

**Совет по правам человека**

Тридцать восьмая сессия

18 июня – 6 июля 2018 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам
человека и доклады Управления Верховного
комиссара и Генерального секретаря****Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Процедуры и практика в отношении участия
гражданского общества в деятельности региональных
и международных организаций****Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по правам человека***Резюме*

В своей резолюции 32/31 Совет по правам человека просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовить доклад, обобщающий информацию о процедурах и практике в отношении участия гражданского общества в деятельности региональных и международных организаций, в том числе органов, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, и о вкладе гражданского общества в их работу, а также информацию о проблемах и передовой практике.

В настоящем докладе подчеркивается важная роль, которую играет гражданское общество в плане информационно-пропагандистской деятельности, экспертных знаний и осуществления в процессе его взаимодействия с региональными и международными организациями. В нем кратко излагаются примеры передовой практики некоторых из этих организаций в отношении участия гражданского общества, в том числе по таким вопросам, как аккредитация, доступ к информации и механизмы подотчетности. Кроме того, в докладе изложены проблемы, с которыми гражданское общество сталкивается в процессе своей деятельности, например преследования, отсутствие транспарентности и доступа, а также недостаточно широкая представленность гражданского общества. С учетом международных норм в области прав человека в докладе рекомендовано региональным и международным организациям создавать понятные и эффективные каналы для полноценного и равного участия гражданского общества и взаимодействия с ним.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Виды деятельности, благодаря которым гражданское общество вносит вклад в работу региональных и международных организаций	4
A. Пропагандистская и информационно-просветительская деятельность	5
B. Экспертные и другие знания	5
C. Осуществление, мониторинг и оценка	5
III. Процедуры и практика, связанные с участием гражданского общества в деятельности региональных и международных организаций	6
A. Нормативная и институциональная основа для участия гражданского общества	6
B. Аккредитация	8
C. Доступ на совещания и порядок участия в них	10
D. Другие каналы вовлечения гражданского общества	12
E. Доступ к информации	13
F. Механизмы подотчетности	14
G. Защита гражданского общества от угроз и преследований	15
H. Обеспечение представленности гражданского общества в его многообразии	16
I. Поощрение и финансирование участия гражданского общества	17
IV. Выводы и рекомендации	18

I. Введение

1. В своей резолюции 32/31 Совет по правам человека подчеркнул важнейшую роль гражданского общества в субрегиональных, региональных и международных организациях. В этой связи Совет вновь подтвердил право каждого человека, индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к субрегиональным, региональным и международным органам, их представителям и механизмам. Кроме того, Совет заявил, что гражданское общество способствует достижению целей и принципов Организации Объединенных Наций и что поэтому необоснованное ограничение пространства для деятельности гражданского общества затрудняет достижение этих целей. В этой связи Совет просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовить доклад, обобщающий информацию о процедурах и практике в отношении участия гражданского общества в деятельности региональных и международных организаций и о вкладе гражданского общества в их работу, а также информацию о проблемах и передовой практике.

2. Предоставление гражданскому обществу пространства для деятельности – не вопрос выбора. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях для целей осуществления прав на свободу мнений и их свободное выражение, на мирные собрания и ассоциацию, а также получать доступ к информации и принимать участие в ведении государственных дел. Международное право защищает также жизнь, свободу, физическую неприкосновенность и частную жизнь субъектов гражданского общества. В статье 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках) признается право каждого человека, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях поддерживать связь с гражданским обществом и межправительственными организациями.

3. В связи с правами человека на государства налагается обязанность уважать, защищать и осуществлять права каждого человека на свободу мнений и их свободное выражение, доступ к информации, мирные собрания и ассоциацию и право на участие в ведении государственных дел, а также защищать отдельных лиц от вмешательства в их жизнь, в том числе со стороны негосударственных субъектов. Эти права действуют на национальном и на других уровнях принятия решений, в том числе межправительственном¹. Учреждения Организации Объединенных Наций должны соблюдать нормы и уважать свободы, закреплению которых в документах по правам человека они содействовали, включая права и свободы, необходимые для развития и функционирования гражданского общества. Все больше решений, сказывающихся – иногда очень серьезно – на жизни простых людей, принимаются на региональном и международном уровнях, в том числе на форумах Организации Объединенных Наций. На практике беспрепятственное осуществление прав на создание групп или присоединение к ним, доступ к информации, выражение своих взглядов и участие в принятии решений является необходимым условием эффективного участия гражданского общества на всех уровнях. Ограничение конструктивного и эффективного участия гражданского общества фактически лишает голоса людей, которым международные организации призваны служить.

4. Совет по правам человека в своей резолюции 32/31 признал решающее значение беспрепятственного доступа к участию в международных и региональных процессах, а также транспарентности и подотчетности на всех уровнях, что является необходимым условием создания мирного, процветающего и демократического общества. В своем выступлении перед Советом Генеральный секретарь заявил, что

¹ См. также пункт 5 замечания общего порядка Комитета по правам человека № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел и праве голосовать, в котором Комитет признал, что право на участие в ведении государственных дел охватывает «разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях».

усиление взаимодействия Совета с гражданским обществом укрепляет его работу во многих сферах и имеет особенно важное значение в момент, когда в стольких местах пространство для деятельности гражданского общества сужается². Он отметил также решающую роль гражданского общества в достижении целей в области устойчивого развития³, в которых (цель 16) сформулирован призыв к содействию построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечению доступа к правосудию для всех и созданию эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях (задача 16.6) и обеспечению ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества (задача 16.7).

5. Настоящий доклад подготовлен на основе 82 письменных представлений, полученных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в ответ на его запрос, направленный 31 ноября 2016 года государствам-членам, национальным правозащитным учреждениям, организациям гражданского общества и международным и региональным организациям.

II. Виды деятельности, благодаря которым гражданское общество вносит вклад в работу региональных и международных организаций

6. Вклад гражданского общества в работу Организации Объединенных Наций был признан уже в преамбуле Устава Организации Объединенных Наций. В статье 71 Устава предусматривается, что Экономическому и Социальному Совету следует поддерживать участие гражданского общества в деятельности системы Организации Объединенных Наций. На основании Устава составлялись правила работы и процедуры других региональных и международных многосторонних организаций в отношении участия гражданского общества. Другие учреждения разработали конкретные процедуры и механизмы участия гражданского общества, как правило исходя из того, что их цели не противоречат цели и мандату таких международных или региональных организаций.

7. Организации гражданского общества привлекают внимание международного сообщества к местным и национальным проблемам и призывают к изменениям, тем самым устанавливая связи между международным и местным уровнями. Гражданское общество сыграло важнейшую роль в повышении уровня информированности о правах женщин и гендерном равенстве на региональном и международном уровнях, а также в расширении прав и возможностей наиболее маргинализированных и уязвимых групп и в предоставлении им возможности высказать свое мнение. Оно также внесло свой вклад в изменение социальных норм и организационной культуры региональных и международных организаций.

8. Несколько многосторонних учреждений подчеркнули важнейший вклад, который гражданское общество вносит в их работу, в том числе: а) ставя человека во главу угла в процессах, связанных с «локализацией» целей в области устойчивого развития в случае Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат); б) создавая информационные и интеллектуальные сообщества в случае Международного союза электросвязи (МСЭ); в) налаживая партнерские связи в контексте сложных общественных проблем в случае Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН); г) оказывая воздействие на негосударственных субъектов в случае Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

² См. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-02-27/secretary-generals-remarks-human-rights-council-scroll-down-french.

