

**ДАТСКИЙ  
ИНСТИТУТ ПО  
ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ  
УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА И  
ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ**

**ВЫПУСК – АПРЕЛЬ 2013 ГОДА**

## **НАЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ**

**ВЫПУСК – АПРЕЛЬ 2013 ГОДА**

Автор: Ульрик Сплид (Ulrik Spliid), старший правовой советник Датского института по правам человека

© Датский институт по правам человека, 2013  
Национальное Учреждение по правам человека Дании  
Wilders Plads 8K  
DK - 1403 København KТел +45 3269 8888  
Сайт: [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

Данная публикация или его часть могут быть воспроизведены только в том случае, если дается ссылка на автора и источник.

Датский институт по правам человека намерен сделать свои публикации более доступными. Мы используем большой шрифт, малый межстрочный интервал, левоцентрированный текст и значительный контраст для максимальной отчетливости текста. Мы продолжаем искать новые возможности для увеличения числа доступных документов в формате PDF на нашем веб-сайте, а также предоставления обзоров по избранным публикациям.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b>	<b>4</b>
<b>1. ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>5</b>
<b>2. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ КАК ПРАВО ЧЕЛОВЕКА</b>	<b>6</b>
<b>3. ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ</b>	<b>9</b>
<b>ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ</b>	<b>10</b>
<b>ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ И СТРУКТУРА НУПЧ</b>	<b>12</b>
<b>6. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ И ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ</b>	<b>14</b>
<b>7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>33</b>

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- АКПЧ Американская конвенция о правах человека
- АХДВУ Африканская хартия по вопросам демократии, выборов и управления
- АХПЧН Африканская хартия прав человека и народов
- ВДПЧ Всеобщая декларация прав человека
- ДИПЧ Датский институт по правам человека
- ЕКПЧ Европейская конвенция о правах человека
- ЗОП Замечания общего порядка
- КЛДЖ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- КПИ Конвенция о правах инвалидов
- КПРМППГ Конвенция о правах ребенка
- ПП Международный пакт о гражданских и политических правах
- НИПЧ Национальный институт по правам человека
- НПО Неправительственная организация
- ОАГ Организация американских государств
- ПРООН Программа развития ООН
- СМИ Средства массовой информации
- УВКПЧ Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека
- УПО Универсальный периодический обзор

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Целью данного выпуска является предоставление информации о том, как национальные учреждения по правам человека (далее – НУПЧ) могут активизировать процесс общественного участия в ходе своей деятельности. Общественное участие само по себе является не только правом, как признано международными и региональными конвенциями и пактами, но и рычагом для реализации всех других прав. Данный выпуск предлагает руководство для НУПЧ, каким образом, в соответствии с Парижскими принципами, найти и использовать новые возможности для активизации общественного участия.

Данный выпуск включает информацию о том, как общественное участие должно пониматься с точки зрения соблюдения прав человека. В главе 2 содержатся сведения об элементах, необходимых для создания условий, способствующих общественному участию. В главе 3 изложены основы Парижских принципов. Особый акцент делается на тех сферах, где НУПЧ могут активно работать по развитию всех форм общественного участия. В каждой из этих сфер рассматриваются способы, которые НУПЧ могут использовать в своей деятельности. В Заключение приводится краткий совокупный анализ основных положений, рассмотренных в данном выпуске.

# 2. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ КАК ПРАВО ЧЕЛОВЕКА

Право участвовать в жизни общества защищено Всеобщей декларацией прав человека (далее – ВДПЧ), Международным пактом о гражданских и политических правах (далее – МПГПП), а также различными региональными документами, такими как Африканская хартия прав человека и народов (далее – АХПЧН), Американская конвенция о правах человека (далее – АКПЧ) и Европейская конвенция о правах человека (далее – ЕКПЧ). Согласно ст. 21 ВДПЧ волеизъявление народа является основой власти правительства и каждый имеет право заниматься общественной деятельностью напрямую или через свободно избранных представителей. Аналогичная норма содержится в ст. 25 АКПЧ.

**Общественное участие** – это не просто голосование граждан, осуществляемое через определенные промежутки времени. Это право свободно выражать свои взгляды об обществе, в котором мы живем, а также убежденность в том, что наш голос будет услышан, отдельно или вместе с другими голосами. Это возможность выражать свои взгляды любыми мирными способами, например посредством СМИ, мирных демонстраций и т.д. Свобода слова, свобода объединений и мирных собраний относятся к основным правам человека, которые защищены ВДПЧ (ст. ст. 19, 20), МПГПП (ст. ст. 19, 21, 22), АХПЧН (ст. ст. 9, 10, 11), АКПЧ (ст. ст. 13, 15, 16) и ЕКПЧ (ст. ст. 10 и 11). Информация является предпосылкой для действенного участия в жизни общества, включая возможность принять участие в голосовании, свободном выражении своих взглядов или ведении общественного диалога. Право на получение информации защищено ст. 19 ВДПЧ, ст. 19 МПГПП, ст. 9 АХПЧН, ст. 13 АКПЧ и ст. 10 ЕКПЧ.

С точки зрения права, понятие «участие» включает в себя не только возможность участвовать в свободных выборах. Это также создание пространства и условий, позволяющих проводить открытые дебаты и выражать несогласие с решениями государства. Участие – это также открытая площадка, позволяющая решать возникающие конфликты путем компромисса или достижения консенсуса. Такой вид общественного участия обеспечивает равные права и возможности для всех членов общества и

определяет форму управления, где меньшинства рассматриваются как равноправная часть общества.

Данное положение включено в Африканскую хартию по вопросам демократии, выборов и управления (далее – АХДВУ), которая вступила в силу 15 февраля 2012 года. Являясь обязательным документом для стран Африки, включающим ограниченное число государств, она, тем не менее, имеет глобальное значение, так как является одним из самых прогрессивных документов о правах человека, рассматривающих вопросы демократии, выборов, управления, общественного участия, которые были приняты в последние годы. В число основных задач, определенных АХДВУ, входят «создание необходимых условий для гражданского участия, прозрачности, доступа к информации, свободы прессы и ответственности в управлении общественными делами» (ст. 2.10). А среди принципов, которые должны соблюдаться государством, указаны «эффективное участие граждан в процессах развития и демократии, в управлении общественными делами» (ст. 3.7). Государственные органы должны приложить усилия для продвижения демократических принципов и практики их применения. Это подразумевает создание прозрачного администрирования и благоприятных условий для гражданского общества (ст. 12), а также требует от государственных органов принятия мер для обеспечения политического и социального диалога (ст. 13), поддержки тесного сотрудничества и диалога между правительством, гражданским обществом и представителями частного сектора (ст. 28).

