Организация Объединенных Наций A/HRC/23/36

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 March 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека
Двадцать третья сессия
Пункт 3 повестки дня
Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Магдалены Сепульведы Кармоны

Резюме

Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека посвящен праву на участие лиц, живущих в условиях нищеты. Право на участие само по себе является одним из основных прав человека, предпосылкой или катализатором реализации и осуществления других прав человека и имеет фундаментальное значение для укрепления потенциала лиц, живущих в условиях нищеты, в деле борьбы с неравенством и дисбалансом возможностей в обществе. В докладе описаны правозащитный подход к участию и основанная на правах человека нормативная база для конструктивного и эффективного вовлечения лиц, живущих в условиях нищеты, в процессы разработки, осуществления и оценки политики и программ с учетом стоящих перед ними трудностей.

GE.13-11796 (R) 230413 240413

Просьба отправить на вторичную переработку

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Работа, проведенная мандатарием	1–5	3
II.	Введение	6–11	3
III.	Участие, возможности и нищета	12–24	5
IV.	Нормативная основа	25–34	8
V.	Правозащитный подход к участию	35–79	12
	A. Уважение достоинства, автономии и волеизъявления	37–39	12
	B. Недискриминация и равенство	40–59	13
	C. Прозрачность и доступ к информации	60–64	17
	D. Подотчетность	65–70	18
	E. Расширение прав и возможностей	71–79	20
VI.	Рекомендации государствам: оперативные рамки для обеспечения полноценного участия лиц, живущих в нищете	80–86	22

I. Работа, проведенная мандатарием

1. Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека Магдаленой Сепульведой Кармоной в соответствии с резолюцией 17/13 Совета по правам человека.

2. В период со времени представления предыдущего ежегодного доклада (A/HRC/20/25) Специальный докладчик представила доклад Генеральной Ассамблее (A/67/278), в котором проанализировала факторы, препятствующие доступу к правосудию лиц, живущих в нищете.

3. На двадцать первой сессии Совета по правам человека в соответствии с резолюцией 15/19 Специальный докладчик представила окончательный проект руководящих принципов по вопросу о крайней бедности и правах человека (A/HRC/21/39), одобренный на основе консенсуса 27 сентября 2012 года в резолюции 21/11. В декабре 2012 года в принимаемой на основе двухгодичного цикла резолюции о правах человека и крайней нищете (A/RES/67/164) Генеральная Ассамблея с удовлетворением приняла к сведению руководящие принципы. За прошедшее после этого время Специальный докладчик встретилась с членами Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (ноябрь 2012 года) и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (февраль 2013 года) и призвала членов комитетов ссылаться на руководящие принципы в будущих дискуссиях с государствами-участниками.

4. В течение нынешнего отчетного периода Специальный докладчик посетила также Намибию (октябрь 2012 года) и Монголию (декабрь 2012 года). Она пользуется этой возможностью, чтобы поблагодарить правительства обоих государств за активную поддержку, оказанную ей во время этих миссий.

5. Кроме того, в течение отчетного периода Специальный докладчик приняла участие в многочисленных мероприятиях и провела рабочие встречи с правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, Всемирным банком, донорскими учреждениями, научными учреждениями, неправительственными организациями (НПО) и представителями лиц, живущих в нищете. С информацией об этих встречах можно ознакомиться на веб-сайте мандатария[1].

II. Введение

6. Вопрос об участии занимает ключевое место в мандате Специального докладчика: в своих резолюциях 8/11 и 17/13 Совет по правам человека просил ее, в частности, вынести рекомендации относительно того, как лица, живущие в крайней нищете, могут участвовать в разработке касающихся их мер. Специальный докладчик подчеркивала важное значение участия во всех своих докладах, в том числе в концептуальных рамках, очерченных в начале действия ее мандата (A/63/274).

7. В ответ на просьбу Совета по правам человека в настоящем докладе рассматриваются основные принципы и стандарты в области прав человека, определяющие содержание права на участие применительно к беднейшим и наиболее маргинальным представителям общества. После изучения этих норм и

[1] http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx.

стандартов в докладе представлены основанные на правах человека рамки для обеспечения конструктивного и расширяющего возможности участия и описаны необходимые меры и содействующие факторы для поддержки и обеспечения возможности участия лиц, живущих в нищете.

8. Хотя участие лиц, живущих в нищете, является темой, часто освещаемой в литературе, посвященной развитию и гуманитарной помощи, этот вопрос редко рассматривается через призму прав человека. В связи с этим Специальный докладчик приветствует решение Совета по правам человека вынести обсуждение этой темы на правозащитные форумы.

9. В рамках подготовки настоящего доклада Специальный докладчик направила государствам и другим заинтересованным сторонам анкету с просьбой представить информацию о национальных механизмах, основанных на участии. С полученными ответами можно ознакомиться на веб-сайте мандатария[2]. Специальный докладчик изучила многие исследования по вопросу об участии, а также созвала совещание экспертов, которое было организовано Управлением Верховного комиссара по правам человека 28 и 29 января 2013 года. Специальный докладчик участвовала также в рабочем совещании, организованном Международным движением за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир" 24−26 января 2013 года в Пьерле (Франция), объединившем активистов, живущих в нищете, общинных работников, представителей научных кругов, НПО и учреждений Организации Объединенных Наций в целях подготовки рекомендаций в отношении участия на завершающем этапе оценки достижения Целей развития тысячелетия (за два с половиной года до контрольного срока) лицами, живущими в нищете, в 11 странах.

10. Специальный докладчик хотела бы выразить свою признательность всем государствам и организациям гражданского общества, представившим информацию, а также экспертам, НПО и учреждениям Организации Объединенных Наций, которые поддерживали этот процесс и оказывали содействие в подготовке настоящего доклада. Специальный докладчик выражает особую благодарность Международному движению за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир" за оказанную поддержку и консультативную помощь.

11. Основное внимание в настоящем докладе уделено роли государств в обеспечении участия, поскольку государства несут главную ответственность за защиту прав человека. Вместе с тем другие субъекты также играют важную роль в облегчении и организации участия; таким образом, представленные здесь правозащитные рамки касаются не только процессов, регулируемых государствами. В заключительном разделе даются рекомендации государствам в отношении конкретных мер, которые они могут принять в целях уважения, защиты и осуществления права на участие.

[2] Ответы на анкету были получены от следующих государств: Армении, Болгарии, Боснии и Герцеговины (район Брчко), Буркина-Фасо, Гватемалы, Греции, Ирака, Казахстана, Катара, Кувейта, Литвы, Мексики, Монголии, Никарагуа, Румынии, Сенегала, Сербии, Словении, Туниса, Франции, Эстонии и Японии. Организации гражданского общества также отвечали на аналогичную анкету. Все ответы размещены по адресу: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/ResponsesGovernmentsLivingInPoverty.aspx.

III. Участие, возможности и нищета

12. Универсальной и основной характеристикой нищеты является ограниченность возможностей. Нищета – это не просто нехватка дохода; ее можно лучше охарактеризовать как порочный круг таких взаимоусиливающих факторов, как отсутствие прав и возможностей, стигматизация, дискриминация, изоляция и материальные лишения. Отсутствие возможностей проявляется во многих формах, но по сути – это неспособность принимать участие или оказывать влияние на процесс принятия исключительно важных для жизни решений, в то время как они принимаются более влиятельными субъектами, которые не понимают положения людей, живущих в нищете, и часто безразличны к их судьбе.

13. Осуществлению права лиц, живущих в нищете, на полноценное участие в жизни общества и процессе принятия решений препятствует целый комплекс факторов: экономических, социальных, структурных, юридических и системных[3]. Все эти препятствия связаны с отсутствием у них достаточных финансовых, социальных и политических возможностей. Дискриминация и стигматизация, дефицит возможностей, нехватка дохода, недоверие и страх перед органами власти ограничивают возможности и лишают лиц, живущих в нищете, стимула к участию в решении их проблем. Бедственное положение и отсутствие возможностей делают также лиц, живущих в нищете, особенно уязвимыми перед коррупцией, системой кумовства и покровительства. В самых экстремальных случаях малоимущие и обездоленные лица могут сталкиваться с репрессиями (со стороны государства или таких негосударственных субъектов, как коррумпированные общинные руководители коммерческих предприятий) за публичные выступления в виде насилия или угроз в отношении них самих, их семей, имущества или средств к существованию. Часто экономическая зависимость лиц, живущих в нищете, от более влиятельных лиц или групп лиц может также служить препятствием к их участию в общественной жизни и высказыванию своих мнений даже при отсутствии конкретных угроз из-за страха лишиться средств к существованию. Эта проблема особенно характерна для иерархических или кастовых обществ.