³ См. www.un.org/development/desa/en/news/ecosoc/civil-society-engagement-for-sdgs.html.

A. Пропагандистская и информационно-просветительская деятельность

9. Международные учреждения придают большое значение пропагандистским усилиям партнеров – членов гражданского общества, предоставляющим возможность выразить свое мнение тем, кто чаще всех становится жертвой нарушений прав человека. Например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) отметила определяющую роль гражданского общества в вопросах голода и крайней нищеты во время сложных гуманитарных катастроф. Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) подчеркнула, что гражданское общество играет важнейшую роль в решении таких глобальных проблем здравоохранения, как СПИД. Департамент по экономическим и социальным вопросам напомнил о том, что организации гражданского общества содействуют укреплению участия в наименьшей степени представленных и исключенных из процесса принятия решений лиц; по его мнению, пропагандистская работа и вклад основных групп и других заинтересованных сторон является центральным компонентом преобразовательного характера Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Управление Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения отметило способность гражданского общества мобилизовывать жертв и повышать их информированность о затрагивающих их проблемах, и во многих случаях в этих целях создаются общественные сети для коллективной пропагандистской деятельности. Согласно Управлению по поддержке миростроительства, гражданское общество сыграло первостепенную роль в содействии принятию резолюции 2250 (2015) Совета Безопасности, в том числе как ключевой партнер, обеспечивший мобилизацию молодежи. По мнению организации «Целевая группа за развитие ОГО», организации гражданского общества также повышают информированность на страновом уровне, выступая в поддержку конкретных действий по осуществлению глобальных обязательств.

B. Экспертные и другие знания

10. Привнесенные организациями гражданского общества экспертные и другие знания представляют собой явное преимущество в процессе разработки политики, консультаций, проведения совещаний, дискуссионных групп и различных межправительственных переговоров. Гражданское общество предоставляет необходимую для дискуссии информацию и знания, в том числе коллективные, директивным органам и программам на региональном и международном уровнях. Кроме того, аналитические центры и центры знаний гражданского общества создали ценные образовательные ресурсы на основе исследований и агрегированных данных. Организации гражданского общества переросли в целую систему, ведущую агитацию за развитие прав человека на международном уровне⁴. Например, организация гражданского общества «Международная кампания за отмену ядерного оружия», объединяющая примерно 400 групп, в 2017 году получила Нобелевскую премию мира за свою деятельность по поддержке переговоров по Договору о запрещении ядерного оружия и его принятия. Еще одним примером стала Международная коалиция за устойчивую авиацию, которая участвовала в технической работе, в том числе в разработке стандартов Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

C. Осуществление, мониторинг и оценка

11. Гражданское общество обладает дополнительным преимуществом в виде тесных связей с низовыми организациями и отдельными лицами и, следовательно, может способствовать повышению эффективности действий Организации

⁴ См. W. Korey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights* (Palgrave Macmillan, 1998), p. 18.

Объединенных Наций на местах. Международный фонд сельскохозяйственного развития сотрудничал с гражданским обществом при разработке и реализации проектов, а ФАО отметила, что организации гражданского общества часто работают в условиях сложных гуманитарных катастроф, когда государственные структуры не могут оперативно предоставить надлежащие услуги, например в сфере производства продовольствия. ЮНЭЙДС указала на то, что организации гражданского общества ведут мониторинг прогресса стран в достижении глобальных целевых показателей по СПИДу и предоставляют соответствующую отчетность, а также оказывают услуги в области профилактики ВИЧ, лечения, ухода и поддержки. Укрепление партнерских связей с гражданским обществом в области планирования и осуществления проектов позволило добиться больших успехов в миростроительстве. Например, в рамках инициативы по поощрению гендерного равенства и молодежи Управление по поддержке миростроительства через свой Фонд миростроительства оказало поддержку организациям гражданского общества, сделав их прямыми получателями финансирования на цели миростроительства, тем самым, в частности, содействуя осуществлению совместных проектов по поддержанию мира.

12. Некоторые многосторонние организации включали организации гражданского общества в процесс определения программных аспектов своей работы. Форум Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества стал уникальным событием, программа и повестка дня которого были полностью составлены самими заинтересованными сторонами. В Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) организации гражданского общества имели возможность в полной мере вносить свой вклад, индивидуально и коллективно, в определение задач, приоритетов и программного цикла, включая в частности проект среднесрочной стратегии и проект программы и бюджета. При составлении повестки дня Форума по вопросам прав человека, демократии и верховенства права УВКПЧ призвало широкий круг заинтересованных сторон предоставить свои материалы и использовало полученные предложения, чтобы определить основные темы для обсуждения.

III. Процедуры и практика, связанные с участием гражданского общества в деятельности региональных и международных организаций

13. Общеизвестно, что Организация Объединенных Наций представляет собой уникальный и бесценный глобальный форум⁵. На основе полученных материалов в настоящем докладе представлены процедуры и практика региональных и международных организаций, касающиеся их взаимодействия с гражданским обществом в плане его участия, доступа к информации и наращивания потенциала. Кроме того, в тех случаях, когда это представляется целесообразным, в докладе отдельно освещены конкретные примеры⁶.

A. Нормативная и институциональная основа для участия гражданского общества

14. В большинстве региональных и международных учреждений установлены процедуры, обеспечивающие в той или иной степени участие аккредитованных представителей гражданского общества, в том числе в руководящих органах. Так например, в ФАО принята внутренняя политика и стратегия сотрудничества с неправительственными организациями и организациями гражданского общества, а в ВОЗ существует Механизм взаимодействия с негосударственными структурами. Совет Европы признал в качестве учреждения Конференцию международных

⁵ См. W. Foster and A. Anand (eds), *Whose World is it Anyway? Civil Society, the United Nations and the multilateral future* (United Nations Assn, 1999), p. 45.

⁶ См. также A/69/365.

неправительственных организаций⁷, которая активно участвовала в разработке Руководящих принципов в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений, утвержденных в сентябре 2017 года⁸.

15. В то же время организации гражданского общества даже после получения аккредитации регулярно сталкиваются с препятствиями, в том числе с бюрократическими барьерами, затрудняющими их эффективное и конструктивное участие⁹. Некоторые форумы и совещания проводятся в закрытом порядке, без возможности для взаимодействия. Хотя в некоторых случаях проведение закрытых заседаний может обосновываться конфиденциальным характером информации и необходимостью секретности с точки зрения безопасности, подобные ограничения на участие гражданского общества должны определяться соображениями необходимости и соразмерности и вводиться в соответствии с четко установленными правилами. Как отметил в своем докладе за 2017 год Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, каждому учреждению необходимо определить, каким образом ограничения, могущие устанавливаться на основании норм в области прав человека, применяются по отношению к конкретным организациям (см. A/72/350, пункт 21).

