



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 July 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 69(с) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека:

положение в области прав человека

и доклады специальных докладчиков

и представителей

Право человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Катарины де Альбукерке, представленный в соответствии с резолюциями 16/2 и 21/2 Совета по правам человека.

* A/69/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги

Резюме

Специальный докладчик представляет настоящий доклад Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюциями 16/2 и 21/2 Совета по правам человека. Основное внимание в докладе уделяется праву на участие в контексте реализации права на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, при этом подчеркивается, что обязанность обеспечивать участие лежит на государствах. Важность участия в секторе водоснабжения и санитарии уже давно признана. Имеются прекрасные примеры механизмов участия; однако они зачастую применяются изолированно, а не на официально закреплённой основе.

Задача Специального докладчика — дать указания по вопросам о том, какие условия требуются для реализации права на участие, какие элементы необходимы для обеспечения активного, свободного и значимого участия и какова отдача от такого участия на различных уровнях принятия решений. Докладчик признает, что грамотное применение механизмов участия является непростой задачей. Самое главное в том, что в тех случаях, когда механизмы участия не затрагивают укоренившихся властных структур и проблемы маргинализации, они сопряжены с риском усиления и «легитимизации» неравенства. Однако в тех случаях, когда механизмы участия носят значимый характер и охватывают все слои населения, они приносят значительные успехи в плане достижения самообеспеченности и расширения прав и возможностей населения.

I. Введение

1. Специальный докладчик представляет настоящий доклад Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюциями 16/2 и 21/2 Совета по правам человека. В докладе рассматривается право на участие в контексте права человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги. В процессе выполнения своего мандата Докладчик воочию убеждалась в том, что подлинное участие дает положительную отдачу в плане получения более устойчивых и охватывающих все слои населения результатов, а также в том, что отсутствие подлинного участия приводит к формированию хронических проблем.

2. Имеется множество положительных примеров использования механизмов участия в секторе водоснабжения и санитарии. Однако они представляются результатом применения изолированного, а не систематизированного подхода к обеспечению участия на всех уровнях. Участие является не единичным событием, а непрерывным процессом. Официальное оформление механизмов подлинного участия и их закрепление в политической культуре является непростой задачей, однако при надлежащем выполнении этой задачи, как отметила Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, преимущества в плане улучшения общественной жизни и усиления способности людей принимать самостоятельные решения и отстаивать и осуществлять свои права, а также добиваться самообеспеченности являются очевидными (A/HRC/23/36, пункты 16–18).

3. Специальный докладчик обеспокоена тем, что «участие» используется иногда как красивое прикрытие. В тех случаях, когда внимание не уделяется властным взаимоотношениям, в том числе укоренившимся иерархическим и патриархальным структурам и механизмам социальной изоляции, механизмы участия могут вести к увековечиванию или даже усилению неравенства. Тот или иной процесс, подаваемый под вывеской «всеобщего участия», может придавать легитимность укоренившемуся неравенству. Было бы наивно полагать, что участие само по себе обеспечивает расширение прав и возможностей населения; такое расширение не происходит автоматически, и самая главная задача в деле реализации права на участие может заключаться в обеспечении каждому человеку возможностей для реализации своего права на участие на основе равенства.

4. Право на участие является одним из прав человека, и, следовательно, оно влечет за собой обязанность, которую требуется выполнять. Более того, участие несет с собой широкомасштабные преимущества в плане расширения прав и возможностей населения и достижения ими самообеспеченности. Оно является необходимой гарантией демократии и ведет к усилению самостоятельности, волеизъявления и повышению достоинства людей.

5. В ряде правовых документов закреплены подробные руководящие указания по вопросам участия в конкретных областях или для конкретных групп населения. Однако руководящие указания с позиций прав человека, которые касались бы всех областей принятия решений по вопросам водоснабжения и санитарии, по-прежнему отсутствуют. К примеру, каковы минимальные стандарты обеспечения права на участие? Что подразумевается под активным, свободным и значимым участием и как его можно обеспечить на практике? Каким

способом можно закрепить участие на систематизированной основе на всех уровнях и для всех групп населения?

6. Основная часть дискуссий по вопросам участия проходит в контексте сотрудничества в целях развития и выражается в настоятельном призыве к донорам, неправительственным организациям (НПО) и международным организациям применять в их программной деятельности подход, основанный на концепции прав человека и принципе всеобщего участия. Признавая важную роль, которую играют эти субъекты, автор настоящего доклада уделяет основное внимание участию в национальных процессах. Национальные процессы имеют первостепенное значение для реализации права на участие, и другие субъекты должны оказывать государствам поддержку в развитии этих процессов.

7. В целях лучшего понимания данного вопроса Специальный докладчик созвала консультации экспертов из различных областей деятельности, обладающих как техническими, так и практическими знаниями, почерпнутыми из собственного опыта. Она разослала также опросник по вопросам участия в области реализации права на питьевую воду и санитарные услуги и получила более 50 ответов от государств и других заинтересованных сторон¹.

8. В настоящем докладе излагаются юридические основы права на участие. Затем в докладе рассматривается ряд элементов, которые должны быть созданы в целях обеспечения активного, свободного и значимого участия, и изучаются факторы, которые затрудняют обеспечение участия. Затем в докладе рассматривается участие на различных уровнях процесса принятия решений и в заключение выносятся ряд рекомендаций.

II. Юридические основы права на участие

9. Право на участие закреплено во множестве документов по правам человека. В пункте (а) статьи 21 Всеобщей декларации прав человека предусмотрено, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной. В пункте 3 статьи 2 Декларации о праве на развитие, которая внесла значительный вклад в понимание права на участие, записано, что участие должно быть «активным, свободным и конструктивным».

10. В пункте (а) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантируется право «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей». Давая толкование этого положения, Комитет по правам человека в пункте 5 замечания общего порядка № 25 (1996) констатирует, что «ведение государственных дел ... понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях».

¹ Дополнительную информацию см. по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx.

11. В договорах, принятых после Международного пакта, дается расширенное толкование права на участие. В пунктах (b) и (c) статьи 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гарантируются равные права женщин «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства» и «принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны». В пункте 2(a) статьи 14 указывается, что женщины, проживающие в сельских районах, имеют право «участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях».

12. В статье 12 Конвенции о правах ребенка гарантируется право ребенка быть заслушанным и на то, чтобы его взгляды учитывались. Требуя не только того, чтобы детям обеспечивалась возможность выражать свои взгляды по всем затрагивающим их вопросам, но и того, чтобы этим взглядам уделялось должное внимание, Конвенция ставит перед собой цель обеспечить значимое участие детей².

13. «Полное и эффективное вовлечение и включение в общество» является одним из общих принципов Конвенции о правах инвалидов (пункт (c) статьи 3). В статье 29 Конвенции, посвященной участию в политической и общественной жизни, перечислены меры, которые должны принимать государства для обеспечения того, «чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать ... в политической и общественной жизни наравне с другими».

14. В статьях 6 и 7 Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), Международной организации труда право на участие определено в качестве ее главной основы. В пункте 1(b) статьи 6 говорится, что правительства «устанавливают процедуры, посредством которых указанные [коренные] народы могут свободно и по крайней мере в не меньшей степени, чем другие группы населения, участвовать» в применении положений Конвенции. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов предусматривается более широкая норма, требующая «свободного, предварительного и осознанного согласия» по различным вопросам, рассматриваемым в Декларации.

15. В Европе пунктом (i) статьи 5 Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная конвенция) Европейской экономической комиссии (ЕЭК) в качестве одного из принципов предусматривается «доступ к информации и участие общественности в процессе принятия решений по вопросам воды и здоровья», а в пункте 5(b) и пункте 2 статьи 6 предусматривается требование участия общественности в установлении целевых показателей и разработке планов управления водохозяйственной деятельностью. Кроме того, в Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Ормузская конвенция), гарантируется право на участие в принятии решений по конкретным видам деятельности, в выработке планов, программ и политики и в разработке законов (статьи 6–8). В настоящее время предпринимаются усилия по разработке аналогичного правового документа под эгидой

² См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 12 (2009), пункт 28.

Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна³. Специальный докладчик приветствует эти начинания.

16. К числу прочих региональных правовых документов относятся Африканская хартия прав человека и народов (пункт 1 статьи 13), Американская конвенция о правах человека (пункт 1(а) статьи 23), Межамериканская демократическая хартия (статья 2) и первый Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека), касающийся права на свободные выборы (статья 3). В статье 9 Протокола к Африканской хартии прав человека и народов, касающегося прав женщин в Африке, предусматривается равное участие женщин в политическом процессе и в процессе принятия решений. Кроме того, право на участие закреплено во многих национальных правовых системах.