14. Обездоленность и отсутствие возможностей порождают замкнутый порочный круг: чем выше уровень неравенства – тем меньше степень участия; чем меньше степень участия – тем выше уровень неравенства[4]. В условиях отсутствия активных мер по созданию условий для участия лиц, живущих в нищете, в общественной жизни они не имеют возможности участвовать в процессе принятия решений, а их потребности и интересы не принимаются во внимание при разработке и осуществлении политики. Это усиливает их социальную изолированность и часто способствует укоренению привилегий элиты, которая может оказывать непосредственное влияние на формирование политики, или групп лиц, например среднего класса, которые имеют значительный вес в средствах массовой информации и других публичных пространствах. В связи с этим невозможность участия в процессе принятия решений, а также в общественной, социальной и культурной жизни признается международным сообществом в качестве определяющего элемента и одной из причин нищеты, а не только как ее следствие[5].

[3] Многие из этих факторов аналогичны препятствиям, с которыми они сталкиваются в деле доступа к другим правам; см. A/67/278 (2012 год).

[4] Council of Europe, *Living in Dignity in the XXIst Century, Poverty and Inequality in Societies of Human Rights: the Paradox of Democracies*, 2013, p. 125.

[5] Программа действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (1995 год), A/CONF.166/9, глава II, пункт 19.

15. Можно сказать, что основная цель прав человека заключается в распределении влияния в обществе таким образом, чтобы не допускать угнетение, зависимость и маргинализацию отдельных групп населения и лиц и стимулировать волеизъявление, автономию и уважение достоинства, присущего каждому человеку. В теории и на практике в области прав человека большое внимание уделяется предотвращению навязывания воли и интересов влиятельных субъектов в ущерб другим лицам путем принуждения, силы и манипуляций. Таким образом, динамика влияния сама по себе неприемлема для основанных на правах человека процессов широкого участия. Напротив, в рамках таких процессов основной упор делается на необходимости устранения неравенства возможностей, прямого признания и искоренения неравноправия, включая структурные и системные диспропорции в возможностях в социальной и экономической жизни. Чтобы достичь этой цели, необходимо понимать значение наличия возможностей в конкретном контексте, диагностировать перекосы в соотношении сил и понимать, каким образом властные полномочия могут использоваться внутри общин и между общинами для ограничения возможностей малоимущих групп и их социальной изоляции.

16. Посредством конструктивного и реального участия люди могут обеспечивать свои волеизъявление, автономию и самоопределение. Кроме того, участие ограничивает способность элиты навязывать свою волю лицам и группам лиц, которые могут не иметь средств для защиты своих интересов. Участие, понимаемое как право, представляет собой инструмент противодействия тем формам доминирования, которые ограничивают волеизъявление и самоопределение людей. Оно дает лицам, живущим в нищете, возможность влиять на решения, касающиеся их жизни, за счет трансформации властных структур в обществе и создания условий для более эффективного и широкого осуществления прав человека.

17. Основанное на правах участие особенно необходимо для обеспечения того, чтобы беднейшие и наиболее ущемленные слои населения могли быть услышаны, поскольку в его основе лежат такие принципы, как уважение достоинства, отсутствие дискриминации и равенство. Следовательно, в отличие от некоторых якобы основанных на участии процессов, которые носят формальный и символический характер или осуществляются с целью придания предопределенной политике видимости законности, участие, основанное на правах, имеет своей целью не выполнение формальных или процедурных требований, а реализацию преобразований. Оно создает стимулы и требует активного, свободного, осознанного и конструктивного участия лиц, живущих в нищете, на всех этапах разработки, осуществления и оценки политики, затрагивающей их интересы, на основе всестороннего анализа их прав, способностей и уязвимости, соотношения сил, гендерных отношений и ролей различных субъектов и учреждений[6].

18. Участие связывают с рядом таких позитивных последствий для развития, сотрудничества, гуманитарной помощи и программ сокращения масштабов нищеты, как более объективная оценка потребностей и возможностей, более эффективное осуществление и обеспечение устойчивости. Вместе с тем степень положительного воздействия, которое участие может оказывать на сокращение масштабов нищеты, неоднозначна и зависит от вида участия и той области, в которой оно обеспечивается. Тем не менее, как показывает опыт, во многих случаях основанные на участии процессы дают позитивные результаты в деле борьбы с нищетой и социальной изоляцией, в частности в вопросах организации и наращивания потенциала, укрепления социальной сплоченности и демо-

[6] ActionAid, *People's Action in Practice: ActionAid's Human Rights Based Approach 2.0*, 2012.

кратического управления и улучшения результатов развития (в частности, повышение качества услуг)[7]. Участие в таких процессах, как формирование бюджета или мониторинг оказания услуг, в отдельных случаях приносит реальную пользу лицам, живущим в нищете. Вместе с тем участие само по себе не является единственно верным решением проблемы нищеты и для достижения этой цели должно реализовываться параллельно с другими мерами, направленными, в частности, на улучшение системы государственных услуг, образования и механизмов подотчетности[8].

19. Кроме того, поскольку участие является не просто средством достижения цели (сокращение масштабов нищеты), но и одним из основных прав человека и имеет ценность само по себе, наиболее важные его результаты, такие как осуществление самоопределения, осознание прав, обеспечение уверенности и расширение возможностей, наращивание потенциала и социального капитала, могут быть неосязаемыми или не поддающимися количественной оценке. В настоящем докладе наряду с признанием того, что участие может приносить значительную пользу, внимание заостряется на участии как на основополагающем праве, цель которого заключается в расширении возможностей лиц, живущих в нищете, и определении действий и мер, которые необходимо предпринять государствам для обеспечения уважения, защиты и поощрения этого права для лиц, живущих в нищете.

20. В настоящем докладе подчеркивается истинная ценность участия как основного права, которым наделен каждый человек в силу принадлежности к человеческому роду. Право участвовать в процессах принятия жизненно важных решений и оказывать на них влияние неразрывно связано с фундаментальным пониманием человеческой сущности и назначения прав: уважение человеческого достоинства и осуществление волеизъявления, автономии и самоопределения. Право на участие предполагает ряд конкретных обязательств, которые государства добровольно берут на себя, присоединяясь к юридически обязывающим договорам о правах человека[9].

21. Участие, основанное на правах, дает лицам, живущим в нищете, возможность активно распоряжаться собственной судьбой; следовательно, оно имеет фундаментальное значение для защиты человеческого достоинства. Опыт лиц, живущих в нищете, подтверждает, что полноценное и реальное участие в социальной жизни может иметь важные последствия, к которым, в частности, относятся воспитание самоуважения и завоевание уважения со стороны других лиц; формирования чувства принадлежности; общение с другими людьми, с которыми можно поделиться собственным опытом и которые выслушают и поддержат; возвращение уверенности в своих силах, формирование планов на будущее и признание в качестве человеческой личности[10].

22. Право на участие тесно связано с расширением прав и возможностей, которое, в свою очередь, является ключевой целью и принципом прав человека. Реальное участие способствует укреплению потенциала и осведомленности о правах. Благодаря участию, лица, живущие в нищете, могут почувствовать себя полноценными членами общества, автономными субъектами, не зависящими от

[7] J. Gaventa and G. Barrett, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, Institute of Development Studies Working Paper No. 347, 2010.

[8] G. Mansuri and V. Rao , *Localizing Development: Does Participation Work?*, World Bank, 2012, p. 8.

[9] См. раздел IV ниже.

[10] Основано на опыте лиц, живущих в нищете, которым они поделились на совещании Международного движения за оказание помощи бедствующим группам населения "Четвертый мир" в Пьерле (Франция), январь 2013 года.

решений, принимаемых другими лицами, которые смотрят на них как на объекты оказания помощи или простые статистические величины. Как отметил один перуанский активист, "для нас участие означает выход из изоляции, нарушение молчания и преодоление страха… Раньше я жил в страхе, но теперь я сильный, а не униженный"[11]. Кроме того, участие дает лицам, живущим в нищете, возможность выступать против несправедливости, дискриминации и стигматизации и бороться с ними. Оно придает им уверенности во взаимоотношениях с должностными лицами государства и бюрократией. Действительно, осуществление права на участие может стать трамплином на пути к отстаиванию всех других прав.

23. В конечном итоге осуществление права на участие может пойти на пользу обществу в целом, формируя атмосферу доверия и солидарности, укрепляя социальную сплоченность и способствуя построению более инклюзивных и плюралистических обществ, а также вынося новые вопросы и мнения на публичное обсуждение.

24. Несомненно, инициирование и поддержание полноценных и эффективных процессов широкого участия требует времени, терпения, ресурсов и планирования. Вместе с тем это не просто один из вариантов политики, который лица, ответственные за ее разработку, могут решить не реализовывать. Государства (все ветви власти на местном, национальном и международном уровнях) несут юридическую обязанность обеспечивать инклюзивные, полноценные и свободные от дискриминации процессы и механизмы участия и осуществлять конструктивную деятельность, направленную на достижение конкретных результатов. При наличии политической воли все государства могут повысить эффективность осуществления этого права. Как показывает практика некоторых государств, учреждений Организации Объединенных Наций и организаций гражданского общества, государства могут создавать и поддерживать механизмы участия, которые способствуют расширению прав и возможностей ущемленных представителей общества и совершенствованию политики. Опыт показывает, что выгоды и возможности перевешивают риски и вызовы.