16. Некоторые многосторонние организации создали консультативные советы для получения от них рекомендаций в конкретных областях. Комитет по проведению консультаций с гражданским обществом Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) участвовал во всех аспектах работы ПРООН в качестве основного институционального механизма диалога по вопросам стратегии и политики, в рамках которого были систематизированы консультации между ПРООН и гражданским обществом. ЮНЭЙДС стала первой программой Организации Объединенных Наций, в руководящем органе которой (Координационный совет программы) предусмотрено официальное представительство гражданского общества. В Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) при Директоре-исполнителе была создана глобальная консультативная группа неправительственных организаций (НПО) для укрепления партнерских отношений с организациями гражданского общества по вопросам, касающимся пропагандистских стратегий и конкретных инициатив Фонда. ООН-Хабитат учредила два консультативных совета для оказания консультативной помощи Директору-исполнителю: Молодежный консультативный совет и Консультативную группу по гендерным вопросам. В ЮНЕСКО работает единственный в своем роде комитет по связи с НПО по вопросам коллективных действий, через который организация может распространять информацию среди НПО и координировать действия. В документе об основании Агентства Европейского союза по основным правам предусмотрено создание платформы по основным правам как механизма для обмена знаниями и их объединения, на базе которой сотрудничают более 350 организаций гражданского общества из стран Европейского союза, занимающихся различными вопросами, касающимися основных прав человека¹⁰.

17. Несколько региональных и международных организаций создали специальные подразделения или определили задачи в области взаимодействия с гражданским обществом (главным образом для коммуникационной и информационно-пропагандистской работы), которые оказывают поддержку в части доступа к информации и наращивания потенциала. Так, например, отдел по работе с гражданским обществом Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) оказывает поддержку при подаче заявок на аккредитацию, а Группа связи с НПО Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве содействует обмену информацией с находящимися в ее списке контактов 1 500 структурами гражданского общества и проводит брифинги. В УНП ООН группа по работе с гражданским обществом ведет онлайн-базу данных, в которой

⁷ Инициатива «Гражданское пространство».

⁸ Размещено по адресу <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

⁹ Орден сестер Доброго Пастыря.

¹⁰ Инициатива «Гражданское пространство».

имеется примерно 3 240 НПО, работающих в сфере наркотиков и преступности, а в Международной организации по миграции существует специальная группа по взаимодействию, которая ведет работу с региональными организациями гражданского общества и оказывает им поддержку. В Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) для работы по различным направлениям участия гражданского общества и взаимодействия в рамках партнерств выделены несколько сотрудников штаб-квартиры.

В. Аккредитация

18. Аккредитация является общим требованием для получения организациями гражданского общества доступа на заседания и мероприятия региональных и международных учреждений, особенно если они имеют межправительственный характер. Большинство международных организаций требуют от организаций гражданского общества получения консультативного статуса, специального консультативного статуса или статуса на уровне поддержания связи, из которого и определяется разрешенный гражданскому обществу уровень участия. Организациям, не имеющим такого статуса, в аккредитации для участия в заседаниях и доступа в места заседаний неизменно отказывается. Консультативный статус, как правило, предоставляется группам, а не отдельным лицам; таким образом принадлежность физического или частного лица к организации, имеющей консультативный статус, является необходимым условием для участия такого лица.

19. Сектор по НПО Департамента по экономическим и социальным вопросам оказывает секретариатскую поддержку Комитету по неправительственным организациям Экономического и Социального Совета, являющемуся межправительственным органом, ответственным за предоставление НПО консультативного статуса при Совете. На основании этого статуса, в свою очередь, может быть получен доступ на заседания, в частности на заседания Совета по правам человека, специальных процессов по стрелковому оружию, вспомогательных органов Экономического и Социального Совета, а также на специальные мероприятия, организуемые Председателем Генеральной Ассамблеи. К различным подмеханизмам применяются разные правила: например, для взаимодействия со специальными процедурами Совета по правам человека аккредитация не нужна. Экономический и Социальный Совет делегировал полномочия по предоставлению аккредитации Департаменту общественной информации, однако консультативного статуса департамент не предоставляет. По данным Департамента по экономическим и социальным вопросам, консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете имеют более 4 800 организаций, а количество запросов на его получение по-прежнему велико. Например, в 2016 году число новых заявлений увеличилось на 26%, а в 2017 году – на 19%, из которых 40% приходятся на НПО развивающихся стран. Это указывает на то, что организации все больше заинтересованы во внесении своего вклада в глобальную дискуссию на межправительственных форумах.

20. Несколько государств-членов¹¹, региональных организаций и организаций гражданского общества отметили, что процедура аккредитации Экономического и Социального Совета представляет собой серьезное препятствие для участия гражданского общества в форумах Организации Объединенных Наций. По сложившемуся впечатлению, отсрочки, равносильные фактическому отказу, чаще других касаются организаций гражданского общества, работающих в сфере прав человека. В своем докладе за 2014 год Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации отметила, что из 48 организаций, рассмотрение заявок на аккредитацию которых неоднократно откладывалось, 46 занимаются вопросами прав человека, например правами детей и женщин, вопросами меньшинств и положением в области прав человека в отдельных странах (см. A/69/365, пункт 74). Она осудила подобную практику и подчеркнула, что

¹¹ См., например, представления правительств Соединенных Штатов Америки, Ирландии и Швейцарии.

государства и Организация Объединенных Наций несут правовое обязательство по укреплению участия гражданского общества в системе Организации Объединенных Наций, в частности путем обеспечения гражданам возможности пользоваться своими правами на свободу мирных собраний и ассоциации на многостороннем уровне (там же, пункт 57). По сообщениям, принятие решений в отношении некоторых организаций откладывалось на срок до девяти лет, после чего организации получали отказ. В отношении других окончательного решения пока так и не принято¹².

21. В одном из представлений отмечалось, что практика Комитета по неправительственным организациям отражает усиление ограничений в отношении гражданского общества во всем мире, в то время как ограничения на национальном уровне делают доступ в Организацию Объединенных Наций еще более необходимым¹³. В некоторых представлениях было высказано мнение о том, что отдельные практики аккредитации были политизированы¹⁴ и могут рассматриваться как один из видов преследования в связи с деятельностью организаций¹⁵. Например, тот факт, что в ходе заседаний комитета задаются вопросы, был охарактеризован как средство заставить замолчать критиков, в результате чего рассмотрение заявок о предоставлении консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете неоднократно откладывается или заявки де-факто отклоняются¹⁶; причем, согласно сообщениям, такие действия в отношении организаций гражданского общества обусловлены их участием в работе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций и других региональных и международных организаций.

22. В представлениях также указывалось на непрозрачность и неподотчетность решений о предоставлении консультативного статуса, а также на отсутствие механизмов соблюдения гарантий и обжалования рекомендаций Комитета по неправительственным организациям в отношении предоставления консультативного статуса. Генеральный секретарь в своем докладе о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций настоятельно призвал этот комитет к объективному и прозрачному применению критериев оценки организаций при принятии решений о предоставлении аккредитации организациям гражданского общества и в контексте его методов работы в целом (см. A/HRC/33/19, пункт 15). В пункте 56 своей резолюции 1996/31 Экономический и Социальный Совет заявил, что организации гражданского общества должны быть письменно представлены основания для решения, а также возможность для того, чтобы представить свой ответ, с тем чтобы комитет мог рассмотреть этот вопрос. Однако сообщалось о ряде случаев, когда пострадавшим заинтересованным сторонам не было предоставлено достаточного обоснования. Непрозрачность процесса не позволяет судить о наличии или отсутствии дискриминации при принятии решений. Кроме того, отсутствует возможность обжаловать несоблюдение комитетом тех самых положений, которые регулируют его деятельность¹⁷. Вместе с тем в качестве позитивного нововведения можно отметить решение, принятое Советом на его заседании по вопросам координации и управления в апреле 2017 года, о проведении веб-трансляций будущих сессий комитета с тем, чтобы повысить прозрачность его работы.