ВДПЧ, МПГПП, АКПЧ, АХДВУ и ЕКПЧ указывают на то, что закрепленные данными документами права должны использоваться в равной степени всеми, без какой-либо дискриминации. Под эгидой ООН были приняты ратифицированные многими странами конвенции по правам человека для защиты прав групп, которые определены как особо уязвимые и/или имеющие специфические потребности, такие как женщины (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее – КЛДЖ)), детей (Конвенция о правах ребенка (далее – КПР)) и инвалиды (Конвенция о правах инвалидов (далее – КПИ)). Так, ст. 7 КЛДЖ систематизирует права женщин на участие в выборах, в формировании политики государства и участие в деятельности в гражданского общества. КПР четко устанавливает, что дети, как и взрослые, имеют право на свободу выражения, собрания, объединения и информации (ст. ст. 13, 15).

КПИ, новейшая из конвенций ООН по правам человека, устанавливает «полное и эффективное участие и включение в жизнь общества» инвалидов в качестве одного из основных принципов конвенции (ст. 3). Статьей 7 определено обязательство обеспечить детей-инвалидов возможностью

пользоваться своим правом «выражать свои взгляды по всем, касающимся их вопросам, (...) на равной основе с другими детьми». Согласно положениям ст. 21 государственные органы обязаны предпринять все необходимые меры для инвалидов, чтобы они могли полностью пользоваться своим правом на свободу выражения, включая право на информацию, например, через язык жестов и шрифт Брайля. Статья 29 рассматривает участие в политической и общественной жизни и обязывает государственные органы обеспечить инвалидам полные политические права, возможность пользоваться этими правами наравне с другими членами общества. Среди прочего, ст. 29 обязывает государственные органы «активно создавать пространство, в котором инвалиды могут эффективно и полностью участвовать в общественных делах, без дискриминации и на равной основе с другими, и поощрять их участие в общественных делах», включая участие в жизни гражданского общества, в общественной и политической жизни страны.

В то время как общественное участие признается само по себе как право человека, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и Замечания общего порядка договорных органов ООН также закрепили, что оно является предпосылкой для реального соблюдения всех остальных прав человека. Таким образом, общественное участие является как фундаментальным правом, так и принципом, который требует, чтобы люди активно участвовали в жизни общества и были информированы в вопросах реализации своих прав и свобод.

Принцип участия и включения в жизнь общества является одним из краеугольных принципов общего понятия ООН о подходе на основе прав человека. В соответствии с общими понятиями ООН, «каждое лицо и все народы призваны к активному, свободному и реальному участию, в дополнение к обладанию гражданским, экономическим, социальным, и политическим развитием, в котором права человека и фундаментальные свободы могут быть реализованы».

### 3. ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Основные факторы, необходимые для практической реализации общественного участия, должны включать:

- 1) существование среды, способствующей общественному участию (указывает на необходимость открытых и готовых к диалогу государственных институтов, правовой и политической структуры, благоприятной для осуществления общественного участия, а также процедур и возможностей, которые позволяют обществу принимать участие в общественных делах);
- 2) индивидуальное вовлечение и знание личных прав, а также наличие людей, обладающих умениями и возможностями быть вовлеченными в местный контекст и устранять барьеры для использования своих прав;
- 3) существование представительских структур и активного гражданского общества, которые обеспечивают доступ к информации в сфере общественных интересов и массовым коммуникациям и позволяет создать основу для коллективных действий и диалога с государством.

НУПЧ могут играть определяющую роль во взаимодействии всех трех элементов (см. подробнее в главе 6).

# ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ

Универсальными установками для деятельности НУПЧ являются Парижские принципы, принятые в 1991 году и утвержденные Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 году. В соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами), часть «А», НУПЧ для продвижения и защиты прав человека должно:

- 1) давать рекомендации правительству, парламенту и любым другим компетентным органам в сфере законодательных или административных инициатив, разрабатывать рекомендации для обеспечения строгого соблюдения фундаментальных принципов прав человека и их соответствия международным инструментам прав человека, участником которых является государство; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, внесения поправок в действующее законодательство и принятие или изменение административных мер.
- 2) давать рекомендации для решения любой ситуации, связанной с нарушением прав человека;
- 3) оказывать содействие в подготовке национальных докладов по соблюдению прав человека;
- 4) привлекать внимание правительства к нарушениям прав человека, разрабатывать предложения по соответствующим инициативам в данной сфере и высказывать свое мнение о позиции и реакции правительства;
- 5) поощрять ратификацию международных инструментов в сфере прав человека и отслеживать их исполнение;
- 6) вносить свой вклад в подготовку государственных отчетов для органов ООН и региональных институтов, с должным уважением к их независимости;
- 7) сотрудничать с агентствами ООН, региональными институтами и другими НУПЧ;
- 8) оказывать содействие в разработке программ по преподаванию и проведению исследований в области прав человека, участвовать в их реализации в школах, университетах и профессиональных кругах;

- 9) информировать о правах человека и усилиях по борьбе с любыми формами дискриминации, в частности, с расовой дискриминацией, путем повышения общественной осведомленности, особенно через информационные источники и сферу образования, с использованием СМИ;
- 10) принимать и рассматривать жалобы по индивидуальным случаям (в соответствии с Парижскими принципами данное требование не является обязательным).

Как указано в главе 3, действенный результат от общественного участия может быть достигнут только при наличии благоприятной среды, активного участия людей и гражданского общества. В следующей главе будут даны рекомендации для НУПЧ, как в рамках мандата, устанавливаемого Парижскими принципами, поддерживать процесс общественного участия.

# ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ И СТРУКТУРА НУПЧ

Парижские принципы содержат положения об организации и структуре НУПЧ. В соответствии с секцией «Б» НУПЧ должны создаваться таким образом, чтобы «обеспечить плюралистическое представление социальных сил (гражданского общества), вовлеченных в защиту и продвижение прав человека». В этот процесс могут быть также вовлечены:

**«неправительственные организации, занимающиеся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзы, соответствующие общественные и профессиональные организации, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых; различных философских и религиозных течений; университетов и квалифицированных экспертов; парламента; правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов)».**

НУПЧ должно само по себе являться примером института, соблюдающего принципы общественного участия. Очень важно, чтобы данный подход не ограничивался назначением ответственных лиц, но являлся основным организующим принципом для всей деятельности НУПЧ. Следовательно, НУПЧ должно пытаться построить свою работу таким образом, чтобы иметь возможность поддержать любого человека в стране, в которой он находится, а также в полной мере участвовать в жизни этой страны. Такие требования предполагают наличие штата, который отражает различные социальные и языковые группы данной страны, наличие легкодоступных офисов, возможность совершать частые выезды в те области, где НУПЧ не присутствует на постоянной основе, включая посещение различных групп населения и т.д.