IV. Нормативная основа

25. Международные нормативные акты о правах человека подтверждают право на участие в государственных делах и право лиц, затрагиваемых важными решениями, принимать участие в процессах их принятия. Право на участие закреплено во многих международных договорах о правах человека, включая Всеобщую декларацию прав человека (статьи 21 и 27), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статьи 13.1 и 15.1), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 7, 8, 13 c) и 14.2), Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 e) vi)), Конвенцию о правах ребенка (статьи 12 и 31), Конвенцию о правах инвалидов (статьи 3 c), 4.3, 9, 29 и 30), Международную конвенцию о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статьи 41 и 42.2), Декларацию Организации Объединенных Наций о праве на развитие (статьи 1.1, 2 и 8.2) и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (статьи 5, 18, 19 и 41).

[11] International Movement ATD Fourth World, *Extreme Poverty is Violence: Breaking the Silence, Searching for Peace*, 2012, p. 60.

26. Эти нормы дополнительно развиваются органами, осуществляющими наблюдение за осуществлением прав человека, подчеркивающими, что участие следует понимать в широком смысле и что оно требует принятия конкретных политических, юридических и институциональных мер. Участие в выборах − лишь одно из конкретных проявлений права на участие (A/HRC/18/42, пункт 5); хотя свободные и справедливые выборы являются необходимым компонентом, их недостаточно для обеспечения того, чтобы лица, живущие в нищете, осуществляли свое право на участие в процессе принятия ключевых решений, затрагивающих их жизнь (E/C.12/2001/10, пункт 12). По мнению Комитета по правам человека, право на участие в ведении государственных дел охватывает "все аспекты государственного управления, включая разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях" (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, пункт 5). Право на участие предполагает необходимость наличия основанных на законе механизмов участия, обеспечивающих "доступ к соответствующей информации, надлежащую поддержку, информирование…, а также процедуры подачи жалоб, средства правовой защиты или возмещение" (CRC/C/GC/12, пункт 48). Участие должно рассматриваться не как одномоментный акт, а как длительный активный диалог по вопросам разработки политики, программ и мер во всех соответствующих контекстах (там же, пункт 13). Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечал, что участие в процессах принятия решений должно быть неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии, касающихся прав на здоровье и воду (E/C.12/2000/4, пункт 54, и E/C.12/2002/11, пункт 48). Это право не ограничивается участием в деятельности формальных политических институтов, а распространяется также на гражданскую, культурную и социальную сферы жизни (A/HRC/18/42, приложение, пункт 5); например, право на участие в культурной жизни также является неотъемлемым компонентом права на участие, и государства должны принимать конкретные меры по обеспечению этого права (E/C.12/GC/21, пункт 39).

27. Все права человека, включая и право на участие, взаимозависимы и неделимы. Таким образом, обеспечение эффективного и полноценного участия лиц, живущих в нищете, требует уважения, защиты и осуществления государством широкого спектра взаимозависимых прав, особенно свободы выражений (статья 19 Всеобщей декларации прав человека; статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах), свободы собраний (статья 20 Всеобщей декларации прав человека; статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах), свободы ассоциации (статья 20 Всеобщей декларации прав человека; статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах; статья 7 c) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статья 15 Конвенции о правах ребенка), права запрашивать, получать и передавать информацию (статья 19 Всеобщей декларации прав человека; статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах) и права на образование, включая право на образование в области прав человека (статья 13.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статья 26.2 Всеобщей декларации прав человека; статья 29.1 Конвенции о правах ребенка; статья 24 c) Конвенции о правах инвалидов). Все эти права необходимы для осуществления права на участие: для эффективного участия все члены общества должны иметь возможность организовывать собрания, выражать свою точку зрения без запугивания и цензуры, знать соответствующие факты и аргументы, быть осведомленными о своих правах и иметь необходимые навыки и возможности. Для обеспечения подотчетности и доступа к средствам правовой защиты и компенсации в случаях нарушения прав государства-участники должны также гарантировать всем членам общества реальный

доступ к правосудию, включая право на справедливое судебное разбирательство (статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека; статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах) и право на эффективные средства правовой защиты (статья 3 Международного пакта о гражданских и политических правах) (A/67/578).

28. Что касается права на информацию, то государствам следует прилагать все необходимые усилия к тому, чтобы обеспечить простой, своевременный, реальный и практический доступ к информации, которая может представлять общественный интерес, в том числе путем инициативного обеспечения доступности такой информации и внедрения необходимых процедур, содействующих оперативному, реальному, практическому и простому доступу к информации. Плата, устанавливаемая за такие услуги, не должна существенно ограничивать доступ к информации, и должна существовать система обжалования случаев отказа в предоставлении информации (CCPR/C/CG/34).

29. Образование само по себе является одним из основных прав человека и средством, при помощи которого маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин (E/C.12/1999/10, пункт 1). Право на образование, как оно закреплено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, непосредственно предусматривает, что образование "должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества"; следовательно, образовательные программы должны служить средством передачи необходимых знаний, позволяющих каждому человеку в полной мере и на равноправной основе участвовать в жизни своей местной и общенациональной общины (E/C.12/GC/21, пункт 27).

30. Таким образом, государства несут позитивные обязательства, предусмотренные международным правом прав человека, по созданию конкретных механизмов на всех соответствующих уровнях для обеспечения всем соответствующим лицам фактической возможности принимать участие в ведении государственных дел и принятии решений, которые могут их затрагивать (A/63/274, пункт 22). Это имеет особенно важное значение для лиц, живущих в условиях крайней нищеты, поскольку у них может не быть необходимого потенциала, знаний или образования для того, чтобы эффективно участвовать в ведении государственных дел.

Другие источники международного права

31. Помимо договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека, существует ряд других нормативно-правовых актов, касающихся вопроса участия. Не затрагивая непосредственно вопроса об участии лиц, живущих в нищете, эти другие нормативные акты могут быть полезными в определении правового содержания права на участие. Например, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) регламентирует процессуальные права государств-участников в отношении принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Она увязывает экологические права с правами человека, и в частности с правом на участие[12], и основана на трех основополагающих элементах − доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к

[12] S. Stec and S. Casey-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, p. 1.

правосудию по вопросам окружающей среды. Конвенция устанавливает минимальные требования для участия общества в процессах принятия решений по различным категориям вопросов окружающей среды. Требования для участия общественности включают в себя: a) своевременное и эффективное уведомление заинтересованных представителей общественности; b) разумные временные рамки для участия, включая заблаговременное создание условий для участия; c) право заинтересованных представителей общественности бесплатно изучать информацию, касающуюся процесса принятия решений; d) обязанность принимающего решения органа учитывать результаты участия общественности; и e) оперативное информирование общественности о принятом решении с опубликованием текста решения, причин и соображений, на которых оно основано[13].

32. Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, Международной организации труда (1989 год) (Конвенция № 169 МОТ) касается участия коренных народов в процессах принятия решений и является единственной международной конвенцией, предусматривающей обязанность государств проводить очные консультации с общинами[14]. Она устанавливает, что консультации с коренными народами должны проводиться с использованием соответствующих процедур, добросовестно и через представительные институты этих народов; затрагиваемые народы должны иметь возможность свободно участвовать на всех уровнях в разработке, осуществлении и оценке мер и программ, которые касаются их непосредственно. В Конвенции № 169 МОТ уточняются также конкретные обстоятельства, при которых проведение консультаций с коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, носит обязательный характер. В частности, переселение/перемещение общины возможно только при условии ее "свободного и осознанного согласия".

33. Требованиям Конвенции будут соответствовать только те консультации, которые проводятся с учреждениями или организациями коренных народов и племен, действительно представляющими указанные народы. Следует отметить, что в рамках применения Конвенции в нескольких постановлениях национальных и региональных судебных органов был сделан вывод о том, что неучастие групп коренных народов в консультациях или процессах принятия решений нарушает их права, и в судебном порядке назначался широкий диапазон различных мер: от признания утвержденных государственных проектов недействительными, особенно в горнодобывающем, лесном и энергетическом секторах, до присуждения компенсации пострадавшей стороне[15].

34. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, хоть и не носит юридически обязывающего характера, дополнительно развивает важную концепцию свободного, предварительного и осознанного согласия в вопросах, имеющих фундаментальное значение для прав, выживания и достоинства коренных народов[16], на основании их права на самоопределение. "Свободное" означает без принуждения, запугивания или манипуляций; "предварительное" предполагает его получение до осуществления деятельности или принятия решения при условии предоставления достаточного времени корен-

[13] J. Foti *et al.*, *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*, World Resources Institute, 2008, p. 19.