23. Кроме того, была высказана обеспокоенность по поводу сделанных некоторыми государствами заявлений о предполагаемых связях с терроризмом и других проблемах в области безопасности, направленных на то, чтобы воспрепятствовать участию или

¹² Например, Всемирный конгресс уйгуров, «Алькарама» (с 2015 года), Всемирная организация христианской солидарности (с 2009 года), Комитет по защите журналистов (с 2012 года) и «Международная сеть солидарности общин далитов» (с 2008 года). Заявку Фонда журналистов и писателей снял Департамент общественной информации.

¹³ См. www.freedom-now.org/wp-content/uploads/2016/05/ECOSOC-NGO-Committee-Reform-Letter.pdf. Аналогичные опасения в связи с политизацией этого Комитета высказали ДЭСВ ООН, «Алькарама», Международная сеть солидарности общин далитов и другие.

¹⁴ Представления правительств Соединенных Штатов Америки и Швейцарии.

¹⁵ «Алькарама».

¹⁶ Представления правительств Соединенных Штатов Америки, Ирландии и Швейцарии.

¹⁷ См. O. de Frouville, *NGOs in International Law* (2008), chap. 2, «однако организационная структура Комитета делает исполнение его задач невозможным».

аккредитации организаций гражданского общества¹⁸. Например, в нескольких представлениях было отмечено, что ряд организаций, включая организации по защите прав человека женщин, были лишены возможности участвовать в работе шестьдесят первой сессии Комиссии по положению женщин в связи с отказом в выдаче виз по причинам, связанным с безопасностью, и другим причинам¹⁹.

24. В некоторых организациях, например в ФАО, предоставлением аккредитации разных категорий занимаются разные организационные структуры. УНП ООН в дополнение к аккредитации в Экономическом и Социальном Совете требует подать заявку о предоставлении статуса наблюдателя. В отдельных учреждениях установлены собственные процедуры аккредитации, не зависящие от используемых Советом, например, в отношении Постоянного форума по вопросам коренных народов. Рабочая группа открытого состава по проблемам старения, со своей стороны, разрешает участие без аккредитации Советом. Совет ИКАО принимает решение о разрешении участия в основном путем предоставления организациям гражданского общества специального статуса наблюдателя.

25. Правила аккредитации организаций гражданского общества для получения доступа на сессии различных вспомогательных экспертных механизмов, учрежденных Советом по правам человека, благоприятны для участия гражданского общества²⁰. Задача этих механизмов – служить платформой для диалога и сотрудничества по соответствующим вопросам, и поэтому они открыты для НПО, получивших консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, а также других НПО, цели и задачи которых «соответствуют духу, целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций».

С. Доступ на совещания и порядок участия в них

26. Если в ходе обсуждений не будут найдены отражение ситуации реальных людей, то об их нуждах, мнениях и идеях не узнает никто, в том числе и директивные органы. Участие гражданского общества в совещаниях является основным каналом взаимодействия с региональными и международными организациями, в особенности потому, что таким образом его представители могут общаться с делегатами государств²¹. В рамках других форумов, например совещаний рабочих групп, целевых групп и групп экспертов, гражданское общество может на регулярной основе вносить свой вклад по конкретным вопросам. Хотя многосторонние учреждения, как правило, проводят открытые заседания, большинство требуют получения консультативного статуса в соответствующем аккредитующем органе. Другие учреждения разрешают доступ по приглашению, согласованию с Председателем и/или «запросу» делегатов. Имеются случаи, когда участие разрешается на индивидуальной основе в зависимости от типа, формата и порядка проведения совещаний, которые могут различаться в разных учреждениях Организации Объединенных Наций и региональных организациях. В основном большинство неофициальных межправительственных консультаций по проектам резолюций или решений, параллельных пленарным заседаниям, проводятся в закрытом режиме, за исключением неофициальных консультаций Совета по правам человека, которые, как правило, закрытыми не являются.

27. Что касается конкретных примеров, то ООН-Хабитат разрешает аккредитованным организациям гражданского общества участвовать в заседаниях в форме диалога по конкретным темам, проходящих в ходе заседания Совета управляющих Программы, а также создала несколько многосторонних тематических сетей – механизмов вовлечения гражданского общества в нормативную и оперативную деятельность и реализацию программ. По приглашению Председателя Совета

¹⁸ Фонд «Алькарама», Ассоциация журналистов и писателей.

¹⁹ См. также <https://wilpf.org/at-the-csw61-wilpf-raises-issue-of-missing-voices-to-the-highest-level/>.

²⁰ См. резолюции Совета по правам человека 6/13, 6/15, 6/36, 17/4, 28/14 и 33/25.

²¹ См. P. Willetts (ed.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System* (Brookings Institution Press, 1996), p. 43.

управляющих и с одобрения Совета могут быть сделаны сообщения по существу того или иного вопроса с последующим диалогом или дискуссией с участием государств-членов. ЮНЕП обеспечивает получение информации о региональных аспектах для учета в своей работе посредством проведения ежегодных региональных совещаний с организациями гражданского общества. УНП ООН запустило две региональных платформы по борьбе с коррупцией с целью стимулирования дальнейшего диалога.

28. Несмотря на то, что механизмами обзора Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Механизмом последующих мер в рамках осуществления Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией прямо признается важность участия гражданского общества, представители гражданского общества из их международных совещаний исключены²². Позитивным шагом стало вовлечение гражданского общества в работу Комиссии по миростроительству после принятия в 2016 году резолюции 2282 (2016) Совета Безопасности и резолюции 70/262 Генеральной Ассамблеи об обзоре миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций. Участие гражданского общества в работе Комиссии по миростроительству является обычной практикой в рамках совещаний страновых структур. Механизм обзора Стамбульского плана действий, принятого Сетью по борьбе с коррупцией Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), предусматривает возможность присутствия представителей гражданского общества на его пленарных заседаниях в качестве активных участников, а не просто наблюдателей. Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), допускается участие гражданского общества в работе совещаний сторон, за исключением случаев, в которых одна треть сторон возражает против такого участия. В нескольких представлениях содержался призыв к государствам проводить более открытые неофициальные совещания с участием гражданского общества, в том числе в Совете Безопасности.

29. Авторы представлений отметили, что присутствие организаций гражданского общества во многих случаях играет ключевую роль на заседаниях, на которых они могли бы привлечь внимание к проблемам в области прав человека, безопасности и другим трудностям в своих странах, и что именно в таких заседаниях, например в рамках универсального периодического обзора, они участвовать не могут²³. В частности, необходимо сохранять доступ гражданского общества к участию в форумах по разработке, планированию и принятию решений, касающихся глобальной и региональной политики в отношении учреждений, занимающихся вопросами прав женщин²⁴ и реализацией Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года с учетом гендерных аспектов. Департамент по экономическим и социальным вопросам отметил, что добиться баланса между просьбами государств-членов и правовыми требованиями резолюций, с одной стороны, и потребностями заинтересованных сторон, с другой стороны, по-прежнему сложно. Региональные инвестиционные банки, такие как Европейский инвестиционный банк и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, были охарактеризованы как учреждения, предоставляющие мало возможностей для участия общественности²⁵. Во многих учреждениях не всегда отражены гендерные препятствия, проблемы и ограничения в процессе участия, с которыми сталкиваются женщины и девочки, а также лица, занимающиеся вопросами гендерного равенства, в том числе в интересах лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров, интерсексуалов и лиц, не определившихся со своей гендерной идентичностью, и не всегда предпринимаются попытки решать такие проблемы.