17. Право на участие прочно основывается на законодательных нормах в области прав человека. Начиная с положений довольно общего характера, касающихся участия в ведении государственных дел, нормативные требования в этой области стали в последнее время более подробными. Правовые документы по правам ребенка, правам инвалидов и правам коренных народов затрагивают конкретные проблемы, с которыми сталкиваются определенные группы населения. Они также знаменуют собой тенденцию к более широкому и более глубокому пониманию права на участие, которое требует обеспечения всеобщего, активного, свободного и значимого участия во всех областях на всех этапах.

III. Элементы активного, свободного и значимого участия

18. Активное, свободное и значимое участие исключает все символические формы участия, простое сообщение информации или видимость консультаций. В настоящем разделе определяются необходимые элементы активного, свободного и значимого участия, позволяющие уяснить, что же понимается под участием в контексте прав человека.

A. Привлечение людей к определению условий, на которых будет осуществляться их участие

19. Участники должны быть вовлечены в процесс определения условий, на которых будет осуществляться их участие, круга вопросов и проблем, которые будут рассматриваться, контекста и последовательности такого рассмотрения и правил процедуры. Предоставление полномочий на участие в определении таких условий играет большую роль в формировании общественного дискурса. Лишение права голоса в разработке самого процесса участия может вести к тому, что некоторые вопросы будут молчаливо решаться заранее и полностью исключаться из сферы компетенции участников. От выбранного способа вовлечения участников зависит то, будут ли люди готовы и способны к участию. Например, следует предпринимать усилия для вовлечения жителей в определение того, в каких местах и в какое время будут проводиться встречи и в какой

³ См. www.eclac.cl/rio20/principio10/default.asp?idioma=IN.

пропорции следует сочетать обсуждения по электронной сети и личные обсуждения.

В. Создание широких возможностей для участия

20. В некоторых случаях правомочное участие в государственном управлении приносит успешные результаты, то есть эффективно мобилизованное население оказывает влияние на процесс формирования политики. Например, благодаря успешной мобилизации общин в Калифорнии ассамблеей штата был принят законопроект 685 — законопроект штата Калифорния о праве человека на воду. Общины центральной калифорнийской долины сформировали коалицию НПО под названием «Альянс за безопасную воду» и успешно заручились поддержкой законодателей, выступивших от их имени⁴. В районе трущоб Рупнагар в Бангладеш молодежный клуб девочек ведет среди своих соседей пропаганду безопасной гигиены менструального цикла. Члены клуба изготавливают гигиенические салфетки и разносят их по домам в целях поощрения здоровой гигиены (см. A/HRC/15/55 и Согг.1, пункт 69); они также договорились и добились подключения к водопроводной системе на законных основаниях.

21. Государства должны обеспечивать возможности для выдвижения таких инициатив и вовлечения в них населения. Вместе с тем государства не должны оправдывать свое бездействие, полностью перекладывая бремя на тех представителей населения, которые осуществляют данную инициативу. Государства обязаны приглашать к участию и создавать возможности с самого начала процесса обсуждения той или иной конкретной меры и до принятия каких-либо решений, даже решений де-факто; как только принимаются предварительные решения или делаются обещания, становится гораздо труднее договориться о конечных результатах. Создаваемые широкие возможности для участия должны быть как формальными (например, проведение референдумов или опросов общественного мнения), так и неформальными.

С. Содействие в получении доступа к процессам общественного участия

22. Государства должны не только создавать или поощрять возможности для общественного участия, но и помогать людям в устранении препятствий для присоединения к совещательным процессам. Люди должны располагать информацией о том, как воспользоваться этими возможностями, и о порядке включения в процессы участия. Согласно предложенному одним экспертом толкованию положений статьи 12 Конвенции о правах ребенка, она требует обеспечить ребенку должное содействие («возможности») выражать свои взгляды и быть услышанным («голос»)⁵. Комитет по правам ребенка указывает:

⁴ International Human Rights Law Clinic, *The Human Right to Water Bill in California: An Implementation Framework for State Agencies* (Berkeley, University of California School of Law, May 2013). Имеется по адресу www.law.berkeley.edu/files/Water_Report_2013_Interactive_FINAL.pdf.

⁵ Laura Lundy, “‘Voice’ is not enough: conceptualizing article 12 United Nations Convention on the Right of the Child”, *British Educational Research Journal*, vol. 33, No. 6 (December 2007), p. 933.

«Ответственные за заслушивание ребенка лица обязаны проинформировать его о его праве выражать свое мнение по всем затрагивающим его вопросам. ... Принимающее решение лицо должно надлежащим образом подготовить ребенка к заслушиванию ... и учесть в этой связи мнения ребенка»⁶. Статья 29 Конвенции о правах инвалидов обязывает государства-участники обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать в общественной жизни, и активно способствовать созданию надлежащих условий для этого.

23. Наиболее труднопреодолимое препятствие для участия, пожалуй, связано с необходимостью искоренения культуры скептицизма и равнодушия — настроений, широко распространенных как среди индивидов, так и среди чиновников. Государствам следует пересмотреть меры поощрения государственных служащих с целью обеспечить вознаграждение тех из них, кто на деле, а не просто для галочки способствует развитию процессов участия. Для этого, возможно, им потребуется учебная подготовка для развития организаторских способностей и навыков межличностного общения.

24. Содействие участию может принимать разные формы. Например, в конце 1990-х годов в рамках программы поддержки автономии сел в вопросах планирования деятельности в целях развития власти штата Керала, Индия, организовали семинары по основам проведения оценок и планирования развития⁷. Другие препятствия могут включать языковые барьеры, уровень грамотности, неудобное для потенциальных участников время и/или место проведения обсуждений, необходимость предварительной регистрации и проблемы физического доступа. Процесс участия требует выделения достаточного времени. Слишком жесткие крайние сроки для представления замечаний и комментариев могут заставить некоторых представителей заинтересованной общественности и вовсе отказаться от участия. В Орхусской конвенции закреплены требования своевременности и эффективности уведомления заинтересованной общественности о предстоящем мероприятии, а также разумности сроков его проведения (статья 6, пункт 2).

D. Гарантии свободного и безопасного участия

25. Принцип свободного участия исключает всякую возможность прямого или косвенного принуждения или увещевания в какой бы то ни было форме. Участникам должна быть обеспечена защита от манипулирования или запугивания. Абсолютно недопустимо выдвигать какие бы то ни было условия, например, обуславливать доступ к услугам водоснабжения и канализации присутствием на общественном слушании. Участие нельзя обеспечивать путем подкупа или обещания вознаграждения⁸.

⁶ Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка № 12 (2009), пункт 41.

⁷ Archon Fung and Erik Olin Wright, “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics and Society*, vol. 29, No. 1 (March 2001) *Political Sociology*, p. 16.

⁸ Guidelines on Free, Prior and Informed Consent (Geneva, UN-REDD Programme (United Nations collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and Degradation), 2013), p. 18. Имеется на www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8717&Itemid=53.

26. Участие должно быть безопасным. При посещении встреч или иных общественных мероприятий участники не должны подвергаться угрозам или испытывать какие-либо страхи. Они должны иметь возможность свободно и открыто говорить о беспокоящих их проблемах, не опасаясь возмездия или дискриминации. С особыми препятствиями для участия в официальных процессах сталкиваются лица, не желающие привлекать к себе внимание, как-то: работники секс-индустрии, не имеющие документов мигранты, жертвы торговли людьми или лица, которым было отказано в убежище. Во многих странах в эту категорию попадают также уборщики нечистот, которые нередко стремятся оставаться в тени из-за господствующих в обществе предрассудков в отношении рода их занятий. Государства должны принимать конкретные меры к тому, чтобы все эти люди могли участвовать в общественных процессах, не опасаясь выдать себя, иными словами, должно допускаться участие на условиях анонимности.

Е. Обеспечение доступа к информации

27. Заинтересованная общественность должна располагать всей полной информацией. Люди должны иметь возможность беспрепятственно получать информацию и формировать собственное мнение по всем рассматриваемым в рамках публичных мероприятий вопросам. Доступ к информации должен быть «полным и равным» и исключать любые формы фаворитизма и дискриминации⁹. В интересах равного доступа вся информация должна быть обнародована в четком и последовательном изложении. Она должна быть доступна в разных форматах, а также, в соответствующих случаях, в переводе на другие языки. Для этого необходимо задействовать различные информационные каналы и средства массовой информации, такие как радио, фотопродукция и устные презентации; простое размещение информации в интернете не делает ее общедоступной. Чтобы разобраться в полученной информации и проверить ее, люди должны получать ее заблаговременно и иметь возможность представить свои замечания и предложения¹⁰. Доступ к информации должен быть бесплатным. Право общественности на бесплатный доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, прямо закреплено в Орхусской конвенции (статья 6, пункт б).

28. Информация должна быть объективной (т.е. отражать все возможные позитивные и негативные последствия рассматриваемых мер) и всеобъемлющей (т.е. включать все существенные элементы)¹¹.

29. Доступ к информации должен обеспечиваться в соответствии с принципом максимального раскрытия информации. Любые исключения из этого принципа должны быть сведены к минимуму и иметь законные основания¹². Государственным органам следует проявлять инициативу и своевременно публиковать информацию, делая это не просто и не только в порядке реагирования

⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 15 (2003), «Право на воду», пункт 48.