С тех пор, как НУПЧ стали играть важную роль, являясь своеобразным мостом между гражданским обществом и населением с одной стороны, и правительством с другой, имея структуру и рабочие методы, которые поощряют общественное участие и способствуют его развитию, диалог является для НУПЧ не только одним из эффективных способов осуществления

своей деятельности, но и способствует дальнейшему развитию процесса общественного участия для выстраивания демократической политики в стране.

# 6. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ И ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ

В данной главе изложено руководство для НУПЧ по выстраиванию своей деятельности в сфере общественного участия, с учетом норм, установленных Парижскими принципами, которые были описаны в главе 4.

### 6.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НОРМЫ

Существует несколько способов, с помощью которых НУПЧ могут содействовать обеспечению среды, способствующей общественному участию.

1. НУПЧ может провести обзор законодательных и административных норм, сосредоточив внимание на общественном участии. При рассмотрении таких норм, критерием должны стать международные обязательства по правам человека и национальные нормы права (например, конституционные). Основное внимание должно быть сосредоточено на областях, которые особенно важны для общественного участия, а именно:

а) Одной из таких областей является право на **доступ к информации**. Как указано в главе 2, граждане не могут эффективно осуществлять общественное участие до тех пор, пока не будут созданы достаточные уровни прозрачности в общественном секторе и соответствующий доступ к государственной информации. Это включает, среди прочего, право рядовых граждан требовать и получать доступ ко всей государственной информации, если только она законно не признана в качестве конфиденциальной в силу необходимости обеспечения государственной безопасности или по другим причинам, а также право на защиту информаторов и предоставление гарантий защиты от неверной информации.

В 2009 году Совет Европы принял Конвенцию о доступе к официальным документам, ключевым положением которой является тезис о том, что все официальные документы должны быть публичными. В Конвенции перечислены также возможные причины для исключений из этого общего

правила. Несмотря на то, что данная Конвенция еще не вступила в силу, однако ее положения могут служить примером для НУПЧ во всех частях мира для анализа национальных законов о доступе к информации. Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и доступу к информации разработана рабочая модель закона о доступе к информации для стран-участниц Африканского Союза в партнерстве с Центром по правам человека Университета Претории, которая может быть использована в качестве критерия при разработке норм права на доступ к информации. В 2010 году Генеральная Ассамблея Организации американских государств (далее – ОАГ) одобрила модель закона о доступе к общественной информации, разработанную Департаментом международного законодательства ОАГ в сотрудничестве со Специальным докладчиком ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и доступу к информации, Межамериканским юридическим комитетом и департаментом государственной модернизации и управления, а также при содействии государств-участников и гражданского общества. Декларация принципов свободы выражения мнения в Африке, принятая Африканской комиссией по правам человека и народов в 2002 году, теперь дополнена основными принципами доступа к информации. Южноафриканская комиссия по правам человека приняла участие в общественных дискуссиях по защите Билля о защите государственной информации, который, как считают многие правозащитники, может послужить сдерживающим фактором для продвижения общественного участия, так как значительно сокращает возможности для доступа к информации. Это было осуществлено путем анализа и публикации Билля, представления его в парламент, участия в общественных слушаниях, встречах и т. д.

б) Еще одной областью, важной для реализации общественного участия, является **свобода выражения**. Общественное участие невозможно, если отдельные лица или ассоциации не могут свободно выражать свое мнение о политических проблемах, о недостатках в сфере предоставления услуг и по другим вопросам, если в ходе высказывания таких мнений критикуется деятельность правительства. Это аналогично попытке влиять на СМИ, ограничивая их свободу выражения. Подобные ограничения не могут выходить за пределы четко очерченных критериев, установленных ВДПЧ, МПГПП и АХПЧН.

Законодательные нормы многих стран устанавливают жесткие наказания за клевету, оскорбления личности, в некоторых случаях с усиленной защитой определенных лиц, например главы государства. Примером этого может служить законодательство Зимбабве, согласно которому запрещается подрывать власть президента или наносить ему оскорбления в той или иной

форме. Безусловно, нет ничего плохого в попытке найти баланс между свободой выражения и правом на защиту своего достоинства, частной жизни и т. д. Однако зачастую законодательные нормы используются для воспрепятствования ведению здорового диалога с целью защиты лиц, находящихся у власти, от пристального внимания общественности и какой бы то ни было критики. Очевидно, что это противоречит принципу общественного участия. Решению данной проблемы могут послужить нормы, прописанные в Декларации о принципах свободы выражения в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов. Кроме того, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и доступу к информации в своих ежегодных докладах также уделяет особое внимание проблемам с законодательством некоторых стран о клевете.

в) Известны случаи, когда в некоторых странах законодательно закреплены очень жесткие нормы об организации, регистрации, финансировании и т. д. неправительственных организаций (далее – НПО), что является одним из способов ограничения **свободы объединения**. Как было сказано выше, сильные НПО необходимы для реализации возможностей эффективного общественного участия. Безусловно, нет ничего неправильного в требовании, законодательно обязывающем НПО, например проходить регистрацию, однако это требование может противоречить свободе объединения, установленной в ВДПЧ, МПГПП и АХПЧН в случае, если эти требования являются неоправданно обременительными и выходят за рамки того, что может рассматриваться абсолютно необходимым в демократическом обществе. Процедура регистрации НПО должна быть достаточно простой, быстрой и не чрезмерно дорогой, кроме того, НПО должны быть свободны в поиске финансирования.

Примером законодательства об НПО, серьезно ограничивающим общественное участие, является Декларация о благотворительных учреждениях и обществах Эфиопии, согласно которой: 1) только НПО, получающие меньше 10 % своего финансирования из-за рубежа, могут работать в сфере продвижения прав человека и демократических прав, и 2) официально назначенные лица имеют право заведовать деятельностью НПО. Законодательство об НПО, принятое в России в 2012 году, среди прочего, обязывает НПО, работающие в сфере управления, включая правозащитные НПО, зарегистрировать себя иностранным агентом, в том случае, если они получают финансирование от иностранного государства. Это является примером закона, предназначенного для ослабления гражданского общества.

Если государство может запретить НПО, работающие в «спорных» областях или пытается регулировать деятельность НПО, которые занимаются вопросами изменения или отмены тех или иных законов, то эти действия

государства противоречат основной цели общественного участия. Так, даже в том случае если однополые отношения являются нелегальными в стране (несмотря на то, что такой запрет противоречит многим нормам прав человека), это не означает, что государство может наложить запрет на создание организаций, используя нормы прав человека для того, чтобы правовыми способами бороться с незаконностью. Например, то что Ботсвана отказалась зарегистрировать объединение лесбиянок, геев и бисексуалов, основываясь на их работе по защите прав сексуальных меньшинств, является нарушением права на объединение.