30. В представлениях были описаны ограничения, касающиеся порядка проведения заседаний, в том числе такие, в силу которых представители гражданского общества могут выступать только после взаимодействия с государствами-членами, а также

²² «Трансперенси интернешнл».

²³ Правительство Соединенных Штатов Америки. Аналогичную обеспокоенность выразили в своих представлениях многие НПО.

²⁴ Организация «Равенство – сейчас», организация «МАДРЕ».

²⁵ Сеть НПО Центральной и Восточной Европы «Бэнкуоч».

утверждалось, что во многих случаях время для выступлений представителей гражданского общества ограничено. В других представлениях сообщалось о том, что государства ссылаются на порядок ведения заседания²⁶, блокируют аккредитацию путем наложения одностороннего вето на заявки, включая лишение статуса²⁷, ставят под сомнение компетенцию организаций выступать с официальными заявлениями и прерывают представителей в ходе официальных выступлений. Были описаны, в частности, другие препятствия: исключение организаций гражданского общества по принципу «нет возражений» или наложение фактического вето на их участие, включая участие аккредитованных организаций; использование резолюций Генеральной Ассамблеи, определяющих порядок проведения заседаний, как средства ограничения видов организаций гражданского общества, которые могут участвовать; во многих случаях, сужение круга участников лишь до государств-членов²⁸. Было высказано мнение о том, что проблема нарушения порядка ведения заседания может быть устранена, если члены бюро или председатели комитетов будут призывать к порядку государства, прерывающие выступления организаций гражданского общества.

31. В качестве одного из барьеров, препятствующих эффективному участию, было отмечено отсутствие предсказуемости. В некоторых случаях условия участия в заседании оставляются на усмотрение его председателя. Например, хотя в правилах и процедурах Совета Безопасности предусмотрены многочисленные возможности для участия НПО в открытых заседаниях Совета и в заседаниях по формуле Аррии, в конечном счете предоставление доступа зависит от того, какой член Совета председательствует на заседании. На форумах Департамента по экономическим и социальным вопросам организациям приходится согласовывать выступления между собой и выдвигать одного оратора от имени более крупных групп, а учитывая, что в ходе заседаний сегмента высокого уровня и общих прений на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию времени выделяется мало, такая практика порождает разочарование. В некоторых случаях устным выступлениям гражданского общества препятствуют физические барьеры, в частности нехватка сидячих мест в зале совещаний.

32. Кроме того, был выявлен такой отрицательный фактор, как непомерно высокие расходы на участие в региональных и международных мероприятиях, особенно в Женеве и Нью-Йорке, в результате чего гражданское общество из стран глобального Юга представлено плохо, а на региональных и международных совещаниях по выработке политики преобладают представители гражданского общества стран Севера. Ситуация усугубляется увеличением ограничений на свободу передвижения, включая запреты на поездки, высокими сборами за подачу заявления на выдачу въездных виз и отказами в их выдаче. В некоторых сообщениях выражалось неудовольствие в связи с мерами безопасности, особенно во время важных совещаний в Организации Объединенных Наций, выражавшимися в ограничении доступа представителей гражданского общества в места заседаний или лишении их возможности приносить на заседания информационно-пропагандистские материалы²⁹.

D. Другие каналы вовлечения гражданского общества

33. Ряд региональных и международных организаций и форумов допускают другие возможности для выступлений и представления материалов организациями гражданского общества. Например, в рамках Орхусской конвенции организации гражданского общества могут представлять в ее секретариат замечания относительно документов, по которым ведутся переговоры, и выступать наравне с представителями правительств, при условии наличия времени. На ежегодных сессиях Комитета

²⁶ Инициатива «Гражданское пространство».

²⁷ Представление правительства Ирландии. См. также «Хьюман райтс уотч», «The Costs of International Advocacy Report», размещено на странице www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/chinaun0917_web.pdf.

²⁸ Представление правительства Соединенных Штатов Америки.

²⁹ Организация «Фронтлайн дефендерс», Международный консорциум по политике в области наркотиков, Всемирный конгресс уйгуров.

экспертов по государственному управлению материалы, полученные от организаций гражданского общества, официально включаются в доклады о совещаниях. Ряд организаций, например ИКАО, указали на то, что большинство получаемых ими материалов предоставляют правительства, а представлений от гражданского общества мало.

34. Поступали сообщения о препятствиях, связанных с представлением гражданским обществом независимых материалов. Сообщалось, например, что в рамках процесса политического форума высокого уровня, включая добровольное представление национальной отчетности по целям в области устойчивого развития, не предусмотрено достаточных возможностей для представления материалов гражданским обществом, а если такое представление и предусмотрено, то это, как представляется, чисто символический жест³⁰.

35. Эффективным средством расширения участия являются открытые, всеобщие консультации на национальном уровне, результаты которых передаются в соответствующие учреждения для принятия важных решений на региональном и международном уровнях. Например, Ирландия провела широкие консультации с различными субъектами гражданского общества в преддверии универсальных периодических обзоров по стране в 2011 и 2016 годах: для информирования и получения представлений был создан соответствующий веб-сайт, а для привлечения внимания к этому процессу – распространена информация в национальных СМИ.

Е. Доступ к информации

36. Доступ к информации – непереносимое условие для любого конструктивного взаимодействия с многосторонними организациями, а также признанный в качестве незаменимого элемент права на свободное выражение своего мнения, тесно связанного с правом участия общественности³¹. Ряд многосторонних организаций признали доступ к информации залогом эффективного участия гражданского общества в их работе, в том числе в процессах принятия решений и разработки политики, и для его обеспечения предусмотрели определенные процедуры и практические меры. Совет по правам человека в пунктах 14 b) и c) резолюции 32/31 призвал государства укреплять доступ к информации, в том числе путем принятия ясных законов и стратегий, предусматривающих раскрытие информации, которой располагают государственные органы власти, и право запрашивать и получать такую информацию, кроме признанных на международном уровне исключительных случаев.

37. Всеохватная политика ЮНЕП в отношении доступа к информации предусматривает для аккредитованных участников доступ к той же документации, к которой имеют доступ государства-члены, и к любой имеющейся у нее информации, за исключением определенных этой политикой случаев, когда имеются убедительные причины для сохранения конфиденциальности. Чтобы обеспечить гражданскому обществу возможность осуществлять мониторинг и принимать всестороннее участие в мероприятиях, связанных с органами Орхусской конвенции и протокола к ней, все официальные и важные неофициальные документы публикуются на веб-сайте Конвенции. Кроме того, представители общественности могут запрашивать информацию, а ее конфиденциальность сохраняется только в четко определенных и строго оговариваемых исключительных случаях. Соответствующей политикой установлены сроки, в течение которых должна предоставляться информация, а любой отказ должен быть обоснован. Отказ может быть обжалован в рамках существующего механизма внутреннего правосудия.