¹⁰ Орхусская Конвенция, ст. 6 (2); UN-REDD Guidelines, p. 19.

¹¹ UN-REDD Guidelines, p. 19.

¹² Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, International Standards Series (London, 1999), p. 5. Имеется на: www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf.

на кризисные ситуации или жалобы. Просьбы о предоставлении информации должны рассматриваться оперативно и на справедливой основе. Государства должны принимать меры по недопущению ограничения права на участие по соображениям коммерческой тайны без наличия на то строго оговоренных законом оснований. Совещания государственных органов, по общему правилу, должны быть открытыми¹³.

Е. Люди должны иметь достаточные возможности влиять на процессы принятия решений

30. Реальное участие предполагает, что мнения людей будут услышаны и учтены в ходе принятия решений. Нередко случается так, что консультации проводятся исключительно с целью заручиться согласием общественности без привлечения ее к непосредственному участию в процессе разработки тех или иных мер. Если за людьми признается лишь право «голоса без влияния»¹⁴, т.е. их участие никак не влияет на суть разрабатываемой политики, то весьма высока вероятность наступления разочарования. Орхусская конвенция обязывает государственные органы в принимаемых решениях надлежащим образом учитывать результаты участия общественности и незамедлительно информировать общественность о принятом решении с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения (статья 6, пункты 8 и 9). Что касается прав ребенка, то ему должна быть обеспечена «аудитория» и «влияние», т.е. возможность быть выслушанным и услышанным¹⁵. Ребенок должен быть информирован о результатах и о том, в какой степени его мнение было учтено¹⁶.

31. Примером передовой практики является процесс, предшествовавший принятию Бразилией национального плана развития инфраструктуры услуг водоснабжения и канализации: правительство обнародовало все полученные им замечания и комментарии, указав, что более двух третей всех предложений было учтено при составлении плана, и разъяснило, почему остальные предложения не были приняты (A/HRC/27/55/Add.1, пункт 93). Аналогичным образом, власти Тосканы, Италия, обязаны реагировать на поступающие предложения по вопросам политики и разъяснять причины их принятия или отклонения¹⁷.

IV. Трудности в обеспечении участия

32. Обеспечение участия сопряжено с рядом трудностей. Могут потребоваться огромные усилия для того, чтобы обеспечить всем заинтересованным сторонам возможность влиять на принятие решений с учетом реального расклада сил. Но есть и другие проблемы.

¹³ См. Article 19, *The Free Flow Principles: Freedom of Expression and the Rights to Water and Sanitation*, International Standards Series (London, 2014), p. 9.

¹⁴ John Gaventa, "Introduction: exploring citizenship, participation and accountability", *IDS Bulletin*, vol. 33, No. 2 (2002), p. 1.

¹⁵ Lundy, p. 933.

¹⁶ Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка № 12 (2009), пункт 45.

¹⁷ Region of Tuscany Law No. 69/2007, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, art. 10.

A. Расширение представительной демократии при помощи процедур прямого участия

33. Есть мнение, что при наличии механизмов представительной демократии в непосредственном участии нет необходимости. Решения, принимаемые выбранными представителями, легитимны уже в силу мандата, полученного ими от избирателей. Однако в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах наряду с правом голосовать закреплено право принимать участие в ведении государственных дел. Проведение периодических выборов — это далеко не самый действенный механизм обеспечения общественного участия, не говоря уже о подлинной инклюзивности¹⁸. Реализации прав человека представляет собой динамичный процесс, и одних только выборов для этого недостаточно. Процессы участия дополняют механизмы представительной демократии и позволяют общественности более активно и напрямую влиять на принятие решений.

B. Непрерывное содействие и контроль со стороны государства в контексте общинного управления

34. Понятия «участие пользователей» и «ответственность общин» используются в связи с проектами в сфере услуг водоснабжения и канализации на протяжении десятилетий. Тем не менее вопрос участия затрагивался лишь в плане его возможного воздействия на стоимость и результаты проектов. На практике, передавая те или иные вопросы на рассмотрение общин, государственные власти полагали, что тем самым они выполнили свои обязательства обеспечить достаточную степень общественного участия, и этим все и ограничивалось. Хотя общины могут играть определенную роль в предоставлении услуг, это не отменяет обязанность государства обеспечивать должный уровень их качества посредством поддержки, регулирования и надзора. В условиях децентрализации сферы услуг государства должны обеспечивать наличие у местных властей достаточных ресурсов для выполнения ими своих обязательств.

C. Баланс экспертных знаний и житейского опыта

35. Для принятия определенных решений необходимо наличие технической квалификации. Но это часто используется в качестве предлога для отстранения общественности от участия в принятии решений по вопросам, которые якобы «слишком сложны» для понимания простых людей. Многие решения, считающиеся чисто техническими, на деле имеют принципиальное значение, и участие общественности в их принятии обязательно. Эксперты, безусловно, сохраняют свои функции в этом процессе, но в идеале они должны выступать в роли координаторов общественного процесса, обобщать экспертные знания и доводить их до сведения общественности, содействуя ей в выработке продуманных и обоснованных решений.

36. Есть масса негативных примеров неспособности обеспечить надлежащий баланс между знаниями специалистов и опытом простых людей. Например, из-

¹⁸ Fung and Wright, p. 5.

вестны случаи, когда власти рассчитывали, что субсидирование строительства общественных уборных с использованием стандартного сантехнического оборудования позволит улучшить санитарные условия в сельских районах. Но впоследствии выяснялось, что новые туалеты редко используются по назначению, и местные жители предпочитают оборудовать в них кладовки или помещения для скота. С другой стороны, в тех случаях когда имеется необходимость в переоборудовании санитарно-гигиенических объектов с тем, чтобы ими могли пользоваться инвалиды, специалисты выполняют полезную функцию, информируя участников процесса о сильных и слабых сторонах каждого из предлагаемых проектов, что позволяет людям делать осознанный выбор с учетом их конкретных потребностей¹⁹. Свидетельства заинтересованных сторон могут иметь чрезвычайно мощное и эффективное воздействие на принятие решений с учетом опыта людей. «Комиссии правды о нищете» могут способствовать полезному обмену ролями в процессе участия, позволяя людям, ставшим экспертами в силу приобретенного опыта, информировать, а представителям властей заслушивать их свидетельства²⁰. Это обеспечивает центральную роль обездоленных людей в процессе выработки решений.

D. Расходы на процессы общественного участия

37. Процессы общественного участия сопряжены с денежными и временными затратами. Помимо расходов, которые несут государство и поставщики услуг, нельзя игнорировать также временные затраты и вмененные издержки участников. Это не означает, что участие не должно поощряться, но заставляет помнить о проблемах выбора, стоящих перед участниками. Чтобы время и средства не были потрачены впустую, а сам процесс не закончился разочарованием, участие должно быть конструктивным и реально влиять на принятие решений.

38. Для властей и подрядчиков ущерб в результате вынужденного демонтажа или пересмотра проекта из-за протестов общественности в конечном итоге может во много раз превысить расходы на проведение общественных слушаний. Безвозвратные потери от строительства бесполезных и никем не используемых объектов наглядно демонстрируют выгоды финансирования процессов общественного участия. Расходы на проведение общественных обсуждений следует изначально закладывать в бюджеты по проектам, и они не должны относиться на счет внешних издержек. В ходе рассмотрения дела *Olivia Road* в Конституционном суде Южной Африки муниципальные власти утверждали, что из-за большого числа лиц, нуждающихся в проекте, было бы непрактично и дорого организовывать широкие консультации. Суд не согласился с этими доводами, заявив, что городская администрация Йоханнесбурга должна была просчитать последствия своих действий при разработке своей стратегии²¹. В рамках совместной инициативы Программы развития Организации Объединенных Наций и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) по

¹⁹ См. примеры в: Hazel Jones and Bob Reed, *Water and Sanitation for Disabled People and Other Vulnerable Groups: Designing Services to Improve Accessibility* (Longborough, United Kingdom, Water, Engineering and Development Centre (WEDC), 2005).

²⁰ См. например, в Шотландии: www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission.

²¹ Constitutional Court of South Africa, *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, para. 19.

вопросам институционального строительства и развития инфраструктуры водоснабжения в Боснии и Герцеговине значительная доля бюджетных средств была выделена на укрепление механизмов привлечения местных жителей к участию в управлении городским водным хозяйством²².

Е. Поиск баланса между конкурирующими интересами

39. Обеспечение широкого участия и сбор мнений всех участников неизбежно выводят на первый план различные конкурирующие интересы. Например, могут сталкиваться интересы собственников и арендаторов. Интересы работников сферы коммунальных услуг или мелких поставщиков услуг могут расходиться с интересами потребителей воды. Основой для баланса конкурирующих интересов являются права человека и закон. Многие трения можно устранить с помощью нормативно-правовой базы, так как это автоматически исключает неправомерные интересы.

