<sup>154</sup> E/C.12/2001/10, пункт 12.

<sup>155</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 14); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 4 1); Конвенция о правах инвалидов, статья 5 4); и CERD/C/64/CO/5, пункт 17. См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 31.

<sup>156</sup> *Гийо и др. против Франции* (CCPR/C/75/D/932/2000), пункт 13.5.

<sup>157</sup> См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 25 (2004 год) и общая рекомендация № 23 (1997 год), пункт 15.

<sup>158</sup> Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 6 (2018 год), пункт 28.

<sup>159</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 25 (2004 год), пункт 22.

### Участие внутренне перемещенных лиц в политической жизни

Внутренне перемещенные лица зачастую сталкиваются с препятствиями на пути к осуществлению своего права принимать участие в ведении государственных дел, избирать и быть избранными. Поскольку участие граждан и жителей в политической жизни нередко регламентируется в зависимости от их местонахождения, отдельные лица испытывают трудности, связанные с участием в политической жизни в контексте внутреннего перемещения. Участию внутренне перемещенных лиц в выборах препятствуют проблемы, связанные с идентификацией, включая отсутствие документов, уничтоженные, потерянные или конфискованные документы, ограничения на передвижение, отсутствие безопасности, ограничительные требования к месту жительства для регистрации на выборах, отсутствие инклюзивной правовой базы, а также отсутствие своевременной информации и соответствующих мер. С другой стороны, связанные с выборами споры и отстранение от участия в политической жизни также могут быть причиной внутреннего перемещения или препятствовать возвращению, интеграции на местах или расселению внутренне перемещенных лиц в других районах страны<sup>160</sup>.

Как подчеркнула Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, внутренне перемещенные лица не утрачивают своего права на участие в силу того, что были вынуждены покинуть свои дома, и для защиты этого права в период, когда они находятся в ситуации перемещения, должны быть приняты меры<sup>161</sup>. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны указано, что внутренне перемещенные лица пользуются теми же предусмотренными международным правом и национальным законодательством правами и свободами, которыми пользуются остальные лица в их стране, и что они не должны подвергаться дискриминации при осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются перемещенными внутри страны лицами (принцип 1). Принцип 22 гласит, что внутренне перемещенные лица, независимо от того, проживают ли они в лагерях или нет, не подлежат какой бы то ни было дискриминации вследствие их перемещения при пользовании правом голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, включая право доступа к средствам, необходимым для осуществления этого права. К участию в выборах также имеет отношение принцип 20, который касается выдачи внутренне перемещенным лицам документации, необходимой для уважения и осуществления их законных прав, в частности выдачи новых документов и замены документов, утерянных во время перемещения.

<sup>160</sup> См., например, подготовленный Глобальной группой по защите и Центром Картера доклад "Public and political participation of internally displaced persons" («Участие внутренне перемещенных лиц в государственной и политической жизни»), в котором приводится обобщенная информация о выступлениях и дискуссиях в ходе заседания за круглым столом, состоявшегося в Аммане в октябре 2018 года. С докладом можно ознакомиться по адресу [www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Public-and-Political-Participation-of-IDPs.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Public-and-Political-Participation-of-IDPs.pdf).

<sup>161</sup> A/72/202, пункт 17.

#### 4. Чрезвычайное положение

78. Проведение выборов во время или после чрезвычайной ситуации сопряжено с определенными трудностями, поскольку некоторые основные права могут быть ограничены. Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает строгие критерии, в соответствии с которыми допускается ограничение прав человека или отступление от них. Статья 4 гласит следующее:

#### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

##### *Статья 4*

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.
  2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.
  3. Любое участвующее в настоящем Пакте государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.
79. Периоды перехода к демократии нередко начинаются после различных чрезвычайных положений на национальном уровне, как объявленных, так и де-факто. Как правило, введение чрезвычайного положения или принятие каких-либо других исключительных мер правового характера, ограничивающих основные права, не совместимо с проведением свободных выборов. Государствам, готовящимся к выборам, следует тщательно пересмотреть соответствующее законодательство, регулирующее избирательный процесс, и рассмотреть вопрос об отмене или приостановке действия чрезвычайных мер.
80. Международное право прав человека признает, что в чрезвычайных ситуациях могут потребоваться экстраординарные меры. Ограничения некоторых прав, таких как свобода передвижения, свобода выражения мнений или свобода мирных

собраний, могут быть допустимыми, если они отвечают требованиям законности, необходимости и соразмерности, а также недискриминации. Когда соразмерных ограничений недостаточно, допускается отступление от определенных прав или приостановка их действия после объявления чрезвычайного положения.

81. Чрезвычайное положение должно объявляться только в соответствии с законом и разрешаться только в случае чрезвычайного обстоятельства общественного характера, угрожающего жизни нации, когда меры, принимаемые в соответствии с действующей конституцией и законами, явно являются неадекватными для урегулирования создавшегося положения. В каждом случае государству следует принять законодательство, которое тщательно и четко определяет, в какой степени может быть изменен конституционный порядок в случае чрезвычайной ситуации.
82. Кроме того, соответствующие международные нормы и стандарты требуют, чтобы чрезвычайное положение официально объявлялось до введения в действие каких-либо мер по отступлению<sup>162</sup>. Любые такие меры должны быть строго обусловлены требованиями создавшегося положения. Данное требование касается продолжительности, территориального охвата и предметной основы чрезвычайного положения. Такие меры не должны являться дискриминационными исключительно по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения и не должны противоречить другим требованиям международного права.
83. Некоторые права не могут подлежать никаким отступлениям от них или приостановке их действия, даже в чрезвычайных ситуациях<sup>163</sup>. К ним относятся право на жизнь, запрет пыток и жестокого обращения, запрещение лишения свободы вследствие неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство, принцип законности в области уголовного законодательства, признание правосубъектности каждого человека, свобода мысли, совести и религии и запрещение смертной казни для государств-участников второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни. Комитет по правам человека отметил, что запрет на любой вид политического инакомыслия несовместим с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах о чрезвычайном положении<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001 год), пункт 2. См. также Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения или умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, пункты 42–44.

<sup>163</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4 2). См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001 год), пункт 7.

<sup>164</sup> Комитет по правам человека, *Силва и др. против Уругвая*, сообщение № 34/1978, пункт 8.4.

## В. Подлинные выборы

84. *Подготовительные материалы* к Международному пакту о гражданских и политических правах свидетельствуют о том, что его авторы рассматривали «подлинные выборы» как понятие, включающее два крупных элемента. Первый элемент имеет процедурный характер и включает гарантии, касающиеся периодического, равного и всеобщего характера выборов, а также тайного голосования<sup>165</sup>. Второй элемент нацелен на достижение результатов и определяет подлинные выборы как выборы, которые отражают и обеспечивают действенность свободного волеизъявления народа<sup>166</sup> и в которых избиратели имеют определенный минимум политического влияния<sup>167</sup>. Как указал Комитет по правам человека, «результаты подлинных выборов должны пользоваться уважением и применяться на практике»<sup>168</sup>.

### 1. Периодичность и сроки проведения выборов

#### а) Периодичность

85. Требование, касающееся того, что выборы должны проводиться периодически, четко изложено как во Всеобщей декларации прав человека (статья 21 3)), так и в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25 b)). Хотя в этих документах не предусматривается какого-либо конкретного графика проведения выборов, Комитет по правам человека указал, что «выборы должны проводиться через промежутки времени, которые не являются чрезмерно продолжительными и которые обеспечивают положение, когда властные полномочия правительства неизменно основываются на свободном волеизъявлении избирателей»<sup>169</sup>, которое лежит в основе законности деятельности правительства.

86. Важность этого положения не следует преуменьшать. Однократного проведения выборов (например, в период обретения страной независимости или ее перехода от авторитарного режима) будет недостаточно для достижения международных целей в области прав человека. Напротив, это положение четко указывает на необходимость обеспечения стабильного демократического порядка, неизменно отвечающего воле народа.

<sup>165</sup> См., например, A/C.3/SR.1096 и A/C.3/SR.1097.

<sup>166</sup> См. A/C.3/SR.1096.

<sup>167</sup> William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights*, 3rd edition (Kehl, Engel Verlag, 2019), p. 710.

<sup>168</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 19.

<sup>169</sup> Там же, пункт 9.



### *b) Перенесение сроков проведения выборов*

87. Запланированные сроки выборов могут переноситься по разным причинам. Перенесение, обусловленное чрезвычайным положением, может допускаться при некоторых ограниченных обстоятельствах, однако только в тех случаях и в той степени, которые строго необходимы с точки зрения требований создавшегося положения (см. пункты 78–83 выше, касающиеся чрезвычайного положения). Любые меры, обусловленные чрезвычайным положением, должны соответствовать всем международным стандартам, предусматривающим такие отступления, и не должны создавать угрозы для самой демократии<sup>170</sup>. Любое решение о переносе выборов должно приниматься на основе широких консультаций, и должны быть созданы условия для стимулирования и обеспечения инклюзивного диалога и достижения политического консенсуса. Необходимо обеспечить участие в диалоге оппозиционных групп, а также женщин и других традиционно маргинализированных групп.

### *c) График проведения выборов*

88. Адекватный и реалистичный график проведения выборов имеет важное значение для того, чтобы на каждом этапе процесса обеспечивались возможности для эффективного осуществления права избирать и быть избранным, а также других основополагающих прав путем отведения достаточного времени для проведения эффективных предвыборных кампаний и мероприятий в области общественной информации, регистрации избирателей, просвещения избирателей, а также для проведения необходимых административных, правовых, учебных мероприятий и мероприятий материально-технического характера. Важно, чтобы график проведения выборов публиковался в рамках деятельности в области общественной информации в интересах гласности, а также обеспечения понимания населением процесса выборов и повышения доверия к нему. Адекватный и реалистичный график проведения выборов необходим с точки зрения обязательств государств по осуществлению прав, признанных в международных договорах в области прав человека<sup>171</sup>.

## **2. Всеобщее и равное избирательное право**

89. Соответствующие международные стандарты уделяют первоочередное внимание вопросу о том, кому должна быть предоставлена возможность участвовать в выборах. Таким образом, во Всеобщей декларации прав человека (статьи 2 и 21 3)) и в Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 2 и 25 b))

<sup>170</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4.

<sup>171</sup> Там же, статья 2 2); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 2 e) и f); Конвенция о правах инвалидов, статья 4 a)–c); и Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 1.

предусматривается, что избирательное право должно быть недискриминационным, равным и всеобщим.

*а) Всеобщее избирательное право*

90. Всеобщее избирательное право требует, чтобы право участия в голосовании было гарантировано для наибольшего обоснованного числа избирателей. Комитет по правам человека указал, что осуществление права голоса должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину<sup>172</sup>. Комитет также указал, что любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закрепленных в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Например, Комитет указал, что обоснованным может быть требование об установлении более высокого возрастного порога для занятия выборных постов или назначения на определенные должности, чем для участия в голосовании<sup>173</sup>, или об установлении минимального возраста для получения права голоса<sup>174</sup>. К необоснованным ограничениям всеобщего избирательного права, в частности, относятся те, в основе которых лежат:

- а) требования экономического характера, основанные на владении собственностью<sup>175</sup>;
- б) чрезмерные требования, касающиеся проживания в стране<sup>176</sup>;
- в) ограничения, касающиеся участия в голосовании натурализованных граждан (в отличие от граждан по рождению)<sup>177</sup>;
- г) языковые требования<sup>178</sup>;
- д) требования, касающиеся образования<sup>179</sup>;
- е) требования, касающиеся грамотности<sup>180</sup>;
- ж) членство в партии<sup>181</sup>;

<sup>172</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 4.

<sup>173</sup> Там же.

<sup>174</sup> Там же, пункт 10.

<sup>175</sup> Там же.

<sup>176</sup> Там же, пункт 11. См. также ССРР/С/УЗВ/СО/4, пункт 26 (требование о длительном проживании).

<sup>177</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 3. См. также ССРР/С/КВТ/СО/3, пункты 46–47.

<sup>178</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 2. См. также ССРР/С/УЗВ/СО/4, пункт 26.

<sup>179</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 10.

<sup>180</sup> Там же.

<sup>181</sup> Там же.

- h) чрезмерные ограничения, касающиеся избирательных прав осужденных преступников<sup>182</sup>;
- i) инвалидность<sup>183</sup>.

*b) Равное избирательное право*

91. Идея равного избирательного права традиционно выражается формулой «один человек — один голос». При определении границ избирательных участков следует приложить усилия к тому, чтобы голоса отдельных лиц, групп населения или населения географических районов имели равный вес в соответствии с международной нормой равного избирательного права<sup>184</sup>. Процедуры регистрации избирателей и голосования должны обеспечивать, чтобы эти процессы позволяли каждому человеку иметь только один голос. Групповое голосование, включая семейное голосование и голосование по доверенности, может в особой степени препятствовать равному участию женщин в выборах. Короче говоря, каждый голос должен иметь равный вес.

### 3. Тайное голосование

92. В основе требования, касающегося проведения выборов путем тайного голосования, лежит Всеобщая декларация прав человека (статья 21 3)). Обязательство гарантировать тайное голосование также фигурирует в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25 b)). Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, в ситуациях, когда такая система существует<sup>185</sup>. Это требование означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов<sup>186</sup>. Кроме того, голосование должно оставаться тайным на всех этапах процесса, в том числе в ходе голосования, подсчета голосов и обработки результатов. Для обеспечения того,

<sup>182</sup> Там же, пункт 14. См. также *Евдокимов и Резанов против Российской Федерации*, пункт 7.5; ССРР/С/ЕСТ/СО/4, пункт 34; ССРР/С/ТКМ/СО/2, пункт 51; ССРР/С/ГБР/СО/7, пункт 25; и ССРР/С/КНМ/СО/2, пункт 26. См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 42.

<sup>183</sup> Конвенция о правах инвалидов, статья 29. См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 10; ССРР/С/LTU/СО/4, пункт 14; ССРР/С/GTM/СО/4, пункт 27; и ССРР/С/AUS/СО/6, пункт 48. См. также *Булдошё и др. против Венгрии*, пункт 9.4; и СРПД/С/РЕР/СО/1, пункт 45. См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 38.

<sup>184</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 21. См. также ССРР/С/СНН-МАС/СО/1, пункт 7; ССРР/С/СНЛ/СО/5, пункт 15; СЕДАВ/С/ТЖК/СО/3, пункт 26 (семейное голосование); и *Матуш против Словакии* (ССРР/С/75/Д/923/2000), пункты 9.2 и 10.

<sup>185</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20.

<sup>186</sup> Там же. См. также *Гивен против Австралии*.

чтобы инвалиды могли осуществлять право голоса наравне с другими, Конвенция о правах инвалидов (статья 29 а) ii) допускает предоставление инвалидам помощи в голосовании строго лицом по их выбору.

#### 4. Подлинные результаты

93. Подлинные выборы — это такие выборы, которые выявляют и претворяют в жизнь свободно выраженную волю народа и позволяют обеспечить подлинный охват и эффективное представительство самых разных слоев населения<sup>187</sup>. Чтобы итоги выборов были приняты, люди должны быть уверены в том, что они отражают их волю. Выборы должны быть рассчитаны на переход власти к одержавшим победу кандидатам в соответствии с заранее установленной и приемлемой для народа формулой.
94. Передача власти лицам, избранным на выборах, должна осуществляться правящими и оппозиционными партиями и регулироваться правовыми положениями, касающимися перехода власти. Иначе говоря, выборы должны регулироваться только законом, а не желаниями существующего правительства или какой-либо одной партии. Кроме того, избранные органы должны быть в состоянии осуществлять ту власть, которая возложена на них законом.

#### 5. Реальный выбор

95. Подлинные выборы также обеспечивают избирателям реальный выбор. Хотя это не предполагает наличия какой-либо конкретной политической системы, реальный вклад народа должен найти свое выражение, закрепленное в институциональном порядке. Как Всеобщая декларация прав человека, так и Международный пакт о гражданских и политических правах запрещают дискриминацию на основе «политического или другого мнения» в области осуществления права на участие в управлении страной и прав на свободу ассоциации и свободу собраний. Политический плюрализм рассматривается в качестве существенного элемента в обеспечении реального выбора для избирателей, и Комитет по правам человека придает этому большое значение при рассмотрении докладов, представляемых государствами-участниками Пакта. Например, Комитет выразил мнение, что государства-участники обязаны поощрять формирование культуры политического плюрализма и обеспечивать подлинную плюралистическую политическую дискуссию и не предпринимать попытки исключения кандидатов от оппозиции из избирательных процессов<sup>188</sup>. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение также подчеркнул, что государства должны поощрять плюрализм и содействовать организации

<sup>187</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 21.

<sup>188</sup> См., среди прочего, ССРР/С/ГНУ/СО/1, пункт 59; ССРР/С/СВЗ/СО/1, пункт 53; и ССРР/С/УЗБ/СО/4, пункт 26.

разностороннего и плюралистического политического процесса, который открыт для идеологий всего политического спектра<sup>189</sup>.

96. Политический плюрализм также требует обеспечения эффективного функционирования партий. С этой целью необходимо обеспечить юридическую защиту для их полноценного участия, и избирательное законодательство должно предусматривать справедливое и гласное финансирование политических кампаний (которое может включать некоторые формы государственного финансирования).

## 6. Осознанный выбор

97. Осознанный выбор, в основе которого лежит право каждого человека на поиск и получение информации, имеет важное значение для концепции «свободного» выбора. Чтобы выборы были подлинными, они должны отражать политическую волю народа. Наличие доступа к информации о кандидатах и предлагаемых ими программах, партиях и избирательном процессе обеспечивает избирателям возможность свободно формулировать и выражать свою волю. Комитет по правам человека заявил, что «особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которая могла бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность»<sup>190</sup>.
98. Таким образом, хорошо организованные объективные информационные программы для избирателей и беспрепятственное распространение политических позиций и мнений являются важнейшими элементами подлинных выборов. Беспристрастное просвещение должно быть направлено на информирование избирателей в отношении того, «кто, когда, где и каким образом» будет осуществлять регистрацию и проводить голосование. Такое просвещение должно также способствовать информированию населения по вопросам о том, как оно должно принимать участие в выборах или какие меры предусмотрены для защиты его права на участие в этом процессе<sup>191</sup>.
99. Информация, предназначенная для избирателей, должна быть доступной для всех членов общества, независимо от их языка, уровня грамотности или имеющихся у них нарушений здоровья. В целях повышения доступности, когда это возможно, важно, чтобы материалы для обучения избирателей были мультимедийными, многоязычными и приемлемыми в культурном плане для различных социальных групп. Кроме того, информация и материалы о порядке голосования должны

---

<sup>189</sup> A/HRC/26/30, пункт 48.

<sup>190</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 25.

<sup>191</sup> Избирательные органы зачастую играют ключевую роль в работе по информированию избирателей.

издаваться и на языках меньшинств<sup>192</sup>. Помимо этого, избирательный процесс, а также помещения и материалы для голосования должны быть подходящими, доступными и легкими для понимания и использования инвалидами<sup>193</sup>. Когда это возможно, им, среди прочего, могут предоставляться избирательные бюллетени и материалы в таких доступных форматах, как шрифт Брайля, жестовый язык и удобные для чтения форматы<sup>194</sup>.

100. С формированием цифрового пространства связаны радикальные изменения в области коммуникации, в частности в политической сфере. Все более широкое использование цифровых инструментов в целях цензурирования информации и распространения дезинформации представляет собой вызов в плане обеспечения качества информации, необходимой для осознанного выбора<sup>195</sup>. Это может сказаться на способности избирателей самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства<sup>196</sup>.
101. Для политических партий и кандидатов также должен быть гарантирован доступ к средствам массовой информации, причем он должен обеспечиваться на справедливой основе. Кроме того, использование средств информации для проведения избирательных кампаний должно носить ответственный характер с точки зрения их содержания, с тем чтобы ни одна партия не делала заявлений, представляющих собой подстрекательство к насилию. Дополнительные сведения, касающиеся доступа к средствам массовой информации и регулирования проблем в этой области, приводятся в главе IV ниже.

<sup>192</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12.

<sup>193</sup> Конвенция о правах инвалидов, статья 29 а) i). См. также *Гивен против Австралии*.

<sup>194</sup> CRPD/C/IRQ/CO/1, пункт 54 b); CRPD/C/TUR/CO/1, пункт 57 b); и CRPD/C/LUX/CO/1, пункт 51 b).

<sup>195</sup> Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель по вопросу свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений Организации американских государств и Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации Африканской комиссии по правам человека и народов. Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде, 3 марта 2017 года.

<sup>196</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 19.

## Воздействие манипулирования большими объемами данных на выборы и роль социальных сетей в избирательном процессе

В цифровую эпоху возникли новые вызовы для проведения выборов<sup>197</sup>, в частности информационная путаница<sup>198</sup> и манипулирование большими объемами данных. Хотя право человека на распространение информации и идей не ограничивается «правильными» высказываниями и предполагает защиту информации и идей, способных шокировать, оскорблять и внушать беспокойство<sup>199</sup>, широко распространенная дезинформация может представлять значительную угрозу праву на участие в политической жизни, как в отношении права участвовать в ведении государственных дел, так и в отношении права выставлять свою кандидатуру на выборах и голосовать. Платформы социальных сетей стали для политических субъектов ключевыми инструментами распространения дезинформации, чему зачастую способствуют алгоритмы курирования контента, направленные на продвижение материалов, содержание которых имеет сенсационный характер, и возможность микроадресации политической рекламы. В контексте избирательных процессов социальные сети могут использоваться в целях оказания влияния на итоги выборов путем дискредитации кандидатов и политических партий, предоставления неверной информации о процессе голосования (подавление активности голосования), а также для того, чтобы повлиять на выбор избирателей, принадлежащих к определенным слоям общества, которые могут подвергаться целенаправленному воздействию на основе моделей, предполагающих обработку персональных данных и учет активности в социальных сетях.

Дезинформация может привести к нарушению основополагающих прав, необходимых для проведения свободных и подлинных выборов. Например, результатом кампаний по дезинформации в Интернете может стать расширение масштабов риторики ненависти и дискриминации, что, в свою очередь, может привести к рискам в плане обеспечения личной безопасности и совершения преступлений на почве ненависти. Также могут быть затронуты свобода выражения

<sup>197</sup> Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, "Freedom of expression and elections in the digital age". См. также Tarlach McGonagle and others, *Elections and Media in Digital Times* (Paris, UNESCO, 2019).

<sup>198</sup> См. Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making* (Strasbourg, Council of Europe, 2017). Авторы этого доклада выделяют три различных типа информационной путаницы: недостоверная информация (ложная информация, распространяемая без какого-либо намерения причинить вред), дезинформация (ложная информация, которая сознательно распространяется с целью причинить вред) и неверная информация (подлинная информация, которая распространяется с целью причинить вред, зачастую путем вброса не подлежащей раскрытию частной информации в публичную сферу).

<sup>199</sup> Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде, седьмой пункт преамбулы и пункт 2 а).

мнений и свобода доступа к информации, если избиратель имеет доступ к новостям только через одну платформу социальных сетей, на которой преимущественно или исключительно содержится дезинформация. Распространение дезинформации может привести к снижению взаимопонимания между людьми с различными мнениями или различного происхождения и усилению поляризации за счет использования и искажения негативных взглядов других людей. Дезинформация может использоваться для раскола публичного дискурса и манипулирования им, лишая избирателей крайне важной информации для принятия решений.

Хотя дезинформация представляет собой реальную проблему в избирательном контексте, государства должны воздерживаться от общих и имеющих двусмысленный характер запретов на распространение информации, квалифицируемой как «ложные сведения» или «необъективная информация». Такие термины неадекватно описывают запрещенный контент. Под этим предлогом властям предоставляются широкие полномочия для цензурирования распространяемых в средствах массовой информации и во время избирательных кампаний материалов, в которых высказываются непопулярные, спорные мнения или мнения меньшинств, а также содержится критика в адрес правительства и политиков. Эксперты по правам человека рекомендовали, чтобы в борьбе с дезинформацией использовались подходы, которые не предусматривают уголовное преследование, а основываются на фактах и учитывают доказанное или задокументированное воздействие дезинформации и пропаганды. Эти меры могут включать содействие независимым механизмам проверки фактов, оказание поддержки независимым и разнообразным государственным службам общественной информации, а также проведение кампаний по просвещению общественности и повышению цифровой грамотности<sup>200</sup>.

## **С. Прочие требования/защита общественных свобод и легитимность избирательных процессов**

### **1. Роль полиции и сил безопасности**

102. Полиция и другие силы безопасности играют двоякую роль при проведении выборов. Эффективная правоохранительная деятельность в период выборов требует установления баланса между необходимостью обеспечения безопасности и поддержания порядка в ходе выборов и невмешательством в основные свободы и права на участие в целях поддержания или создания атмосферы, свободной от запугивания. Учитывая имевшие место в прошлом примеры сексуального насилия, связанного с выборами, необходимо принять особые меры для

<sup>200</sup> Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, "Freedom of expression and elections in the digital age", p. 11.



обеспечения безопасной атмосферы для избирателей и кандидатов женского пола<sup>201</sup>. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка предполагает выполнение всеми должностными лицами по поддержанию правопорядка возложенных на них законом обязанностей, состоящих в служении общине (статья 1), и предусматривает, что «должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам» (статья 2)<sup>202</sup>. Это со всей необходимостью требует, чтобы силы безопасности стремились обеспечивать такое положение, когда все граждане могут извлекать пользу из выборов, являющихся правомерными в административном отношении и свободными от воздействия каких-либо разрушительных сил, стремящихся воспрепятствовать свободному выражению воли народа.

103. Кроме того, Кодекс поведения требует от должностных лиц по поддержанию правопорядка «всемерно препятствовать» любым актам коррупции и «бороться с ними» (статья 7). Это может предполагать обязанность предотвращать попытки, направленные на совершение в ходе выборов актов мошенничества, выдачи себя за другое лицо, подкупа, запугивания или любых других актов, свидетелями которых могут быть должностные лица по поддержанию правопорядка. Кодекс поведения также предусматривает, что должностные лица по поддержанию правопорядка «не совершают какие-либо акты коррупции» (статья 7).
104. В любом случае присутствие полиции в районе мест регистрации или мест голосования должно быть незаметным, а ее действия должны характеризоваться профессионализмом и беспристрастностью. Политическое руководство должно воздерживаться от попыток необоснованного влияния на операции, действия и решения правоохранительных органов<sup>203</sup>. Комитет по правам человека также указал, что государства обязаны обеспечивать, чтобы сотрудники правоохранительных органов не прибегали к необоснованному или несоразмерному применению силы и соблюдали международные нормы и стандарты применения силы, в том числе путем организации подготовки таких сотрудников по этим вопросам с должным

<sup>201</sup> См. OHCHR, UN-Women and Physicians for Human Rights, “Breaking cycles of violence: gaps in prevention of and response to electoral related sexual violence”.

<sup>202</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года. См. также Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1990 году, пункты 12–13.

<sup>203</sup> OHCHR and United Nations Office on Drugs and Crime, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement* (New York, 2017), p. 25.

учетом Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка<sup>204</sup>.

## 2. Роль наблюдателей за выборами

105. Генеральная Ассамблея признала важность национального и международного наблюдения за выборами для содействия проведению свободных и справедливых выборов и вклад такого наблюдения в укрепление легитимности избирательных процессов в запрашивающих странах, повышение уровня общественного доверия, расширение участия в выборах и снижение опасности возникновения беспорядков, связанных с выборами<sup>205</sup>. Использование наблюдателей на выборах может быть эффективным средством оценки избирательного процесса на предмет соответствия существующим стандартам и обязательствам, национальному законодательству и передовой практике. Кроме того, наблюдатели за выборами от национальных НПО и международных организаций могут способствовать повышению общественного доверия к избирательному процессу. Как заявил Комитет по правам человека, «требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней... с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов»<sup>206</sup>. Присутствие наблюдателей может предотвратить случаи мошенничества, запугивания и насилия или снизить вероятность их возникновения.
106. Наблюдение за выборами само по себе является частью права на участие в ведении государственных дел<sup>207</sup>. Наблюдателям, будь то от международных или региональных межправительственных организаций, НПО, политических партий или официальных миссий других государств, должны быть обеспечены свобода передвижения и доступ на избирательные участки на всей территории страны<sup>208</sup>, а также защита от причинения вреда и вмешательства в выполнение ими своих служебных обязанностей<sup>209</sup>. Наблюдателям следует осуществлять свою деятельность по наблюдению за выборами и мониторингу с учетом гендерной проблематики и иметь представление о проблемах, с которыми сталкиваются

<sup>204</sup> ССРР/С/АГО/СО/2, пункт 26; ССРР/С/SDN/СО/5, пункт 48; и ССРР/С/COD/СО/4, пункт 44. См. также «Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности» (издание Организации Объединенных Наций, 2020 год).

<sup>205</sup> Резолюция 74/158 Генеральной Ассамблеи, преамбула.

<sup>206</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20. См. также ССРР/С/HND/СО/2, пункт 45.

<sup>207</sup> Декларация принципов международного наблюдения за выборами (2005 год), пункт 16.

<sup>208</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 44. См. также ССРР/С/IRN/СО/3, пункт 29 («международным наблюдателям не было разрешено приехать в страну для наблюдения за результатами выборов»); и Декларация принципов международного наблюдения за выборами, пункт 12 d)–e).

<sup>209</sup> Декларация принципов международного наблюдения за выборами, пункт 12 h)–i).

другие традиционно маргинализированные общины или другие подвергающиеся рискам группы в этом контексте, а также быть уверенными в том, что они информированы о местных условиях и местной культуре.

### 3. Предупреждение коррупции

107. Как отметил Комитет по правам человека, государства-участники Международного пакта о гражданских и политических правах в соответствии со статьей 25 обязаны прилагать усилия по преодолению и искоренению коррупции, с тем чтобы гарантировать эффективное участие в ведении государственных дел<sup>210</sup>. Государствам следует обеспечить независимое и беспристрастное расследование всех случаев коррупции, с тем чтобы не допустить связанной с коррупцией безнаказанности<sup>211</sup>. Предотвращение коррупции также предполагает прозрачность финансирования избирательных кампаний<sup>212</sup>. Прозрачность в раскрытии информации о финансировании избирательных кампаний и связанных с ними расходах и доступ к такой информации должны обеспечить равенство всех кандидатов, включая членов оппозиции, и партий, с тем чтобы предоставить избирателям возможность для свободного выбора<sup>213</sup>.

<sup>210</sup> ССРР/С/СМР/СО/5, пункт 10; ССРР/С/ДОМ/СО/6, пункт 30; и ССРР/С/БИН/СО/3, пункт 12.

<sup>211</sup> ССРР/С/НЕР/СО/2, пункт 11; и ССРР/С/АГО/СО/2, пункт 12.

<sup>212</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, статья 7(3). Глава II Конвенции, посвященная предупреждению коррупции, предусматривает меры в отношении как государственного, так и частного сектора. Они включают типовые стратегии предупреждения, такие как создание органов по противодействию коррупции и повышение прозрачности в области финансирования избирательных кампаний и политических партий. См. также ССРР/С/ННД/СО/2, пункт 45.

<sup>213</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 19; и ССРР/С/ГНО/СО/1, пункты 58–59 (основная партия, очевидно, получила финансовые средства из государственного бюджета, в то время как оппозиционным партиям пришлось самим собирать средства на свою кампанию). См. также А/НРС/21/63, пункт 71 (использование государственных ресурсов и беспристрастность в ходе избирательной кампании); и А/НРС/20/27/Add.2, пункт 90 d) (справедливый доступ к государственным ресурсам для проведения избирательной кампании).

## IV. ПРОЧИЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

108. В этой главе рассматриваются другие соображения, касающиеся прав человека, которые следует учитывать при разработке и осуществлении избирательного законодательства. Однако она не претендует на исчерпывающий характер и не является техническим руководством по конкретным аспектам выборов, о которых идет речь ниже.

### A. Соблюдение соответствующих норм и стандартов в области прав человека

109. Соблюдение целого ряда основополагающих прав человека, перечисленных в соответствующих документах в области прав человека (см. главу III выше), имеет решающее значение для проведения свободных и подлинных выборов. Особенно важное значение в избирательных процессах имеют гарантии свободы слова, мнений, информации, собраний, ассоциации, передвижения, недискриминации и права на личную неприкосновенность. В период выборов должна преобладать атмосфера уважения прав человека<sup>214</sup>, характерной чертой которой является отсутствие запугивающих факторов и насилия.

110. Действующие законы, которые могут препятствовать участию в политической жизни, должны быть отменены или изменены, равно как и чрезвычайное или иное исключительное законодательство, необоснованно ограничивающее основные права. Как упоминалось выше, международное право прав человека признает, что некоторые ограничения прав, в частности на свободу передвижения, выражения мнений или мирные собрания, могут быть допустимы во время чрезвычайного положения, если они отвечают требованиям законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Комитет по правам человека заявил, что во время чрезвычайного положения любые меры, принимаемые в отступление от обязательств по Пакту, должны быть жестко ограничены в такой степени, в какой это требуется остротой положения<sup>215</sup>, и не должны быть рассчитаны на то, чтобы исказить или необоснованно затян timer избирательный процесс. Например, Комитет по правам человека заявил, что запрещение в условиях чрезвычайного положения любого вида политического инакомыслия и лишение политических оппонентов любых политических прав на период длительностью в 15 лет несовместимы со статьей 25 Пакта<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункты 14–18, и соответствующие рекомендации.

<sup>215</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001 год), пункт 4.

<sup>216</sup> *Силва и др. против Уругвая*, пункты 8.4–9.

111. Гарантии основополагающего права на периодические, свободные и подлинные выборы должны быть закреплены в конституции или других законах высокого уровня<sup>217</sup>. Юридические полномочия для осуществления основополагающих прав, имеющих отношение к избирательным процессам, — прав на свободу мнений и их выражения, информации, мирных собраний, ассоциации и передвижения, а также прав на недискриминацию, образование и личную безопасность — также должны исходить из высшего закона страны.
112. Нормативные положения должны быть четкими, краткими и достаточно конкретными, с тем чтобы обеспечить правовую определенность и предсказуемость<sup>218</sup> и исключить возможности для злоупотребления дискреционными полномочиями, дискриминационного применения или ущемления прав на свободное выражение мнений или полноценное участие. Правовая база для выборов должна также способствовать участию женщин, быть доступной на языках меньшинств<sup>219</sup> и быть доступной для всех инвалидов<sup>220</sup>.
113. Наконец, государствам следует разработать действенную нормативно-правовую базу для осуществления избирательных прав в соответствии с международным правом прав человека и в рамках инклюзивного, транспарентного и основанного на широком участии процесса в целях повышения уровня ее признания и легитимности<sup>221</sup>. Это предусматривает соблюдение принципов правовой определенности и предсказуемости. Участие гражданского общества может обеспечить учет последствий всех имеющихся на законодательном уровне альтернатив для конкретных групп и укрепить причастность к этим нормам всех членов общества<sup>222</sup>. В свою очередь, это может сократить количество споров по вопросам избирательного законодательства и избирательных процедур, а также ограничить и снизить напряженность и возможности для связанного с выборами насилия.

## **В. Избирательные органы**

114. Хотя в универсальных документах в области прав человека нет прямых ссылок на избирательные органы, можно утверждать, что возложенное на эти органы обязательство осуществлять избирательный процесс с соблюдением прав человека

<sup>217</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 5.

<sup>218</sup> CERD/C/62/CO/1, пункт 14 («Комитет с обеспокоенностью отмечает, что неправильное толкование избирательных законов привело к росту напряженности между этническими и религиозными группами»).

<sup>219</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12. См. также ССРР/С/СР/СО/4, пункт 22.

<sup>220</sup> CRPD/C/PER/CO/1, пункт 45.

<sup>221</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 30.

<sup>222</sup> Там же, пункт 2.

вытекает из налагаемого на государство общего обязательства уважать, защищать и осуществлять права человека, которое применимо ко всем его ветвям власти и должностным лицам<sup>223</sup>. Избирательные органы могут различаться по своей структуре и размеру. Существует несколько моделей таких органов — независимые, государственные и смешанные; любая из них может быть подходящей для той или иной страны, в зависимости от многих факторов, включая конкретные обстоятельства и потребности страны на данный момент. Вне зависимости от принятой модели, избирательные органы должны обеспечивать легитимность избирательного процесса. Комитет по правам человека рекомендовал, чтобы создаваемый избирательный орган обеспечивал справедливость, беспристрастность и соответствие законам, отвечающим положениям Пакта, в ходе избирательного процесса<sup>224</sup>. Избирательные органы должны быть в состоянии работать независимо<sup>225</sup> (в том смысле, что они не должны быть подвержены правительственному, политическому или другому партийному влиянию при принятии своих решений), а также беспристрастным образом и обеспечивать учет гендерного фактора<sup>226</sup>, независимо от их состава. Эти органы должны быть открытыми, прозрачными и максимально ориентированными на проведение консультаций в ходе принятия своих решений и предоставлять доступ к соответствующей информации всем заинтересованным сторонам<sup>227</sup>.

115. Следует предусмотреть юридические гарантии, с тем чтобы оградить административную избирательную структуру от предвзятости или коррупции<sup>228</sup>. Мероприятия, связанные с выборами, включая принятие решений, должны проводиться на полностью транспарентной и всеохватной основе<sup>229</sup>.
116. Международные стандарты в области прав человека также должны применяться в отношении трудовых прав сотрудников избирательных комиссий. В контексте

<sup>223</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004 год), пункт 4.

<sup>224</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20.

<sup>225</sup> Там же; ССРР/С/ТJK/CO/3, пункт 55 е) (обеспечение полной независимости избирательной комиссии); и ССРР/С/MDG/CO/4, пункт 54 (укрепление независимости избирательной комиссии).

<sup>226</sup> Структура «ООН-женщины» и ПРООН, «Инклюзивные избирательные процессы: руководство для избирательных органов, направленное на поощрение гендерного равенства и участие женщин в выборах» (2015 год).

<sup>227</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 45.

<sup>228</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, статьи 5 и 7. См. также ССРР/С/CMR/CO/5 («государству-участнику следует принять необходимые меры для обеспечения независимости [органа, уполномоченного осуществлять контроль за проведением выборов]»), пункт 44.

<sup>229</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункты 2 и 30.

выборов должны быть гарантированы безопасные и здоровые условия труда, в том числе для работников избирательных участков<sup>230</sup>.

### C. Определение избирательных округов и их границ

117. В процессе определения избирательных округов и их границ следует соблюдать международную норму равного избирательного права. Как заявил Комитет по правам человека, «необходимо применять принцип «один человек — один голос» и в рамках любой принятой в государстве избирательной системы обеспечить, чтобы голоса всех избирателей имели одинаковый вес»<sup>231</sup>. Порядок определения границ избирательных участков и метод учета численности избирателей не должны противоречить их фактическому распределению, не должны приводить к дискриминации в отношении какой-либо группы населения, лишению граждан права свободно выбирать своих представителей или его необоснованному ограничению<sup>232</sup>. Договорные органы выразили обеспокоенность по поводу того, что границы избирательных округов непропорционально смещены в пользу определенных географических районов<sup>233</sup>.
118. Процедуры определения границ избирательных округов должны учитывать различную информацию, включая имеющиеся данные переписи населения, данные, касающиеся территориальной целостности, географического распределения, характера местности и т. д.

### D. Регистрация избирателей

119. Комитет по правам человека отметил, что «государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять»<sup>234</sup>. Это соответствует принципу всеобщего избирательного права, о котором речь шла в разделе В.2 главы III выше. Если предусматривается заблаговременная регистрация, ее процедура должна быть лишена каких-либо препятствий, имеющих чрезмерно ограничительный характер. Комитет также отметил, что «если при регистрации применяется ценз оседлости, эта мера должна быть обоснованной»<sup>235</sup>. Если перед голосованием не требуется проводить

<sup>230</sup> Статья 7 b) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гарантирует безопасные и здоровые условия труда.

<sup>231</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 21.

<sup>232</sup> Там же. См. также *Матуш против Словакии*, пункты 9.2–10 (в которых Комитет пришел к выводу, что государство-участник нарушило пункты а) и с) статьи 25, поскольку установленные им границы избирательных участков предполагали значительные различия в численности жителей или зарегистрированных избирателей, приходящихся на одного избираемого представителя).

<sup>233</sup> ССРР/С/МДГ/СО/4, пункт 53 (границы избирательных округов не гарантировали равенства между округами); и CERD/C/JOR/CO/13-17, пункт 13.

<sup>234</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 11.

<sup>235</sup> Там же.

регистрацию, то необходимо принять альтернативные меры по предотвращению двойного голосования (например, с помощью использования несмываемых чернил) и голосования лицами, не имеющими на это права. Для регистрации избирателей должно быть выделено достаточное количество времени, с тем чтобы обеспечить избирателям наиболее широкие возможности для того, чтобы зарегистрироваться.

120. Процедуры регистрации должны обеспечивать широкое участие избирателей, имеющих право голосовать. Как было указано в главе II, приостановка или отмена действия прав участия запрещается, за исключением случаев, когда осуществление этих прав приостановлено или отменено по установленным законом объективным и обоснованным причинам<sup>236</sup>. Например, Комитет по правам человека разъяснил, что «если основанием для лишения права голоса является осуждение за совершенное преступление, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору»<sup>237</sup>. Поэтому государствам не следует автоматически устанавливать полное лишение права голоса лиц, отбывающих или отбывших наказание в виде лишения свободы, не учитывающее характер и степень тяжести уголовного преступления или срок лишения свободы<sup>238</sup>. Кроме того, лицам, лишенным свободы, но еще не осужденным, не может быть отказано в осуществлении их права голоса<sup>239</sup>. Следует устранить другие необоснованные преграды, затрудняющие регистрацию избирателей, включая обременительные или сложные для выполнения административные требования, связанные с получением доступа к документам, которые необходимы для осуществления права голоса, в частности для женщин, меньшинств, коренных народов, жителей отдаленных районов и внутренне перемещенных лиц<sup>240</sup>. В необходимых случаях следует принять специальные

<sup>236</sup> Там же, пункт 4.

<sup>237</sup> *Ариас Лейва против Колумбии* (CCPR/C/123/D/2537/2015), пункт 11.6.

<sup>238</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 42. См. также CCPR/C/EST/CO/4, пункт 34; и CCPR/C/TKM/CO/2, пункт 51.

<sup>239</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 14. См. также *Горджи-Динка против Камеруна* (CCPR/C/83/D/1134/2002), пункт 5.6.

<sup>240</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 36. См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 11.



меры, направленные на повышение представленности женщин<sup>241</sup>, меньшинств<sup>242</sup> и инвалидов в качестве зарегистрированных избирателей. Что касается последнего вопроса, следует отменить нормы законодательства, которые ограничивают право голоса по признаку дееспособности, и принять необходимые правовые меры для обеспечения того, чтобы все инвалиды, особенно лица с умственными или психосоциальными расстройствами, могли осуществлять свое право голоса (см. главу III)<sup>243</sup>. Что касается возрастных ограничений, то Комитет по правам человека считает, что право голоса должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину и каждой совершеннолетней гражданке<sup>244</sup>.

121. В соответствующих случаях следует обратить внимание на цифровизацию регистрации избирателей и любые вытекающие из этого потенциальные риски для прав человека. Например, базы данных регистрации избирателей, ведение которых осуществляется государственными органами, могут подвергаться взлому и другим вредоносным атакам. Такие нарушения данных не только посягают на право личности на неприкосновенность частной жизни, но и могут сказаться на свободе слова и уверенности общества в легитимности избирательного процесса. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение заявил, что в таких случаях «государство обязано проводить соответствующие расследования и предоставлять эффективные средства правовой защиты»<sup>245</sup>.

## **Е. Партии, выдвижение кандидатур и кандидаты**

122. Во внутреннем устройстве политических партий должны соблюдаться применимые положения статьи 25, что позволит гражданам осуществлять закрепленные в ней права<sup>246</sup>. Важно, чтобы правовые положения, касающиеся квалификации кандидатов, были четкими и способствовали участию населения при полном учете

<sup>241</sup> См., среди прочего, CEDAW/C/GUA/CO/7, пункт 26; CCPR/C/SLV/CO/7, пункт 12; и CCPR/C/LBN/CO/3, пункт 18. См. также A/57/38(SUPP), пункты 402–403, о низком уровне регистрации женщин в качестве избирателей и их представленности в избирательных списках в Йемене.

<sup>242</sup> CCPR/C/BIH/CO/3, пункт 12; CCPR/C/ALB/CO/2, пункт 23 е), об обеспечении наличия у всех представителей рома удостоверений личности, упрощающих осуществление ими права голосовать на выборах; CCPR/C/HUN/CO/5, пункт 21 («государству-участнику следует принять меры для устранения недостатков в системе регистрации представителей меньшинств»); и CERD/C/IND/CO/19, пункт 17 («многие дали не включаются в избирательные списки или другим образом лишаются избирательных прав»).

<sup>243</sup> См., среди прочего, CCPR/C/LTU/CO/4, пункт 14; CCPR/C/GTM/CO/4, пункт 27; и CCPR/C/AUS/CO/6, пункт 48. См. также *Булдошë и др. против Венгрии*, пункт 9.4; CRPD/C/PER/CO/1, пункт 45; и руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 38.

<sup>244</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 4.

<sup>245</sup> Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, “Freedom of expression and elections in the digital age”, p. 13.

<sup>246</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 26.

его разнообразного состава и чтобы избирательная правовая база как минимум не имела дискриминационный характер. Право выдвигать свою кандидатуру на выборах может быть предметом только обоснованных и недискриминационных ограничений, в частности в отношении минимального возраста<sup>247</sup>. Это необходимо для того, чтобы обеспечить лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов (см. главу III)<sup>248</sup>. В отношении лиц, которые в ином случае могли бы баллотироваться на выборах, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации<sup>249</sup>. Любые вопросы дисквалификации должны решаться в рамках эффективных и независимых процедур подачи жалоб и апелляций<sup>250</sup>. Следует обеспечить равные условия для выдвижения независимых кандидатов на выборах<sup>251</sup>, а к их кандидатурам не должны предъявляться необоснованные требования<sup>252</sup>. Кроме того, такие лица не должны подвергаться какой-либо дискриминации или находиться в невыгодном положении в связи с фактом выставления своей кандидатуры<sup>253</sup>.

123. Кандидаты не должны сталкиваться с необоснованными ограничениями, касающимися участия в выборах<sup>254</sup> или ведения избирательной кампании, в

<sup>247</sup> Там же, пункт 15. См. также *Дельгадо Бургоа против Многонационального Государства Боливия*, пункт 11.5; *Нашид против Мальдивских Островов*, пункт 8.6; *Паксас против Литвы*, пункт 8.4; *Нарраин и др. против Маврикия* (CCPR/C/105/D/1744/2007), пункт 15.5; *Судаленко против Беларуси*, пункт 6.5; CCPR/C/TJK/CO/3, пункты 54–55 а) (неправомерные ограничения, основанные на требованиях в отношении языка, образования и места жительства); и CCPR/C/VIH/CO/2, пункт 6 (запрет на участие в выборах по этническому признаку).

<sup>248</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 15.

<sup>249</sup> Там же.

<sup>250</sup> *Синицын против Беларуси* (CCPR/C/88/D/1047/2002), пункт 7.3 (отсутствие эффективных средств правовой защиты, позволяющих оспорить решение об объявлении его кандидатуры недействительной).

<sup>251</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 17, и CCPR/C/RWA/CO/3, пункт 21.

<sup>252</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 35. См. также *Игнатане против Латвии*, пункт 7.5 (в котором сообщается, что автор была вычеркнута из списка кандидатов на основании недостаточного уровня владения официальным языком).

<sup>253</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 15. См. также CCPR/C/COD/CO/4, пункт 48 (запугивание оппозиционеров и кандидатов в ходе президентских выборов); и CCPR/C/AZE/CO/4, пункт 43 (применение положений уголовного законодательства в целях исключения кандидатов от оппозиции из избирательных процессов).

<sup>254</sup> CCPR/C/TKM/CO/2, пункты 48–49 (чрезмерные ограничения в отношении создания и функционирования политических партий).

том числе в отношении их прав на свободу выражения мнений<sup>255</sup>, собраний и ассоциации<sup>256</sup>. Кандидатам на политические должности также следует гарантировать свободу передвижения<sup>257</sup> и право на личную неприкосновенность<sup>258</sup>. Поскольку политические партии являются разновидностью ассоциаций<sup>259</sup>, их членам также должна быть обеспечена свобода ассоциации в контексте выборов. Процедуры, касающиеся выдвижения кандидатов, регистрации представителей партий и финансирования кампаний<sup>260</sup>, должны быть четко определены в избирательном законодательстве. Кроме того, график проведения выборов должен предусматривать наличие достаточного времени для проведения избирательных кампаний и информирования населения. У кандидатов должна быть возможность оспорить отказ в регистрации в компетентном суде<sup>261</sup>.

124. В ситуациях, когда женщины недопредставлены, государства должны принимать упреждающие меры, предусмотренные избирательным законодательством в целях расширения их участия, в частности временные специальные меры, включая квоты для женщин, целевой набор, финансовую помощь, информационно-разъяснительную работу, обучение женщин-кандидатов и обеспечение дополнительной безопасности для женщин (см. главу III)<sup>262</sup>. Что касается лиц, находящихся под опекой или иным образом лишенных дееспособности, как и в случае с осуществлением права голоса, Комитет по правам инвалидов напомнил, что «способность лица принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации их политических прав», в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах<sup>263</sup>. Что касается возрастных ограничений, хотя требование об установлении более высокого возрастного порога для занятия выборных постов или назначения на определенные должности,

<sup>255</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 37. См. также *Корнеев против Беларуси* (ССПР/С/95/Д/1553/2007), пункты 8.3–8.4; и ССПР/С/ЈПН/СО/5, пункт 26 (запрет поквартирного обхода в целях агитации, а также ограничения в отношении количества и характера печатных материалов, которые можно распространять во время предвыборных кампаний).

<sup>256</sup> А/68/299, пункт 6.

<sup>257</sup> ССПР/СО/80/УГА, пункт 22 (ограничение свободы передвижения политических оппонентов).

<sup>258</sup> ССПР/С/НГА/СО/2, пункты 48–49 (обеспечение защиты от насилия и угроз); и ССПР/СО/80/СОЛ, пункт 11 (арест кандидатов на выборные должности).

<sup>259</sup> А/68/299, пункт 30. См. также А/НРС/20/27, пункты 51–52.

<sup>260</sup> ССПР/С/ННД/СО/2, пункт 45.

<sup>261</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 2 3) а).

<sup>262</sup> ССПР/С/ВЕН/СО/2, пункты 10–11; СЕДАВ/С/АУТ/СО/9, пункты 26–27; СЕДАВ/С/СІВ/СО/4, пункты 33–34; и СЕДАВ/С/СОЛ/СО/9, пункт 30 а). См. также А/НРС/23/50, пункты 96–97; и руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 31.

<sup>263</sup> Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 1 (2014 год), пункт 48; и *Булдошэ и др. против Венгрии*, пункт 9.4 (лишение права голоса).

чем для участия в голосовании, может быть обоснованным<sup>264</sup>, некоторые государства приступили к установлению одинакового минимального возраста для голосования и минимального возраста для выдвижения своей кандидатуры на выборах, чтобы способствовать участию молодежи в политической жизни<sup>265</sup>. Кроме того, избирательные законы и процедуры должны обеспечивать равные условия и равное отношение ко всем политическим субъектам, включая оппозиционные партии<sup>266</sup>.

## F. Проведение голосования

125. То, как страна проводит голосование и насколько оно прозрачно, имеет решающее значение для обеспечения реализации соответствующих прав человека, а также для повышения доверия общества к процессу и результатам голосования. При проведении голосования следует обеспечить защиту процесса от мошенничества и «необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования»<sup>267</sup>. Особые проблемы возникли в связи с цифровизацией избирательных процессов и, в частности, электронным голосованием, т.е. использованием электронных средств для голосования и подсчета голосов. Хотя использование цифровых технологий для проведения голосования обеспечивает возможности для расширения участия, сокращения количества нарушений и укрепления общественного доверия, внедрение новых технологий на выборах представляет собой сложную задачу и должно быть постепенным процессом, позволяющим прояснить проблему, решаемую с использованием новых технологий, и требует времени для изучения технической, финансовой и политической целесообразности внедрения этих новшеств в рамках широких консультаций<sup>268</sup>.
126. Как упоминалось в главе III, материалы о порядке проведения выборов и голосования, в том числе в цифровом формате, должны быть опубликованы на различных национальных языках и языках меньшинств и быть доступными для инвалидов<sup>269</sup>. Избирателям с особыми потребностями в поддержке, включая

<sup>264</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 4.

<sup>265</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 40. См. также A/HRC/34/46, пункт 39.

<sup>266</sup> ССРР/С/РВА/СО/3, пункт 21; A/HRC/20/27/Add.2, пункт 90 d) (обеспечение равного доступа к государственным ресурсам для проведения избирательной кампании); и A/HRC/21/63, пункты 62 (обеспечение равных условий) и 71 (использование государственных ресурсов).

<sup>267</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20.

<sup>268</sup> A/74/285, пункт 38.

<sup>269</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12; и ССРР/С/ВГР/СО/4, пункты 35–36 (составление предвыборных агитационных материалов только на одном языке, дискриминация в отношении меньшинств). См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 39 d).

инвалидов<sup>270</sup>, пожилых людей, призывников, трудовых мигрантов за пределами страны<sup>271</sup>, сотрудников зарубежных представительств и заключенных, сохранивших право голоса, должно быть обеспечено разумное приспособление. Следует выявить и устранить потенциальные законодательные и практические препятствия, с которыми сталкиваются женщины-избиратели. Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса<sup>272</sup>. Исходя из принципа всеобщего избирательного права и недискриминации при осуществлении права голоса, важно, чтобы избирательные участки были географически распределены таким образом, чтобы обеспечить равный доступ в пределах каждого избирательного округа.

127. Должны быть доступны механизмы рассмотрения жалоб и апелляций и соответствующие процедуры проверки, а все избирательные мероприятия должны проводиться при участии наблюдателей, представителей партий/кандидатов и средств массовой информации (см. главу III и главу IV, раздел G, посвященный электоральной юстиции). Обеспечение присутствия наблюдателей, представителей партий/кандидатов и средств массовой информации и их доступа к избирательным процессам в любое время (при соблюдении тайны и неприкосновенности частной жизни) обеспечивает прозрачность процесса<sup>273</sup>. Подсчет голосов должен быть прозрачным<sup>274</sup> и осуществляться под официальным наблюдением соответствующих партий<sup>275</sup>. Учитывая воздействие, которое подсчет голосов, проверка, составление отчета о результатах выборов и сохранение официальных материалов могут оказать на свободное волеизъявление избирателей, важно, чтобы эти операции проводились в условиях безопасности и были прозрачными. В случае сомнений в полученных результатах должна быть предусмотрена соответствующая процедура

<sup>270</sup> ССРР/С/МЛТ/СО/2, пункт 21 (лишение лиц, лишенных зрения, и лиц, страдающих нарушениями зрения, права на подачу голоса тайным голосованием или ущемление таких лиц в осуществлении ими этого права); и ССРР/С/ПРЫ/СО/3, пункт 11 (доступ к избирательным участкам и наличие избирательных бюллетеней). См. также СРПД/С/АРГ/СО/1, пункты 47–48 (обеспечение участия в голосовании инвалидов, содержащихся в специализированных учреждениях); и СРПД/С/ПЕР/СО/1, пункты 44–45 (тот же вопрос).

<sup>271</sup> Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 41. См. также СМВ/С/АЛБ/СО/2, пункты 55–56; СМВ/С/ЕКУ/СО/3, пункты 36–37; СМВ/С/БГД/СО/1, пункты 43–44; и СМВ/С/НГА/СО/1, пункты 43–44.

<sup>272</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12.

<sup>273</sup> Там же, пункт 20. См. также ССРР/С/ИРН/СО/3, пункт 29. См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 44.

<sup>274</sup> ССРР/С/БЛР/СО/5, пункт 57.

<sup>275</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20, и ССРР/С/ННД/СО/2, пункт 45.

проверки<sup>276</sup>. Наконец, Комитет по правам человека рекомендовал организовать «независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней»<sup>277</sup>, что может способствовать укреплению общественного доверия и признанию итогов голосования.

## G. Электоральная юстиция

128. В соответствии с правом на справедливое судебное разбирательство (Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14) и правом на эффективные средства правовой защиты (там же, статья 2 3)) право оспаривать результаты выборов и право пострадавших сторон добиваться возмещения ущерба должны быть доступны и предусмотрены законом (см. главу III)<sup>278</sup>. Следует обеспечить доступ к независимому судебному контролю и другим процедурам подачи жалоб и апелляций, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в отношении избирательного процесса<sup>279</sup>.
129. Сфера применения доступных процедур контроля и полномочия независимого и беспристрастного судебного органа, которому поручено осуществление такого контроля, должны быть определены в законодательстве. В законодательстве также должны быть четко определены несколько уровней контроля, если таковые имеются. В избирательном законодательстве также должны быть предусмотрены незамедлительные, надлежащие и действенные, а также применимые с учетом графика проведения выборов средства правовой защиты<sup>280</sup>. В целях обеспечения доступа к правосудию для инвалидов должны быть предусмотрены процедурные коррективы (Конвенция о правах инвалидов, статья 13). Следует также обеспечить доступ к правосудию для женщин<sup>281</sup>, а также для других маргинализированных групп.

## H. Правонарушения, наказания и поддержание порядка

130. Национальное законодательство и национальная политика должны защищать избирательный процесс от принуждения, коррупции, должностных преступлений, препятствий, запугивания и всех других форм неправомерного вмешательства

<sup>276</sup> *Каташинский против Украины*, пункт 7.2 (утрача бюллетеней и отсутствие распоряжения о пересчете голосов).

<sup>277</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20.

<sup>278</sup> Там же; и Комитет по правам человека, замечание общего порядка 31 (2004 год), пункт 15. См. также *Дельгадо Бургоа против Многонационального Государства Боливия*, пункт 13; и *Синицын против Беларуси*, пункт 7.3. См. также ССРР/С/ЛБР/СО/1, пункты 44–45.

<sup>279</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 20; и *Каташинский против Украины*, пункт 7.2 (отсутствие доступа к независимому судебному контролю).

<sup>280</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 46.

<sup>281</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 33 (2015 год).

и насилия, включая сексуальное насилие<sup>282</sup>. В ходе судебного разбирательства и преследования, а также при вынесении наказаний должны соблюдаться международные стандарты, касающиеся прав человека в области отправления правосудия<sup>283</sup>.

131. Решения, касающиеся поддержания спокойствия или порядка на избирательных участках, должны приниматься исходя из необходимости соблюдения равновесия между соображениями безопасности и возможным отпугивающим эффектом, производимым присутствием полиции, сил безопасности или военных, и с учетом гендерной проблематики. Такие решения должны соответствовать принципам уважения человеческого достоинства и прав человека всех лиц<sup>284</sup>. За такие действия, как превышение власти, бездействие или злоупотребление служебным положением со стороны лиц, ответственных за проведение выборов, должна быть предусмотрена гражданская и уголовная ответственность.
132. Что касается непосредственно систем обязательного голосования, Комитет счел, что «любая санкция за неучастие в голосовании должна устанавливаться законом, быть разумной и пропорциональной и не должна сказываться на использовании или осуществлении прав, предусмотренных Пактом»<sup>285</sup>.

## I. Средства массовой информации: доступ и регулирование

133. Важное значение также имеет обеспечение для всех политических кандидатов и партий справедливого доступа к средствам массовой информации в целях ведения агитационных кампаний и рекламы<sup>286</sup>. Справедливый доступ к средствам массовой информации может иметь еще более важное значение в ситуациях, когда основные информационные СМИ контролируются правительством. Нормативные положения, касающиеся средств массовой информации, должны предусматривать запрет политической цензуры, гарантии недопущения предоставления несправедливых преимуществ кандидатам, поддерживаемым правительством, а также гарантии защиты от неравного доступа, предоставляемого в ходе избирательной кампании<sup>287</sup>. Кандидатам-женщинам и кандидатам-мужчинам следует обеспечить равное освещение в государственных средствах массовой информации во время избирательных кампаний<sup>288</sup>.

<sup>282</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 11. См. также A/HRC/14/24/Add.7, пункт 90.

<sup>283</sup> См. OHCHR, *Human Rights in the Administration of Justice: A Facilitator's Guide on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Professional Training Series No. 9/Add.1 (New York and Geneva, 2011).

<sup>284</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, статья 2.

<sup>285</sup> *Алджер против Австралии* (CCPR/C/120/D/2237/2013), пункт 7.3.

<sup>286</sup> A/HRC/26/30, пункт 48. См. также Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, "Freedom of expression and elections in the digital age", p. 4.

<sup>287</sup> CCPR/C/TJK/CO/3, пункт 55 f); CCPR/C/GNQ/CO/1, пункты 58–59; и CCPR/C/KWT/CO/3, пункты 40–41.

<sup>288</sup> CEDAW/C/CHE/CO/3, пункты 33–34.

134. Как заявил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, в ситуациях, когда средства массовой информации принадлежат государству, национальная нормативно-правовая база должна обеспечивать справедливый и равный доступ к средствам массовой информации всех политических партий и такое же отношение к этим партиям. Если платная политическая реклама разрешена, частные средства массовой информации должны брать со всех партий и кандидатов одинаковую плату без какой-либо дискриминации. Действующее правительство или кандидаты, уже занимающие выборные должности, не должны освещаться в средствах массовой информации слишком широко или на преференциальной основе<sup>289</sup>.
135. Кроме того, быстрое расширение цифрового пространства привело к созданию множества альтернативных каналов коммуникации, а социальные сети, в частности, стали ключевым источником информации, в связи с чем возникают новые проблемы, включая распространение дезинформации и манипулирование большими данными<sup>290</sup>.
136. Справедливый доступ к средствам массовой информации предполагает не только равенство в отношении получения эфирного времени и печатных площадей, но и уделение внимания часам вещания (т.е. выпуск передач в пиковые часы по сравнению с передачами в позднее время), а также месту размещения печатной рекламы (например, первая страница по сравнению с последней страницей газеты)<sup>291</sup>. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение рекомендовал побуждать средства массовой информации к созданию механизмов, которые обеспечивают соблюдение всеми СМИ высочайших этических стандартов объективного освещения событий и гарантируют равное освещение политических партий таким образом, чтобы содействовать разностороннему информированию избирателей и обеспечить предоставление голоса любым партиям всего политического спектра<sup>292</sup>. Следует поощрять обучение журналистов и других работников средств массовой информации для изживания гендерных стереотипов и ложного образа женщин в средствах массовой информации<sup>293</sup>, а также обеспечить равное освещение кандидатов-женщин и кандидатов-мужчин.
137. Полезным механизмом для обеспечения беспристрастного и ответственного вещания в периоды выборов может служить какой-либо независимый орган,

<sup>289</sup> A/HRC/26/30, пункт 58.

<sup>290</sup> См. вставку выше о воздействии манипулирования большими объемами данных на выборы и роли социальных сетей в избирательном процессе.

<sup>291</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 34.

<sup>292</sup> A/HRC/26/30, пункт 57.

<sup>293</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 33.



которому поручен контроль за политическими передачами и распределением эфирного времени между различными политическими партиями, за получением жалоб, касающихся доступа к средствам массовой информации, их беспристрастности и ответственности, а также за принятием мер в связи с такими жалобами. В других случаях эти функции могут выполнять несколько различных учреждений в зависимости от контекста.

138. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, «прозрачность в вопросах владения СМИ позволяет читателям, зрителям и избирателям понять структуру влияния, которая лежит в основе кампании, рекламы и редакционных материалов, которые так часто определяют их политический выбор. Государствам следует найти способ, позволяющий — с помощью политики регулирования или организованных промышленностью процессов саморегулирования — содействовать повышению прозрачности в том, что касается прав собственности в отношении СМИ и оказываемого на них влияния... Тем не менее требование обеспечения прозрачности в вопросе владения частными СМИ не должно использоваться в качестве средства их фактического лицензирования»<sup>294</sup>.
139. Обеспечение ответственного и учитывающего гендерную проблематику вещания в ходе выборов, а также опубликование избирательных материалов в средствах массовой информации может быть частично достигнуто путем согласования кодекса поведения для СМИ. По мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, саморегулирование является, возможно, наиболее эффективным средством обеспечения того, чтобы СМИ соблюдали собственные этические стандарты, оставаясь при этом вне зоны влияния государства<sup>295</sup>. Системы регулирования должны также принимать во внимание различия между печатными и вещательными средствами массовой информации и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ<sup>296</sup>.

## **Ж. Общественная информация и просвещение избирателей**

140. Просвещение избирателей, в том числе в рамках программ обучения с помощью СМИ и повышения цифровой грамотности, имеет важное значение для эффективного осуществления права голоса информированным населением (см. раздел главы III, посвященный праву на образование)<sup>297</sup>. Избиратели должны быть уверены в легитимности избирательного процесса и в своем праве участвовать в нем. Финансирование выборов и руководство ими должны осуществляться в целях

<sup>294</sup> A/HRC/26/30, пункт 67.

<sup>295</sup> Там же, пункт 56.

<sup>296</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011 год), пункт 39.

<sup>297</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 11.

объективного, непредвзятого просвещения избирателей, а также проведения просветительских и информационных кампаний. Важно, чтобы все программы по воспитанию гражданственности имели всеохватный характер и были ориентированы на подвергающиеся маргинализации или дискриминации лица и группы<sup>298</sup>. Просвещение избирателей имеет особенно важное значение для групп населения, у которых мало или вовсе не имеется опыта участия в демократических выборах, например для молодых людей, которые голосуют впервые. Население должно быть проинформировано в отношении того, почему голосование имеет столь большое значение, а также в отношении места, времени и способа голосования. Кампании по просвещению избирателей должны проводиться на территории всей страны, включая сельские и отдаленные районы.

141. Для обеспечения конструктивного участия в выборах всех избирателей, которые имеют на это право, необходимо предусмотреть широкое распространение соответствующих материалов. Материалы о порядке проведения выборов и голосования должны быть опубликованы на различных национальных языках, в том числе на языках меньшинств, и быть доступными для инвалидов<sup>299</sup>. В целях учета различного уровня грамотности следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и обозначений/символов<sup>300</sup>. Просвещение и подготовка избирателей также должны быть направлены на обеспечение равенства мужчин и женщин<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 24.

<sup>299</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12. См. также руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 39 d).

<sup>300</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996 год), пункт 12.

<sup>301</sup> Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общие рекомендации № 3 (1987 год) и 19 (1992 год); CEDAW/C/IRL/CO/6-7, пункт 35 b); и CEDAW/C/ETH/CO/6-7, пункт 27.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ I**

### **НОРМЫ И СТАНДАРТЫ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ВЫБОРАМ И УЧАСТИЮ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ**

#### **A. Право на участие в политической жизни**

**Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы**

##### *Статья 8*

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел.
2. 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.

#### **Конвенция о правах ребенка**

##### *Статья 15*

1. Государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний.
2. В отношении осуществления данного права не могут применяться какие-либо ограничения, кроме тех, которые применяются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

#### **Декларация о праве на развитие**

##### *Статья 1*

1. Право на развитие является неотъемлемым правом человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть

полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами.

...

### *Статья 2*

1. Человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициаром права на развитие.
2. Все люди несут ответственность за развитие в индивидуальном и коллективном плане с учетом необходимости полного уважения прав человека и основных свобод, а также своих обязанностей перед обществом, которое только и может обеспечить свободное и полное развитие человеческой личности, и поэтому они должны поощрять и защищать соответствующий политический, социальный и экономический порядок, необходимый для развития.
3. Государства имеют право и обязанность определять соответствующую национальную политику развития, направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ.

### *Статья 8*

...

2. Государства должны поощрять участие населения во всех областях в качестве важного фактора процесса развития и в осуществлении в полной мере всех прав человека.

## **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**

### *Статья 8*

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:
  - a) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;
  - b) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;

- с) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;
  - д) право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны.
2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.
  3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

### **Международный пакт о гражданских и политических правах**

#### *Статья 25*

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

### **Всеобщая декларация прав человека**

#### *Статья 21*

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые

должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

## **В. Недискриминация и равный доступ к участию в политической жизни**

### **Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов**

#### *Статья 5*

Коренные народы имеют право сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, сохраняя при этом свое право, если они того желают, на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства.

#### *Статья 18*

Коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам, а также на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений.

### **Конвенция о правах инвалидов**

#### *Статья 29 — Участие в политической и общественной жизни*

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

- a) обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:
  - i) обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;
  - ii) защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;

- iii) гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;
- b) активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая:
  - i) участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими;
  - ii) создание организаций инвалидов и вступление в них с тем, чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

### **Дурбанская декларация и Программа действий**

22. *просит* государства:

...

- d) консультироваться с представителями коренных народов в процессе принятия решений относительно политики и мер, непосредственно затрагивающих их интересы.

### **Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**

*Статья 2*

...

- 2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.

...

### **Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей**

*Статья 41*

- 1. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право участвовать в общественной жизни государства своего пребывания, избирать и быть избранными в этом государстве в соответствии с законодательством этого государства.

2. Государства, которых это касается, содействуют, по мере необходимости и в соответствии со своим законодательством, осуществлению этих прав.

#### *Статья 42*

1. Государства-участники рассматривают вопрос о создании процедур или институтов, через посредство которых могли бы учитываться как в государствах происхождения, так и в государствах работы по найму особые нужды, чаяния и обязанности трудящихся-мигрантов и членов их семей, и предусматривают, в соответствующих случаях, возможность того, чтобы трудящиеся-мигранты и члены их семей имели в этих институтах своих свободно выбранных представителей.
2. Государства работы по найму содействуют, в соответствии с их национальным законодательством, тому, чтобы с трудящимися-мигрантами и членами их семей консультировались при принятии решений, касающихся жизни и управления местными общинами, или тому, чтобы они участвовали в принятии таких решений.
3. Трудящиеся-мигранты могут пользоваться политическими правами в государстве работы по найму, если это государство в осуществление своего суверенитета предоставляет им такие права.

### **Конвенция о правах ребенка**

#### *Статья 12*

1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка.

...

### **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**

#### *Статья 7*

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;



- с) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

## **Международный пакт о гражданских и политических правах**

### *Статья 2*

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

...

### *Статья 3*

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

### *Статья 26*

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

## **Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации**

### *Статья 5*

В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

...

- с) 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 государственными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе;

...

### **Конвенция о политических правах женщин**

#### *Статья I*

Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации.

#### *Статья II*

Женщины могут быть избираемы, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов.

#### *Статья III*

Женщинам принадлежит, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, право занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.

### **Всеобщая декларация прав человека**

#### *Статья 2*

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

#### *Статья 7*

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

## **С. Право на самоопределение**

### **Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам**

2. Все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие.
5. В подопечных и самоуправляющихся территориях, а также во всех других территориях, еще не достигших независимости, должны быть незамедлительно приняты меры для передачи всей власти народам этих территорий в соответствии со свободно выраженной ими волей и желанием, без каких бы то ни было условий или оговорок и независимо от расы, религии или цвета кожи, с тем чтобы предоставить им возможность пользоваться полной независимостью и свободой.

### **Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов**

#### *Статья 3*

Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие.

#### *Статья 4*

Коренные народы при осуществлении их права на самоопределение имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций.

### **Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций**

1. *торжественно провозглашает* следующие принципы:

...

Каждое государство обязано воздерживаться от каких-либо насильственных действий, лишаящих народы, о которых говорится в изложении принципа равноправия и самоопределения, их права на самоопределение, свободу и независимость.

### **Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах**

#### *Общая статья 1*

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

...

## Устав Организации Объединенных Наций

### Статья 1

Организация Объединенных Наций преследует Цели:

...

2. развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира;
3. осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии,

...

### Статья 73

Члены Организации Объединенных Наций, которые несут или принимают на себя ответственность за управление территориями, народы которых не достигли еще полного самоуправления, признают тот принцип, что интересы населения этих территорий являются первостепенными, и как священный долг принимают обязательство максимально способствовать благополучию населения этих территорий в рамках системы международного мира и безопасности, установленной настоящим Уставом, и с этой целью:

...

- b) развивать самоуправление, учитывать должным образом политические стремления этих народов и помогать им в прогрессивном развитии их свободных политических институтов в соответствии со специфическими обстоятельствами, присущими каждой территории и ее народам, и с их разными степенями развития;

...

## Статья 76

Основные задачи системы опеки в соответствии с целями Организации Объединенных Наций, изложенными в статье 1 настоящего Устава, состоят в том, чтобы:

...

- b) способствовать политическому, экономическому и социальному прогрессу населения территорий под опекой, его прогрессу в области образования и его прогрессивному развитию в направлении к самоуправлению или независимости, как это может оказаться подходящим для специфических условий каждой территории и ее народов и имея в виду свободно выраженное желание этих народов, и как это может быть предусмотрено условиями каждого соглашения об опеке;
- c) поощрять уважение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка, религии, и поощрять признание взаимозависимости народов мира;

...

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

### ОТДЕЛЬНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ВЫБОРАМ И УЧАСТИЮ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

#### А. Право на участие в политической жизни

##### **Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе**

7. Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники
  - 7.1 проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;
  - 7.2 допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
  - 7.3 гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

...

##### **Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод**

###### *Статья 3 — Право на свободные выборы*

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

##### **Межамериканская демократическая хартия**

###### *Статья 2*

Эффективное осуществление представительной демократии является основой законности и конституционных режимов государств-членов Организации американских государств. Представительная демократия укрепляется и углубляется посредством постоянного, этичного и ответственного участия граждан в рамках законодательства, соответствующего конституционному строю.

###### *Статья 3*

Важнейшими элементами представительной демократии являются, среди прочего, уважение прав человека и основных свобод, доступ к власти и ее осуществление

в соответствии с принципами правового государства, проведение периодических, свободных и справедливых выборов на основе всеобщего и тайного голосования как свободное волеизъявление народа, плюралистическая система политических партий и организаций и разделение и независимость ветвей государственной власти.

#### *Статья 5*

Укрепление политических партий и других политических организаций является приоритетной задачей демократии. Особое внимание будет уделяться проблемам, связанным с высокой стоимостью избирательных кампаний, и созданию сбалансированной и прозрачной системы их финансирования.

### **Американская конвенция о правах человека**

#### *Статья 23 — Право на участие в государственном управлении*

1. Каждый гражданин пользуется следующими правами и возможностями:
  - a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
  - b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающем свободное волеизъявление избирателей; и
  - c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.
2. Закон может регулировать использование прав и возможностей, изложенных в предыдущем пункте, исключительно на основе возраста, гражданства, местожительства, языка, образования, гражданской и умственной правоспособности и осуждения компетентным судом за уголовное преступление.

### **Американская декларация прав и обязанностей человека**

#### *Статья XX*

Каждое правоспособное лицо имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство своих представителей и участвовать во всенародных выборах, которые должны быть подлинными, периодическими и свободными и проводиться тайным голосованием.

#### *Статья XXXII*

Каждое лицо обязано голосовать на всенародных выборах, проводимых в стране, гражданином которой оно является, если оно в состоянии сделать это в соответствии с законом.

## **Африканская хартия о демократии, выборах и управлении**

### *Статья 4*

1. Государства-участники обязуются поощрять демократию, принцип верховенства права и права человека.
2. Государства-участники признают участие населения на основе всеобщего избирательного права неотъемлемым правом народа.

### **Принципы и руководящие положения, регулирующие проведение демократических выборов (принятые Сообществом по вопросам развития стран юга Африки)**

- 4.1 Государства-члены приглашают миссии по наблюдению за выборами САДК (МНВС) для наблюдения за проводимыми в них выборами на основе положений Договора САДК, Протокола о сотрудничестве в области политики, обороны и безопасности и *Принципов и руководящих положений САДК, регулирующих проведение демократических выборов*. С этой целью государства-члены настоящим принимают на себя обязательство придерживаться следующих «Принципов проведения демократических выборов» для содействия проведению демократических выборов в регионе САДК:
  - 4.1.1 поощрять полноценное участие всех граждан в демократических процессах и процессах в области развития;
  - 4.1.2 обеспечивать, чтобы все граждане пользовались основными свободами и правами человека, включая свободу ассоциации, собраний и выражения мнений.

### **Декларация о принципах проведения демократических выборов в Африке (принятая Африканским союзом)**

#### *IV. Выборы: права и обязанности*

Мы подтверждаем следующие права и обязанности, в соответствии с которыми проводятся демократические выборы:

1. Каждый гражданин имеет право принимать свободное участие в управлении своей страной, либо непосредственным образом, либо через свободно избранных представителей в соответствии с положениями законодательства.
2. Каждый гражданин имеет право принимать всемерное участие в процессах проведения выборов в его стране, включая право избирать и быть избранным, в соответствии с законами данной страны, как это гарантировано Конституцией, без какой-либо дискриминации.

...



**Протокол A/SP1/12/01 о демократии и надлежащем управлении, дополняющий Протокол, касающийся механизма по предотвращению, регулированию, разрешению конфликтов, поддержанию мира и безопасности (принятый Экономическим сообществом западноафриканских государств)**

*Статья 1*

В качестве конституционных принципов, разделяемых всеми государствами-членами, провозглашаются следующие:

...

- b) Каждый приход к власти должен осуществляться посредством свободных, справедливых и прозрачных выборов.

...

- d) Участие населения в принятии решений, строгое соблюдение демократических принципов и децентрализация власти на всех уровнях управления.

*Статья 2*

1. Никакие существенные изменения в избирательное законодательство не вносятся в течение последних шести (6) месяцев перед выборами, кроме как с согласия большинства участников политического процесса.
2. Все выборы организуются в даты или в периоды, установленные Конституцией или законами о выборах.
3. Государства-члены принимают все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы женщины имели равные с мужчинами права голосовать и быть избранными на выборах, участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства, занимать государственные должности и исполнять государственные функции на всех уровнях управления.

*Статья 3*

Органы, отвечающие за организацию выборов, должны быть независимыми или нейтральными и пользоваться доверием всех участников политического процесса. При необходимости для определения характера и структуры этих органов организуются соответствующие национальные консультации.

*Статья 4*

1. Каждое государство-член ЭКОВАС обеспечивает учреждение надежного реестра рождений и смертей. Центральный реестр учреждается в каждом государстве-члене.
2. Государства-члены сотрудничают в этой области в целях обмена опытом и, при необходимости, оказания друг другу технической помощи в составлении достоверных списков избирателей.

*Статья 5*

Списки избирателей составляются транспарентным и надежным образом в сотрудничестве с политическими партиями и избирателями, которые могут иметь доступ к ним в случае возникновения такой необходимости.

*Статья 6*

Подготовка и проведение выборов и объявление результатов осуществляются транспарентным образом.

*Статья 7*

В целях рассмотрения всех петиций, связанных с проведением выборов и объявлением результатов, и вынесения решений по ним принимаются надлежащие меры.

*Статья 8*

Государства-члены пользуются услугами организаций гражданского общества, занимающихся вопросами выборов, для обучения и просвещения общественности по вопросам необходимости проведения мирных выборов в обстановке, свободной от любых актов насилия.

*Статья 9*

Партия и/или кандидат, проигравшие выборы, признают поражение перед политической партией и/или кандидатом, объявленными по их итогам победителями в соответствии с руководящими принципами и в сроки, которые предусмотрены законом.

*Статья 10*

Все носители власти на всех уровнях воздерживаются от актов запугивания или преследования в отношении проигравших кандидатов или их сторонников.

## **Пересмотренный договор о создании Экономического сообщества западноафриканских государств**

*Статья 4 — Основные принципы*

Высокие договаривающиеся стороны, преследуя цели, указанные в статье 3 настоящего Договора, торжественно подтверждают и заявляют о своей приверженности следующим принципам:

...

- j) поощрение и укрепление демократической системы управления в каждом государстве-члене, как это предусмотрено Декларацией политических принципов, принятой в Абудже 6 июля 1991 года; и

...

## **Африканская хартия прав человека и народов**

### *Статья 13*

1. Каждый гражданин имеет право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через посредство представителей, свободно избранных в соответствии с положениями закона.
2. Каждый гражданин имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Каждый человек имеет право доступа к общественным фондам и услугам при строгом равенстве всех лиц перед законом.

## **Арабская хартия прав человека**

### *Статья 24*

Каждый гражданин имеет право:

1. Свободно заниматься политической деятельностью.
2. Принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей.
3. Выдвигать свою кандидатуру или выбирать своих представителей на свободных и беспристрастных выборах в условиях равенства всех граждан, гарантирующих его свободное волеизъявление.
4. Получить доступ наравне с другими к государственной должности в своей стране в соответствии с принципом равенства возможностей.

...

## **Декларация АСЕАН по правам человека**

### *Статья 25*

1. Каждое лицо, являющееся гражданином своей страны, имеет право участвовать в управлении своей страной либо прямо, либо через посредство демократически избранных представителей в соответствии с национальным законодательством.
2. Каждый гражданин имеет право голосовать на периодических и подлинных выборах, которые должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании с обеспечением свободного волеизъявления избирателей в соответствии с национальным законодательством.

## **В. Недискриминация и равный доступ к участию**

### **Хартия Европейского союза об основных правах**

#### *Статья 21 — Недопустимость дискриминации*

1. Запрещается всякая дискриминация, в частности по признакам пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических черт, языка, религии или убеждений, политических или любых других взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, нетрудоспособности, возраста или сексуальной ориентации.
2. В сфере применения Договора, учреждающего Европейское сообщество, и Договора о Европейском союзе без ущерба специальным положениям названных договоров запрещается всякая дискриминация по национальному признаку.

### **Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод**

#### *Статья 1 — Общее запрещение дискриминации*

1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.
2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

### **Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (принятая Советом Европы)**

#### *Статья 15*

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются.

### **Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (принятая Советом Европы)**

#### *Глава С — Право голосовать на выборах в местные органы*

#### *Статья 6*

1. Каждая Сторона обязуется, с учетом положений статьи 9, пункт 1, предоставлять каждому иностранному жителю право голосовать и выставить свою кандидатуру на выборах в местные органы при условии, что он отвечает тем же правовым требованиям, которые применяются к гражданам, и, кроме того, на законных

основаниях и обычно проживал в соответствующем государстве в течение пяти лет, предшествовавших выборам.

- Однако Договаривающаяся Сторона может заявить в момент сдачи на хранение своей ратификационной грамоты или документа о признании, одобрении или присоединении, что она намерена ограничить применение пункта 1 лишь правом голосовать.

### **Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека)**

#### *Статья 14 — Запрещение дискриминации*

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

### **Межамериканская демократическая хартия**

#### *Статья 9*

Ликвидация всех форм дискриминации, особенно дискриминации по признакам пола, этнической и расовой принадлежности, а также различных форм нетерпимости, поощрение и защита прав человека коренных народов и мигрантов и уважение этнического, культурного и религиозного разнообразия в Америке способствуют укреплению демократии и расширению гражданского участия.

#### *Статья 28*

Государства поощряют полноценное и равное участие женщин в политических структурах своих стран в качестве одного из основополагающих элементов поддержки и создания демократической культуры.

### **Американская конвенция о правах человека**

#### *Статья 1 — Обязательство уважать права*

- Государства-участники настоящей Конвенции обязуются уважать права и свободы, признанные в ней, и обеспечивать для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, свободное и полное осуществление этих прав и свобод без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического, сословного или какого-либо иного социального положения.
- Для целей настоящей Конвенции «лицо» означает каждый человек.

### *Статья 24 — Право на равную защиту*

Все люди равны перед законом. Соответственно, они имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона.

### **Межамериканская конвенция о предоставлении женщинам политических прав**

#### *Статья 1*

Высокие Договаривающиеся Стороны соглашаются с тем, что право голосовать и быть избранным в национальное учреждение не может быть объектом отказа или ограничения по мотиву пола.

### **Протокол САДК по вопросам гендерного равенства и развития**

#### *Статья 13 — Участие*

1. Государства-участники принимают конкретные законодательные меры и другие стратегии в целях предоставления женщинам возможности участвовать на равной основе с мужчинами во всех избирательных процессах, включая организацию выборов и голосование.

...

### **Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся прав женщин в Африке**

#### *Статья 9 — Право на участие в политической жизни и процессах принятия решений*

1. Государства-участники принимают конкретные позитивные меры по поощрению основанного на принципе широкого участия управления и равного участия женщин в политической жизни своих стран путем осуществления позитивных действий, принятия национального законодательства и других мер для обеспечения того, чтобы:
  - a) женщины участвовали во всех выборах без какой-либо дискриминации;
  - b) женщины наравне с мужчинами были представлены во всех избирательных процессах;
  - c) женщины являлись равными с мужчинами партнерами на всех уровнях разработки и осуществления государственной политики и программ.
2. Государства-участники обеспечивают более широкое и эффективное представительство и участие женщин на всех уровнях процессов принятия решений.

## **Африканская хартия прав человека и народов**

### *Статья 2*

Каждый человек имеет право пользоваться правами и свободами, признаваемыми и гарантируемыми настоящей Хартией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, этнической принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

### *Статья 3*

1. Все люди равны перед законом.
2. Все люди имеют право на равную защиту закона.

## **Арабская хартия прав человека**

### *Статья 3*

...

3. Мужчины и женщины обладают равным человеческим достоинством и равными правами и обязанностями в рамках позитивной дискриминации, установленной в интересах женщин исламским шариатом и другими божественными законами и применимыми законами и правовыми документами. Соответственно, каждое государство-участник обязуется принять все необходимые меры для того, чтобы гарантировать равные возможности и фактическое равенство мужчин и женщин при осуществлении всех прав, установленных в настоящей Хартии.

## **С. Право на самоопределение**

### **Африканская хартия прав человека и народов**

#### *Статья 19*

Все народы равны; они пользуются равным уважением и имеют равные права. Ничто не может оправдать господство одного народа над другим.

#### *Статья 20*

1. Все народы имеют право на существование. Они имеют неоспоримое и неотъемлемое право на самоопределение. Они свободно определяют свой политический статус и осуществляют свое экономическое и социальное развитие в соответствии с политикой, которую они свободно избрали.
2. Колониальные или угнетенные народы имеют право на освобождение от уз господства любыми средствами, признанными международным сообществом.

3. Все народы имеют право на помощь со стороны государств–участников настоящей Хартии в своей освободительной борьбе против иностранного господства, будь оно политическим, экономическим или культурным.

### **Арабская хартия прав человека**

#### *Статья 2*

1. Все народы имеют право на самоопределение и на контроль над своими природными богатствами и ресурсами, а также право свободно определять форму своей политической системы и свободно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие.



## **ПРИЛОЖЕНИЕ III**

### **СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

1. Система Организации Объединенных Наций в области прав человека состоит из механизмов, обладающих полномочиями по наблюдению, вытекающими из Устава Организации Объединенных Наций (так называемые уставные органы), и органов, созданных в соответствии с международными договорами в области прав человека и состоящих из независимых экспертов (так называемые созданные на основе договоров органы или договорные органы).

#### **A. Уставные органы**

2. К уставным органам относятся Совет по правам человека, его универсальный периодический обзор и его специальные процедуры.

##### **1. Совет по правам человека**

3. Совет по правам человека является межправительственным органом в рамках системы Организации Объединенных Наций, в состав которого входят 47 государств, избираемых Генеральной Ассамблеей простым большинством голосов. Совет является главным органом системы Организации Объединенных Наций, отвечающим за укрепление деятельности по поощрению и защите прав человека и за рассмотрение ситуаций и принятие решений в связи с нарушениями прав человека во всем мире. Совет был учрежден Генеральной Ассамблеей 15 марта 2006 года путем принятия резолюции 60/251. Совет заседает в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве в течение десяти недель в году и имеет возможность для обсуждения всех тематических вопросов и ситуаций, связанных с правами человека, которые требуют его внимания в течение всего года.
4. Совет может принимать решения, заявления и резолюции путем голосования, заносимого или не заносимого в отчет о заседании. Чтобы принять проект текста путем голосования, он должен получить поддержку большинства членов Совета. Голосовать могут только члены Совета. Решения Совета не имеют обязательной юридической силы. На сегодняшний день Совет принял более 1750 текстов по широкому кругу тематических правозащитных вопросов и вопросов прав человека, касающихся конкретных стран.

##### **2. Универсальный периодический обзор**

5. Универсальный периодический обзор Совета по правам человека — это уникальный процесс, в рамках которого каждые четыре с половиной года проводится обзор информации о положении в области прав человека во всех 193 государствах-членах Организации Объединенных Наций.

6. Ежегодно обзор проводится в отношении 42 государств, каждое из которых в среднем получает 180 рекомендаций. Ожидается, что охваченные обзором государства в дальнейшем укажут, какие рекомендации они поддерживают, и сообщат о мерах и шагах, предпринятых для их выполнения. Универсальный периодический обзор является одной из многих возможностей для участия Организации Объединенных Наций в деятельности в области прав человека, а рекомендации, прямо поддерживаемые правительством, обеспечивают наиболее широкий консенсус. Будучи результатом процесса коллегиального обзора, рекомендации универсального периодического обзора выносятся другими государствами и дополняют или повторяют другие рекомендации, выносимые экспертными органами Организации Объединенных Наций в области прав человека, такими как договорные органы, специальные процедуры Совета по правам человека и УВКПЧ<sup>1</sup>.

### 3. Специальные процедуры

7. К мандатариям специальных процедур Совета по правам человека относятся специальные докладчики, независимые эксперты и рабочие группы, которые назначаются Советом и выполняют свои функции в личном качестве. Специальные процедуры предпринимают страновые визиты; реагируют на индивидуальные случаи нарушений прав человека и проблемы более широкого и структурного характера путем направления государствам или другим лицам сообщений, посредством которых до их сведения доводится информация о предполагаемых нарушениях или злоупотреблениях; проводят тематические исследования и организуют экспертные консультации; способствуют разработке международных стандартов в области прав человека; участвуют в информационно-просветительской деятельности; повышают осведомленность общественности; а также предоставляют консультации по вопросам технического сотрудничества.
8. Мандатарии независимы от любого правительства или организации и выступают в своем личном качестве. Они отчитываются перед Советом о своих выводах и рекомендациях, а также перед Генеральной Ассамблеей. Порой они являются единственным механизмом, предупреждающим международное сообщество об определенных проблемах в области прав человека. Специальные процедуры основывают свои выводы и рекомендации на объективных оценках положения в области прав человека. Специальные процедуры не имеют власти или полномочий для обеспечения выполнения решений, принятых на основе их соображений или рекомендаций.
9. По состоянию на сентябрь 2020 года насчитывалось 80 действующих мандатариев специальных процедур по 55 мандатам — 44 тематическим мандатам и 11 мандатам по конкретным странам.

---

<sup>1</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR\\_Practical\\_Guidance\\_RU.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance_RU.pdf).

## **В. Договорные органы**

10. Наблюдением за осуществлением основных международных договоров в области прав человека занимаются десять договорных органов, а именно:
- a) Комитет по ликвидации расовой дискриминации;
  - b) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам;
  - c) Комитет по правам человека;
  - d) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
  - e) Комитет против пыток;
  - f) Комитет по правам ребенка;
  - g) Комитет по трудящимся-мигрантам;
  - h) Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
  - i) Комитет по правам инвалидов;
  - j) Комитет по насильственным исчезновениям.
11. Договорные органы выполняют ряд функций в соответствии с положениями договоров, учредивших их. К ним относятся рассмотрение периодических докладов государств-участников, рассмотрение индивидуальных жалоб, а также принятие замечаний общего порядка или общих рекомендаций, поясняющих положения договоров<sup>2</sup>.
- 1. Рассмотрение докладов государств-участников**
12. Когда государство ратифицирует договор, оно берет на себя юридическое обязательство осуществлять права, признанные в этом договоре. Помимо своего обязательства выполнять основные положения договора, каждое государство-участник также обязано представлять в соответствующий договорный орган периодические доклады о соблюдении прав.
13. Соответствующие договорные органы рассматривают доклады государств-участников и могут получать информацию о положении в области прав человека в той или иной стране из других источников, в том числе от национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества (как международных, так и национальных), структур Организации Объединенных Наций, других межправительственных организаций, а также профессиональных групп и

<sup>2</sup> Дополнительную информацию о договорных органах см. в публикации: УВКПЧ, «Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека. Изложение фактов № 30/Rev.1» (Нью-Йорк и Женева, 2012 год).

академических учреждений. В свете всей доступной информации соответствующий договорный орган изучает доклад в присутствии делегации государства-участника. Затем договорный орган публикует отмеченные им проблемы и предложенные рекомендации под названием «Заключительные замечания».

## 2. Рассмотрение индивидуальных жалоб

14. Шесть договорных органов (Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам инвалидов и Комитет по насильственным исчезновениям) могут при определенных обстоятельствах получать петиции от отдельных лиц, утверждающих, что их права по соответствующему договору были нарушены государством-участником этого договора. После того как комитет принимает решение о приемлемости жалобы, он переходит к рассмотрению ее по существу, указывая причины, на основании которых он делает вывод о наличии или отсутствии нарушения согласно применимым положениям договора.
15. Решения комитетов представляют собой авторитетное толкование соответствующих договоров. В них содержатся рекомендации соответствующему государству-участнику, однако они не имеют обязательной юридической силы. Все комитеты разработали процедуры для осуществления контроля над тем, выполнили ли государства-участники их рекомендации (так называемые процедуры последующей деятельности), поскольку они считают, что, приняв процедуры представления и рассмотрения жалоб, государства-участники также согласились уважать выводы комитетов. Совокупность принятых решений может служить руководством для государств, гражданского общества и отдельных лиц при толковании современного значения этих договоров<sup>3</sup>.

## 3. Замечания общего порядка и общие рекомендации

16. Каждый из договорных органов публикует свое толкование положений его соответствующего договора в форме замечаний общего порядка или общих рекомендаций. В замечаниях общего порядка и общих рекомендациях содержится более обстоятельная дополнительная информация о том, как следует осуществлять договоры. Эти документы охватывают широкий спектр вопросов — от всестороннего толкования таких основных положений, как право на свободное выражение мнений или право на участие в ведении государственных дел, до общих указаний относительно информации, которая должна быть представлена в докладах государств, касающихся конкретных статей договоров.

---

<sup>3</sup> Дополнительную информацию о процедурах рассмотрения жалоб договорными органами см. в публикации: УВКПЧ, «Процедуры представления индивидуальных жалоб в соответствии с договорами Организации Объединенных Наций в области прав человека. Изложение фактов № 7/Rev.2» (Нью-Йорк и Женева, 2013 год).

17. В замечаниях общего порядка и общих рекомендациях также рассматривались более широкие сквозные вопросы, такие как роль национальных правозащитных учреждений, права людей с инвалидностью, насилие в отношении женщин и права меньшинств. Все эти документы размещены на веб-сайте УВКПЧ ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).





**ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ**  
**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**  
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций  
по правам человека (УВКПЧ)

Palais des Nations

CH-1211 Geneva 10, Switzerland

**Телефон:** +41 (0) 22 917 92 20

**Электронная почта:** [ohchr-infodesk@un.org](mailto:ohchr-infodesk@un.org)

**Веб-сайт:** [www.ohchr.org/ru](http://www.ohchr.org/ru)