38. Как правило, доступ к информации на региональных и международных совещаниях ограничен в связи с существованием иерархических и бюрократических

³⁰ Центр по экономическим и социальным правам, «Вместе навстречу 2030 году».

³¹ См. A/72/350, пункты 9–22.

структур³², включая структуры Европейского союза³³. Некоторые механизмы по борьбе с коррупцией (например, Группа разработки финансовых мер, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции и Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом) не обнародовали правил доступа к информации, касающейся их международных совещаний³⁴. В представлениях были высказаны предложения о том, что этим учреждениям следует рекомендовать улучшить доступ к информации на местах и раскрывать информацию, не дожидаясь запросов о ее предоставлении³⁵. Позднее уведомление гражданского общества может становиться препятствием для его участия. Например, в соответствии со своими правилами процедуры Межамериканская комиссия по правам человека уведомляет о публичных слушаниях за месяц до их проведения, а как показала практика, этого срока недостаточно, чтобы обеспечить участие региональных организаций гражданского общества. Также не всегда обеспечивается качественный доступ к информации в режиме онлайн, в том числе к информации на разных языках: публикуется неполная, устаревшая или неактуальная информация, а расписание мероприятий и повестки дня публикуются либо с опозданием, либо вообще не публикуются. В этой связи Африканской комиссии по правам человека и народов было рекомендовано публиковать все существенные материалы по своим решениям, а договорным органам Организации Объединенных Наций – заблаговременно предоставлять информацию о рассмотрении индивидуальных жалоб³⁶.

39. Некоторые организации в своих представлениях отметили, что между направлением сообщений в рамках специальных процедур и их публикацией проходит слишком долгое время (до шести месяцев после препровождения посредством совместных докладов о сообщениях) с точки зрения жертв, ожидающих информации о принятии или непринятии мер³⁷.

40. Департамент по экономическим и социальным вопросам использует социальные сети для распространения соответствующего информационного контента, чтобы побудить к участию следящих за его страницами лиц, применяя для этих целей электронные открытки, инфографику, сообщения в Твиттере и хэш-маркировку. ООН-Хабитат занимается усовершенствованием каналов распространения информации обратной связи от партнеров, касающейся осуществления проектов. Такое распространение будет вестись через обновленную систему внутренней коммуникации, в том числе в 2018 году будет внедрена система управления информацией, получаемой от партнеров.

Г. Механизмы подотчетности

41. Для обеспечения соблюдения прав на участие должны существовать механизмы подотчетности государственных органов и других лиц, на которых возложены те или иные обязанности. Этот принцип в равной степени применим на международном и региональном уровнях. Как отметил Совет по правам человека в пунктах 7 и 14 а) своей резолюции 32/31, доступ к правосудию является одним из необходимых элементов, позволяющих обеспечить соблюдение прав гражданского общества, а в случае их нарушения – обжаловать незаконные действия государственных органов и частных сторон. Отсутствие механизмов правосудия и обжалования в региональных и международных учреждениях, призванных пропагандировать эти принципы на национальном уровне и содействовать их применению, несовместимо с духом Устава Организации Объединенных Наций. В пункте 42 своего упомянутого выше доклада

³² ЕВРОМИЛ.

³³ См. «Challenges facing civil society organizations working on human rights in the EU» (European Union Agency for Fundamental Rights, 2018), p. 43.

³⁴ «Трансперенси интернешнл».

³⁵ «Трансперенси интернешнл» перечислила Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, ОЭСР, Механизм последующих мер в рамках осуществления Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией и Группу разработки финансовых мер.

³⁶ Центр ресурсов в области международного правосудия.

³⁷ Международная служба прав человека, инициатива «Гражданское пространство».

Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений подчеркнул, что межправительственным организациям следует предусмотреть независимые механизмы рассмотрения жалоб, защищенные от политического вмешательства в их работу и наделенные полномочиями принимать решения, имеющие обязательную силу. Следует определить широкий круг оснований для обжалования и ввести четкие процедуры, в том числе установить сроки.

42. Орхусская конвенция предусматривает механизм обеспечения соблюдения, участники которого назначаются сторонами конвенции и НПО и выступают в своем личном качестве. Любое лицо или группа лиц (включая НПО) могут обратиться в Комитет по вопросам соблюдения с жалобой на нарушение Конвенции. Другие механизмы обладают менее широким охватом, например, процедура ВОЗ по контролю за взаимодействием с организациями гражданского общества и ежегодный доклад Комитета по программе. ЮНЕСКО организует международную конференцию неправительственных организаций для рассмотрения вопросов своего взаимодействия с гражданским обществом.

43. С точки зрения соблюдения надлежащих процедур было отмечено отсутствие официальных механизмов обжалования в региональных и международных организациях. Кроме того, была высказана обеспокоенность в связи с отсутствием ответственности за результаты процессов принятия решений, механизмов для разрешения споров и посредничества, а также информации о существующих механизмах³⁸.

Г. Защита гражданского общества от угроз и преследований

44. В соответствии с нормами и стандартами в области прав человека (наиболее конкретно это положение сформулировано в статье 2 Декларации о правозащитниках) государства-члены обязаны не допускать нанесения лицам, занимающимся вопросами прав человека, ущерба в связи с их деятельностью. В большинстве представлений отмечалось, что наибольшую угрозу для безупречности репутации и легитимности межправительственных органов представляет собой безответственность в случае угроз и преследований в адрес отдельных лиц и организаций гражданского общества, сотрудничающих с этими органами, в том числе с Организацией Объединенных Наций, по вопросам прав человека. Особые риски отмечаются отдельных областях, таких как права женщин и гендерное равенство, поскольку здесь, как правило, бросается вызов социальным нормам, что чревато преследованиями со стороны семьи, местного сообщества и других групп.

45. В своем докладе Совету по правам человека на его тридцать шестой сессии (A/HRC/36/31) Генеральный секретарь выразил свою серьезную обеспокоенность по поводу актов преследований в связи с деятельностью правозащитников. Он назвал 29 стран, в которых совершались такие акты, включая членов Совета по правам человека; многие страны упоминаются почти в каждом таком докладе с 2010 года. Как он отметил, складывается впечатление, что некоторые государства систематически пытаются помешать людям сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и что такие действия главным образом осуществляются государственными служащими или с их ведома и согласия. Многие случаи преследований замалчиваются из-за боязни последствий и ужесточения преследований. Виды преследований, о которых говорилось в докладе, включают с себя: запреты на поездки, замораживание активов, незаконное увольнение, лишение права заниматься адвокатской практикой, слежка, унижительные кампании по дискредитации в СМИ, в том числе клеймение как террористов, неоднократное судебное преследование или «преследование путем привлечения к уголовной ответственности», незаконное задержание, произвольное и длительное содержание под стражей, насильственные исчезновения, похищения, пытки, принудительное психиатрическое лечение и посягательства сексуального характера, включая изнасилования, в особенности в отношении лиц, содержащихся под стражей. Согласно информации, включенной в одно из представлений, такой

³⁸ Канадская организация за сексуальное здоровье, инициатива «Гражданское пространство».

метод как использование онлайн-троллей для притеснения, дискредитации, травли и угроз в адрес активистов, превратился в системную, хорошо организованную практику, которая в некоторых случаях пользуется поддержкой государства или осуществляется с его ведома, зачастую имея четко выраженную гендерную и женоненавистническую ориентацию и направленную прежде всего против женщин и девочек³⁹.