40. Сложность заключается в том, чтобы сбалансировать разнообразные законные интересы и найти решения, которые будут приемлемы для всех, пусть даже они и не будут полностью отвечать всем конкурирующим интересам. Для этого в первую очередь требуется взаимодействие, возможности для высказывания всех мнений, открытое обсуждение, анализ различных интересов и соответствующих прав, согласование последующих шагов, а затем — наблюдение за ходом выполнения согласованного плана. При принятии решений должны учитываться все взгляды, причем следует не просто принимать мнение большинства, но и обеспечить надлежащую защиту интересов меньшинств.

Е. Обеспечение интеграции

41. Процессы широкого участия не будут автоматически включать всех. Ожидать этого было бы наивно, а кроме того, чревато закреплением неравенства. Как правило, доля участников из числа мужчин, основных этнических групп, более богатых и образованных людей и людей с более высоким социальным статусом несоразмерно велика. Например, Специальный докладчик выражала обеспокоенность отсутствием у коренных народов Канады возможностей участвовать в процессах принятия решений о финансировании водоснабжения и санитарии²³. Не стоит ожидать от общин последовательных и согласованных действий; вместо этого следует принимать во внимание их внутреннюю иерархию и закрепившиеся модели неравенства.

42. Инклюзивность должна быть целенаправленной. Первым шагом должно стать выявление маргинализированных групп и препятствий, с которыми они сталкиваются. Это требует целенаправленных усилий, поскольку длительная маргинализация часто приводит к тому, что такие группы выпадают из поля зрения директивных органов. Процессы выявления всех затрагиваемых сторон будут более результативны, если в них будут совместно участвовать различные местные неправительственные организации и национальные правозащитные институты, а также другие субъекты, которые способны выявлять наиболее

²² www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure.

²³ См. [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_OL_Canada_14.05.13_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_OL_Canada_14.05.13_(3.2013).pdf).

маргинализованных людей, в том числе тех, кто обычно не вступает в группы или ассоциации.

43. Эти усилия должны создать условия для фактического широкого участия. Например, способ взаимодействия, основанный на переписке, исключает неграмотных людей. Если используются опросники, то важно учитывать риск того, что элита может перехватить инициативу и предложить упрощенные варианты опросников и устные обсуждения. Даже если маргинализованные группы могут участвовать в совещаниях, они часто проявляют склонность к самоцензуре, теряя уверенность в присутствии тех, кто обладает более «высоким» статусом, или из-за необходимости соблюдения формальных процедур. Чтобы избежать этого, можно, например, начать процесс с обсуждения конкретных вопросов в более однородных группах, например состоящих из женщин или молодежи, а затем подключить их к более широкому процессу. На международном уровне Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде взаимодействует не с гражданским обществом в целом, а с «основными группами», в том числе детьми и молодежью, фермерами, коренными народами, женщинами, трудящимися и профсоюзами²⁴.

44. Еще один подход заключается в том, чтобы открыто обсуждать правила проведения совещаний, прилагая сознательные усилия к тому, чтобы маргинализованные индивиды могли высказаться. В противном случае процесс по умолчанию может пойти в соответствии с существующими моделями и иерархиями с их негласными протоколами коммуникации. Это демонстрируют два различных подхода. Жители деревень, заседающие в составе комитетов по здравоохранению в Бангладеш, были приняты после прохождения ряда практикумов, на которых они согласовали правила обсуждения (когда и как выступать, необходимость с уважением относиться к каждому члену и т.д.). Из протоколов заседаний этих комитетов явствует, что обсуждения были по-настоящему сбалансированными, тогда как в случае другой аналогичной инициативы, когда правила обсуждения не были согласованы, на заседаниях выступали преимущественно медики-специалисты и члены с более высоким социальным статусом²⁵.

45. Оценка препятствий должна охватывать все их виды: физические, экономические, институциональные, установочные и социальные. Физические препятствия сказываются не только на инвалидах; они также соотносятся с решениями о времени проведения совещаний и проблемами ухода за детьми. Социальные препятствия включают предрассудки и стереотипы. Гендерные нормы и стереотипы играют существенную роль в определении полномочий женщин и мужчин. Во многих случаях социальные нормы узаконивают исключение женщин из процессов принятия решений. Социальными нормами объясняется, в частности, то, что органы власти не воспринимают всерьез сообщения женщин об унижениях и рисках сексуального насилия, которым они подвергаются в случаях, когда санитарно-гигиенические сооружения находятся вне жилища²⁶.

²⁴ www.unep.org/civil-society.

²⁵ Simeen Mahmoud, "Spaces for participation in health systems in rural Bangladesh: the experience of stakeholder community groups", in *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Andrea Cornwall and Vera Schattan Coelho, eds. (London, Zed, 2007), p. 65.

²⁶ См. Shirley Lennon, Fear and Anger: Perceptions of risks related to sexual violence against women linked to water and sanitation in Delhi, India (Sanitation and Hygiene Applied Research

Как уже отмечала Специальный докладчик в другом докладе, связанные с менструацией табу вкупе с недостаточным доступом к водоснабжению и санитарии объясняют, почему значительное число девочек ежемесячно пропускает учебные занятия (A/HRC/21/42, пункт 22). В отсутствие целенаправленных усилий по учету соображений девочек и женщин принимаемые решения часто не удовлетворяют их потребности.

46. Что касается водопользования, то в принципе 3 Дублинского заявления о водных ресурсах и устойчивом развитии, принятого на Международной конференции по водным ресурсам и окружающей среде в 1992 году, содержится признание того, что «[ж]енщины играют важную роль в снабжении водой, управлении водными ресурсами и их охране... [О]существление этого принципа требует активных мер... по расширению прав и возможностей женщин, с тем чтобы они могли участвовать в программах в области водных ресурсов на всех уровнях, включая принятие решений и их выполнение»²⁷. Хотя участие женщин необходимо, следует особо избегать закрепления существующих стереотипов о женщинах и девочках как ответственных исключительно за водоснабжение, что во многих случаях подразумевает сбор воды.

47. Из коллективных процессов принятия решений очень часто исключаются дети, и не следует ожидать, что их мнения будут непременно выражены взрослыми. Необходимо создать условия и выделить достаточно времени для организации процессов, в которых дети будут играть ведущую роль, в том числе для выявления беспокоящих их вопросов, а также для создания механизмов сотрудничества между взрослыми и детьми.

48. Целенаправленное включение еще важнее в обстоятельствах, когда маргинализация основывается на стигме, которая «узаконивает» изоляцию, делая ее социально «оправданной» (там же, пункт 78). В соответствующих случаях процессы широкого участия должны предусматривать наличие «безопасного пространства», в котором можно открыто поднимать и обсуждать вопросы социальных норм. Затрагиваемые индивиды и группы могут обсуждать, какие меры следует принять и какие государственные и частные учреждения стоит привлечь. Для маргинализованных групп и индивидов особенно важно иметь гарантии того, что их участие имеет смысл, а их мнение на что-то влияет.

G. Баланс прямого участия и представительства групп

49. Прямое участие сопряжено с трудностями с обработкой поступающей от участников информации и реагированием на нее. Организация участия через представителей, которые не являются должностными лицами, избранными демократическим способом, часто рассматривается как способ упорядочения процессов широкого участия, но в связи с этим возникают сложные вопросы и риск изоляции и ее закрепления. Люди обладают личными правами и имеют различные и часто противоположные мнения и интересы, поэтому одному человеку сложно представлять кого-то другого. В Конвенции о правах инвалидов, например, подчеркивается, что возможность участвовать должны иметь сами

for Equity (SHARE), 2011), p. 3; Global Justice Clinic/Center for Human Rights and Global Justice, *Yon Je Louvri: Reducing Vulnerability to Sexual Violence in Haiti's IDP Camps* (New York, New York University School of Law, 2012), pp. 54–55.

²⁷ www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html.

инвалиды, а не только представляющие их организации (статьи 29 и 33(3)). Вместе с тем необходимо содействовать процессам широкого участия и принимать решения, в максимально возможной степени отражающие интересы всех.

50. В попытке решить эти проблемы часто используется подход, предусматривающий участие «заинтересованных сторон». К участию приглашаются организованные группы, которые, как считается, представляют интересы затрагиваемых людей. Люди взаимодействуют с директивными органами не напрямую, а через коллективные структуры, их «представляющие»: НПО, ассоциации местных жителей или общинные группы. В некоторых случаях участие заинтересованных сторон ограничивается несколькими известными НПО, что вызывает сомнения в том, можно ли назвать такое участие по-настоящему всесторонним. Кроме того, «заинтересованные стороны» необязательно представляют отдельных людей и их интересы; они могут также представлять компании, доноров и других участников, а не физических субъектов права как таковых.