г) Для любой страны необходимо иметь правила, регулирующие возможность общественных собраний (например демонстрации), чтобы дать возможность полиции обезопасить место, где проводится собрание и обеспечить, чтобы демонстрации оппозиционных групп были организованы так, чтобы это позволило снизить риск насилия. Но, как и в случае с нормами, ограничивающими свободу выражения, право на информацию и свободу объединений, такие ограничения **свободы собраний** не должны выходить за пределы того, что может считаться необходимым в демократическом обществе. Следовательно, очень важно, чтобы НУПЧ анализировали имеющиеся законодательные нормы в отношении мирных собраний.

д) Некоторые страны имеют систему **обычного права**, соответствующую общественным, культурным и/или религиозным нормам, причем в некоторых странах эта часть законодательства используется обычными судами. В таких странах обычное право имеет для граждан большее значение, чем законы, разработанные парламентом, в основном в силу того, что традиционные лидеры и традиционные суды доступнее, чем обычные суды. Обычное право и его использование традиционными лидерами может обуславливать предпочтение для участия определенных групп, например, мужчин перед женщинами, или стариков перед более молодыми людьми, взрослых перед детьми и т. д. НУПЧ должны быть готовы бороться с этими вызовами, так как они, в своей основе, противоречат принципу недискриминации.

е) Особой сферой, в которой общественное участие имеет важное значение в области соблюдения и защиты экономических, социальных и культурных прав, является **распределение бюджета** как на национальном так и на местном уровнях. Распределение бюджета оказывает прямое влияние на предоставление услуг и, следовательно, на обладание экономическими, социальными и культурными правами. В идеале, в наличии должны быть правила, обеспечивающие, чтобы бюджет был составлен прозрачно, а негосударственные участники имели доступ к информации о нем, его

использовании и возможность влиять на его составление. С учетом этого, НУПЧ должны изучать нормы, устанавливающие бюджетные процедуры.

В своем диалоге с парламентом и правительством НУПЧ должны не только поднимать проблемные вопросы, но и **предлагать и продвигать необходимые изменения.**

2. НУПЧ должны анализировать законодательные нормы, разрабатываемые в дополнение к уже принятому законодательству, для обеспечения строгого соблюдения норм прав человека, установленных как в национальном, так и в международном законодательстве. При рассмотрении разрабатываемых законодательных норм НУПЧ должны учитывать все вышеперечисленные критерии.
3. В дополнение к рассмотрению всех законопроектов НУПЧ должны тщательно изучать все **новые административные подзаконные акты и основные программные документы.** Ввиду значительного объема административных норм, это может быть достаточно объемной работой. В таких случаях НУПЧ должны устанавливать тесные связи с соответствующими департаментами, чтобы те были готовы и заинтересованы в том, чтобы предоставить разрабатываемые административные акты в НУПЧ. В некоторых странах сильное гражданское общество проводит серьезную работу по мониторингу развития в данной сфере, что является еще одним поводом для установления сотрудничества с соответствующими представителями гражданского общества.
4. Недостаточно просто изучать формулировку рассматриваемых положений и подзаконных актов. НУПЧ должны также попытаться проанализировать, каким образом данное положение/подзаконный акт будет применяться **на практике.** К примеру, Акт об общественном порядке и безопасности, принятый в Зимбабве, лишь обязывает организаторов общественных собраний сообщать полиции о собрании. Тем не менее, полиция интерпретирует это как требование для дачи разрешения на проведение собрания, включая даже частные собрания. Если НУПЧ будет ограничиваться исключительно оценкой формулировок нормативных документов, это может повысить риск оставить без внимания важнейшие проблемы в сфере соблюдения прав человека.

## 6.2. МОНИТОРИНГ И ОТЧЕТНОСТЬ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Для эффективного проведения мониторинга ситуации с соблюдением права на общественное участие на национальном уровне, НУПЧ должны учесть следующее:

- 1) при получении **индивидуальных жалоб**, НУПЧ должны не просто рассматривать их на индивидуальной основе, но также использовать их как средство для получения информации о том, что происходит в стране в целом; информация, полученная из индивидуальных жалоб, с учетом обязательного соблюдения конфиденциальности, должна быть систематизирована и принята во внимание как часть мониторинга; следовательно, при получении жалоб по вопросам свободы выражения или других прав, потенциально связанных с правом на участие, НУПЧ должны использовать эту информацию, как часть своего мониторинга ситуации по соблюдению права общественное участие в стране;
- 2) в соответствии с Парижскими принципами НУПЧ должны установить взаимодействие с **гражданским обществом**, которое является первичным источником информации; имея тесные контакты и постоянное взаимодействие с гражданским обществом, НУПЧ могут получать полезную информацию о ситуации в стране, в частности, о состоянии общественного участия, так как гражданское общество обычно играет ключевую роль в обеспечении данного участия; для того, чтобы получить максимально полную картину, НУПЧ должны взаимодействовать не только с правозащитными НПО, но и налаживать партнерство с женскими, детскими организациями, организациями, представляющими интересы уязвимых групп населения (лица с ограниченными возможностями здоровья, меньшинства и т.д.), общинными организациями, профсоюзами, профессиональными организациями (включая ассоциации юристов, медиков), церквями, традиционными лидерами и т. д.;
- 3) НУПЧ должны развивать связи с исследовательскими институтами, такими как **университеты**, проводящими исследования, которые могут быть использованы НУПЧ в мониторинге; **СМИ** также играют важную роль в проведении оценки осуществления права на общественное участие;
- 4) мониторинг должен также включать **поездки во все регионы** страны; как правило, уровень общественного участия и доступа к информации значительно различается в городах, где есть возможность доступа к печатным новостям и сети интернет, и в сельской местности; следует предпринимать шаги для оценки уровня участия наиболее уязвимых групп населения, которые часто состоят из малоимущих граждан,

особенно в отдаленных областях, лиц с ограниченными возможностями здоровья, представителей меньшинств, женщин, детей и т. д.;

- 5) в дополнение к мониторингу общей ситуации в отношении общественного участия, НУПЧ должны попытаться отследить все элементы **государственной политики**, которые потенциально влияют на данное право; как и при общем мониторинге, в этом случае недостаточно просто формально изучить законодательство, нормы и деятельность государственных институтов, необходимо оценить уровень фактического участия граждан и гражданского общества.

В соответствии с Парижскими принципами НУПЧ должны составлять **отчеты** и давать рекомендации правительству, парламенту и другим компетентным органам по соблюдению прав человека в целом и по отдельным проблемам. ; НУПЧ должны изучать ситуации с нарушениями прав человека в любой части страны и предлагать меры по изменению этой ситуации. По результатам мониторингов, НУПЧ должны включать вопросы общественного участия в общие отчеты по правам человека, предоставляемые соответствующим компетентным органам. Следует также учитывать вопросы, связанные с общественным участием, при подготовке специальных докладов и предоставлении этих докладов с рекомендациями компетентным органам. Ряд организаций гражданского общества разработали инструменты и индикаторы для оценки уровня общественного участия, и НУПЧ рекомендуется рассмотреть возможности взаимодействия с такими организациями. Все доклады и результаты мониторингов должны доводиться до сведения гражданского общества и широко распространяться через СМИ.

Важно, чтобы усилия по проведению мониторингов, разработке предложений и рекомендаций, привлечению внимания правительства к нарушениям прав человека, не рассматривались исключительно в контексте того, что НУПЧ предоставляют свою экспертную оценку правительству. Признавая уникальную роль НУПЧ в качестве связующего звена между государственной властью и населением, НУПЧ должны освещать интересы и проблемы всех граждан и жителей с точки зрения соблюдения подхода на основе прав человека , который должен являться основой всех действий НУПЧ.

### **6.3. РАТИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

НУПЧ должны поощрять государство ратифицировать и присоединиться к международным документам в сфере соблюдения прав человека. Более 150 стран являются участниками МПГПП, однако не все из них ратифицировали

Факультативный протокол к Пакту, дающий лицам право подавать жалобы по вопросам права на общественное участие в Комитет по правам человека ООН. Почти все государства-члены ООН являются участниками КЛЖД, КПР, а КПИ подписали почти две трети стран мира. За исключением двух стран, все Африканские страны являются государствами-участниками АХПЧН, так же как все Европейские страны, исключая Беларусь, являются участниками ЕКПЧ. В отличие от них, только 22 из 35 государств-членов ОАГ являются участниками АКПЧ. Только 15 из 54 стран-членов Африканского Союза являются участниками АХДВУ – ключевого инструмента в сфере общественного участия. При рассмотрении международных инструментов, недостаточно ограничиваться только рассмотрением статуса ратификации или вступления, необходимо учитывать замечания (если таковые имеются) государств в связи с ратификацией или вступлением в международные договоры.

НУПЧ должны предпринимать следующие шаги по поощрению к ратификации международных инструментов:

1. В рамках своего исследовательского мандата НУПЧ могут проводить **исследования по результатам ратификации** отдельных международных документов по правам человека с особым акцентом на степени осуществления государством своих обязательств, установленных в данных международных инструментах права, а также на необходимых шагах для полного исполнения обязательств. НУПЧ также должны рассматривать последствия отзывов замечаний. В качестве одной из составных частей своих мониторингов НУПЧ могут изучить информацию о статусе ратификаций странами возможными для сопоставления.
2. В **отчет об общественном участии** НУПЧ должны включать раздел по соответствующим, но не ратифицированным международным инструментам права, указав необходимые меры для осуществления положений данных инструментов.
3. Большинство НУПЧ издают ежегодные или другие **периодические отчеты** об общей ситуации с соблюдением прав человека в стране. Целесообразно включать в данные отчеты раздел по не ратифицированным международным документам, рассматривая подробно замечания и оговорки государства.
4. В ходе своего формального и неформального взаимодействия с правительством и парламентом НУПЧ должны **лоббировать** ратификацию международных документов и отзыв замечаний.

5. Согласно разделу С. 7 Парижских принципов НУПЧ должны сотрудничать с гражданским обществом. Так, если НУПЧ решает **провести кампанию за ратификацию** отдельных договоров, лучше всего, если это будет сделано в сотрудничестве с гражданским обществом, например, путем проведения совместных встреч или слушаний по обсуждению данного документа перед тем, как представить результаты данных встреч или слушаний в правительстве и/или парламенте.
6. Содействуя в подготовке **международных обзоров** (обзоров общего вида, как, например, Универсальный периодический обзор (далее – УПО) в Совете по правам человека ООН, или региональных обзоров, например, Африканской комиссии по правам человека и народов, рассмотрений государств в специализированных договорных органах ООН), НУПЧ должен отличать недостаток ратификаций, замечаний и оговорок, которые все еще необходимо сделать.

#### 6.4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКЛАДЫ

Парижские принципы устанавливают, что НУПЧ должны вносить свой вклад в разработку государственных докладов органами ООН и региональными институтами по правам человека, а при необходимости, выражать свое мнение по данному вопросу, учитывая свой независимый статус.

Подготовка государственных докладов входит в сферу ответственности правительства, однако она должна осуществляться при **участии НУПЧ и гражданского общества**. НУПЧ должны приложить все усилия, чтобы их мнение по вопросам общественного участия было включено в этот документ. Все вопросы, связанные со свободой выражения, собраний, объединений и правом на доступ к информации, являются определяющими при предоставлении докладов в Комитет по правам человека ООН, в договорной орган МПГПП, а для стран Африки – в Африканскую комиссию по правам человека и народов. Вопросы, связанные с участием отдельных групп, должны рассматриваться в докладах, предоставляемых в соответствующие специализированные органы по правам человека, такие как КЛДЖ, КПР, КПИ, а по вопросам, касающим этнических меньшинств, в Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

Если НУПЧ считает, что вопросы общественного участия недостаточно отражены в рамках государственного доклада, оно должно подготовить отдельный **альтернативный доклад**, по возможности, совместно с представителями и организациями гражданского общества. Кроме того,

договорные органы ООН по правам человека должны приглашать представителей НУПЧ для участия в своих встречах.

Для вынесения своих Заключительных наблюдений, договорные органы ООН по правам человека используют государственные доклады и другие документы, включая альтернативные отчеты. Впоследствии, Заключительные наблюдения публикуются и размещаются в сети Интернет. НУПЧ должны **отслеживать действия государства по исполнению Заключительных наблюдений** и использовать данные Заключительные наблюдения в своей защитной деятельности и лоббировании. Примером Заключительных наблюдений, рассматривающих свободу объединений, являются Заключительные наблюдения ССРП/С/ТКМ/СО/1, вынесенные Комитетом по правам человека ООН по результатам Периодического обзора Туркменистана в марте 2012 года. Комитет выразил свою озабоченность в связи с излишне обременительным процессом регистрации и усложненными требованиями отчетности для общественных организаций и порекомендовал Туркменистану реформировать систему регистрации, чтобы она проводилась профессионально и оперативно и соответствовала нормам ст. 22 МПГПП. Заключительные наблюдения ССРП/СО/76/ЕГЫ Комитета по правам человека ООН по Египту, вынесенные в ноябре 2002 года, отразили аналогичную проблему. Комитет по правам человека ООН рекомендовал Египту пересмотреть законодательство об НПО, тем самым позволив данным организациям выполнять свои функции без препятствий, таких, например, как необходимость получения предварительного разрешения, излишний контроль над финансированием и возможность административной ликвидации, предоставив возможность реализации на практике демократического политического плюрализма. Заключительные наблюдения являются влиятельным инструментом для НУПЧ в той или иной стране, и могут быть использованы для лоббирования тех или иных вопросов в правительстве или парламенте. Они могут быть использованы в качестве довода для пересмотра законодательства об НПО, а также в качестве основы для проведения общественных дискуссий о ситуации со свободой объединений и т. д. Причем, принципы, установленные в Заключительных наблюдениях для одной страны, могут быть использованы в качестве аргументов и в других странах.

Примером Заключительных наблюдений, вынесенных в отношении участия отдельных групп, служат Заключительные наблюдения ССРП/С/МДВ/СО/1 Комитета по правам человека ООН по результатам периодического обзора Мальдив в июле 2012 года. Комитет выразил озабоченность в отношении де-факто гендерной дискриминации, которая приводит к ограничению представительства женщин в политических и общественных делах. Комитет указал на необходимость приложить усилия для повышения участия женщин

в политических и общественных делах, включая принятие временных особых мер и проведение кампаний по повышению информированности женщин. Аналогичные рекомендации были сделаны в Заключительных наблюдениях ССР/С/ТКМ/СО/1 Комитета по правам человека по периодическому обзору Туркменистана в марте 2012 года. НУПЧ могут использовать эти рекомендации в качестве отправной точки для изучения наиболее типичных барьеров для общественного участия, например, в отношении женщин, и начать широкомасштабные дебаты с правительством, парламентом и гражданским обществом о роли женщин и их возможности участвовать в общественных делах.

Договорные органы по правам человека составляют **Замечания общего порядка** (далее – ЗОП), где предоставляются разъяснения различных прав или рассматриваются специфические вопросы. В 1996 году Комитет по правам человека ООН издал ЗОП № 25 о праве на участие в ведении государственных дел, праве голосовать и праве на равный доступ к общественным услугам. Несмотря на то, что в ЗОП уделяется внимание в основном вопросам выборов, акцент делается на таких важных задачах, как свобода выражения, собраний и объединений для предоставления возможности гражданам участвовать в политической жизни страны «в рамках общенародных дискуссий и диалога со своими представителями или путем осуществления своего права на организацию». Также особое внимание уделено обязательствам государства гарантировать, что такие положения, как инвалидность, недостаточное владение государственным языком, бедность и т. д., не являются препятствием для общественного участия. Еще одним важным документом является вышеназванная Декларация о принципах свободы самовыражения в Африке, , провозглашенная Африканской комиссией по правам человека и народов. Как правило, НУПЧ усиливают свои позиции, если их аргументация подтверждается высказываниями и утверждениями договорных документов и других документов мягкого права.

Датский институт по правам человека (далее – ДИПЧ) сыграл ключевую роль в обеспечении широкого общественного участия в процессе подготовки Дании к УПО в 2011 году. ДИПЧ способствовал в консолидации гражданского общества для сотрудничества с правительством Дании в ходе подготовки к УПО, национального доклада и последующих мероприятий. В дополнение к этому, ДИПЧ участвовал в качестве со-организатора Министерства иностранных дел Дании в ходе общественных слушаний, подготовил альтернативный доклад для УПО и осуществлял информационные мероприятия по доведению материалов (или данных) УПО. В сотрудничестве с гражданским обществом ДИПЧ предлагает правительству Дании разработать Национальный план действий по правам человека, включающую

принятые правительством рекомендации УПО, и создать Межведомственный комитет с участием НПО для координации и мониторинга выполнения рекомендаций УПО.

## 6.5. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В соответствии с Парижским принципам, должны сотрудничать с ООН и его различными агентствами, региональными институтами и другими НУПЧ. Одним из аспектов данного сотрудничества является предоставление информации об оценке деятельности государств различными комитетами ООН по правам человека и региональными институтами, а так же проведение мониторинга исполнения рекомендаций. Существуют и другие возможности для НУПЧ использовать международное сотрудничество для продвижения права на общественное участие, а именно:

1. Большая часть договорных органов ООН по правам человека могут принимать **индивидуальные жалобы**, включая Комитет по правам человека ООН, при условии, что страна ратифицировала Факультативный протокол к МПГПП. Африканская комиссия по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека также принимают индивидуальные жалобы. Следовательно, НУПЧ может оказать содействие в рассмотрении индивидуальных жалоб, оказывая, таким образом, помощь в укреплении международного права в сфере общественного участия.
2. Совет по правам человека ООН, Африканская комиссия по правам человека и народов и Межамериканская комиссия по правам человека имеют **специальные процедуры** – рабочие группы и специальных докладчиков. Ни одна из этих специальных процедур не сосредоточенно именно на вопросах общественного участия, но существуют Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциаций и Специальный докладчик ООН по продвижению и защите права на свободу мнений и их выражения. Как уже указывалось, Африканская комиссия по правам человека и народов назначила Специального докладчика по свободе выражения и доступу к информации в Африке, а ОАГ – Специального докладчика по свободе выражения. Специальные докладчики по вопросу о положении правозащитников в ООН и Африканской комиссии по правам человека и народов также занимаются вопросами общественного участия и свободы выражения. В сферу деятельности специальных докладчиков входит посещение стран-участниц, в ходе которого специальный докладчик посещает НУПЧ в данной стране. Брифинг со специальным докладчиком о

ситуации с общественным участием может стать действенным способом включить данный вопрос в повестку дня. Также НУПЧ может использовать визит специального докладчика как возможность усилить процесс общественного участия, посредством например, общественных слушаний, лекций, встреч и т. д. по данной теме с участием специального докладчика. Кроме того, НУПЧ может предлагать Специальному докладчику посетить ту или иную страну.

Несмотря на то, что специальные докладчики не имеют мандата принимать юридически обязывающие решения, как правило, они готовы к рассмотрению **индивидуальных дел**. Следовательно, если НУПЧ была получена информация о каком-либо нарушении прав человека и кто-то нуждается в поддержке для решения данного вопроса, специального докладчика могут попросить рассмотреть это дело. Это может касаться и случаев серьезных нарушений права на общественное участие.

3. Все **агентства и другие органы ООН** должны работать в рамках общего понимания ООН о подходе, основанного на правах человека, акцентируя внимание на вопросах общественного участия. Важнейшими органами ООН в работе по вопросам общественного участия являются Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека (далее – УВКПЧ) и Программа развития ООН (далее – ПРООН), которые работают в сфере демократического государственного управления и прав человека. Так, УВКПЧ недавно было завершено исследование об участии инвалидов в политической и общественной жизни. Работа с НУПЧ является одним из основных направлений деятельности УВКПЧ и ПРООН. Следовательно, НУПЧ, которые желают сфокусировать свою деятельность на проблеме общественного участия, могут работать совместно с этими организациями.
4. Несмотря на различия в структуре и возможностях, все НУПЧ работают на основе Парижских принципов и, как правило, сталкиваются в большинстве своем со схожими проблемами и вызовами. В дополнение к установке Парижских принципов о **сотрудничестве НУПЧ с такими же учреждениями**, схожие проблемы, с которыми сталкиваются НУПЧ, делают необходимым такое сотрудничество. Для укрепления такого сотрудничества организованы Международный координационный комитет НУПЧ, каждый регион имеет свою сеть, в Африке – Сеть Африканских национальных учреждений по правам человека, в Азиатско-Тихоокеанском регионе – Азиатско-Тихоокеанский форум национальных учреждений по правам

человека; в Американских государствах – Сеть национальных учреждений по продвижению и защите прав человека на Американском континенте и в Европе – Европейская группа национальных учреждений по правам человека. Следовательно, если НУПЧ решает начать какую-либо работу в сфере общественного участия, первым шагом должно стать установление связи с другими НУПЧ, особенно в сопоставимых странах, и налаживание связей с соответствующей региональной сетью НУПЧ для получения информации об опыте работы и т. д. Приглашение коллег из других НУПЧ на семинары и другие мероприятия для обмена опытом также является одной из возможностей наладить профессиональные связи с коллегами. Также НУПЧ, работающие в одной сфере, могут наладить взаимодействие посредством встреч для обмена опытом и согласования дальнейших шагов, например, для проведения совместных семинаров, трансграничных исследований и т. д. Как правило, соответствующие институты и агентства ООН всегда готовы оказать содействие для реализации таких инициатив.

## **6.6. ОБРАЗОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Согласно Парижским принципам, НУПЧ должны оказывать содействие в разработке программ по обучению и проведению исследований в области прав человека, а также принимать участие в реализации таких программ в школах, университетах и профессиональных кругах. Существуют различные виды деятельности, связанные с общественным участием, которые должны оказаться в сфере интересов НУПЧ при реализации информационной и исследовательской деятельности:

1. Мировым сообществом признано, что **образование в области прав человека** должно начинаться **в школе** и должно соответствовать возрасту, включая вопросы, связанные с общественным участием. НУПЧ должны сотрудничать с органами в сфере образования, содействуя в подготовке учебных планов и материалов, чтобы они отражали вопросы прав человека. При подготовке планов и учебных материалов очень важно не только сосредоточить внимание на праве граждан участвовать в жизни общества, но и на необходимости уважать взгляды других и их право на общественное участие, в частности, права меньшинств. Дети, имеющие возможность принимать участие в жизни общества с юного возраста, становятся в последующем активными гражданами. Следовательно, НУПЧ должны работать с органами образования, чтобы обеспечить детей правом на участие и возможностями быть услышанными в своем окружении, в

частности, в школах. Следует помнить о том, что детям дано право на свободу выражения своего мнения, включая право на доступ к информации и свободу собраний и объединений (см. ст. ст. 13, 15 КПР).

2. В некоторых странах, например в Уганде, есть опыт создания школьных **клубов по правам человека**. Это может послужить хорошей возможностью обсуждать вопросы, связанные с соблюдением прав человека в детской и подростковой среде, развивая, таким образом, культуру участия на раннем этапе взросления членов общества.
3. Права человека должны преподаваться в **вузах**, особенно на юридических факультетах, в рамках официальной части программы обучения, для этого НУПЧ следует тесно сотрудничать с юридическими факультетами. В дополнение, НУПЧ могут сотрудничать со всеми учебными заведениями среднего и профессионального образования, чтобы сформировать структуру учебных заведений, которая предоставляет студентам и ученикам возможность общественного участия. Лица, активно участвующие в серьезных дискуссиях и принятии решений во время обучения в школе и в вузах, наращивают свой потенциал, чтобы в дальнейшем стать активными гражданами.
4. Гарантированное право на общественное участие всех лиц, возможно в том случае, если **профессиональные объединения** имеют достаточные знания об этом праве и его реализации – что оно в себя включает и в чем заключается важность этого права. Все **государственные служащие**, вовлеченные в оказание услуг и формирование политики, должны иметь базовое понимание об общественном участии, чтобы уметь адекватно реагировать на желание граждан участвовать в жизни общества посредством оценки информации, диалога и т. д. Следовательно, НУПЧ должны сотрудничать с соответствующими органами государственной власти, чтобы обеспечить включение вопросов права на общественное участие в программы обучения всех государственных служащих. Такое обучение должно охватывать не только теоретические аспекты права на участие, но и поощрять государственных служащих на предоставление права на участие в своем взаимодействии с получателями общественных услуг.

Также важно, чтобы сотрудники правоохранительных органов понимали свои обязанности в отношении свободы собраний, например о том, каким образом действовать в случаях демонстраций в соответствии с принципами прав человека. Также важно, чтобы лица, принимающие законодательные нормы об НПО, четко понимали, что включает в себя свобода ассоциаций. НУПЧ

рекомендуется заниматься организацией и проведением обучения сотрудников полиции и **чиновников судебных органов**, так как зачастую именно суды становятся последним прибежищем в защите от произвола государства.

**Средства массовой информации** (далее – СМИ) являются ключевым игроком, в сфере доступа к информации. Но чтобы СМИ могли успешно играть эту роль, они должны быть хорошо осведомлены о правилах доступа к информации в том случае если власти не готовы предоставить информацию. СМИ должны также осознавать свою ключевую информационную функцию в демократическом обществе, чтобы противодействовать, например, самоцензуре, публикации ложных сведений и т. д.

5. Парижские принципы указывают на обязательное участие НУПЧ в **исследовательских программах** в области прав человека. Чтобы НУПЧ могли предпринять действенные шаги, они должны знать, существующие основные барьеры для участия, быть информированы о группах, которые не включены в процесс общественного участия и т. д. Если НУПЧ обладают необходимыми информационными ресурсами, следует провести собственное исследование данных вопросов, а также сотрудничать с университетами и другими исследовательскими институтами в этой сфере. Исследование может также быть проведено в сотрудничестве с гражданским обществом.