46. Сотрудничество по большей части ведется в области обмена информацией, а также в форме взаимодействия или совместной работы в рамках организаций, органов, процессов, совещаний и даже учебных семинаров, например в рамках Совета Безопасности, Совета по правам человека, правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, Международной организации труда, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Постоянного форума по правам коренных народов и Международного уголовного суда. В вышеупомянутом докладе Генерального секретаря не были рассмотрены возможные случаи преследования тех, кто сотрудничает с региональными или другими международными организациями вне системы Организации Объединенных Наций.

Н. Обеспечение представленности гражданского общества в его многообразии

47. По единодушному мнению авторов представлений, недискриминация является самостоятельным правом человека и принципом, относящимся ко всем правам, включая участие на всех уровнях. Многими была признана важность получения различных мнений в ходе основных дискуссий и переговоров и необходимость такого разнообразия точек зрения для обеспечения инклюзивности и формирования доверия к процессам разработки политики и принятия решений.

48. Тем не менее представительство гражданского общества на региональных и международных форумах по-прежнему не отражает всего многообразия мнений. Это, в частности, касается недостаточной представленности женщин, особенно женщин и девочек – представительниц групп, находящихся в уязвимом положении, что отражает практически повсеместную дискриминацию по гендерному признаку. Во многих странах, в особенности в тех из них, где женщины пытаются добиться равного доступа к основным правам человека и самостоятельности, перед женскими организациями чаще, чем перед другими, возникают финансовые барьеры. Некоторые женщины и девочки также сталкиваются с препятствиями со стороны семьи или местных общин вследствие распространенности пагубных стереотипов и социальных норм, не допускающих их активной роли в общественном пространстве. В ряде ситуаций наиболее непосредственно затронутые группы, например дети, не имеют возможности высказывать свое мнение, в том числе потому, что им в этом препятствуют или в связи с отсутствием доступа к региональным и международным форумам⁴⁰.

49. Кроме того, слишком высокие для многих затраты на участие в мероприятиях, проводимых в таких местах, как Женева и Нью-Йорк, и ограничения на получение доступа на эти мероприятия могут в непропорционально большей степени исключать участие представителей стран глобального Юга, женщин, малоимущих, молодежи и иных групп. Особо мало информации о международных или региональных форумах и возможностях финансирования имеют общинные организации, часто работающие в сфере защиты прав женщин.

50. В плане упредительной пропагандистской работы и расширения доступности некоторые договорные органы начали проводить совещания децентрализованно. Департамент по экономическим и социальным вопросам поощряет участие молодежных организаций, имеющих или не имеющих консультативный статус при

³⁹ См. Amnesty International, «Human Rights Defenders Under Threat: A Shrinking Space for Civil Society» (London, 2017), p. 15, текст на английском языке размещен по адресу www.amnesty.org/en/documents/act30/6011/2017/en.

⁴⁰ Организация «Спасите детей».

Экономическом и Социальном Совете, в ежегодно проводимом Советом молодежном форуме. ЮНФПА сыграл важную роль в создании и укреплении Рабочей группы молодежных лидеров, которая отстаивала позиции молодежи по касающимся ее вопросам на Международной конференции по народонаселению и развитию. Управление по поддержке миростроительства, со своей стороны, создало Рабочую группу по вопросам молодежи и миростроительства в целях поощрения участия молодежи в миростроительных операциях. Некоторые организации еще больше расширили свою аудиторию, включив в нее, например, религиозные НПО, а ФАО привлекла общественные движения.

51. Авторы представлений сообщили, что усиление присутствия НПО, созданных государствами, искажает и ослабляет голос гражданского общества, тем самым ограничивая реальные возможности для собственного вклада групп, не связанных с государством⁴¹. Согласно сообщениям, государства неоднократно использовали такие НПО, в том числе предоставляя им аккредитацию при Экономическом и Социальном Совете, чтобы занять часть и без того ограниченного пространства, выделенного гражданскому обществу, например посредством все более частого представления альтернативных докладов и вытеснения других субъектов гражданского общества. Согласно утверждениям, некоторые организации гражданского общества активно занимаются таким ограничением пространства в ущерб другим организациям.

I. Поощрение и финансирование участия гражданского общества

52. В пункте 14 е) своей резолюции 32/31 Совет по правам человека просил государства создать долгосрочные благоприятные условия для гражданского общества, в том числе путем просвещения, направленного на укрепление уважения к правам человека и основным свободам. Некоторые организации стремятся усиливать участие гражданского общества путем развития потенциала, обмена знаниями, разработки инструментов и развития навыков. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций неоднократно поддерживал работу по поощрению формирования пространства для деятельности гражданского общества и его защите посредством профессиональной подготовки, обучения и развития потенциала, в том числе с помощью онлайн-курса по правам человека и окружающей среде. Управление по вопросам разоружения создало программы и издало публикации, призванные содействовать организациям гражданского общества в их взаимодействии с государствами-членами по вопросам разоружения, в том числе в рамках специальной инициативы по гражданскому обществу и разоружению.

53. Информационные технологии предоставляют экономически эффективные каналы для обмена информацией. В качестве примеров можно привести: организованный МСЭ процесс анализа результатов деятельности на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества – глобальный реестр мероприятий, подготовленный заинтересованными сторонами в целях содействия участию гражданского общества в сфере информационно-коммуникационных технологий; проект платформы для НПО, созданной УНП ООН и Венским комитетом НПО по наркотикам в качестве независимой онлайн-платформы для всех заинтересованных сторон; руководящие указания в рамках Орхусской конвенции относительно использования технологий для содействия участию; проведение ежегодного опроса партнеров ООН-Хабитат; «партнерский портал» – транспарентная система утверждения партнеров всех учреждений Организации Объединенных Наций; общая база данных Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Всемирной продовольственной программы и ЮНИСЕФ.

54. Региональные организации, например Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, оказывают помощь организациям гражданского общества в рамках программной поддержки, предлагая им рекомендации и руководства,

⁴¹ «Права человека в Китае», Центр ресурсов в области международного правосудия, «Американцы за демократию» и «Права человека в Бахрейне».

проведение расширенного диалога, семинаров и совещаний на национальном и региональном уровнях в целях расширения их знаний и компетенций. Агентство Европейского союза по основным правам стремится взаимодействовать с широким кругом различных заинтересованных сторон как на местном, так и на международном уровнях. На национальном уровне некоторые национальные правозащитные учреждения, такие как Национальная консультативная комиссия по правам человека Франции, оказывают помощь организациям гражданского общества в процессе их взаимодействия с региональными и международными органами по правам человека.

55. Одним из примеров надлежащей практики является финансирование участия организаций гражданского общества в региональных и международных платформах, которое способствует участию менее обеспеченных представителей гражданского общества. Например, ЮНЕП, Департамент по экономическим и социальным вопросам и Орхусская конвенция оказывают финансовую поддержку, выделяя средства на командировочные расходы и инициативы по наращиванию потенциала.

IV. Выводы и рекомендации

56. Эффективность работы международных и региональных организаций неразрывно связана с участием гражданского общества. Участие гражданского общества обеспечивает учет в ходе обсуждений и принятия решений на международном уровне информации о том, что происходит на местах, предоставляет возможность услышать полный диапазон мнений и получить в процессе принятия решений полный объем соответствующих специальных знаний и опыта. В случае ограничения участия гражданского общества появляется риск того, что меры реагирования, в частности на угрозы в области безопасности, проблемы развития, экологические катастрофы и болезни, будут приниматься на основе ненадлежащей или неполной информации. Участие гражданского общества вносит важнейший вклад в предотвращение насилия, обеспечение безопасности и, в свою очередь, недопущение конфликтов.