51. Участие заинтересованных сторон может способствовать деятельному широкому участию или мешать ему в зависимости от ряда факторов, в том числе следующих:

а) точный, взвешенный и транспарентный отбор приглашаемых групп, с тем чтобы они на деле представляли людей, интересы которой затрагиваются в наибольшей степени. При надлежащем отборе участие заинтересованных сторон предпочтительнее подхода «неаффилированного участия». Такой подход можно применять для обеспечения целенаправленного участия всех затрагиваемых сторон, включая маргинализованные группы, интересы которых часто игнорируются при поиске решения, соответствующего общим интересам.

б) степень, в которой коллективная структура на самом деле представляет интересы тех, кого, согласно ее утверждениям, она представляет;

в) участие заинтересованных сторон должно дополняться целенаправленными усилиями по выявлению людей, которые могут оказаться в стороне при использовании такого метода, и устранению этого пробела. Речь может идти о людях, живущих в крайней нищете, которые обычно не вступают в ассоциации, или стигматизированных людях.

52. Еще один подход к обеспечению оптимального сочетания прямого участия с групповым представительством состоит в выборе представителей не до, а после начала процесса. Помимо этого, используются предусматривающие случайный отбор участников подходы, преимущество которых заключается в беспристрастности отбора и возможности выслушать различные мнения²⁸.

53. Королевская комиссия по вопросам будущего здравоохранения в Канаде (Комиссия Роману), созданная правительством Канады в 2001 году, использовала метод гражданского диалога. На форумах для обсуждения собирались статистически репрезентативные группы «неаффилированных граждан», которых просили «выступать от своего лица, а не в качестве представителей групп с

²⁸ Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Röcke, "From Porto Alegre to Europe: potential and limitations of participatory budgeting", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, No. 1, (2008), p. 173.

особыми интересами»²⁹. Эта инициатива получила высокую оценку как широкая общественная консультация, но подверглась критике за недостаточное внимание к вопросам здравоохранения коренных народов. Хотя некоторые ее участники были коренными жителями страны, в структуре процесса не было предусмотрено мер противодействия маргинализации и содействия их участию³⁰.

54. Эти примеры показывают, что, независимо от используемых подходов, самые большие трудности неизменно связаны с обеспечением всеобщего участия. Всегда есть опасность перехвата инициативы элитой и игнорирования тех, кто не принадлежит к наиболее организованным и влиятельным группам. В связи с этим в первую очередь необходимы целенаправленные усилия, гарантирующие всеохватность.

V. Участие на всех уровнях принятия решений

55. Основным приоритетом процессов широкого участия часто является принятие решений на местном уровне или даже уровне проекта. Например, в принципе 2 Дублинского заявления подчеркивается, что коллективный подход «означает, что решения принимаются на самом низком соответствующем уровне с учетом всесторонних общественных консультаций и участием потребителей в планировании и осуществлении проектов водоснабжения».

56. На местном уровне можно принимать многие решения. Преимущество этого подхода заключается в тесном взаимодействии с людьми, об интересах которых идет речь. Однако решениями на местном уровне участие ограничиваться не должно. У людей должна быть возможность участвовать в принятии решений везде, где они принимаются. В некоторых случаях люди тратят время и силы на участие в местных процессах, но принимаемые решения не выполняются и не могут выполняться, так как у местных органов нет соответствующих полномочий, особенно в случаях, когда институциональная децентрализация не сопровождается передачей бюджетно-налоговых полномочий на места. Вышестоящие властные структуры часто ограничивают сферу принятия решений на местном уровне. В таких случаях не только не реализуются ожидания людей — само их участие нельзя считать значимым.

57. Многие решения с далеко идущими последствиями, определяющие общее направление политики и приоритеты, принимаются на национальном уровне. Иными словами, люди должны иметь возможность не только решать, где пробурить скважину или поставить общественную уборную, но и влиять на выбор приоритетов правительством, распределение и перераспределение ресурсов, а также принимать стратегические решения по нормативно-правовой базе и директивным рамкам. Решения также принимаются на международном уровне, и некоторые международные процессы имеют далеко идущие последствия и могут влиять на приоритеты на национальном уровне в течение многих лет и де-

²⁹ Judith Maxwell, Karen Jackson and Barbara Legowski, *Report on Citizens' Dialogue on the Future of Health Care in Canada*, Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002, p. 94. С докладом можно ознакомиться по ссылке: http://www.cprn.org/documents/12704_en.PDF.

³⁰ См. Bettina von Lieres and David Kahane, "Inclusion and representation in democratic deliberations: lessons from Canada's Romanow Commission", in Cornwall and Coelho, p. 133.

сятилетий. Например, в процессе обсуждения повестки дня устойчивого развития на период после 2015 года международные организации пытались создать условия для высказывания идей, выдвижения предложений и выражения озабоченности³¹. Однако остаются сомнения в том, повлияют ли эти мнения на решения о будущих целях в области развития на политическом уровне и можно ли будет считать такое участие значимым.

А. Планирование и создание политической и правовой базы

58. Необходимо обеспечить участие населения в создании законодательной и политической базы. Например, в Уругвае включение права на водоснабжение и канализацию в Конституцию (статья 47) было достигнуто путем проведения референдума. В то же время следует отметить, что законодательство и политика являются полезными инструментами, обеспечивающими признание права населения на участие в принятии решений и в формулировании требований для такого участия. Многие страны включают в свою конституцию право на участие населения в принятии решений или провозглашают такое участие в качестве одного из принципов. Например, Конституция Уганды гарантирует право на участие «в делах правительства» (статья 38(1)). В Европейском союзе признание гражданских инициатив в Лиссабонском договоре содействует более активному участию населения³².

59. Законодательная и политическая база должна быть разработана как можно лучше, чтобы были предусмотрены такие учреждения и процедуры, которые обеспечивают участие населения. Если этого не сделать, право на участие в принятии решений может остаться нереализованным. Например, хотя Закон Южной Африки о национальных водных ресурсах содержит строгие положения об участии общественности в комплексном управлении водными ресурсами, только после издания подробных руководящих принципов, определяющих выработку стратегий в области управления водными ресурсами, должностные лица начали принимать меры для привлечения населения³³.

60. Когда необходимо обеспечить участие населения в принятии решений на общенациональном уровне, неизбежно возникают проблемы, связанные с масштабами этой деятельности. Надо принимать меры для обеспечения представительного характера формируемых учреждений, а также для обеспечения участия таких групп и конкретных лиц, об интересах которых часто забывают. В ходе рассмотрения дела *Olivia Road*³⁴ Конституционный суд Южной Африки разработал концепцию «конструктивного взаимодействия», которая означает, что народ имеет право участвовать в принятии решений, касающихся осуществления социальных прав, и в том числе он имеет право участвовать в разработке планов действий. Хотя суды не могут сами обеспечивать участие населения в принятии решений, они могут сыграть важную роль, поскольку могут

³¹ См., например, www.worldwewant2015.org.

³² Сводный текст Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза, документ 6655/08, 2008 год, статьи 10 и 11.

³³ Derick du Toit and Sharon Pollard, "Updating public participation in IWRM [Integrated Water Resource Management]: a proposal for a focused and structured engagement with catchment management strategies", *Water SA*, vol. 34, No. 6 (2008).

³⁴ *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, para. 35.

стимулировать создание учреждений, специально предназначенных для привлечения населения к принятию решений³⁵.

61. В Бразилии правительство стало привлекать широкие слои населения к разработке своего национального плана развития водопровода и канализации. Этот план включает проведение семинаров и консультаций с участием советов по национальной политике, которые отвечают за положение в городах, водные ресурсы и окружающую среду, а также используют в этих целях Интернет. Некоторые элементы этого процесса включали обсуждение технических аспектов, хотя в процессе осуществления других элементов использовался более простой язык (см. A/HRC/27/55/Add.1).

В. Финансирование и бюджет

62. Участие народа в принятии решений, касающихся финансирования и бюджетов, имеет огромное значение. Если народ не участвует в принятии решений, касающихся распределения ресурсов, законы и политические решения, даже если они хорошо продуманы, не всегда приводят к тому, что деятельность в этой сфере становится приоритетной. Следует отметить, что, несмотря на это, участие общественности в принятии решений или даже просто информирование общественности по финансовым вопросам является скорее исключением, чем правилом.

63. Участие в принятии решений включает определение того, какие стратегии и программы будут финансироваться и каким образом, как государство может получить доход, как можно изменить структуру нынешней системы финансирования и какие альтернативные решения можно применить. Например, в городе Милтон-Кинс в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии был проведен референдум, который привел к увеличению налогов в целях повышения качества услуг³⁶. Организации, оказывающие услуги, должны также привлекать жителей к разработке методов платежа. Жители города Кайл-Соуэто в Кении разработали политику социального взаимодействия с компанией “Nairobi Water”, которая позволила им выплачивать сбор за подключение воды в рассрочку в течение двух лет³⁷.

64. Образцом самого активного участия в составлении бюджета является такой процесс, в ходе которого люди имеют право действительно распоряжаться ресурсами³⁸. Одним из самых широко известных примеров является город

³⁵ Brian Ray, “Proceduralisation’s triumph and engagement’s promise in socio-economic rights litigation”, *South African Journal on Human Rights*, vol. 27, No. 1 (2011), p. 107.

³⁶ Lawrence Pratchett, ed., “Introduction: defining democracy renewal”, in *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government* (Taylor and Francis, 2000), p. 10.

³⁷ Celestine N. Musembi, “Watered down: gender and the human right to water and sanitation in Mathare, Nairobi”, in *Water is Life: Women’s Human Rights in National and Local Water Governance in Southern and Eastern Africa*, Anne Hellum and Patricia Kameri-Mbote, eds. (forthcoming, 2014).

³⁸ Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Giovanni Allegretti, *Participatory Budgeting Worldwide: Updated Version Dialog Global*, No. 25, 10 (Bonn, Service Agency Communities in One World, 2013).

Порту-Алегри в Бразилии³⁹. Делегаты, выбранные от различных районов этого города, образуют Совет по бюджету, который разрабатывает и утверждает бюджет города. Участие населения достигается путем проведения встреч с жителями в различных районах. Этот Совет имеет право призвать городских чиновников к ответу за расходы в предыдущий год, а запланированные расходы утверждаются только в том случае, если Совет будет удовлетворен сделанными расчетами.

65. Но даже там, где не обеспечивается активное участие населения в разработке бюджета, необходимо применять некоторые принципы, которые давали бы общественности возможность играть определенную роль в принятии решений, касающихся сбора налогов и распределения ресурсов. Информация о бюджете и финансировании должна быть доступна для общественности. Общественность должна участвовать в обсуждении любых плюсов и минусов принятия тех или иных вариантов, из которых должно выбирать правительство. Те задачи, которые жители считают приоритетными, подчас не включаются в планы действий, которые утверждаются организациями, оказывающими услуги, и/или правительством. В ходе визита Специального докладчика в Бразилию возникла как раз такая ситуация. Жители микрорайона “Complexo do Alemão” в Рио-де-Жанейро ясно дали понять, что прокладка водопровода и канализации — это для них приоритетная задача. Однако вместо этого правительство решило, что первоочередной задачей является прокладка трамвайных путей в этом микрорайоне (A/HRC/27/55/Add.1, пункт 95). Конструктивное участие населения требует, чтобы мнения жителей должным образом учитывались и чтобы задачи, которые население считает первоочередными, не игнорировались.

66. Важной частью бюджетного цикла является определение того, насколько разумно были израсходованы выделенные средства. Гражданское общество может сыграть определенную роль в содействии участию населения в контроле за исполнением бюджета. Например, компания “WaterAid Nepal” подготовила материалы, помогающие местному населению контролировать расходование государственных бюджетных средств на водопровод и канализацию⁴⁰. Еще одним механизмом контроля за государственными расходами является проведение исследований государственных расходов — процесс, с помощью которого жители могут следить за потоками государственных средств. Например, в Объединенной Республике Танзания местные жители используют такие механизмы отслеживания процесса расходования государственных средств, выделенных на развитие водопровода и канализации. Жители запрашивают разъяснения у соответствующих органов власти, благодаря чему повышается уровень ответственности и подотчетности. Такие методы получили поддержку правительства, которое утвердило ряд общенациональных руководящих принципов осуществления этого процесса⁴¹.

³⁹ Zander Navarro, “Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil”, in *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Isabel Licha, ed. (Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2004), pp. 247-291.

⁴⁰ Catarina de Albuquerque and Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (Lisbon, 2012), p. 187.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 187–188.

С. Оказание услуг

67. Участие населения в принятии решений, касающихся оказания услуг, связано, в частности, с решением вопросов относительно видов, местонахождения и улучшения услуг и возможностей привлечения частного сектора. Можно также сделать соответствующие выводы из программ полного обеспечения канализацией по инициативе населения⁴². Наконец, особое внимание необходимо уделять чрезвычайным ситуациям.

1. Решения относительно видов и совершенствования услуг

68. Народ должен участвовать в принятии решений, касающихся видов предоставляемых услуг. Это могут быть решения, в частности, по следующим вопросам: прокладывать ли постоянный водопровод или организовать водоклонки, где размещать туалеты и как обслуживать их. Огромное значение имеет привлечение всех слоев населения к принятию решений по таким вопросам, чтобы обслуживание отвечало интересам и потребностям не только «среднего человека», но и маргинализированных слоев населения. Организация обслуживания должна быть основана на правильном понимании местных условий. Принимаемые решения должны базироваться на существующих нормах и методах работы в той мере, в какой они соответствуют правам человека. В то же время не следует идеализировать местные правила и обычаи, а вместо этого следует тщательно проанализировать, насколько они соответствуют стандартам в области прав человека, в том числе принципам недискриминации и равенства, для обеспечения того, чтобы существующие тенденции к маргинализации не были усилены.

69. В ходе рассмотрения дела *Beja* один из судов Южной Африки изучил соглашение между местными органами власти и общественностью относительно конструкции туалетов. Суд вынес решение, что такие соглашения должны отвечать определенным минимальным требованиям и что они должны заключаться лишь после консультаций с уполномоченными представителями после обмена информацией, а также после технических консультаций, когда они необходимы⁴³. Суд постановил, что эти требования не были удовлетворены. Суд выразил также озабоченность в связи с тем, что «большинство местных жителей не может утверждать такие соглашения, в рамках которых нарушаются основные права уязвимого меньшинства данного местного населения»⁴⁴. Суд постановил, что в ходе данного процесса принятия решений не было обеспечено реальное участие населения⁴⁵.

70. Инициативы жителей также могут оказать существенное влияние на перспективы улучшения качества обслуживания и на развитие систем канализации. Например, организация “Rialto Rights in Action” проводила кампанию в Дублине в целях улучшения условий жизни в “Dolphin House” — большом жилом комплексе. Эта кампания направлена на то, чтобы люди могли реализовать свое право на жилище. Жители собрали доказательства того, что сточные воды

⁴² www.communityledtotalsanitation.org.

⁴³ Western Cape High Court of South Africa, Cape Town, *Beja and others v. Premier of the Western Cape* (21332/10), judgement of 29 April 2011, para. 98.

⁴⁴ *Ibid.*, para 99.

⁴⁵ *Ibid.*, para 146.

проникают через унитазы и ванны и ведут к образованию плесени. Базируясь на правах человека, жители разработали такие показатели, которые регулярно отслеживались, и в том числе говорили о проникновении сточных вод и об уровне влажности; велась подшивка всех ответов, полученных от городского совета Дублина, а также велся учет всех случаев, когда жителей привлекали к принятию решений. Жители успешно взаимодействовали со средствами массовой информации, и под давлением общественности к 2013 году городские власти отремонтировали 40 квартир, которые были в самом плохом состоянии. Хотя улучшения положения удалось добиться не так быстро, как первоначально было намечено, план по улучшению положения сейчас реализуется⁴⁶.

2. Участие частного сектора

71. Общественность должна участвовать в принятии решений о привлечении частных организаций к оказанию услуг. Во многих странах решение о привлечении частного сектора в рамках реформ, требуемых международными финансовыми учреждениями или необходимых в соответствии с режимом экономии, не было предметом общественного обсуждения. Однако даже в периоды экономических кризисов правительство должно обеспечивать как можно более широкое участие населения в принятии решений. Международные финансовые учреждения не должны настаивать на том, чтобы участие частного сектора было одним из обязательных условий, поскольку в этом случае привлечение общественности к обсуждению этого вопроса становится бессмысленным. В своем обращении к правительству Португалии Специальный докладчик выразила озабоченность в связи с отсутствием конструктивного участия населения и в связи с отсутствием информации о заключении контрактов, направленных на обеспечение участия частного сектора (A/HRC/25/74, стр. 27).

72. Необходимо обеспечить транспарентность и участие населения в решении вопросов, касающихся тендера, подачи заявок, согласования контрактных условий и тарифов, а также порядка оказания услуг. Контрактные условия и сам текст проекта контракта должны быть доведены до сведения общественности, чтобы она могла высказать свои замечания. Государство может обеспечить реализацию права на участие населения в принятии решений путем заключения контрактов с негосударственными организациями, а также путем выполнения своих функций регулятора.

73. В Берлине коалиция заинтересованных частных лиц и групп гражданского общества инициировала проведение референдума, в результате которого контракт об установлении государственно-частного партнерства в целях снабжения населения водой в течение 1999 года стал доступен общественности, хотя этого удалось добиться лишь через несколько лет после того, как городские власти заключили этот контракт⁴⁷.

⁴⁶ Rory Hearne and Padraic Kenna, "Using the human rights based approach to tackle housing deprivation in an Irish urban housing estate", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 6, No. 1 (March 2014), pp. 1–25.

⁴⁷ De Albuquerque and Roaf, p. 163.

3. Отключение услуг

74. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 15 (2002) относительно права на водоснабжение заявляет, что, прежде чем водоснабжение будет прервано, должны быть выполнены определенные условия, в том числе следующие: а) необходимо провести подлинные консультации с заинтересованными жителями (в том числе надо оценить их реальную платежеспособность); б) необходимо своевременное и полное раскрытие информации; и с) уведомление о прекращении обслуживания должно быть подано заблаговременно (пункт 5б).

75. В законах некоторых стран о водоснабжении есть требования на этот счет. Закон Южной Африки о водоснабжении требует, чтобы перед отключением воды было дано уведомление и чтобы соответствующих жителей ознакомили с причиной такого решения, а также информировали об их праве на апелляцию (разделы 11 (4) и 43). Суды отменили некоторые решения об отключении воды, поскольку этот процесс был несправедливым⁴⁸.

4. Всеобщее обеспечение услугами канализации по инициативе общественности

76. Можно сделать полезные выводы из программ по всеобщему обеспечению канализационными услугами по инициативе общественности, в основе чего лежит способность общественности принимать коллективные меры для того, чтобы положить конец дефекации на открытых участках. При таком подходе ставится под вопрос значимость решений «экспертов» и выделения субсидий, а вместо этого основное внимание уделяется просвещению и изменению поведения населения благодаря агитации. Речь уже не идет о конкретном человеке, а ставится вопрос о том, чтобы во всем районе была запрещена дефекация на открытых участках. Агитаторы привлекают местных жителей к изучению последствий открытой дефекации для здоровья, достоинства человека и безопасности женщин. В результате такого процесса обычно удается ясно показать населению, что если все местные жители не будут использовать туалеты, то это затронет всех⁴⁹.

5. Чрезвычайные ситуации

77. Реагирование на чрезвычайные ситуации сопряжено с особыми сложностями в плане участия. Нередко возникают опасения, связанные с тем, что государства и гуманитарные организации должны быть в состоянии действовать быстро и что участие в процессах многих субъектов чревато замедлением темпов реагирования. Однако многие решения о реагировании в случае бедствий принимаются заранее, и широкое участие на этапе планирования очень важно. Кроме того, во многих случаях реагирование на чрезвычайные ситуации преобразуется в более долгосрочные программы. Например, применительно к проблеме обеспечения гигиены в связи с менструальным циклом во время чрезвычайных ситуаций одним из решений может быть распространение в качестве стандартной практики наборов для личной гигиены, что позволило бы

⁴⁸ Например, High Court of South Africa, *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, case No. 01/12312, 2002.

⁴⁹ Kamal Kar and Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation* (Plan UK and Institute of Development, 2008), p. 9.

обеспечить удовлетворение первоочередных потребностей на основе известных или предполагаемых культурных предпочтений. Эти меры реагирования должны впоследствии контролироваться на предмет оценки того, удовлетворяют ли они потребности женщин и девочек, а затем соответствующим образом корректироваться⁵⁰. Необходимость в оперативном реагировании не должна использоваться в качестве предлога для предупреждения широкого участия. Вместо этого необходимо организовать, особенно учитывая многообразие участников в этом деле, широкое обсуждение вопроса о том, как можно обеспечить участие в случае чрезвычайных ситуаций и предоставление гуманитарной помощи на основе общего заблаговременного планирования, а также в области мониторинга и корректировки реагирования на чрезвычайные ситуации. Стандарты, обозначенные в руководстве в рамках проекта «Сфера», предусматривают, что участие затронутых стихийными бедствиями людей является неотъемлемым элементом гуманитарного реагирования⁵¹.

D. Проекты, которые могут угрожать осуществлению прав человека

78. Значимое участие должно обеспечиваться в любой ситуации, когда тот или иной проект влияет (может повлиять) на доступ населения к воде и санитарным услугам. Например, добыча полезных ископаемых может иметь серьезные последствия как для количества, так и для качества воды, и такие последствия могут сохраняться на протяжении жизни нескольких поколений (см., например, A/HRC/24/41, пункт 15). Такие ситуации часто характеризуются атмосферой недоверия и неравенства в расстановке сил. Необходимы оценки экологических и социальных последствий воздействия того или иного проекта, в том числе на права человека, причем такие оценки также крайне важны в том плане, что они позволяют соответствующим общинам четко видеть картину происходящего. В идеале оценки последствий должны проводиться совместно с соответствующей общиной. И, как минимум, необходимо, чтобы все могли ознакомиться с выводами.

79. Право на участие было подтверждено в рассматривавшемся в суде Индии деле о продлении срока действия аренды на разработку полезных ископаемых⁵². Суд постановил, что, даже несмотря на то, что необходимая информация не была представлена к моменту публичных слушаний, требовалось, чтобы соответствующий компетентный орган пояснил причины, по которым следует принять решение о продлении срока действия аренды. Суд подчеркнул, что цель этих правовых требований состояла в том, чтобы обеспечить конструктивный характер публичных слушаний, в частности предоставить полную информацию о преимуществах и недостатках данного проекта и его возможных последствиях.

⁵⁰ Marni Sommer, "Menstrual hygiene management in humanitarian emergencies: gaps and recommendations", *Waterlines*, vol. 31, Nos. 1 and 2 (January 2012), pp. 83, 96.

⁵¹ The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (The Sphere Handbook), 2011, p. 53.

⁵² High Court of Delhi at New Delhi, Writ petition (civil) No. 9340/2009 and CM APPL Nos. 7127/09, 12496/2009, judgement of 26 November 2009.

Е. Контроль, оценка и ответственность

80. Люди должны участвовать в процессе контроля и оценки и, в идеале, в разработке соответствующих рамок. В тех случаях, когда государства, доноры, НПО или другие внешние субъекты осуществляют контроль и оценку без участия имеющих к этому отношение людей, следует хотя бы предавать гласности выводы, которые слишком часто трактуются как конфиденциальные.

81. Основанные на широком участии подходы к контролю и оценке набирают силу. Подход к контролю и оценке на основе широкого участия отличается от обычных подходов тем, что процессом руководит местное население⁵³. Сами участники разрабатывают методологию, устанавливают показатели, собирают и анализируют данные и в зависимости от этого решают, какими должны быть действия.

82. Одним из подходов к участию в этой сфере могут служить общие географические информационные системы, которые основаны на картах. Они объединяют в себе техническую пространственную информацию со знаниями местного населения в привязке к конкретной местности, что зачастую позволяет получить исчерпывающие данные, в том числе о землепользовании, водных источниках, дифференцированном доступе к ресурсам и участках фактических или потенциальных экологических рисков⁵⁴. Например, в рамках инициатив «OpenStreetMap»⁵⁵, которые осуществляются в неформальных поселениях в Найроби, были собраны подробные данные⁵⁶ о том, на сколько семей приходится один общий туалет, имеются ли туалеты, учитывающие различие полов, обеспечивают ли туалеты доступ для инвалидов и оборудованы ли туалеты контейнерами для использованных санитарно-гигиенических средств для женщин. Такие данные являются ценным инструментом для отслеживания тенденций и типичных случаев попустительства или недостаточного вложения средств. Они могут также служить полезной основой для мониторинга, например, воздействия добывающих отраслей на окружающую среду, результатом чего становятся требования о принятии мер по исправлению положения. Общины также используют для сбора данных метод саморегистрации, который популяризировала международная организация «Жители трущоб»⁵⁷. Это эффективный инструмент для развенчания мнения о том, что планировать оказание услуг в неформальных поселениях невозможно из-за отсутствия надежных данных.

⁵³ Marisol Estrella and John Gaventa, *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review*, Institute of Development Studies (IDS) Working Paper No. 70, 1998, p. 16.

⁵⁴ Giacomo Rambaldi, “Participatory 3-dimensional modelling for policy change and planning: the practice and the potential”, in *Who Counts? The Power of Participatory Statistics*, Jeremy Holland, ed., (Practical Action, 2013), pp. 1–224.

⁵⁵ www.openstreetmap.org.

⁵⁶ См. Map-Mathare and Map-Kibera initiatives, имеющиеся на сайтах: www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map/; <http://matharesiokenya.wordpress.com/category/map-mathare-2/>; <http://mapkibera.org/work/locations>. See also www.majidata.go.ke.

⁵⁷ См. www.sdinet.org/method-community-planning.

83. В более широком плане, механизмы социальной ответственности — это механизмы, с помощью которых жители или организации гражданского общества обеспечивают подотчетность государственных служащих и поставщиков услуг. Социальная ответственность способна усиливать давление на должностных лиц, заставляя их объяснять и обосновывать свои решения: страх поставить под удар свою репутацию порой может служить более сильным сдерживающим или стимулирующим фактором, чем судебное разбирательство. Оценочная карта равного доступа⁵⁸, разработанная ЕЭК и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), представляет собой инструмент, который может помочь правительствам и другим заинтересованным сторонам в установлении исходного ориентира, обсуждении мер, которые должны быть приняты, и оценке прогресса на основе самооценки. Этот процесс, как показывает опыт Франции, Португалии и Украины, может предоставить возможность для объективного обсуждения и дать импульс политическим процессам.

84. Некоторые инициативы предусматривают установление партнерских связей между общинами, поставщиками услуг и правительством. В качестве примеров можно привести договоры по обслуживанию, разрабатываемые совместно ассоциациями водопользователей и поставщиками услуг⁵⁹. Эти договоры, в которых прописаны обязанности каждой стороны, становятся основой для контроля за качеством услуг: является ли водоснабжение регулярным, по-прежнему ли доступны расценки на водоснабжение, сохраняют ли поставщики санитарных услуг договоренный уровень чистоты⁶⁰ и происходит ли постепенное расширение обслуживания с охватом районов, которые ранее обслуживались на недостаточном уровне.

85. Для того чтобы механизмы социальной ответственности работали, люди должны иметь доступ к соответствующей информации, будь то информация от правительства или от поставщиков услуг. Связь с официальными механизмами ответственности, такими как регулирующие органы, омбудсмены и судебный надзор, усиливает социальную ответственность. Например, национальные комиссии по правам человека в Колумбии, Эквадоре и Перу играют активную роль в обеспечении контроля за деятельностью соответствующих государственных органов и поставщиков услуг, добиваясь, чтобы услуги в области водоснабжения и санитарии оказывались на недискриминационной основе⁶¹. Эту роль можно расширить с точки зрения участия путем ее увязки с инициативами по обеспечению социальной ответственности.

86. Наряду с участием в обеспечении ответственности необходима также ответственность за обеспечение участия. Суды и другие механизмы играют важную роль в обеспечении ответственности в тех случаях, когда не обеспечивается активное, свободное и конструктивное участие, то есть когда нарушается само право на участие. Как подтверждается прецедентным правом, о котором

⁵⁸ UNECE and WHO/Europe, *The Equitable Access Score-card: supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation* (ECE/MP.WH/8), 2013, p. 9.

⁵⁹ См., например, *Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP)*, “Getting communities engaged in water and sanitation projects: participatory design and consumer feedback”, WSUP Topic Brief No. 007, February 2013.

⁶⁰ См., например, Neil Overly, *The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements in Cape Town, South Africa*, *International Budget Partnership, Study No. 11*, 2013.

⁶¹ De Albuquerque and Roaf, p. 182.

говорится в настоящем докладе, суды играют важную роль, требуя выполнения обязательств государств по обеспечению участия.

VI. Выводы и рекомендации

87. Участие является одним из прав человека, и государства несут соответствующие обязательства по обеспечению участия. Участие имеет жизненно важное значение для демократии и для самостоятельности, достоинства людей и их свободы выбора. Тем не менее праву на участие еще не уделяется должного внимания, а реализация решений в этом вопросе хромает. Хотя существуют прекрасные методы обеспечения участия, они, по-видимому, являются не широко внедренной практикой, а отдельными случаями. Участие — это не единовременное мероприятие, а непрерывный процесс, который должен быть неотъемлемой частью политической культуры.

88. Во многих случаях участию уделяется лишь чисто символическое внимание. Зачастую только состоятельные и сильные, что определяется половой, этнической принадлежностью, доходом и другими факторами, «участвуют» в принятии решений, тогда как обездоленные члены общества исключены из этого процесса. Может быть, самая большая трудность заключается в обеспечении участия на основе равенства. Когда процессы с участием широких масс не вскрывают и не решают укоренившуюся проблему властных структур и маргинализации, существует опасность манипулирования ими и закрепления и «легитимизации» неравенства. Для достижения равенства и отсутствия дискриминации необходимы структурные преобразования, которые устранили бы барьеры на пути реального участия всех членов общества. Для этого также необходимы дискуссии и действия по перераспределению, призванные исправить прежние, усилившие маргинализацию, модели распределения.

89. Система прав человека трактует, что участие — это не просто что-то «полезное» или «неплохая идея»: с участием связаны обязательства, которые государства должны выполнять. Относящийся к сфере прав человека принцип ответственности крайне важен для обеспечения того, что лица, принимающие решения, действительно предпринимали такие действия, которые необходимы, чтобы преобразовать людское мнение во влияние. Как таковое, участие — это противоводействие от коррупции, избобличающее нерадивое управление и корыстные интересы. Государственные чиновники подотчетны общественности и ответственны перед ней, в том числе в вопросе о том, как общественное мнение учитывается при принятии решений. Невыполнение обязательств чревато последствиями, и в конечном итоге выполнение обязательств может быть обеспечено через суд.

90. С учетом вышесказанного Специальный докладчик предлагает следующие выводы и рекомендации.

91. Государства должны принимать следующие меры:

а) государства должны принимать меры для институционализации участия, в том числе:

- i) рассмотреть возможность признания права на участие в национальных конституциях;
 - ii) конкретизировать инструменты, процессы, ответственные за обеспечение участия структуры и другие подробности, касающиеся процессов на основе широкого участия, в законодательстве и политике;
 - iii) учитывать расходы на процессы на основе широкого участия при первоначальной разработке любых мер;
 - iv) оснастить учреждения всем необходимым для содействия процессам на основе широкого участия и организовать обучение должностных лиц навыкам межличностного общения, необходимым для контактов с широкой аудиторией;
 - v) добиваться верного соотношения технических знаний и знаний, полученных опытным путем, поощрять технических экспертов к тому, чтобы они выполняли функции координаторов и помогали людям принимать обоснованные решения;
- b) государства должны принимать конкретные и целенаправленные меры для обеспечения того, чтобы процессы на основе широкого участия были всеохватными и чтобы они непреднамеренно не приводили к дальнейшему закреплению неравенства, в том числе:
- i) выявлять группы, которые, как правило, маргинализированы;
 - ii) использовать самые разнообразные методы и каналы для охвата различных групп;
 - iii) устранять институциональные, физические, экономические, поведенческие, социальные и другие препятствия, с которыми могут сталкиваться конкретные группы;
 - iv) бороться с гендерными стереотипами;
 - v) создавать безопасные места для дискуссий, где это уместно;
- c) для обеспечения активного, свободного и конструктивного участия государства должны обеспечить выполнение следующих условий:
- i) вовлечение населения в определение порядка взаимодействия;
 - ii) создание возможностей для участия;
 - iii) предоставление людям возможности включаться в процессы на основе широкого участия;
 - iv) гарантирование свободного и безопасного участия;
 - v) обеспечение доступа к информации;
 - vi) предоставление реальных возможностей для влияния на процесс принятия решений и предоставление в порядке обратной связи информации о том, какие предложения были учтены, а какие отвергнуты, и почему;

d) государства должны обеспечивать участие на всех уровнях принятия решений, в том числе стратегических решений относительно общей направленности законодательной деятельности и политики, приоритетов в использовании ресурсов и в вопросах распределения и перераспределения. Это включает в себя:

i) планирование и разработку политики и нормативно-правовой базы;

ii) финансирование и составление бюджета;

iii) предоставление услуг, в том числе принятие решений о том, какие виды услуг должны предоставляться и где и что необходимо сделать для улучшения ситуации в этом плане, следует ли задействовать частный сектор и как, а также решений о прекращении обслуживания и об обслуживании в чрезвычайных ситуациях. Специальный докладчик особо призывает к широкой дискуссии между всеми соответствующими субъектами по вопросу об участии в условиях чрезвычайных ситуаций;

iv) выявление проектов, которые могут угрожать осуществлению прав человека и проведение в этой связи оценок на предмет их воздействия;

v) обеспечение контроля, оценки и ответственности;

e) когда право человека на участие нарушается, государства должны обеспечивать доступ к правосудию.

92. Кроме того, государствам и другим заинтересованным сторонам следует принять следующие меры:

a) государствам следует ратифицировать международные и региональные документы, гарантирующие право человека на участие, а также соответствующие механизмы приема и рассмотрения жалоб. Применительно к процессам, которые рассматриваются международными механизмами, государствам следует поощрять участие гражданского общества, с тем чтобы эти процессы были реально значимыми;

b) договорные органы Организации Объединенных Наций, специальные процедуры, другие международные механизмы и региональные механизмы должны уделять все более пристальное внимание праву на участие. Специальный докладчик видит необходимость в установлении стандартов применительно к праву на участие, например посредством выработки замечаний общего порядка о праве на участие в контексте гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Она также призывает Совет по правам человека заняться проблемой участия;

c) организации гражданского общества, национальные учреждения, занимающиеся правами человека, местные организации и другие субъекты должны вносить свой вклад в поощрение активного, свободного и конструктивного участия всех заинтересованных лиц и помогать людям участвовать в процессах принятия решений;

d) международным организациям и многосторонним и двусторонним донорам следует поддерживать процессы с участием широких масс на национальном уровне. Они не должны навязывать условия, которые ведут на национальном уровне к действиям в обход таких процессов. В соответствующих случаях им следует рассматривать возможность внесения корректировок в программы и проекты, исходя из осознания того, что процессы на основе широкого участия и достижение долгосрочных устойчивых результатов требуют времени.