[14] J. Foti and L. de Silva, *A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, World Resources Institute, 2010, p. 4.

[15] See, e.g., ILO, *Application of Convention No.169 by Domestic and International Courts in Latin America – a Casebook*, 2009.

[16] См., например, статьи 10, 11, 19, 28, 29 и 32.

ным народам для реализации их собственных процессов принятия решений; "осознанное" подразумевает необходимость предоставления объективной, точной и полной информации о запланированной деятельности таким образом и в такой форме, чтобы она была понятна коренным народам (A/HRC/18/42, приложение, пункт 25).

V. Правозащитный подход к участию

35. Хотя действующие нормативные акты не регламентируют непосредственным образом вопрос о том, как обеспечивать и поддерживать участие лиц, живущих в нищете, системное и телеологическое толкование[17] нескольких норм, стандартов и принципов в области прав человека может служить ориентиром в этом отношении. В настоящем разделе будет рассмотрено несколько основных принципов в области прав человека в целях определения того, как следует понимать и осуществлять право на участие лиц, живущих в нищете, с правозащитной точки зрения. В следующем разделе представлены конкретные рекомендации государствам в отношении практического применения этих принципов.

36. Все процессы широкого участия, включая разработку, формулирование, осуществление, последующие меры и оценку, должны основываться на следующих принципах в области прав человека. Каждый принцип сопровождается руководящими положениями в отношении конкретных мер, которые потребуются в рамках этого принципа для обеспечения того, чтобы процесс, основанный на участии, соответствовал стандартам в области прав человека, охватывал лиц, живущих в нищете, и был открыт для них. Перечень руководящих положений не носит исчерпывающего характера[18], и не каждое из них может быть применено ко всем обстоятельствам.

A. Уважение достоинства, автономии и волеизъявления

37. Человеческое достоинство является основой всех прав человека и неразрывно связано с принципами равенства и недискриминации. Участие, основанное на правах человека, может содействовать защите достоинства и автономии лиц, живущих в нищете, посредством признания их в качестве активных субъектов, обладающих правами и обязанностями, и создания условий для волеизъявления в процессе принятия решений, оказывающих непосредственное воздействие на их жизнь.

38. Уважение человеческого достоинства лиц, живущих в нищете, должно служить основой всех процессов и стратегий участия, и при этом необходимо ценить знания, опыт и вклад каждого человека. Прежде всего участие должно основываться на признании каждого человека в качестве полноценного партнера, обладающего уникальными, ценными и полезными знаниями. В процессах, основанных на широком участии, следует исходить из того, что лица, живущие

[17] Статья 31 Венской конвенции о праве международных договоров.

[18] В связи с характером настоящего документа и установленными ограничениями данный раздел касается осуществления права на участие лицами, живущими в условиях нищеты, в целом. Дополнительные меры потребуются для обеспечения участия отдельных групп населения или лиц, таких как дети, лица пожилого возраста, инвалиды и коренные народы. В настоящем докладе не описываются такие конкретные меры.

в нищете, обладают собственными взглядами и мировосприятием, которые необходимо учитывать и которые могут не соответствовать официальным представлениям, методам или взглядам[19].

39. Для обеспечения полного уважения достоинства и автономии лиц, живущих в нищете, их участие должно быть значимым и они должны иметь возможность влиять на окончательный результат процессов. Они должны участвовать во всех стадиях соответствующих процессов принятия решений и иметь реальную возможность определять приоритеты или высказывать критические мнения по поводу повестки дня.

B. Недискриминация и равенство

40. Все люди должны иметь возможность осуществлять и реализовывать свои права человека на основе равенства без какой-либо дискриминации. Принцип равенства и недискриминации подразумевает, что каждому человеку должны быть предоставлены равные и реальные возможности доводить свои мнения до других членов общества и участвовать в процессах принятия решений. Особые усилия следует прилагать к обеспечению того, чтобы отдельные группы населения, подвергающиеся структурной дискриминации, включая, в частности, женщин, представителей этнических меньшинств и инвалидов, имели равные с другими лицами возможности для выражения своей точки зрения, в том числе посредством ассигнования средств на эти цели, создания механизмов и разработки стратегий.

41. Недискриминация и равенство являются ключевыми элементами международных нормативных актов о правах человека[20]. Эти принципы должны соблюдаться на всех этапах процесса участия, от выбора участников до оценки.

42. Лица, живущие в нищете, подвергаются дискриминации по признаку самой нищеты (E/C.12/GC/20, пункты 34−35), а также часто в связи с принадлежностью к другим неблагополучным группам населения, включая, в частности, коренные народы, инвалидов, этнические меньшинства и лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом. Особое внимание необходимо уделять обеспечению равноправия мужчин и женщин[21]. Таким образом, при разработке, осуществлении и мониторинге процессов, основанных на широком участии, государства должны учитывать различный опыт мужчин и женщин и соотношение гендерных сил в обществе. Они должны признавать множественные формы дискриминации, которым подвергаются женщины, и уделять внимание конкретным потребностям женщин на протяжении различных этапов их жизненного цикла (детство, юность, зрелый возраст и старость). Процессы, основанные на широком уча-

[19] P. Beresford and M. Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research: Overcoming Barriers and Creating Opportunities*, Joseph Rowntree Foundation, 2005, p. 34.

[20] См., например, статью 2 Всеобщей декларации прав человека; статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 2.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статью 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статью 2 Конвенции о правах ребенка и статью 5 Конвенции о правах инвалидов.

[21] См., например, статью 3 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статью 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

стии, должны организовываться с учетом ответственности поставщиков услуг без усиления сложившихся форм дискриминации и негативных стереотипов.

43. Даже в случае наличия механизмов обеспечения участия лица, живущие в нищете, испытывают большие трудности в деле доступа к ним или оказания с их помощью воздействия на процесс принятия решений[22], к которым относятся отсутствие информации, низкий уровень образования и неграмотность. На уровне логистики процессы, основанные на широком участии, зачастую требуют времени и ресурсов, которых у лиц, живущих в нищете, попросту нет; например, им нужно оплатить проезд до места проведения мероприятия, организовать уход за ребенком в их отсутствие или взять неоплачиваемый отпуск на работе, пожертвовав почасовой оплатой труда. Многие лица, живущие в нищете, находятся в удаленных сельских районах и не говорят на официальном языке; следовательно, они могут сталкиваться с трудностями в деле доступа к информации о процессах, основанных на широком участии, или проезда к месту проведения мероприятий.

44. Принцип равенства и недискриминации требует принятия позитивных мер для обеспечения всем лицам равных возможностей для участия. Это означает, что необходимо определить факторы, препятствующие участию уязвимых и малообеспеченных групп населения, и принять эффективные меры по их устранению, с тем чтобы обеспечить равноправие. Правозащитный подход предполагает концентрацию внимания на дисбалансе возможностей на уровне общин, а не на устранении физических, экономических, юридических, культурных и политических факторов, затрудняющих осуществление права на участие маргинализованными группами. Процессы, основанные на участии, должны не только исключать укоренение дисбаланса возможностей в общинах, но и, прежде всего, расширять возможности участия самых маргинальных и обездоленных членов общества.

45. Недостаточно просто увеличить количество живущих в условиях нищеты лиц, участвующих в процессах принятия решений. Реализация права на участие лицами, живущими в нищете, требует выведения на передний план их реального участия в процессах с самого начала, включая этап определения приоритетов, и учета ряда политических рисков (например, протекции и манипуляции).

46. До осуществления процессов, основанных на участии, государства или другие организаторы должны позаботиться о наличии ресурсов, механизмов и стратегий, необходимых для создания благоприятных условий участия лиц, живущих в нищете, в частности находящихся в наиболее уязвимом и неблагоприятном положении. Для предупреждения дискриминации необходимо обеспечить прохождение государственными должностными лицами необходимой подготовки и обучения по вопросам недопущения стигматизации и стереотипов.

47. Для каждой общины или группы населения характерна своя собственная динамика влияния; следовательно, даже механизмам участия, конкретно предназначенным для лиц, живущих в нищете, угрожает так называемый захват контроля элитой в лице более влиятельных членов общины. Процессы, активно не охватывающие новые и маргинальные группы, будут сохранять статус-кво и подрывать принцип равенства. Следовательно, для предотвращения захвата контроля за процессами участия доминирующими группами должностные лица должны обладать необходимыми навыками, связанными с распознанием и пониманием того, каким образом влияние может использоваться для контролиро-

[22] См. Mansuri and Rao, *Localizing Development*, p. 5.

вания и исключения ущемленных групп населения. Они должны диагностировать и уравновешивать соотношение сил и следить за тем, чтобы собственными действиями не воспроизводить и не узаконивать такую динамику влияния.