## **6.7. ПОВЫШЕНИЕ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ**

НУПЧ должны предпринимать шаги по повышению осведомленности населения в области прав человека и делать усилия в борьбе со всеми формами дискриминации, в особенности через предоставление необходимой информации и образовательную деятельность, а также путем использования СМИ (см. подробнее Парижские принципы). Даже если данная деятельность не связана напрямую с правом на общественное участие, она способствует тому, чтобы население участвовало в реализации своих прав. В числе предпринимаемых действий НУПЧ действий могут быть:

1. **Обширные информационные кампании**, нацеленные на все группы населения. Важно, чтобы все лица в стране знали о своем праве на общественное участие, что подразумевает это право, и о том, что можно сделать в случае его нарушения. Такие кампании могут включать множество элементов, которые должны основываться на тщательном анализе того, как максимально эффективно можно привлечь внимание населения, а именно:

- а) НУПЧ могут разрабатывать и распространять печатные материалы, (**буклеты, плакаты**), которые должны быть переведены на все соответствующие языки страны и быть доступны для лиц с нарушениями зрения и слуха;
  - б) обширная информационная кампания должна включать **медиастратегию, т. к.** во многих странах электронные медиа, такие как телевидение и радио, охватывают более широкую аудиторию, чем печатные средства;
  - в) **сценическое искусство**, драма, танцы, песни, может быть эффективным инструментом в повышении осведомленности и стимулировании дискуссий;
  - г) **работа с населением** должна являться частью обширных информационных кампаний, проводимых НУПЧ (встречи, заседания, круглых столов и др.).
2. Наряду с обширными информационными кампаниями для всего населения в целом, следует уделять внимание работе с **особыми группами**, а именно:
- а) работа с отдельными **профессиональными группами (государственные служащие, СМИ)**;
  - б) важно также, чтобы лица, принимающие решения, такие как парламентарии, местные политики, муниципальные руководители и др. осознавали важность и содержание права на общественное участие, руководствуясь в своей деятельности принципами данного права при разработке законодательных норм, принимая участие в конструктивном диалоге с гражданами, равнодушными к жизни общества;
  - в) в некоторых странах и культурах **традиционные и религиозные лидеры** имеют особое значение в обществе; важно чтобы такие лидеры понимали возможность обеспечения общественного участия для всех слоев общества включая, женщин и детей;
  - г) отдельные шаги следует предпринять для охвата **уязвимых групп населения**; не следует полагать, что группы, которые находятся вне основного потока жизни общества, будут в равной степени охвачены информационными кампаниями, нацеленными на

широкие круги населения; такие группы могут включать сообщества, проживающие в отдаленных районах, коренные народы, стигматизированные группы, малоимущие слои населения, которые, чаще всего, являются той социальной прослойкой, которая менее всего включена в процессы общественного участия; оценивая успешность шагов, предпринятых для повышения осведомленности представителей этих групп населения, следует учитывать не только число охваченных, но прежде всего уровень доступности к наиболее уязвимым группам.

3. Одним из особых способов повышения осведомленности наряду с проведением мониторинга ситуации, предоставлением возможности пострадавшим и другим участникам процесса быть услышанными и предоставлением определенных предложений по принятию мер в сфере законодательства и государственной политики, является проведение **национального расследования**. На данный момент нет четкого определения понятия «национальное расследование», но чаще всего оно характеризуется как процесс, который включает изучение и анализ поступивших жалоб и других материалов, имеющихся у НУПЧ, а также, по мере необходимости, использование дополнительных материалов статистических и полевых исследований, общественные встречи, подробный отчет с описанием и анализом ситуации и предложениями по внесению изменений в нормативные документы и политику. Национальные расследования проводятся в случаях, когда ожидаются или задокументированы нарушения широкого охвата, причем данные нарушения имеют системный характер, по сравнению с индивидуальными случаями нарушений прав. Этот процесс также возможен в случае переходного периода, т. е. когда страна стоит на стадии перехода к демократическому режиму, но законодательство и вся среда не способствуют общественному участию. В этом случае целесообразно рассмотреть возможности партнерства как на национальном уровне, так и с партнерами по развитию.

Повышение информированности является той областью, где необходимо сотрудничать с другими участниками. Это может включать как государственных участников, такие как государственные департаменты, так и неправительственных участников, такие как организации гражданского общества и профессиональные сообщества.

## 6.8. РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ

Если у НУПЧ есть мандат на получение и рассмотрение индивидуальных жалоб, нет причин не рассматривать и индивидуальные обращения относительно права на общественное участие. Жалобы, относящиеся к нарушению права на общественное участие, должны рассматриваться так же, как и другие жалобы. Для этого важно иметь штат юридически квалифицированных сотрудников по данному вопросу.

Как было указано выше, ключевыми компонентами права на общественное участие являются свобода выражения, собраний и объединений, а также и право доступа к информации.

НУПЧ могут служить эффективным средством для восстановления справедливости в индивидуальных случаях, если население **осведомлено о возможности предоставить обращения** в НУПЧ. Для этого, в ходе кампаний по вопросам общественного участия, НУПЧ должны информировать население о том, что институт готов принять к рассмотрению индивидуальные жалобы, связанные с проблемами общественного участия.

Ряд НУПЧ обладают мандатом **подавать в суд**, если их решения не соблюдаются. НУПЧ должны быть готовы реализовать эту возможность в решении проблем, касающихся соблюдения права на общественное участие. НУПЧ должны рассматривать возможность общественного участия в судебных процессах при рассмотрении дел, касающихся нарушения этого права в качестве независимого эксперта, чтобы гарантировать, что соответствующие нормы прав человека приняты судом во внимание. При принятии решения о том, какие дела должны быть вынесены на рассмотрение судом, НУПЧ необходимо учитывать заинтересованность общества в данном вопросе, а также – станет ли это возможностью введения новых законодательных норм, которые беспрепятственно реализовать право на общественное участие. Такие стратегические судебные процессы могут быть проведены в сотрудничестве с гражданским обществом, если только это не вызовет предвзятого отношения к независимости НУПЧ.

### 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возможность участвовать в общественных делах – право человека, а широкое общественное участие является необходимостью для развития, основанного на истинных ценностях прав человека. Активное общественное участие возможно при создании благоприятной среды и наличия активного гражданского общества. НУПЧ, в рамках своих полномочий, основанных на Парижских принципах, могут предпринимать различные шаги, создавать благоприятную среду для поощрения общественного участия и активной поддержки гражданского общества.

НУПЧ должны быть готовы сотрудничать с государственными структурами, гражданским обществом и международными партнерами, включая другие НУПЧ, ООН и ее различные институты, агентства и структуры по правам человека, действенные региональные структуры, такие как Африканская комиссия по правам человека и народов и Межамериканская комиссия по правам человека.

Как было указано в главе 5, НУПЧ должны способствовать реализации права граждан на общественное участие. Это подразумевает повсеместное вовлечение гражданского общества и рядовых граждан в свою работу путем участия приглашения их для работы в своих комитетах и рабочих группах, а также путем консультаций для гармонизации законодательных норм, а НУПЧ должны быть доступны для граждан, не только в городах, но и в регионах.

ДАТСКИЙ  
ИНСТИТУТ ПО  
ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА