

Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел





Оглавление

I. Введение	4
II. Базовые принципы, лежащие в основе эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел	6
Практические рекомендации	7
III. Аспекты права на участие в ведении государственных дел: формы и уровни участия	10
A. Участие в выборах	10
Практические рекомендации	11
B. Участие в ведении государственных дел в контекстах, не связанных с выборами	13
Практические рекомендации	14
Участие до принятия решений	15
Участие во время принятия решений	16
Участие после принятия решений	17
Информационно-коммуникационные технологии в целях укрепления равноправного и полноценного участия	18
C. Право на участие в ведении государственных дел на наднациональном уровне, в том числе и в международных организациях	19
Практические рекомендации	19

Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел

Резюме

Настоящие руководящие принципы сформированы на базе доклада (A/HRC/39/28), представленного Совету по правам человека во исполнение его резолюции 33/22, в которой он просил УВКПЧ представить свод ориентиров для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел на 39-й сессии Совета по правам человека.

В октябре 2018, Совет по правам человека в резолюции 39/11, принятой путем консенсуса, представил руководящие принципы как свод ориентиров для государств и прочих заинтересованных сторон. В руководящих принципах содержатся некоторые основные принципы, которые должны служить основой для эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел. Рассматриваются различные аспекты этого права с упором на участие в избирательных процессах, в контекстах, не связанных с выборами, и на международном уровне, а также вынесены рекомендации.

Участие делает процесс принятия решений более информативным и устойчивым, а государственные учреждения более эффективными, подотчетными и транспарентными. В свою очередь, это способствует повышению легитимности государственных решений и уровню вовлеченности всех членов общества.

I. Введение

1. Участие в ведении государственных дел создает условия для утверждения всех прав человека. Оно играет важнейшую роль в поощрении демократии, верховенстве права, социальной интеграции и экономическом развитии. Оно имеет основополагающее значение для сокращения неравенства и социальных конфликтов. Оно имеет также важное значение для расширения прав и возможностей отдельных лиц и групп, а также является одним из основных элементов правозащитных подходов, направленных на устранение маргинализации и дискриминации.

2. Хотя ответственность за принятие решений и связанная с этим подотчетность лежат в конечном счете на органах государственной власти, участие различных секторов общества в ведении государственных дел позволяет органам государственной власти углубить свое понимание конкретных вопросов, помогает выявить пробелы и имеющиеся альтернативы на политическом и законодательном уровне и их последствия для отдельных лиц и групп, а также уравнивает противоположные интересы. В результате процесс принятия решений становится более взвешенным и устойчивым, а государственные учреждения – более эффективными, подотчетными и прозрачными. Это, в свою очередь, укрепляет легитимность принимаемых государством решений и причастность к ним всех членов общества.

3. Совет по правам человека уделяет все больше внимания вопросу о равном участии в ведении политических и государственных дел. 1 своей резолюции 33/22 о равном участии в ведении политических и государственных дел Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить краткие и ориентированные на конкретные действия руководящие принципы в качестве свода ориентиров для государств

по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, закрепленного в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и получившего дальнейшее развитие в других соответствующих положениях международного права прав человека, и представить данные руководящие принципы Совету на его тридцать девятой сессии. Совет также просил УВКПЧ оказать содействие открытой, прозрачной и включающей всех разработке руководящих принципов, в том числе путем проведения неофициальных консультаций с государствами и другими заинтересованными сторонами на региональном уровне.

4. В1 связи с этим УВКПЧ провело пять неофициальных региональных консультаций и обратилось с двумя призывами к представлению информации, на которые получило ответы от 65 заинтересованных сторон. 22 Этот процесс позволил разработать настоящие руководящие принципы, которые основаны на полученной в ходе консультаций информации и опираются на собранные в этой связи примеры передовой практики.

5. В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах признается право на участие в ведении государственных дел, включая следующие три элемента: а) право принимать участие в ведении государственных дел; б) право голосовать и быть избранным; и с) право допускаться к государственной службе.

6. Руководящие принципы начинаются со ссылки на ряд основных принципов и элементов, которые в соответствии с международными нормами в сфере прав человека должны лежать в основе эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел. Затем уделяется внимание праву голосовать и быть избранным, праву принимать участие в ведении государственных дел, а также

«... полноценное участие требует долгосрочной приверженности со стороны органов государственной власти, а также их действительной политической воли, стремления к действиям и изменений в подходах к решению вопросов.»

¹ См. резолюции 24/8, 27/24 и 30/9 Совета. См. также A/HRC/27/29, A/HRC/30/26 и A/HRC/33/25.

² С информацией о процессе консультаций и полученными материалами можно ознакомиться по ссылке www.ohchr.org/participation-guidelines.

праву на участие на наднациональном уровне, в том числе в международных организациях.

7. С учетом широкой сферы применения руководящие принципы и из-за ограничений по объему руководящие принципы не являются ни всеобъемлющим, ни охватывающим все аспекты права на участие, такие как право занятия на общих условиях равенства должностей на государственной службе; сходным образом не являются исчерпывающими упоминания ситуаций, касающихся участия отдельных лиц и групп населения, которые могут подвергаться дискриминации. Государствам рекомендуется разработать дополнительные руководящие указания на национальном уровне в отношении участия подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп, при систематическом отражении гендерного аспекта.

8. Прежде всего следует отметить, что полноценное участие требует долгосрочной приверженности со стороны органов государственной власти, а также их действительной политической воли, стремления к действиям и изменений в подходах к решению вопросов. Для оказания государствам помощи в осуществлении таких изменений данные руководящие принципы содержат «свод ориентиров», показывающих государствам эффективные пути осуществления права на участие в ведении государственных дел в соответствии с просьбой, выраженной Советом по правам человека в его резолюции 33/22. В руководящих принципах признается, что субъекты

гражданского общества, включая средства массовой информации, могут вносить свой вклад в прилагаемые государствами усилия по осуществлению содержащихся в них рекомендаций.

9. В настоящих руководящих принципах в соответствующих случаях употребляется термин «правообладатели». Этот термин, как представляется, является более уместным, чем другие, и включает формы участия, охватывающие инициативы, которые распространяются на всех лиц, которых затрагивают или касаются соответствующие решения.

10. В руководящих принципах подчеркивается, что информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) предоставляют новые инструменты участия, расширяя пространство для вовлечения гражданского общества, а также могут способствовать более ответственному и подотчетному управлению. ИКТ дополняют традиционные формы участия, поскольку они создают новые возможности равноправного и полноценного участия. В руководящих принципах признается также, что ИКТ могут отрицательным образом влиять на участие, например когда дезинформация и пропаганда распространяются с помощью ИКТ, вводя в заблуждение население или нарушая право искать и получать, а также распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ.

11. Руководящие принципы могут способ-



© UN photo

ствовать эффективному осуществлению Целей устойчивого развития во всех регионах. Так, в Повестке дня устойчивого развития на период до 2030 года особое внимание уделяется поощрению и защите участия в государственных делах всех членов общества, в частности в ее цели 16, которая включает в себя задачи по обеспечению ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества (задача 16.7), а также по обеспечению доступа общественности к информации и защите основных свобод в соответствии с законодательством и международными соглашениями (задача 16.10). Помимо цели 16, осуществление Повестки дня на период до 2030 года и контроль за ним в целом опираются на полноценное участие всех субъектов общества, в частности тех, которые в наибольшей степени подвержены риску дискриминации и риску остаться позади.

12. Государствам рекомендуется перевести руководящие принципы на местные языки, обеспечить их широкое распространение, в том числе среди местных органов власти, а также сделать их доступным в приемлемых форматах. Рекомендации, содержащиеся в настоящих руководящих принципах, следует воплотить в меры с учетом существующих условий, а также в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека.

13. Ничто в настоящих руководящих указаниях не должно толковаться как предоставление меньшей степени защиты права на участие в ведении государственных дел и других прав человека, чем это предусмотрено ныне действующими законами и подзаконными актами государств, а также применимыми нормами и стандартами в области прав человека на международном и региональном уровне.

II. Б а з о в ы е п р и н ц и п ы , лежащие в основе эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел

14. Участие в общественной жизни не может рассматриваться в вакууме. Эффективное осуществление этого права требует создания условий, в которых все права человека, в частности права на равенство и недискриминацию, на свободу мнений и их свободное выражение, а также на свободу мирных собраний и ассоциаций, полностью соблюдаются и доступны для всех людей.

15. Право на участие в ведении государственных дел неразрывно связано с полной реализацией права на доступ к информации, которое, в рамках права на свободу выражения мнений, является одним из факторов, способствующих участию, и одним из необходимых условий обеспечения открытости и прозрачности принимаемых государствами решений, а также их ответственности за них.

16. Право на участие в ведении государственных дел требует, чтобы жизнь, физическая неприкосновенность, свобода, безопасность и частная жизнь всех членов общества, в том числе журналистов и правозащитников, находились под постоянной защитой.

17. Кроме того, право на участие требует создания таких условий, в которых высоко ценятся и принимаются во внимание работа и вклад всех членов общества, поддерживается и поощряется их участие, а также обеспечивается расширение их возможностей и наличие у них знаний и потенциала, необходимых для отстаивания и осуществления ими своих прав.

18. В изложенных ниже рекомендациях устанавливаются основные принципы и соответствующие требования, которые относятся к числу минимально необходимых условий эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел.

Практические рекомендации

19. Государствам следует создать и поддерживать безопасные и благоприятные условия, способствующие осуществлению права на участие в ведении государственных дел:

а) государствам следует создать нормативно-правовую базу для реализации права на участие в ведении государственных дел путем принятия мер, необходимых для присоединения к соответствующим международным и региональным договорам о правах человека и их ратификации, а также признания соответствующих процедур индивидуальных сообщений; государствам следует обеспечить надлежащее отражение этих договоров в своем законодательстве, политических мерах и практических шагах;

б) следует признавать, защищать и осуществлять равное право на участие в ведении государственных дел в конституции и законодательстве государств;

в) законы, политические меры и институциональные механизмы должны обеспечивать равное участие людей и групп людей в процессе разработки, осуществления и оценки всех законов, подзаконных актов, мер, про-

грамм или стратегий, затрагивающих их интересы; должны быть доступны эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этого права ;³

д) государствам следует обеспечить в своем законодательстве защиту и осуществление соответствующих прав, в частности права на свободу мнений и их свободное выражение, включая право на доступ к информации, а также прав на свободу мирных собраний и ассоциации; должны быть доступны эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этого права;

е) следует признавать законную и крайне важную роль, которую играют субъекты гражданского общества в участии в ведении государственных дел; следует уважать, защищать и поддерживать независимость и многообразие таких субъектов, и государствам не следует необоснованным образом ограничивать их возможности доступа к финансированию из национальных, иностранных и международ-

ных источников;

ф) государствам следует поощрять и создавать условия для существования независимых и разнообразных средств массовой инфор-

«Участие в общественной жизни не может рассматриваться в вакууме. Эффективное осуществление этого права требует создания условий (...) а также на свободу мирных собраний и ассоциаций, полностью соблюдаются и доступны для всех людей.»



³ См. пункт 21 ниже.

мации; им следует принять законодательство, поощряющее и защищающее свободу средств массовой информации, способствующее многообразию средств массовой информации и гарантирующее безопасность журналистов и других работников средств массовой информации, как в Интернете, так и вне его;

г) государствам следует защищать субъектов гражданского общества, включая правозащитников и журналистов, в частности женщин-правозащитников и женщин-журналистов, от любых угроз, посягательств, расправ и актов запугивания, в том числе направленных против них самих или членов их семей, коллег и законных представителей как в Интернете, так и вне его; следует оперативно, тщательно и беспристрастно расследовать такие деяния, привлекать к ответственности виновных и предоставлять действенные средства правовой защиты; в этой связи государствам следует проявлять должную меру ответственности в целях предотвращения злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов;

h) право на участие в ведении государственных дел должно рассматриваться как непрерывный процесс, который требует открытого и честного взаимодействия между органами государственной власти и всеми членами общества, включая тех, кто в наибольшей степени подвержен угрозе маргинализации или дискриминации, и обеспечиваться на постоянной основе; в этой связи решающее значение имеет сотрудничество с субъектами гражданского общества в целях выявления и определения пробелов, потребностей и решений; следует принять меры для укрепления взаимного уважения, понимания и доверия между органами государственной власти и представителями гражданского общества.

20. Государствам следует признавать, защищать и осуществлять права на равенство и недискриминацию, а также обеспечивать всеохватность при осуществлении права на участие в ведении государственных дел:

а) государствам следует защищать права на равенство и недискриминацию, а также запретить все формы дискриминации в их конституции и законодательстве;

б) государствам следует принять и осуществлять законы, меры и программы по борьбе с дискриминацией, в том числе с множественными и пересекающимися формами дискриминации, в общественной и частной сферах, в Интернете и вне его;

с) следует признать отрицательное влияние дискриминации, включая множественные и пересекающиеся формы дискриминации, на эффективное осуществление права на участие в ведении государственных дел, особенно для женщин и девочек, молодежи, инвалидов, коренных народов, пожилых людей, лиц, принадлежащих к группам меньшинств, лиц с альбинизмом, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгенде-

ров и интерсексуалов и других групп, подвергающихся дискриминации;

д) надлежащая представленность существующего в обществе многообразия должна быть соответствующим образом отражена в государственных учреждениях и органах государственной власти;

е) следует разработать и принять необходимые законодательные и политические меры, в том числе временные специальные меры, а также институциональные механизмы в целях поощрения и обеспечения равного участия подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп на всех уровнях принятия решений и учреждений; подобные меры следует постоянно пересматривать и оценивать, чтобы обеспечить равноправное участие и надлежащую представленность таких групп на практике; особое внимание следует уделять соблюдению гендерного баланса в государственных учреждениях;

ф) при разработке и осуществлении мер по укреплению равного участия следует учитывать, что подверженные маргинализации и дискриминации группы могут быть крайне разнородными, а их члены не всегда имеют одинаковые потребности или сталкиваются с одинаковыми проблемами;

г) государствам следует проводить консультации с коренными народами, а также уважать и осуществлять на практике их право на свободное, предварительное и осознанное согласие при принятии или реализации мер, которые могут затрагивать их интересы; согласие следует получать с помощью представительных учреждений самих коренных народов в соответствии с их традиционными законами и практикой, а также с помощью установленных самими коренными народами процедур;

h) следует поддерживать сбор детализированных данных и проведение фактологических исследований, касающихся участия в ведении политических и государственных дел, как одного из важных элементов определения и разработки надлежащих и действенных мер по укреплению участия подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп.