48. Необходимо разработать надлежащие механизмы координации участия; эти механизмы сами по себе также должны быть основаны на широком участии. Что касается вовлечения в процессы и определения участников, то соответствующие программы должны быть направлены на обеспечение участия всех заинтересованных сторон, которые могут считать, что их касаются эта политика, решение или программа, или которых они действительно могут затрагивать. Принципы недискриминации и равенства обусловливают необходимость прозрачного и заблаговременного определения круга участников. Это должно включать в себя проведение анализа заинтересованных сторон или определение уязвимых или ущемленных групп, на которых принимаемое решение может каким-либо образом отразиться; выявление наиболее маргинальных групп и привлечение их к участию с самого первого этапа с учетом препятствий, с которыми они сталкиваются; и выделение ресурсов в их интересах[23].

49. Основанный на принципе равенства между женщинами и мужчинами, этот подготовительный этап должен предполагать гендерный анализ, и представителям обоих полов должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение, в том числе, в надлежащих случаях, путем проведения адресных консультаций (например, только для женщин) и оказания поддержки. Процессы установления круга участников не должны полагаться на общинную элиту, усиливая тем самым существующее неравенство; этого можно добиться, например, путем востребования от должностных лиц или общинной элиты подтверждения того, что принимаемое решение может отразиться на данном члене общины[24]. НПО, хорошо знающие данную общину и имеющие связи с ее членами, могут помочь определить самых обездоленных ее представителей и оказать содействие в привлечении их к участию в соответствующих процессах.

50. Кроме того, для соблюдения принципов равенства и недискриминации необходимо обеспечить наличие процессов и механизмов участия, их доступность, возможность адаптации и приемлемость в соответствии с установленными стандартами.

51. В контексте участия наличие означает существование достаточного количества (и надлежащего качества) каналов участия, доступа к информации и механизмов обеспечения подотчетности для удовлетворения потребностей затрагиваемой общины.

52. Эти механизмы, возможности и процессы должны быть физически и экономически доступны для всех лиц без дискриминации и не должны быть сопряжены с чрезмерными затратами или рисками. Это означает, что необходимо устранять препятствия, не позволяющие беднейшим и наиболее маргинализованным группам населения участвовать в процессах принятия решений, включая дополнительные или пересекающиеся факторы, связанные с возрастом, инвалидностью, этнической принадлежностью, языком, географическим положением или другими признаками.

53. Механизмы, процессы и каналы должны быть адаптируемы к местному контексту с учетом конкретных потребностей общин или лиц в различных со-

[23] Foti and de Silva, *A Seat at the Table*, p. 15.
[24] Ibid., p. 11.

циальных и культурных условиях, а также к изменяющимся местным, национальным или международным контекстам и стандартам.

54. Что касается обеспечения доступности, то процессы и каналы для участия, доступа к информации и механизмы обеспечения подотчетности должны разрабатываться и применяться при условии уважения культурных ценностей, норм и практики всех тех групп, которые их предлагают и используют. Кроме того, с учетом принципа многообразия следует использовать терминологию и обозначения, признаваемые общиной, и выбирать место организации процессов с широким участием, отвечающее культурным устоям общины.

55. Доступность должна обеспечиваться, например, за счет выбора таких мест для проведения мероприятий, которые не затрудняли бы участие лиц, живущих в нищете, и были бы пригодны для участия всех желающих. Строящиеся на общинной основе процессы сократят финансовые затраты участников и время, затрачиваемое ими на дорогу, и повысят вероятность их участия. Процессы, основанные на широком участии, должны быть также доступны удаленным сельским общинам. Организаторы должны надлежащим образом уведомлять участников при помощи соответствующих средств связи, которые будут различаться в зависимости от общины с учетом принципов приемлемости и адаптируемости. Должны рассматриваться традиционные и персональные методы коммуникации, поскольку они более доступны для лиц, живущих в нищете, чем оповещения через официальные бюллетени или веб-сайты.

56. Аналогичным образом, организаторы должны проводить консультации с частными лицами на предмет установления времени проведения мероприятий, чтобы не отрывать их от работы или домашних дел, например после работы и в течение периодов, когда трудящиеся-мигранты находятся дома и не заняты[25]. Организаторы и координаторы должны иметь соответствующую подготовку, чтобы в достаточной мере понимать социальный, культурный и политический контекст; пользоваться доверием и уважением, быть объективными, стимулировать и поддерживать участников. Кроме того, возможно, следует в преддверии основного процесса проводить мероприятия по укреплению потенциала участников.

57. Для обеспечения лицам, живущим в нищете, возможности принимать участие на основе равенства участникам должны быть компенсированы все затраты, связанные с посещением мероприятий, включая предварительные и скрытые расходы и упущенную выгоду. Как минимум участникам должна компенсироваться стоимость проезда и, в надлежащих случаях – затраченное время; кроме того, на месте должен быть организован уход за детьми. Организаторы должны обеспечить безопасную, комфортную атмосферу. Процедуры участия должны давать лицам, живущим в нищете, возможность полноценного выражения своих мнений на своевременной основе и на основе полного понимания ими обсуждаемых вопросов, с тем чтобы они могли влиять на результат[26].

58. Чрезвычайно важно, чтобы на начальном этапе процесса открыто признавались и разъяснялись соотношения сил в обществе и между общинами[27], с тем чтобы противодействовать факторам, которые часто мешают обсуждению, и не допускать возникновения озабоченностей по поводу неравенства в процессе

[25] Ibid., p. 19.
[26] A/HRC/18/42, приложение, пункт 8.
[27] Beresford and Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research*, p. 34.

принятия решений. Учитывая различные виды соотношения сил (очевидные, скрытые и неочевидные) и особые потребности маргинальных групп, должностные лица и юристы должны принимать меры по обеспечению этим группам возможности формулировать, открыто выражать свою точку зрения и быть услышанными. Для обеспечения полного и реального равенства в осуществлении права на участие и в надлежащих случаях для создания условий свободного выражения мнений (особенно в крайне патриархальных или социально стратифицированных общинах) следует организовывать отдельные собрания для обездоленных или уязвимых групп. Например, в некоторых общинах может быть целесообразным разделять участников по возрасту и полу. Вместе с тем, чтобы не обострять неравноправие, в решающий момент следует объединять обсуждения в рамках общего пленарного форума, чтобы каждая группа могла высказать свои мнения и предложения[28]. Точно так же, хотя распределение влияния и возможностей в обществе может обусловливать необходимость проведения раздельных совещаний и процессов для обеспечения полного участия и свободного выражения мнений лицами, живущими в нищете, в надлежащих случаях механизмы участия должны обеспечивать возможность представителям различных социальных групп взаимодействовать и делиться мнениями.

59. Формат и уровень официальности совещания не должны делать его недоступным или слишком сложным для лиц, живущих в нищете. Организаторы должны предусмотреть достаточное время для обсуждений и поиска консенсуса или точек соприкосновения, на основании которых можно будет выработать репрезентативное и обоснованное решение. Методология процесса не должна полностью основываться на письменных материалах, поскольку при этом исключаются неграмотные или плохо читающие люди. Вместо этого следует использовать более инклюзивные и доступные методы, включая такие средства, как наглядные изображения или театр. Доступность и адаптируемость означают проведение совещаний, в случае необходимости, на языке меньшинств, которым пользуется соответствующая община, а если это невозможно, то необходимо предоставить услуги квалифицированных переводчиков.

C. Прозрачность и доступ к информации

60. С точки зрения прав человека реальный доступ к публичной информации является обязательным условием осуществления других прав человека. Осуществление права на участие зависит от прозрачности и доступа к полной, актуальной и понятной информации. Люди должны обладать необходимыми навыками и возможностями для использования информации, понимать свои права и быть в состоянии оценивать качество предоставляемых услуг, стратегий и программ. Прозрачность имеет колоссальное значение для обеспечения того, чтобы обладатели прав имели четкое представление о целях и охвате процесса, других участниках, их роли и степени влияния.

61. Организаторы должны заблаговременно предоставлять надлежащим образом продуманную информацию и инструменты, с тем чтобы участники могли на каждом этапе процесса, основанного на широком участии, принимать осознанные решения. Информация не просто должна иметься в наличии, но и должна соответствовать принципам доступности, приемлемости и адаптируемости. Это значит, что информация должна быть доступна беднейшим и самым неблагополучным группам населения с учетом испытываемых ими труд-

[28] ActionAid, *People's Action in Practice*, p. 59.

ностей, включая неграмотность или языковые барьеры. Она должна предоставляться бесплатно, быть относящейся к делу, актуальной, понятной, не содержать технических терминов или жаргонных выражений и иметься на местных языках. Распространение информации должно осуществляться в соответствии с местными реалиями и через каналы, доступные беднейшим слоям населения, например не в письменной форме, а через объявления по радио или в общинных театрах.

62. Организаторы должны заблаговременно проводить подготовительные совещания с потенциальными участниками для согласования параметров, целей, задач и круга подлежащих обсуждению вопросов. Приемлемые формы координации, председательства и руководства также должны заранее согласовываться с участниками[29]. Потенциальным участникам должны разъясняться уровень и характер возможного участия, равно как и роли и обязанности координаторов, лиц, ответственных за выработку политики, участников и других заинтересованных сторон.

63. Цели и сфера охвата процесса должны уточняться и согласовываться во время первой встречи участников; это включает в себя установление реалистичных ожиданий и разъяснение любых ограничений. Участники должны знать, по какой причине их просят принять участие в процессе и каким образом будет использовано их мнение, и должны четко понимать, какова степень их возможного влияния на результаты процесса. Кроме того, должны быть озвучены другие соображения и субъекты, вносящие свой вклад в процесс. Необходимо наличие механизма и/или процедур, посредством которых участники могут легко запрашивать и получать нужную им дополнительную информацию.

64. Орган, принявший решение, должен оперативно уведомить о нем участников и общественность; текст и обоснование решения должны быть обнародованы таким способом, который доступен лицам, живущим в нищете. Кроме того, доклады о ходе процесса и о проведенных совещаниях должны быть в наличии для всех заинтересованных лиц на всех соответствующих языках при условии соблюдения конфиденциальности.

D. Подотчетность

65. Подотчетность является важнейшей характеристикой правозащитного подхода к участию. Участие, понимаемое как право, подразумевает наличие круга правообладателей и носителей обязанностей, которые могут и должны нести ответственность в том случае, когда это право не соблюдается, не защищается и не обеспечивается. Для этого необходим доступ к процедурам и институтам, обеспечивающим средства правовой защиты и возмещения вреда, и к механизмам, обеспечивающим соблюдение правительствами права на доступ к информации и на участие[30].

66. Организаторы должны заблаговременно до начала процесса обеспечить наличие эффективных механизмов рассмотрения жалоб. Обязанности и распределение ответственности за принятие решений и сам процесс должны разъясняться на самом начальном этапе, и участники должны иметь четкое представление о своих правах и обязанностях. Участники должны периодически осуще-

[29] Beresford and Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research*, p. 27.

[30] Foti *et al*, *Voice and Choice*, p. 9.

ствлять оценку процесса на основании критериев, вытекающих из их приоритетов. В надлежащих случаях за ходом процесса должны следить независимые консультанты.

67. На завершающей стадии процесса представляется итоговый доклад с оценкой тех пунктов, по которым было достигнуто согласие, и тех, по которым этого сделано не было, для его обсуждения и согласования с участниками[31], а также информация о следующих шагах в процессе принятия решений и ответственных лицах. Конфиденциальность участников должна обеспечиваться в любом итоговом докладе или резюме процесса.

68. Процесс, основанный на широком участии, должен подразумевать принятие согласованных мер и коллегиальную оценку. Лица, живущие в нищете, должны иметь реальный доступ к механизмам подачи жалобы, чтобы можно было привлечь лиц, принимающих решения, к ответственности в том случае, если результаты процесса, основанного на широком участии, по их мнению, не были должным образом учтены, или получить возмещение в случае какого-либо нарушения. Кроме того, должны быть предусмотрены доступные механизмы обеспечения подотчетности для опротестования стратегий и программ, осуществленных без надлежащего участия. Такие механизмы должны быть доступными и подлежащими адаптации; например, необходимо обеспечить наличие разнообразных бесплатных каналов для удовлетворения потребностей лиц, живущих в нищете, с учетом их трудностей. Механизмы представления жалоб и сообщений должны быть обеспечены достаточными ресурсами, быть адекватными с культурной точки зрения и содействовать максимально широкому участию уязвимых и обездоленных групп населения, в частности женщин.

69. Для государств обеспечение участия лиц, живущих в нищете, в принятии решений, затрагивающих их интересы, является юридическим обязательством, а не просто одним из вариантов политики. Это означает, что человека нельзя исключить из процесса или лишить возможности участия, например в том случае, если высказываемое им мнение нарушает статус-кво. Право на участие должно обладать реальной исковой силой, а отсутствие возможности его реализации – оспариваться в судебном порядке. Следовательно, в основе любого базирующегося на правах процесса широкого участия должны лежать соответствующие законы, политика, институты, процедуры и механизмы правовой защиты и возмещения, обеспечивающие ответственность за лишение возможности участия, исключение из процесса участия, манипуляции или кооптацию. Эти механизмы должны быть прозрачными и должны соответствовать стандартам наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости. В конечном итоге лица, занимающиеся разработкой политики, и государственные должностные лица должны нести ответственность за удовлетворение потребностей населения.

70. Вопрос о том, кто может претендовать на то, чтобы легитимно представлять интересы лиц, живущих в нищете, является крайне деликатным. В идеале, лица, живущие в нищете, должны непосредственно вовлекаться в любой процесс принятия решений (см. раздел E ниже). Вместе с тем в том случае, когда их интересы представляют субъекты гражданского общества, например координаторы или общинные работники, они должны нести полную ответственность за свою работу перед общиной. Кроме того, они должны отвечать за любое зло-

[31] R. McGee and A. Norton, *Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring*, IDS Working Paper No. 109, 2000, p. 70.

употребление своим положением, нарушение доверия или выход за рамки мандата.

E. Расширение прав и возможностей

71. С точки зрения прав человека конечная цель участия должна состоять в расширении прав и обязанностей. Таким образом, участие не должно рассматриваться в качестве некоего абстрактного инструмента или средства и должно быть направлено на укрепление потенциала, социального капитала, уверенности, осведомленности о правах и знаний лиц, живущих в нищете.

72. В настоящее время многие процессы, основанные на широком участии, ограничиваются "консультациями", суть которых заключается либо в предоставлении, либо в получении информации от общества вышестоящим органом. Процессы широкого участия, организованные и осуществляемые без учета правозащитного подхода, на деле могут ограничивать права и возможности и способствовать маргинализации или укреплению существующих властных структур. Участие, основанное на правах, напротив, является важнейшим средством расширения прав лиц, живущих в нищете, поскольку дает им возможность выразить свое мнение и повлиять на соответствующие процессы принятия решений.

73. Существует огромная разница между закрытыми, предлагаемыми и требуемыми форумами для воздействия на политику[32] с точки зрения потенциала в плане расширения прав и возможностей. Форумы для оказания влияния на политику не должны носить закрытый характер или быть предопределены, а должны давать возможность для выдвижения новых идей снизу[33], а участие в процессе должно быть организовано настолько заблаговременно, чтобы можно было определить приоритеты и оказать влияние на разработку, формулирование и результаты. Участие не должно ограничиваться несущественными или периферийными вопросами, а должно быть сосредоточено на решении таких ключевых вопросов, как государственные услуги, бюджет и финансово-бюджетная политика. Расширение прав и возможностей должно рассматриваться в качестве основной заявленной цели такого процесса через обеспечение процесса обучения с широким участием, в рамках которого люди могут изучить имеющиеся проблемы и найти решения, опирающиеся на права человека.

74. Для обеспечения эффективного участия необходимо сформировать образованное общество, обладающее необходимыми знаниями и понимающее свои права. В частности, чтобы участие лиц, живущих в нищете, было реальным, они должны иметь достаточно широкие возможности. Следовательно, крайне важно укреплять потенциал живущих в нищете лиц в деле участия в таких процессах путем стимулирования их критического мышления, аналитических способностей и возможностей противостоять произволу и силовому давлению. Они должны иметь достаточные возможности для определения коренных причин их маргинальности и принимать меры (индивидуальные или коллективные), направленные на защиту и реализацию своих прав. Это требует, в частности, обучения в области прав человека и других мероприятий по наращиванию потен-

[32] L. VeneKlasen *et al.*, *Rights-based Approaches and Beyond: Challenges of Linking Rights and Participation*, IDS Working Paper No. 235, 2004, p. 5.

[33] Institute of Development Studies, *What Do We Know About How to Bring the Perspectives of People Living in Poverty into Global Policy-making?*, IDS, 2012, p. 3.

циала[34], которые должны предусматриваться в рамках каждого процесса, основанного на широком участии, и начинаться до начала процесса. Такое обучение может включать в себя курсы ораторского искусства, просвещение по вопросам прав человека, семинары-практикумы и обмен информацией.

75. Лицам, живущим в нищете, должны быть предоставлены максимальные возможности определять условия и выбирать темы обсуждения. Координаторы должны создавать условия для участия в процессе, в частности наиболее обездоленных и ущемленных групп, но не должны руководить или чрезмерно "управлять" дискуссией.

76. На рассмотрение и обсуждение должны выноситься важные вопросы[35], включая бюджеты и выделение ресурсов. Как показывают исследования, активное участие более вероятно там, где распределение местных ресурсов осуществляется органом, расположенным вблизи от местных жителей; эта близость также имеет огромное значение с точки зрения того, может ли участие в процессе изменить что-либо в жизни людей[36]. Лица, живущие в нищете, должны иметь возможность критиковать все элементы программы или проекта, а также повестки дня и ее обоснования. Например, оказание услуг может изначально обеспечиваться на местном уровне, но ключевые решения, касающиеся выделения ресурсов, структуры оказания услуг и т.д., могут приниматься в централизованном порядке. Следовательно, для реального участия необходимо, чтобы общество могло обсуждать и критиковать оба элемента системы.

77. Хотя НПО, особенно организации низового уровня, играют важную роль в поддержке и облегчении участия в процессах лиц, живущих в нищете, они не являются их уполномоченными представителями. Персонал или волонтеры НПО или организаций гражданского общества не должны рассматриваться автоматически как "представители" или "адвокаты", выступающие от имени лиц, живущих в нищете, а должны действовать как координаторы или активисты, конечная цель которых состоит в том, чтобы дать им возможность выразить свою точку зрения и повлиять на процесс принятия решений исходя из собственных позиций. Они могут также играть некоторую роль в оказании содействия общине в решении организационных вопросов и предоставлении лицам, живущим в нищете, знаний и навыков, необходимых для их более активного участия и свободного выражения мнений.

78. Вместо того, чтобы просто использовать совещания в целях получения информации, координаторы и организаторы должны активно заниматься укреплением потенциала участников и содействовать более эффективному осуществлению ими таких прав, как образование и свободное выражение мнений. Следует воспользоваться возможностью организации необходимых участникам семинаров или курсов, например по обучению грамоте или развитию лидерских качеств. Может быть целесообразно привлечь местные организации к процессу укрепления местного организационного потенциала. Координаторы могут также помочь участникам установить полезные связи, как горизонтальные – с другими общинами или общинными группами, так и вертикальные – с лицами, от-

[34] OHCHR, "Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies", p. 15.

[35] Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, *Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies*, 2011, p. 45.

[36] R. McGee, *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*, Logolink, 2003, p. 54.

ветственными за принятие решений, и соответствующими должностными лицами, например в местном правительстве.

79. Оценка и последующая деятельность должны осуществляться коллегиально. Мониторинг участники должны осуществлять самостоятельно на основе показателей, установленных ими в соответствии с приоритетами и анализом изменений. Поскольку работа с лицами, живущими в нищете, требует длительных процессов, а не однократного вмешательства[37], "консультации" никогда не должны рассматриваться как самоцель, а должны быть частью непрерывного процесса, в рамках которого лица, живущие в нищете, имеют различные возможности для осуществления их права на участие, а лица, принимающие решения, должны серьезно учитывать выраженные мнения. Должны выделяться ресурсы для того, чтобы механизмы участия были долгосрочными и самостоятельными, в частности путем профессиональной подготовки и финансирования координаторов низового уровня. Следует организовывать и поощрять регулярное проведение форумов для диалога между лицами, ответственными за разработку политики, и лицами, живущими в нищете.

VI. Рекомендации государствам: оперативные рамки для обеспечения полноценного участия лиц, живущих в нищете

80. **Лица, живущие в нищете, имеют право участвовать в разработке, осуществлении и мониторинге мер по борьбе с нищетой и других стратегий, программ и мероприятий, затрагивающих их интересы, и возлагать ответственность на уполномоченных субъектов. Рассматривая участие через призму правозащитных норм и принципов, можно определить подход и меры, необходимые для обеспечения реального и полноценного участия лиц, живущих в нищете.**

81. **На основании правозащитных рамок, изложенных выше, в настоящем разделе приводятся практические руководящие ориентиры для государств в отношении того, как реализовать право лиц, живущих в нищете, на участие. Разработать подробные универсальные руководящие принципы невозможно, да и не нужно, поскольку участие всегда строится с учетом конкретного социально-культурного контекста и распределения сил в обществе. Следовательно, подходящий формат и конфигурация зависят от контекста и, более того, должны определяться на низовом уровне на основе консультаций с общинами. Вместе с тем важно двигаться в направлении общего понимания того, каким должен быть приемлемый механизм или процесс участия и соответствующие минимальные стандарты, при помощи которых будет оцениваться адекватность и качество участия лиц, живущих в нищете. Один из способов сделать это заключается в применении правозащитного подхода.**

82. **Хотя изложенные ниже рекомендации в первую очередь адресованы государствам, многие из них касаются также процессов широкого участия, организуемых другими субъектами, такими как международные финансовые учреждения и донорские организации. Рекомендации национальным**

[37] X. Godinot and Q. Wodon (eds.), *Participatory Approaches to Attacking Extreme Poverty*, World Bank Working Paper No. 77, 2006, p. 8.

правозащитным учреждениям также включены здесь с учетом их потенциально важной роли.

83. **У государств есть три уровня обязательств в области прав человека: уважать, защищать и осуществлять (E/C.12/GC/21, пункт 48). Применительно к праву на участие обязательство уважать подразумевает, что государства должны воздерживаться от прямого или косвенного вмешательства в осуществление этого права. Например, государства не должны закрывать места проведения общественных мероприятий, вводить цензуру, пресекать общественные дискуссии или применять репрессивные меры в отношении лиц, выражающих свое мнение (например, посредством насилия, конфискации имущества или лишения свободы). Обязательство защищать требует от государств принятия мер для предотвращения вмешательства третьих сторон (включая коммерческие предприятия или частных лиц) в осуществление права на участие. Сюда относится охрана мест проведения мероприятий, защита свободы выражения мнений на уровне законодательства и политики и защита частных лиц от репрессий со стороны негосударственных субъектов. Кроме того, в соответствии с этим обязательством государства должны охранять общественные движения, общинных организаторов и правозащитников. И наконец, в соответствии с обязательством осуществлять государства должны принимать надлежащие законодательные, административные, судебные, бюджетные и другие меры, направленные на содействие, поощрение и создание условий для полной реализации права на участие. К этим мерам можно отнести укрепление навыков и потенциала общественности и должностных лиц, вынесение важных решений на обсуждение общественности и выделение ресурсов для долговременных и стабильных механизмов участия, чтобы они могли влиять на национальные приоритеты, программы и решения.**

84. **Государственные органы и разработчики политики должны быть готовы придавать значение выводам, сделанным по итогам процессов, основанных на широком участии, критически относиться к собственной деятельности и поведению и выделять необходимые ресурсы и время, чтобы обеспечить полноценное участие лиц, живущих в нищете. Обеспечение активного участия потребует от государств ослабить односторонний контроль над некоторыми сферами политики, которые традиционно считались прерогативой правительства, например над вопросами бюджета. Аналогично этому, хотя успешное участие часто зависит от определенной формы государственного вмешательства, государства не должны стремиться к тому, чтобы "подмять под себя" все форумы для участия и должны защищать и поощрять роль НПО и гражданского общества.**

85. **Перспективная практика привлечения к участию применяется в самых различных контекстах различными субъектами, включая государства, двусторонние агентства по развитию, учреждения Организации Объединенных Наций, организации гражданского общества и другие. Особенно яркие примеры включают в себя формирование бюджета на основе широкого участия, принятие решений по экологическим вопросам, проведение опросов в трущобах, гражданские комитеты, социальный мониторинг и общинные оценочные карточки. На этих примерах можно многому поучиться. Реальное участие требует средств, времени и планирования и должно рассматриваться не как событие, а как процесс, предлагающий широкие возможности для вовлечения в него представителей общественности. Вместе с тем, как показывает опыт, это возможно даже в самых сложных ситуациях.**

86. **Специальный докладчик рекомендует государствам принять следующие меры для соблюдения их обязательств в области прав человека, касающихся права на участие:**

a) Законодательная и институциональная основа:

i) Принять законодательство, четко устанавливающее право отдельных лиц и групп лиц участвовать в разработке, осуществлении и оценке любой политики, программы или стратегии, затрагивающей их права, на местном, национальном и международном уровнях. Это должно включать в себя:

a. принятие оперативных руководящих принципов, политики и мер укрепления потенциала для оказания содействия государственным должностным лицам в применении этих законов, обеспечение их адаптируемости к различным контекстам и возможности внесения новшеств на основе замечаний и предложений, полученных от участников;

b. установление требования относительно создания инклюзивных механизмов участия на местном и национальном уровнях.

c. прямое включение в круг обязанностей разработчиков политики и должностных лиц задачи активного стимулирования и поддержки реального участия в процессах лиц, живущих в нищете;

d. установление и применение минимальных стандартов в отношении процессов, основанных на широком участии, включая необходимое минимальное количество участников из числа лиц, живущих в нищете, и других ущемленных групп, таких как женщины, меньшинства и лица с ограниченными возможностями.

ii) Укрепить децентрализацию власти, передать ответственность и ресурсы от центральных органов местным правительствам, обеспечив наличие надлежащих механизмов подотчетности.