57. В соответствии с международным правом прав человека государства и другие носители обязательств обязаны создавать и поддерживать безопасные и благоприятные условия, которые позволяют гражданскому обществу в полной мере осуществлять права и свободы, необходимые для выполнения его наиважнейшей роли, а именно представления мнений всех частей общества. Уважение прав человека подразумевает также устранение множественных и пересекающихся форм дискриминации, с которой субъекты гражданского общества могут сталкиваться в процессе участия в форумах международных и региональных организаций.

58. Участие гражданского общества в работе региональных и международных организаций основано на праве на доступ к информации, в связи с чем это право не может необоснованно или несоразмерно ограничиваться. Некоторые региональные и международные учреждения предусмотрели процедуры и практические меры, поощряющие участие гражданского общества, в том числе разработали четкую политику и институциональные механизмы, в рамках которых признаются права заинтересованных сторон на участие и доступ к информации, что содействует участию организаций гражданского общества. Помимо этого, необходимым условием эффективного участия является установление четких правил аккредитации и налаживание предсказуемых каналов обмена информацией и представления материалов для учета в работе международных и региональных организаций. Другие положительные примеры включают в себя политику и процессы, которые позволяют: а) максимально повысить прозрачность благодаря упреждающему раскрытию информации и свести к строго необходимому минимуму объем нераскрываемой информации; б) обеспечить наличие механизмов контроля соблюдения и подотчетности; и в) охватить широкий круг различных представителей гражданского общества. Некоторые из этих практических мер могут быть реализованы без вложения значительных ресурсов.

59. В то же время полноценному и эффективному участию гражданского общества по-прежнему препятствуют многочисленные барьеры, включая: а) отсутствие доступа к своевременной и понятной информации о каналах взаимодействия и о конкретных темах, над которыми должна вестись работа; б) непрозрачные и обременительные процессы аккредитации в отсутствие механизмов беспристрастного пересмотра решений в случаях отказа в аккредитации; в) сложные и противоречивые правила, регулирующие участие и право выступать на совещаниях и форумах; г) неподъемные расходы и визовые барьеры, препятствующие доступу на мероприятия, которые проходят в определенных местах; д) отсутствие подотчетности при принятии решений об ограничении доступа; и е) недопредставленность некоторых групп гражданского общества. Особую обеспокоенность вызывают преследования гражданского общества за его сотрудничество с международными и региональными организациями, и не только потому, что такие преследования, как правило, представляют собой отдельные нарушения прав человека, но и потому, что они могут ослабить эффективность системы в целом.

60. В нескольких представлениях было указано на необходимость реформы процедур и методов работы Комитета по неправительственным организациям Экономического и Социального Совета, которые ощутимо препятствуют участию многих групп в международных процессах принятия решений и разработки политики. Недавнее решение комитета о трансляции его сессий было воспринято как шаг в правильном направлении, однако многое еще предстоит сделать для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла в полной мере и на регулярной основе использовать все соответствующие материалы гражданского общества.

61. Для того чтобы государства и организации могли обеспечивать и поощрять эффективное участие, УВКПЧ и авторы материалов, представленных для настоящего доклада, рекомендуют им:

а) принять политику и рамочные документы в отношении участия гражданского общества, в которых должен признаваться его вклад, и предусмотреть четкие, эффективные, основанные на правах человека и учитывающие гендерную проблематику каналы участия; создать институциональные механизмы для поощрения систематического и конструктивного участия гражданского общества, такие как консультативные советы;

б) повысить прозрачность процессов принятия решений и доступа на открытые заседания, в том числе путем своевременного предоставления информации на соответствующих языках, при минимальных ограничениях, а также путем использования новых инструментов коммуникации с целью охвата максимально широкой аудитории на основе четкой политики, не противоречащей правозащитным нормам;

в) ввести прозрачные, справедливые и учитывающие гендерные аспекты процедуры аккредитации, в рамках которых решения принимаются оперативно и в соответствии с правозащитными стандартами, в том числе путем создания механизмов обжалования для принятия мер по исправлению положения и устранению последствий ошибочных решений в отношении аккредитации;

г) пересмотреть практику и процедуры Комитета по неправительственным организациям Экономического и Социального Совета в отношении предоставления консультативного статуса, с тем чтобы гарантировать их полное соответствие международным стандартам, таким как недискриминация, подотчетность и прозрачность, а также возможность обеспечения благодаря этой практике и процедурам полного и своевременного участия гражданского общества во всем его многообразии;

e) принять и осуществлять четко сформулированную политику в отношении доступа к информации, в том числе назначить координаторов и обеспечить наличие надежных информационных каналов;

f) обеспечить безопасность и защиту лиц, стремящихся взаимодействовать с региональными и международными организациями, в том числе в онлайн-режиме, предотвращать любое преследование таких лиц со стороны государственных или негосударственных субъектов, а если преследование все же имеет место, осуждать упомянутых субъектов, привлекать к ответственности и предоставлять доступ к эффективным средствам правовой защиты;

g) обеспечить возможность проведения оперативного и объективного пересмотра независимыми механизмами подотчетности ограничений, введенных в отношении участия гражданского общества на международном и региональном уровнях, например, коллегией по пересмотру или омбудсменом;

h) регулярно сообщать об участии гражданского общества, в том числе о мерах, принятых в целях содействия такому участию и диверсификации партнеров из числа представителей гражданского общества;

i) в инициативном порядке налаживать контакты с недопредставленными группами гражданского общества, чтобы обеспечить участие различных представителей гражданского общества, включая женщин, детей, молодежь, пожилых людей, инвалидов, представителей этнических, национальных, языковых и расовых меньшинств, мигрантов и коренных народов;

j) изучить возможности обеспечения участия тех групп гражданского общества и отдельных лиц, которые не связаны с НПО или не действуют в их составе, включая общественные движения;

k) изучить возможности создания различных институциональных механизмов, например консультативных советов гражданского общества, групп связи в секретариатах международных организаций, а также возможность разработки инструментов, позволяющих повысить потенциал в целях эффективного участия гражданского общества;

l) обеспечить органы, ответственные за участие гражданского общества, необходимыми ресурсами и оказывать иную поддержку наименее представленным субъектам гражданского общества, включая профессиональную подготовку и покрытие расходов на поездки. Особое внимание следует уделять организациям, испытывающим трудности в получении доступа к ресурсам, необходимым для эффективного функционирования, в том числе в результате ограничений на получение иностранного финансирования. Одновременно с этим расширять возможности дистанционного участия посредством видеоконференций и конференц-центров, а также, по возможности, организовывать совещания и конференции в доступных и требующих меньших затрат местах;

m) гарантировать защиту от злоупотреблений в части процедур и порядка участия, а также от процессуальных лазеек, включая ненадлежащие ссылки на правила ведения заседания и ограничительные формулировки в отношении условий участия заинтересованных сторон;

n) поощрять участие гражданского общества в достижении целей в области устойчивого развития и проведении обзоров политического форума высокого уровня, в том числе обеспечивая, чтобы никто не был забыт.