21. Государствам следует обеспечить равный и реальный доступ к правосудию и действенные средства правовой защиты в случае нарушений права на участие в ведении государственных дел:

а) все правообладатели должны иметь доступ к Уполномоченным судебным, административным или законодательным органам или любому другому уполномоченному органу, предусмотренному правовой системой государства, для осуществления своего права на правовую защиту, которое предусмотрено в случае нарушений права на участие в ведении государственных дел; все субъекты гражданского общества, включая организации гражданского общества, долж-

ны иметь доступ к правосудию; следует признать и устранить гендерные преграды, затрудняющие доступ к правосудию для женщин и девочек;

b) процедуры получения доступа к правосудию и другим механизмам возмещения должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными, учитывающими гендерную специфику и недорогими; следует рассмотреть вопрос о создании надлежащих и действенных механизмов оказания помощи, включая правовую помощь, в целях устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий, затрудняющих доступ к процедурам пересмотра, особенно для подвергающихся маргинализации и дискриминации лиц и групп, в частности женщин и девочек;

c) государствам следует предусмотреть механизмы возмещения для обеспечения надлежащих, эффективных и оперативных средств правовой защиты, включая учитывающее гендерную специфику, ориентированное на защиту пострадавших и образовательное возмещение, в случае нарушений прав на участие в ведении государственных дел; государствам следует обеспечить своевременное и реальное выполнение решений, вынесенных судами или любыми другими соответствующими независимыми и беспристрастными органами. Такие решения должны быть доступными для общественности;

d) правообладателям следует предоставлять надлежащую и доступную информацию об имеющихся процессах и процедурах обеспечения доступа к правосудию и механизмам возмещения, в том числе когда не было запрошено или получено свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов;

e) следует на постоянной основе поощрять и укреплять наращивание потенциала и программы обучения по международным нормам в области прав человека для сотрудников судебных органов и других специалистов юридических специальностей, в частности в отношении права на участие в ведении государственных дел. Такие программы должны включать гендерный аспект;

f) государствам следует создавать национальные правозащитные учреждения и поддерживать их работу в соответствии с принципами, которые касаются статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами);

g) национальные правозащитные учреждения должны иметь полномочия и ресурсы для приема жалоб и осуществления контроля, представления докладов и принятия мер в случае нарушений всех аспектов права на участие в ведении государственных дел, в частности подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп.

22. Государствам следует гарантировать и обеспечивать право на доступ к информации:

a) государствам следует признавать, защищать и обеспечивать в их конституции и законодательстве осуществление права на доступ к информации;

b) законы и подзаконные акты о праве на доступ к информации должны соответствовать международным нормам в области прав человека, в частности путем включения как минимум следующих элементов;

i) максимальное, постоянное и инициативное раскрытие всей информации, представляющей интерес для общественности и находящейся в распоряжении органов государственной власти, и презумпция в пользу доступа;

ii) все ограничения должны соответствовать международным нормам в области прав человека;

iii) процедуры, которые связаны с запросом информации, представляющей интерес для общественности, должны быть бесплатными или доступными по разумной стоимости, гарантировать справедливую и быструю обработку и включать механизмы независимого пересмотра в случаях отказа;

iv) защита лиц, раскрывающих информацию, которая, как они обоснованно считают, в момент ее раскрытия является достоверной и представляющей собой угрозу или вред для определенных общественных интересов (разоблачителей) от правовых, административных или дисциплинарных санкций;

c) государствам следует расширить доступ к информации, особенно для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп; это может включать в себя установление процедур оказания помощи – от составления запросов о предоставлении информации до их доставки – в целях поощрения равного доступа к информации;

d) следует создать независимый и беспристрастный надзорный механизм, который сможет осуществлять контроль и представлять доклады о ходе осуществления права на доступ к информации; доклады, представляемые таким механизмом, должны быть открытыми.

23. Государствам следует поощрять принципы открытости и прозрачности во всех аспектах процессов, связанных с принятием решений, а также подотчетности органов государственной власти для осуществления права на участие в ведении государственных дел:

a) открытость, прозрачность и подотчетность должны обеспечиваться на всех этапах принятия решений органами государственной власти: от разработки первоначального плана до составления бюджета, осуществления, контроля и оценки;

b) государствам следует создать действенные механизмы обеспечения подотчетности негосударственных субъектов, в том числе коммерческих предприятий, участвующих в

разработке и осуществлении государственной политики и других государственных решений;

с) государствам следует поощрять и развивать культуру открытости и прозрачности и рассмотреть, когда это применимо, возможность присоединения к международной сети «Партнерство на пути к открытому правительству», которая стремится сделать правительства более открытыми, ответственными и быстро реагирующими на возникающие у населения проблемы.

24. Государствам следует расширить возможности правообладателей для эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел:

а) следует разработать и осуществить программы по воспитанию гражданственности в качестве неотъемлемой части программы школьного образования как в государственных, так и в частных учреждениях; такие программы должны быть направлены на расширение возможностей правообладателей, поощрение культуры участия в государственной жизни и развитие навыков самоорганизации на уровне местных общин;

б) программы по воспитанию гражданственности должны включать в себя знания в области прав человека, важное значение участия для общества и понимание избирательной и политической системы, а также различных возможностей для участия, в том числе имеющих законодательных, политических и институциональных механизмов;

с) для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп должны быть разработаны целевые программы по наращиванию потенциала и по воспитанию гражданственности, в которых учитывались бы конкретные проблемы, связанные, в частности, с неграмотностью, а также с языковыми и культурными барьерами, чтобы они могли принимать активное участие в общественной жизни; к ним относится принятие мер по поощрению участия и сотрудничества всех соответствующих субъектов гражданского общества, включая средства массовой информации, а также общественных и религиозных лидеров, чтобы добиться изменений в нормах и ценностях, ограничивающих осуществление права на участие в ведении государственных дел, особенно для женщин.

III. Аспекты права на участие в ведении государственных дел: формы и уровни участия

A. Участие в выборах

25. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека подчеркивается роль периодических и подлинных выборов в обеспечении того, чтобы каждый человек мог принимать участие в ведении государственных дел его или ее страны. В пункте б) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гражданам предоставляется право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Выборы лежат в основе демократии и остаются главным средством, с помощью которого индивиды осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел.

26. Помимо разрешения правообладателям принимать участие в ведении государственных дел в качестве избирателей или кандидатов на выборные должности и тем самым предоставления возможности участия через избранных представителей, некоторые избирательные процессы предполагают прямое участие, как в случае проведения референдумов. Подлинные избирательные процессы также имеют важное значение для обеспечения подотчетности представителей в связи с осуществлением ими законодательных или исполнительных полномочий.

27. В международном праве не содержится требования об установлении какой-либо определенной избирательной системы, и не существует одной шаблонной модели или решения для обеспечения успешных избирательных процессов. Государства пользуются значительной свободой выбора в этом отношении. Однако подлинные выборы должны проводиться в условиях всеобщего уважения к правам человека и их соблюдения, на постоянной основе, без какой-либо дискриминации и без каких-либо произвольных или необоснованных ограничений.

28. КТ могут дать инструменты для расширения участия в выборах и повышения их прозрачности. Государствам, рассматривающим возможность внедрения технологических новшеств в целях расширения участия в избирательных

процессах, следует делать это только после широкой информационно-пропагандистской работы и проведения консультаций со всеми заинтересованными сторонами, а также всеобъемлющих и консультативных технико-экономических обоснований. Цифровые новшества могут наилучшим образом внедряться в качестве одного из решений проблем, которые могут подрывать доверие к данному процессу или препятствовать принятию результатов, а не как самоцель.

29. Следующие рекомендации должны способствовать преодолению препятствий, с которыми могут сталкиваться некоторые люди и группы, в частности женщины, подвергающиеся дискриминации или маргинализации, при осуществлении ими своего права голосовать и выставить свою кандидатуру на выборах, и обеспечению более широкого участия населения в избирательных процессах.

Практические рекомендации

30. Государствам следует разработать действенную нормативно-правовую базу для осуществления избирательных прав, в том числе в отношении избирательной системы и механизмов урегулирования споров, связанных с проведением выборов, в соответствии с их международными обязательствами в области прав человека и в рамках недискриминаци-

«...подлинные выборы должны проводиться в условиях всеобщего уважения к правам человека и их соблюдения, на постоянной основе, без какой-либо дискриминации и без каких-либо произвольных или необоснованных ограничений.»

онного, прозрачного, учитывающего гендерные факторы и основанного на широком участии процесса.

31. Государствам следует в инициативном порядке принять меры в целях расширения представленности и равноправного участия женщин и групп, подвергающихся дискриминации, в избирательных процессах. К ним относятся:

а) в тех случаях, когда можно показать, что такие меры являются необходимыми и надлежащими, государствам следует ввести и действенным образом применять систему квот и резервирование мест в выборных органах для женщин и недостаточно представленных групп после обстоятельной оценки потенциальной ценности различных видов временных особых мер, в том числе их возможного влияния в определенном местном контексте, и потенциальных непредвиденных побочных эффектов;

б) в соответствующих случаях государствам следует принять другие временные особые меры для расширения участия женщин, включая программы обучения, которые расширяют их возможности в качестве кандидатов; поправки в нормативно-правовые акты, регулирующие финансирование кампаний, которые способствуют созданию равных условий для кандидатов из числа женщин; финансовые



© UN Photo

стимулы для политических партий, которые способствуют достижению заранее установленных целевых показателей для обеспечения гендерного баланса среди их назначенных или избранных кандидатов; а также программы в области охраны здоровья родителей, направленные на поддержку участия женщин в общественной и частной жизни;

с) в случае выделения обязательных квот или резервирования мест следует создать прозрачные механизмы для осуществления контроля и применения санкций за несоблюдение.

32. Все правовые или политические меры по расширению представленности женщин и групп, подвергающихся дискриминации, должны сопровождаться инициативами по борьбе с дискриминационными установками и практикой, в том числе пагубными гендерными стереотипами и домыслами, касающимися способности женщин, молодежи, меньшинств и инвалидов участвовать в ведении государственных дел.

33. Следует поощрять обучение журналистов и других работников средств массовой информации для изживания гендерных стереотипов и ложного образа женщин в средствах массовой информации, а также привлечения внимания средств массовой информации и избирателей к необходимости того, чтобы женщины занимали руководящие должности, и выгодам, которые связаны с этим.

34. Нормативно-правовые акты, регулирующие государственное телерадиовещание и средства массовой информации, должны гарантировать, чтобы у всех кандидатов были равные возможности получения значительного эфирного времени и печатных площадей в государственных средствах массовой информации в период избирательных кампаний.

35. В своей избирательной системе государствам следует обеспечить равные условия для выдвижения независимых кандидатов на выборах и не следует вводить необоснованных требований для их выдвижения.

36. Государствам следует устранить 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 удаленных районов и внутренне перемещенных лиц.

37. 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.

38. Государствам следует внести поправки в нормы своего законодательства, которые огра-

ничивают 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.

39. Государствам следует принять меры в целях обеспечения полной доступности для инвалидов избирательного процесса во всех аспектах, в частности путем:

a) обеспечения свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью для тех, кто не может осуществлять свое право голоса независимым образом, и по их просьбе предусмотреть оказание помощи в процессе голосования каким-либо лицом по их собственному усмотрению;

b) обеспечения доступности процедуры и условий голосования, и в тех случаях, когда невозможно гарантировать полную доступность, предусмотреть разумное приспособление в целях обеспечения того, чтобы инвалиды могли эффективным образом осуществлять свое право голоса;

c) проведения обучения сотрудников избирательных органов по вопросам, касающимся прав инвалидов в ходе выборов;

d) обеспечения того, чтобы материалы, используемые в ходе выборов и голосования, были подходящими, доступными с учетом разных форм инвалидности и простыми для понимания и использования.

40. Государствам следует рассмотреть возможность установления одинакового минимального возраста для голосования и минимального возраста для выдвижения своей кандидатуры на выборах, чтобы способствовать участию молодежи в политической жизни.

41. Государствам не следует лишать лиц, находящихся в предварительном заключении, возможности осуществления ими своего права голоса, которое вытекает из права на презумпцию невиновности, пока вина не будет доказана в соответствии с законом.

42. Государствам не следует автоматически устанавливать полное лишение права голоса лиц, отбывающих и отбывших наказание в виде лишения свободы, не учитывающее характер и степень тяжести уголовного преступления или срок лишения свободы.

43. При необходимости государствам следует устранить существующие на практике преграды, которые могут не позволять лицам, отбывающим наказание в виде лишения свободы, осуществлять право голоса.

44. Государствам следует содействовать независимому контролю за голосованием и подсчетом голосов, в том числе путем предоставления доступа к местам голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

45. Избирательные органы должны быть в

состоянии работать независимым и беспристрастным образом, 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.

46. Государствам следует обеспечить, чтобы в их законодательстве кандидатам предоставлялось право на реальное оспаривание итогов выборов и на незамедлительные, надлежащие и действенные, а также применимые с учетом графика проведения выборов средства правовой защиты.

47. Государствам следует рассмотреть, на основе проведения соответствующих консультаций на национальном уровне и консультаций с принимающими государствами, а также с учетом всех соответствующих факторов, возможность разрешения гражданам, находящимся за границей или временно покинувшим страну, осуществлять свое право голоса.

48. Государствам следует рассмотреть возможность предоставления права голоса негражданам по истечении периода законного и обычного долгосрочного проживания, по крайней мере на местных выборах.

В. Участие в ведении государственных дел в контекстах, не связанных с выборами

49. В своем замечании общего порядка № 25 (1996) Комитет по правам человека отмечает, что ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, которое охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровне. В том же замечании общего порядка Комитет также признает право на прямое участие в ведении государственных дел.

50. Существует несколько способов осуществления права на прямое участие в ведении государственных дел. Прямое участие может происходить, когда, например, правообладатели выбирают или меняют свою конституцию или решают государственные вопросы в ходе референдума.

« Участие в процессах, связанных с принятием решений, может происходить на различных уровнях: от предоставления информации, а также проведения консультаций и ведения диалога до партнерства или совместной разработки. »

51. В замечании общего порядка № 25 Комитет по правам человека признает, что прямое участие осуществляется посредством участия в народных собраниях, обладающих полномочиями принимать решения по вопросам местного значения или по делам определенной общины, а также в работе органов, учрежденных по согласованию с правительством. Кроме того, участие в ведении государственных дел может осуществляться путем оказания влияния на основе публичного обсуждения и диалога с избранными представителями или благодаря способности к самоорганизации правообладателей.

52. В ходе консультаций, проведенных в рамках подготовки настоящих руководящих принципов, было выявлено, что во всем мире осуществ-



© UN Photo

вляется целый ряд инициатив прямого участия, которые способствуют участию через избранных представителей и дополняют его.

53. Участие в процессах, связанных с принятием решений, может происходить на различных уровнях: от предоставления информации и ведения диалога до партнерства или совместной разработки. Эти уровни относятся к степени вовлечения или «активности» участия правообладателей на разных этапах процесса принятия решений (т. е. определения повестки дня, разработки, принятия решений, осуществления, контроля и изменения формулировки).

54. Способы участия, в частности инструменты по расширению участия, такие как веб-сайты, кампании, комитеты с участием многих заинтересованных сторон, публичные слушания, конференции, консультации и рабочие группы, могут изменяться в зависимости от уровня участия и этапа процесса принятия решений. Хотя участие должно обеспечиваться на всех этапах принятия решений, нельзя рекомендовать определенный набор способов во всех контекстах.

55. В приведенных ниже рекомендациях содержатся некоторые ориентиры для государств, касающиеся того, как обеспечить, чтобы правообладатели могли участвовать в процессе принятия решений, которые затрагивают их интересы, и оказывать на него существенное влияние.

Практические рекомендации

а) Институциональный механизм обеспечения участия в процессе принятия решений органами государственной власти.

56. Следует создать официальные постоянные структуры в целях обеспечения того, чтобы участие в процессах принятия решений находило широкое понимание, принималось и осуществлялось на постоянной основе как органами государственной власти, так и правообладателями. К таким структурам могут относиться координационный орган для обеспечения участия в работе правительства, координаторы или организаторы участия в министерствах, совместные советы органов государственной власти и гражданского общества, комитеты или рабочие группы, а также другие органы или рамочные соглашения между органами государственной власти и представителями гражданского общества для содействия участию.

57. Официальные структуры, направленные на обеспечение участия, должны быть доступными и открытыми для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп, в том числе из неблагополучных социально-экономических слоев населения, в частности женщин и девочек. Следует создать специальные постоянные механизмы участия групп, таких как коренные народы, меньшинства и инвалиды, которые исторически подвергались изоляции или мнению и требования которых ненадлежащим образом отражались в процессах принятия решений.

58. Для обеспечения того, чтобы эти структуры и механизмы предоставляли реальные возможности для участия, они должны как минимум:

а) разрабатываться совместно с соответствующими правообладателями;

б) беспристрастным образом отражать мнения соответствующих правообладателей для их учета в реальных процессах принятия решений;

в) располагать достаточными финансовыми и людскими ресурсами, обладающими профессиональными знаниями по различным группам, участие которых необходимо поощрять и поддерживать;

г) быть доступными, всеохватными, учитывающими гендерные аспекты и представительными.

59. В тех случаях, когда процессы принятия решений могут влиять на детей, государства должны гарантировать право детей свободно выражать свои взгляды и быть услышанными, в том числе посредством создания ориентированных на детей, соответствующих их возрасту, учитывающих гендерный фактор, всеохватных и безопасных механизмов для их полноценного участия.

60. В мирных процессах, а также постконфликтных и гуманитарных ситуациях государствам следует рассмотреть вопрос о создании официальных структур для обеспечения участия тех лиц и групп, которые в наибольшей степени страдают или пострадали в результате конфликта, таких как дети, молодежь, меньшинства, инвалиды, внутренне перемещенные лица, беженцы, а также женщины и девочки, в разработке, осуществлении и мониторинге всех соответствующих законодательных актов, мер, услуг и программ. Все подобные структуры должны создаваться в целях реализации права этих лиц и обеспечения возможности свободного и осознанного выбора в отношении устойчивых решений, которые касаются их интересов.

61. Институциональные механизмы обеспечения участия должны предоставлять постоянную возможность создания и использования новых форм участия, в том числе путем использования ИКТ.

62. Следует проводить постоянный анализ и оценку эффективности систем, направленных на обеспечение участия, включая структуры и процедуры, в целях их корректировки и совершенствования, а также создания новаторских путей и возможностей для участия на основе потребностей соответствующих правообладателей.

б) Меры по обеспечению полноценного участия на различных этапах процесса принятия решений

63. Следующие рекомендации содержат ориентиры для соответствующих органов государственной власти в странах по вопросам обе-

спечения полноценного участия до, во время и после принятия решений.

Участие до принятия решений

64. Правообладателям следует предоставить возможность участвовать в формировании повестки дня процессов принятия решений для обеспечения того, чтобы их приоритеты и потребности были учтены при определении предмета и содержания обсуждения. Это может быть сделано, например, путем проведения консультаций через Интернет, общественных слушаний или форумов, или рабочих групп или комитетов, состоящих из представителей органов государственной власти и членов общества. В тех случаях, когда создаются рабочие группы или комитеты, соответствующие органы государственной власти должны принять прозрачные и всеохватные критерии и процедуры для расширения представленности членов групп, находящихся в неблагоприятном положении.

65. Избранные представители должны играть решающую роль в поддержке этих процедур, в том числе за счет своего участия и представленности в их лице групп избирателей, перед которыми они несут ответственность.

66. Следует выявить и уведомить правообладателей, которые напрямую затронуты или, вероятно, будут затронуты предлагаемым проектом, планом, программой, законом или политикой или могут быть заинтересованы в них. Всем таким правообладателям следует направлять уведомление своевременным, надлежащим и результативным образом. Кроме того, следует создавать возможности для участия всех других правообладателей, желающих принять участие. В тех случаях, когда решения будут иметь последствия в масштабах всей страны или в очень широких масштабах, например во время разработки конституции и проведения реформ, каждый должен быть определен как лицо, на которое это может оказать влияние.

67. Информация о процессе принятия решений должна содержать четкие, реалистичные и практические цели, чтобы она оправдывала ожидания участников. Информация должна включать как минимум следующие элементы:

а) вид или характер принимаемого решения; это включает четкое определение предмета, информацию о причинах принимаемых решений и вид решения или решений, которые должны быть приняты на каждом этапе данного процесса;

б) перечень возможных вариантов, которые будут выноситься на обсуждение и подлежать утверждению на каждом этапе, в том числе проблемы, альтернативы и/или решения, а также их возможные последствия;

в) сроки участия на каждом этапе этого процесса, которые должны корректироваться в зависимости от конкретных обстоятельств (например, в зависимости от сложности рас-

смаатриваемого вопроса или числа правообладателей, на которых будет оказывать влияние данное решение) и предоставлять правообладателям достаточные возможности для надлежащей подготовки и внесения полноценного вклада;

d) определение участвующих государственных должностных лиц и учреждений, а также их возможностей достижения результатов (т. е. их соответствующих ролей и различных задач на каждом этапе этого процесса);

e) определение органа государственной власти, ответственного за принятие решения;

f) процедуры, предусмотренные для участия правообладателей, включая информацию о следующем:

i) дате начала и окончания процедуры;

ii) времени и месте проведения, в том числе информацию о доступной инфраструктуре, любого намеченного процесса, связанного с участием;

iii) условиях и правилах проведения процесса, связанного с участием;

iv) органе государственной власти или официальном органе, в который могут направляться замечания или вопросы или у которого можно запросить дополнительную информацию о принимаемом решении, а также о порядке и сроках направления их ответа.

68. У правообладателей должна иметься возможность получить доступ к надлежащей, доступной и необходимой информации, как только она становится известной, чтобы они могли подготовиться к реальному участию в соответствии с принципом максимального разглашения информации . 4

69. Следует в инициативном порядке распространить соответствующую информацию, обеспечив ее доступность с учетом местных условий и особых потребностей подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп . Эти усилия должны включать в себя: 5

a) предоставление информации бесплатно или по разумной цене, а также без необоснованных ограничений в отношении ее использования как в Интернете, так и вне его;

b) предоставление как технической информации для специалистов, так и ее нетехнических резюме для всего населения;

c) распространение информации в четких, практических, доступных, соответствующих возрасту и приемлемых с точки зрения культуры форматах и на местных языках, включая языки коренных народов и меньшинств; для этого может потребоваться публикация с использованием азбуки Брайля, в удобных для чтения форматах и на простом языке;

d) как можно более широкое распространение соответствующей информации, в том числе через веб-сайт соответствующего органа государственной власти или органов власти, если такой способ является эффективным; к другим каналам распространения информации могут относиться местные печатные издания, плакаты, рекламные щиты, средства массовой информации (телевидение и радио) и другие источники в Интернете;

e) рассмотрение возможности, связанной с принятием метода индивидуального уведомления, если это целесообразно, и с должным вниманием к защите личных данных.

Участие во время принятия решений

70. Правообладатели должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений на самом раннем этапе, когда открыты все возможности рассмотрения различных вариантов. Это предполагает, в частности, что органы государственной власти будут воздерживаться от принятия каких-либо официальных, необратимых решений до начала процесса. Это означает также, что не будут приняты никакие меры, способные подорвать участие населения на практике, например крупные капиталовложения в один из возможных вариантов или обязательства, связанные с достижением определенного результата, в том числе согласованные с другим государственным органом, негосударственным субъектом или другим государством.

71. Все пересмотренные, новые или обновленные редакции документов, связанных с решением (решениями), следует обнародовать, как только они становятся доступными.

72. Следует выделять достаточное время для подготовки правообладателей и внесения ими вклада в процессы принятия решений. Это предполагает, например, обеспечение того, чтобы возможности для участия не возникали исключительно или преимущественно в те периоды общественной жизни, которые традиционно считаются периодами отдыха, такие как религиозные праздники, национальные праздники или основные периоды отпусков в соответствующем государстве.

73. Правообладатели должны иметь возможность представлять любую информацию, аналитические исследования и заключения непосредственно в соответствующий орган государственной власти в электронной или бумажной форме. Возможности представления замечаний должны быть легко доступными, бесплатными и не слишком формализованными.

74. Возможность подачи письменных замечаний с помощью интерактивных инструментов должна совмещаться с возможностями личного участия. С этой целью государствам следует рассмотреть вопрос о создании, например, ко-

⁴ См. пункт 22 выше.

⁵ См. пункт 20 выше.

митетов и/или консультативных органов с участием многих заинтересованных сторон и организации семинаров с участием специалистов и/или дискуссионных групп и открытых пленарных заседаний, чтобы обеспечить полноценное участие на всех этапах процессов принятия решений. Когда такие структуры создаются, следует принять прозрачные и охватывающие всех правила и процедуры для обеспечения представленности членов групп, находящихся в неблагоприятном положении.

75. Связанные с участием мероприятия должны быть бесплатными и проводиться в местах, которые являются нейтральными и легкодоступными, в том числе для инвалидов и пожилых людей. Государствам следует также при необходимости обеспечивать разумное приспособление. В зависимости от местных условий и принимаемого решения личное участие может быть дополнено, когда это требуется, интерактивными инструментами.

76. Вкладу, полученному через интерактивные платформы, должно придаваться такое же значение, как и замечаниям, которые были получены без использования Интернета.

77. Следует повышать технический потенциал и профессиональные знания государственных должностных лиц, которые отвечают за ход связанных с участием процессов, в том числе в области сбора информации, проведения совещаний, разработки стратегий, планирования действий и представления отчетности о результатах деятельности в процессе принятия решений.

78. Следует разработать соответствующие системы сбора данных и управления ими в целях анализа, удаления и создания архивов материалов, полученных в Интернете и вне его, и обеспечить прозрачность в разработке и использовании этих систем, а также в обработке и хранении данных.

Участие после принятия решений

79. Итоги связанного с участием процесса должны быть распространены на своевременной, всеобъемлющей и прозрачной основе с использованием соответствующих обычных и интернет-средств. Кроме того, необходимо предоставить следующее:

a) информацию об основаниях и причинах решений;

b) отзывы о том, каким образом был принят во внимание или использован вклад правообладателей, что было и не было включено и почему; например, может быть опубликован доклад вместе с принятым решением или принятыми решениями, который может содержать информацию о характере и количестве полученных материалов и предоставить сведения о том, каким образом участие было принято во внимание; для этого необходимо выделить достаточное время между окончанием процесса участия и принятием окончательного решения;

c) информацию об имеющихся процедурах, позволяющих правообладателям принять соответствующие административные и судебные меры в отношении доступа к механизмам пересмотра.

80. Лица, задействованные в оценке процесса участия, должны иметь возможности составления документов, содержащих информацию об извлеченных уроках, в целях его улучшения в будущем. С этой целью соответствующие органы государственной власти должны рассмотреть вопрос о проведении обследований или обсуждений в рамках целевых групп, в том числе путем создания специальных веб-сайтов, по телефону или лично, в целях сбора информации о различных аспектах участия на всех этапах процесса принятия решений. Государствам следует обеспечить, чтобы собранная в этой связи информация отражала многообразие всех участвующих правообладателей.

81. В целях обеспечения полноценного участия в оценке процесса принятия решений государствам следует представить информацию о процессе, включая следующее:

a) число и формат сообщений, используемых для уведомления правообладателей;

b) выделенные для этого процесса ресурсы;

c) число людей, которые приняли участие в различных этапах процесса принятия решений;

d) детализированные данные о принимающих участие лицах с должным вниманием к защите личных данных;

e) формы участия;

f) меры, направленные на обеспечение доступности и разумного приспособления.

82. Следует обеспечить участие в осуществлении принятых решений. На всех этапах осуществления следует в инициативном порядке раскрывать информацию в доступном и простом для восприятия виде. Это может быть сделано, например, путем создания специальных веб-сайтов и/или оповещений по электронной почте, а также организации мероприятий, конференций, форумов и семинаров.

83. При необходимости государствам следует рассмотреть возможность создания стратегических партнерств с субъектами гражданского общества, уважая при этом их независимость, для укрепления участия в осуществлении принятых решений.

84. Следует обеспечить участие и прозрачность в ходе осуществления решений. Следует разработать надлежащие механизмы оценки эффективности деятельности государств в отношении осуществления соответствующих законов, политики, проектов и программ. Эти механизмы должны устанавливать цели, измеримые и привязанные к конкретным срокам показатели эффективности, в том числе касающиеся участия правообладателей в отслеживании хода осуществления. Доклады о ходе осуществления

следует обнародовать и широко распространять, в том числе с помощью ИКТ и организации конференций, форумов и семинаров.

85. Правообладатели должны иметь доступ к важной информации, чтобы обеспечить действительное участие в осуществлении контроля и оценке прогресса в ходе осуществления решений. Информация о процессе осуществления должна включать следующие элементы:

а) указание органа, отвечающего за процесс осуществления, и его контактная информация;

б) финансовые и нефинансовые ресурсы, которые будут использоваться в целях осуществления;

в) связано ли осуществление с государственно-частным партнерством и если да, то всю информацию, касающуюся роли участвующего частного субъекта или участвующих частных субъектов, и их контактные данные;

г) возможности участия в процессе осуществления.

86. Участие в осуществлении контроля и оценки следует рассматривать как непрерывный процесс, который должен включать использование инструментов социальной ответственности, таких как общественный контроль, обследования, связанные с контролем за государственными расходами, общинные карты балльных оценок, общественные проверки, порталы для обеспечения прозрачности, общинные средства массовой информации и публичные слушания.

Информационно-коммуникационные технологии в целях укрепления равноправного и полноценного участия

87. Инструменты ИКТ для расширения участия должны соответствовать нормам в области прав человека по формату, а участие на основе использования ИКТ должно соответствовать тем же принципам, что и участие в обычном режиме⁶. Для этого необходимо гарантировать, чтобы разработка и внедрение ИКТ, включая новые технологии для обеспечения участия на основе данных, опирались на международные нормы в области прав человека и регулировались ими, особенно в отношении гендерного равенства, во избежание любого отрицательного влияния на права человека подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп, будь то преднамеренное или непреднамеренное влияние.

88. Следует разработать и осуществить действенные меры по преодолению цифрового разрыва, особенно в интересах женщин, инвалидов, пожилых лиц, людей, живущих в сельских районах, и коренных народов. В этой связи следует в инициативном порядке принять меры, призванные обеспечить широкое распространение, доступность и приемлемость ИКТ, в том числе в отдаленных или

сельских районах, и без какой-либо дискриминации. К ним относится, в частности, поддержка уменьшения и, по мере возможности, устранения социальных, финансовых и технических барьеров, ограничивающих доступ населения к Интернету, таких как высокая плата за подключение и плохая связь.

89. Следует поощрять участие различных заинтересованных сторон, включая субъектов гражданского общества и коммерческие предприятия, в разработке, создании и использовании ИКТ в целях расширения участия. В этой связи следует должным образом соблюдать Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

90. Следует использовать ИКТ для создания пространства и возможностей, позволяющих правообладателям полноценно участвовать в различных мероприятиях, которые выходят за рамки взаимодействия и обмена информацией. Технологии должны предоставлять реальные возможности для оказания влияния на процессы принятия решений, например в том, что касается представления предложений по законодательству и политике, а также подготовки замечаний и голосования по ним. Когда это целесообразно, государствам следует рассмотреть вопрос о предоставлении для расширения участия дополнительных, взаимосвязанных возможностей во внесетевом режиме.

91. Существующие инструменты ИКТ для расширения участия следует переводить на различные местные языки, включая языки меньшинств и коренных народов; следует также обеспечивать их доступность для инвалидов.

92. Программы обучения с помощью средств массовой информации и повышения цифровой грамотности следует включать в официальные и неофициальные учебные программы, чтобы обеспечить полноценное участие через Интернет. Например, эти программы должны быть нацелены, в соответствующих случаях, на овладение технической составляющей использования Интернета и развитие критического мышления, чтобы помочь правообладателям выявлять и оценивать информацию и сведения из различных источников.

93. Учебные программы с использованием средств массовой информации и ИКТ должны охватывать вопросы, касающиеся разжигания ненависти, ксенофобии, сексизма и пагубных гендерных стереотипов, расизма и всех других форм нетерпимости как факторов, которые еще больше усиливают маргинализацию и отчуждение лиц и групп от общественной жизни. Следует поддерживать роль, которую играют субъекты гражданского общества, включая средства массовой информации, в распространении положительных контрпропагандистских материалов в Интернете, в том числе против языка ненависти.

⁶ См. главу II.

94. Следует разработать и организовать комплексные и перспективные программы обучения, использующие средства массовой информации и направленные на повышение уровня грамотности в области ИКТ, для государственных должностных лиц, отвечающих за осуществление процессов, основанных на участии, чтобы в полной мере использовать потенциал ИКТ.

С. Право на участие в ведении государственных дел на наднациональном уровне, в том числе и в международных организациях

95. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 25 признал, что право принимать участие в ведении государственных дел охватывает также разработку и осуществление политики на международном и региональном уровнях. Несмотря на важность участия на международном уровне, деятельность международных организаций по-прежнему туманна для большинства людей⁷.

96. Принятие решений на региональном и международном уровне может оказывать значительное воздействие на осуществление прав человека, поскольку такие решения оказывают влияние на законодательство, политику и практику государств. Поэтому необходимо, чтобы такие решения принимались на прозрачной и подотчетной основе с участием тех, кого будут касаться эти решения, и в обстановке уважения гражданских свобод, которые имеют основополагающее значение и должны быть также защищены на международном уровне. Субъектам гражданского общества, которые принимают решение об участии в региональных и международных совещаниях, должна обеспечиваться безопасность и защита от расправ.

97. Те, кто участвуют в ведении государственных дел на наднациональном уровне, зачастую доводят местные и национальные проблемы до сведения международного сообщества и, таким образом, соединяют международный и местный уровни. Например, субъекты гражданского общества играют важную роль в повышении информированности о правах подвергающихся маргинализации или дискриминации

«...право принимать участие в ведении государственных дел охватывает также разработку и осуществление политики на международном и региональном уровнях.»

групп на региональном и международном уровне, а также в расширении их прав и возможностей и создании условий для того, чтобы их голос услышали. Такое участие также внесло свой вклад в изменение общественных норм и организационной культуры региональных и международных организаций.

98. Формы и методы участия правообладателей на международном уровне могут меняться в зависи-

мости от формата и правил соответствующего международного форума, а также характера и этапа этого процесса. Участие может обеспечиваться с помощью различных средств, включая предоставление статуса наблюдателя, консультанта или участника; консультативных комитетов, открытых для соответствующих заинтересованных сторон; форумов и диалогов; веб-трансляции событий; и всеобщих обращений, связанных с представлением замечаний. Для обеспечения эффективного участия правообладателей на международном уровне крайне важное значение имеет доступ к информации.

Практические рекомендации

99. Государствам следует уважать, защищать и поощрять права на свободу выражения мнений и на свободу мирных собраний и ассоциаций в связи с осуществлением права на участие на международном и региональном уровне.

100. Следует разрешить и в инициативном порядке поощрять участие субъектов гражданского общества в заседаниях международных организаций, механизмах и других форумах, на всех соответствующих этапах процесса принятия решений.

101. Следует обеспечить доступ к работе международных и региональных форумов без какой бы то ни было дискриминации.

102. Государствам следует пресекать все акты запугивания и мести в отношении представителей гражданского общества, сотрудничающих или желающих сотрудничать с международными форумами и/или участвующих в каких-либо мероприятиях, связанных с этим. Когда происходят акты запугивания или мести, государствам следует расследовать все жалобы, предоставить действенные средства правовой защиты, а также принять и осуществлять превентивные меры для предотвращения их повторения в будущем. Понимание и устранение гендерных форм актов мести играет крайне важную роль в этой связи.

103. Государствам следует установить объективные, согласованные и прозрачные критерии

⁷ В контексте настоящей руководящих принципов термины «международных организаций», «участие на международном уровне» и «международные совещания и форумы» следует понимать как включающие региональный уровень.



© UN Photo

безотлагательного предоставления организациям гражданского общества статуса наблюдателя, консультанта или участника в международных организациях. Организациям, запросы которых были отклонены, должны быть объяснены причины и предоставлена возможность подачи апелляции в вышестоящий или иной орган.

104. Государствам следует воздерживаться от необоснованного отказа в предоставлении аккредитации субъектам гражданского общества в международных организациях, произвольного лишения аккредитации или постоянного откладывания рассмотрения просьб об аккредитации.

105. Следует создать постоянные структуры для непрерывного участия субъектов гражданского общества в международных форумах, например путем создания платформ гражданского общества. Эти структуры должны быть созданы посредством справедливого, недискриминационного, прозрачного и основанного на широком участии процесса и должны быть особенно доступными и открытыми для людей и групп людей, подвергающихся дискриминации.

106. Следует поощрять использование новаторских, экономических и практических подходов, в том числе на основе применения ИКТ (например, интернет-вещание, видеоконференции и другие интернет-инструменты) в целях поощрения более широкого и разнообразного участия субъектов гражданского общества на международном уровне.

107. Государствам следует содействовать

своевременной выдаче виз лицам, желающим принять участие в работе международных форумов.

108. Необходимо выделять средства для обеспечения полноценного и равноправного участия в международных форумах, в частности женщин-правозащитников и небольших организаций гражданского общества, работающих на уровне общин.

109. Следует укреплять потенциал правообладателей для полноценного участия в международных форумах, в частности тех, кто в меньшей степени знаком с процедурами, регулирующими участие на международном уровне, как, например, работающих на низовом и местном уровне организаций гражданского общества, которые взаимодействуют с подвергающимися маргинализации или дискриминации лицами или группами.

110. Государствам следует поощрять разработку и широкое распространение международными форумами свода четко сформулированных и прозрачных мер и процедур, которые связаны с участием, в целях придания доступу более системного и надежного характера. Критерии аккредитации на совещаниях должны быть объективными и широкими, а процедуры регистрации должны быть легкими для понимания и доступными.

111. Участие правообладателей в совещаниях на международных форумах должно предусматривать доступ к соответствующей информации, в частности к документам, проектам для представления замечаний и веб-сайтам, имеющим отношение к процессу принятия ре-

шений, возможности для распространения письменных заявлений и выступления на заседаниях без ограничения права международных форумов на расстановку приоритетов в своей работе и применение своих правил процедуры. Любые критерии оценки пригодности материалов должны быть обнародованы, и любой процесс возражений должен быть прозрачным и предусматривать достаточное время для принятия ответных мер со стороны соответствующих организаций гражданского общества.

112. Государствам следует поручить международным форумам в инициативном порядке представлять информацию, связанную с процессами принятия решений, с помощью использования ИКТ и других соответствующих средств, своевременно и на всех официальных языках данной международной организации или форума. Правила предоставления доступа к информации международных организаций должны приниматься с использованием резолюций и других механизмов управления и соответствовать международным нормам в области прав человека.

113. Следует поощрять назначение в международных организациях координаторов по вопросам предоставления информации или контактных лиц, отвечающих бы за содействие обмену информацией с правообладателями.

114. Государствам следует действенным образом распространять в доступных форматах и на местных языках результаты принятых на международных форумах решений, в том числе рекомендации, исходящие от органов Организации Объединенных Наций и структур, участвующих в осуществлении контроля за выполнением государствами их обязательств по соблюдению международных норм в области прав человека.



Управление Верховного комиссара
по правам человека

СН-1211, Женева 10

Швейцария

+41 22 917 90 00

www.ohchr.org