iii) Принять и ввести в действие законодательство о запрещении дискриминации по любому признаку, в том числе на основании экономического и социального статуса.

iv) Обеспечить реальные возможности для активного участия общественности в формировании и мониторинге бюджета, в том числе путем:

a. определения степени приоритетности тех статей национальных или местных бюджетов, которые в наибольшей степени затрагивают лиц, живущих в нищете;

b. установления требования для высших контрольно-ревизионных органов в отношении поддержания механизмов обеспечения участия общественности в аудиторских проверках бюджетов.

v) Включать механизмы участия в национальные планы развития с самого начального этапа, привлекая к участию в процессе планирования лиц, живущих в нищете.

vi) Уважать право на участие в процессе осуществления любой программы международной помощи или сотрудничества.

vii) Укреплять законодательство, касающееся свободы ассоциации, собраний и слова; свободы средств массовой информации; борьбы с коррупцией; доступа к информации и защиты лиц, сообщающих о нарушениях.

viii) Укрепить режим защиты частных лиц и неправительственных организаций, работающих с лицами, живущими в нищете, и представляющих их интересы; признать право на коллективные действия; предотвращать любые акты репрессий в отношении лиц, осуществляющих свое право на участие, и наказывать виновных.

ix) Регулировать вовлечение влиятельных негосударственных субъектов (например, коммерческих предприятий) в процессы, основанные на широком участии; не допускать оказания ими чрезмерного давления; и обеспечивать наличие механизмов возмещения вреда в случае нарушений.

x) Создать независимый национальный совет по вопросам нищеты и социальной изоляции, в том числе по делам лиц, живущих в нищете, для представления интересов этой группы населения в процессах принятия политических решений.

b) Ресурсы

i) Выделять достаточные ресурсы на поддержку участия лиц, живущих в нищете, в любых процессах принятия решений, касающихся их прав, включая целевые фонды для компенсации участникам таких затрат, как оплата проезда, и для организации ухода за детьми в местах проведения мероприятий.

ii) Укрепить потенциал официальных органов в вопросах содействия общественному участию и доступу к информации, в том числе посредством предоставления им достаточных кадров, оборудования и подготовки.

iii) Выделять долгосрочное финансирование на меры по наращиванию потенциала в обездоленных общинах, в том числе путем предоставления ресурсов общинным организациям.

iv) Обеспечивать национальное правозащитное учреждение достаточными ресурсами для поощрения права на участие и развивать механизмы подотчетности и возмещения.

c) Равенство и недискриминация:

i) Провести анализ факторов, препятствующих участию, и определить, какие общины и группы населения сталкиваются с наибольшими трудностями при осуществлении права на участие.

ii) Учредить целевую группу, состоящую из лиц, имеющих опыт жизни в условиях нищеты, в целях вынесения рекомендаций в отношении продуктивного участия лиц, живущих в нищете, в процессах принятия решений.

iii) Использовать эти рекомендации и результаты проверок в деле разработки практического руководства для всех соответствующих государственных ведомств по вопросам обеспечения равенства и недискриминации при осуществлении права на участие.

iv) Создавать механизмы участия с учетом неравенства и дисбаланса возможностей в конкретном контексте и принимать все необходимые меры для борьбы с ними, в том числе посредством мер позитивной дискриминации.

v) Обеспечить такие условия участия, при которых из процесса участия не будут несправедливо исключаться отдельные категории лиц, например лица без документов, удостоверяющих личность или с ограниченными возможностями передвижения.

vi) Принять позитивные меры в целях поощрения включения маргинальных групп населения, в том числе этнических меньшинств и лиц с ограниченными возможностями, в состав органов, принимающих решения, в частности посредством выделения ресурсов и разработки соответствующих механизмов.

vii) Провести анализ факторов препятствующих участию женщин, особенно представительниц малоимущих общин, и принять упреждающие меры в целях их устранения, например за счет создания сугубо женских форумов для участия или организации ухода за детьми.

d) Доступ к информации:

i) Принять всеобъемлющее законодательство о праве на информацию, обеспечив надлежащими ресурсами орган, уполномоченный рассматривать соответствующие запросы. Поощрять эффективное и повсеместное применение этого законодательства, в том числе посредством:

a. разработки политики, программ и инициативных мер, стимулирующих его использование лицами, живущими в нищете;

b. организации профессиональной подготовки для государственных должностных лиц по вопросам, касающимся важного значения доступа к информации и необходимости защищать лиц, запрашивающих информацию.

ii) Принять конкретные меры по распространению государственной информации среди широкой общественности в доступном формате и через надлежащие каналы для лиц, живущих в нищете, в частности посредством:

a. опубликования и регулярного распространения информации, касающейся бюджетных вопросов (на местном и национальном уровнях) и качества государственных услуг, включая дезагрегированные данные, в упрощенном формате, свободном от технической терминологии;

b. заблаговременного распространения юридической информации и других документов, имеющих ключевое значение для процесса принятия решений (например, оценки воздействия на окружающую среду), на всех соответствующих языках.

iii) Распространять информацию через доступные каналы и в надлежащем формате с учетом понимания технических аспектов, уровня грамотности и языков лиц, живущих в нищете.

iv) Усовершенствовать коммуникационную инфраструктуру и обеспечить физическую и ценовую доступность информационно-

коммуникационных технологий в сельских районах и малоимущих общинах, в том числе посредством организации подготовки для лиц, живущих в нищете, в частности женщин.

v) Установить требование в отношении оперативного уведомления общественности о решениях, принимаемых в рамках процессов, основанных на широком участии, включая причины и соображения, на которых эти решения основаны.

e) Подотчетность:

i) Предусмотреть наличие в рамках механизмов участия процедур представления жалоб и претензий, которые будут обеспечивать четкую систему ответственности на национальном, региональном и местном уровнях. Эти механизмы должны быть конфиденциальными и доступными, даже в удаленных сельских районах, и должны предусматривать разнообразные и бесплатные способы обращения на всех соответствующих языках.

ii) Предоставить общественности доступный способ привлечения должностных лиц к ответственности за нарушение права на участие, а также за любые злоупотребления, допущенные в рамках процессов, основанных на широком участии.

iii) Создать эффективные системы мониторинга и оценки процессов, основанных на широком участии, обеспечив вовлечение в них лиц, живущих в нищете.

iv) Требовать от государственных должностных лиц публично обосновывать свои возможные решения и действия в контексте участия общественности.

v) Обеспечить профессиональную подготовку судей, адвокатов и сотрудников правоохранительных органов по вопросам укрепления судебного надзора и возбуждения уголовного преследования в случае любого нарушения права на участие.

f) Расширение прав и возможностей:

i) Привлекать лиц, живущих в нищете, к участию в составлении повестки дня и определении целей процессов, основанных на широком участии.

ii) Принять все необходимые меры для укрепления потенциала лиц, живущих в нищете, в деле участия в общественной жизни, в том числе посредством:

a. повышения степени доступности и качества услуг в области образования, предоставляемых беднейшим слоям населения;

b. обеспечения передачи в рамках образовательных программ необходимых знаний, в том числе по вопросам прав человека, в целях расширения возможностей каждого человека принимать полноценное и равноправное участие в процессах на местном и национальном уровнях;

c. осуществления информационно-просветительских кампаний по вопросам, затрагивающим лиц, живущих в нищете, таким

как окружающая среда, права человека, развитие и бюджетные процессы.

iii) Инкорпорировать меры по укреплению потенциала в процессы, основанные на широком участии;

iv) Удовлетворять потребности бедных общин, связанные с участием, и стимулировать продвижение процессов, основанных на широком участии, снизу.

g) Поддержка роли гражданского общества:

i) Признать права организаций гражданского общества на участие в разработке, осуществлении и оценке государственной политики.

ii) Предоставить финансовую и логистическую помощь группам гражданского общества, уделяя приоритетное внимание тем организациям, которые имеют долговременные партнерские связи с лицами, живущими в нищете, в целях облегчения их участия и укрепить потенциал государственных должностных лиц.

iii) Защищать организации, поощряющие участие, от репрессий и вмешательства со стороны государственных и негосударственных субъектов.

h) Рекомендации национальным правозащитным учреждениям:

i) Реализовывать образовательные и информационные программы по вопросу о праве на участие как среди широкой общественности, так и среди конкретных групп, таких как организации, предоставляющие государственные услуги и частный сектор.

ii) Изучить действующее законодательство, административные акты, законопроекты и другие предложения на предмет их соответствия обязательствам, связанным с правом на участие, предусмотренным международными и национальными нормативными актами по правам человека.

iii) Провести исследования для определения той степени, в которой право на участие реализовывается в государстве в целом и в общинах, особенно уязвимых для нищеты и социального отчуждения.

iv) Осуществлять мониторинг соблюдения права на участие и представлять доклады об этом государственным органам, гражданскому обществу и правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций.