

## РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАСШИРЕНИЮ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ РАЗРАБОТАНЫ УЧАСТНИКАМИ ФОРУМА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ОРГАНИЗОВАННОГО В 2015 Г. НА ПОЛЯХ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕЩАНИЯ ОБСЕ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ, ПОСВЯЩЕННОГО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ И СВОБОДЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Вена, 15-16 апреля, 2015 г.

Право на участие в ведении общественных дел признано на международном и внутригосударственном уровне. С целью содействия гражданскому участию, включая участие общественных объединений, в процессе принятия решений, был разработан ряд региональных стандартов и моделей. Признавая важную роль, которую объединения, НПО, группы и отдельные граждане играют в продвижении демократии, обеспечении соблюдения прав человека и верховенства права, в соответствии с рядом обязательств перед ОБСЕ, государства-участники ОБСЕ подтверждают свою приверженность тому, чтобы «стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями» (Москва 1991, п. 43.1). С этой целью государствам-участникам ОБСЕ надлежит создать соответствующие механизмы и процедуры, чтобы способствовать эффективному участию объединений, как представителей гражданского общества, в общественных делах через регулярный, непрерывный, институализированный и открытый диалог. Ключевая роль, которую объединения играют в демократическом обществе, лежит в основе Руководящих принципов по свободе объединений, недавно утвержденных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией.

Участие в процессе принятия решений означает, что общественность, в особенности гражданское общество, а также другие заинтересованные стороны и участники, должны иметь возможность участия в разработке политики и законодательства, которые затрагивают или могут затрагивать их интересы. Эффективное гражданское участие и прозрачный процесс принятия решений способствуют повышению качества решений, принимаемых на политическом и законодательном уровне, расширяют возможности для их успешной реализации и служат повышению общественного доверия к государственным учреждениям. Представительная демократия и открытый, прозрачный процесс принятия решений должны включать в себя эффективный и регулярный диалог и участие объединений в разработке и анализе политики и практики органов государственной власти, а также законов и изменений в законодательстве. В частности, открытые и прозрачные процессы принятия решений должны вести к эффективному и подлинному участию тех объединений граждан, чьи интересы в первую очередь зависят от обсуждаемых политических и законодательных решений.

Право на участие в ведении общественных дел также подразумевает право на то, чтобы критиковать органы государственной власти и выдвигать предложения по улучшению их деятельности, а также привлекать внимание к любым аспектам их деятельности, которые могут воспрепятствовать продвижению, защите или осуществлению прав человека и основных свобод. Органы государственной власти также обязаны активно подключать общественные объединения к участию в осуществлении надзора над работой государственных учреждений и ведомств.

В целях всестороннего и открытого диалога между представителями государств-участников ОБСЕ и гражданского общества, необходимо обеспечить прозрачное, справедливое и равное участие общественных объединений в процессе принятия решений. Объединения также могут предоставлять органам государственной власти информацию, необходимую для оценки воздействия политики и ее осуществления.

15-16 апреля 2015 года, в Вене, состоялся Форум гражданского общества, посвященный вопросам участия общественных организаций в процессе принятия решений. В форуме приняли участие 33 эксперта по вопросам гражданского общества из 25 государств-участников ОБСЕ. Основная цель форума состояла в том, чтобы выработать и/или сформулировать и принять конкретные рекомендации и практические меры для расширения эффективного, прозрачного, справедливого и равного участия объединений<sup>1</sup> в процессе принятия решений на государственном уровне, и

<sup>1</sup> В целях настоящего документа термин «ассоциация» следует понимать в том определении, в котором он используется в Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений (2014) («независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими

вынести их на обсуждение на Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому измерению, посвященном свободе мирных собраний и свободе объединения (16-17 апреля 2015 г.). Первый (неполный) комплект проекта рекомендаций был представлен на Дополнительном совещании, а затем доработан и дополнен для представления на Совещании ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященному человеческому измерению, которое было запланировано на сентябрь-октябрь 2015 года в Варшаве, Польша.

**Участники Форума гражданского общества предлагают государствам-участникам ОБСЕ представленные в настоящем документе рекомендации для рассмотрения и реализации.**

#### **Рекомендуемые справочные документы:**

- Конвенция Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участию общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) от 25 июня 1998 г.<sup>2</sup>;
- Декларация ООН о правозащитниках от 8 марта 1999 г.<sup>3</sup>; и Резолюция Совета ООН по правам человека «О защите правозащитников» от 21 марта 2013 г.<sup>4</sup>;
- Резолюция Совета ООН по правам человека «Пространство для деятельности гражданского общества: создание и поддержание безопасных и благоприятных условий де-юре и де-факто» от 23 сентября 2013 г.<sup>5</sup>;
- Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам от 18 июня 2009 г. (CETS No. 205)<sup>6</sup>;
- Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе и Рекомендация CM/Rec(2009)2 Комитета министров Совета Европы об оценке, аудите и мониторинге участия и политике участия на местном и региональном уровне<sup>7</sup>;
- Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы (2009 г.)<sup>8</sup>;
- Руководящие принципы для поддержки гражданского общества в странах-кандидатах на вступление в ЕС (2014-2020 гг.)<sup>9</sup>;
- Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений (2015 г.)<sup>10</sup>

1. Для расширения участия объединений в процессе принятия решений на государственном уровне необходимы основные условия, для которых характерно следующее:

а. постоянные и действенные усилия по созданию и поддержанию благоприятной среды для деятельности организаций гражданского общества, свободной от коррупции и позволяющей гражданскому обществу свободно и

---

интересами, деятельностью или целью»). Этот термин включает в себя неправительственные организации (НПО), основанные на членстве и имеющие более одного основателя. Хотя политические партии представляют собой специфическую форму объединений, они также играют особую и очень конкретную роль в формировании демократичного общества и в общественных делах, особенно в контексте выборов; следовательно, настоящие рекомендации в первую очередь посвящены другим формам общественных организаций.

<sup>2</sup> См. на сайте <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.

<sup>3</sup> A/RES/53/144, см. на сайте <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Translation.aspx>.

<sup>4</sup> A/HRC/RES/22/6, см. на сайте [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6).

<sup>5</sup> A/HRC/24/L.24, см. на сайте [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/24/L.24](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/24/L.24).

<sup>6</sup> См. на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>.

<sup>7</sup> См. на сайтах <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609> и [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

<sup>8</sup> См. на сайте <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>.

<sup>9</sup> См. на сайте [http://www.tacso.org/doc/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://www.tacso.org/doc/doc_guidelines_cs_support.pdf).

<sup>10</sup> См. на сайтах <http://www.osce.org/odihr/132371> и [www.legislationline.org](http://www.legislationline.org).

активно функционировать и участвовать в процессе принятия решений на государственном уровне, в том числе на уровне политики и законодательства; такие усилия должны способствовать реализации права гражданского общества на то, чтобы участвовать в общественных делах, включая общественное обсуждение; в деятельности по защите прав и интересов своих бенефициариев, а также в осуществлении общественного мониторинга над деятельностью государственных учреждений и организаций, включая деятельность, связанную с выборами;

- b. соблюдение верховенства права и реализация прав человека и основных свобод, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, в частности, полную и равную гарантию прав на свободу объединений и мирных собраний, свободу выражения (в том числе свободу, независимость и плюрализм средств массовой информации и право на доступ к информации), а также право на эффективные средства правовой защиты;
- c. политическая воля к созданию возможностей для участия общественных объединений, вне зависимости от их статуса, в процессе принятия решений на всех уровнях (местном, национальном, региональном и международном) и на всех этапах (от планирования и разработки политики до реализации решений, а также мониторинга и оценки их реализации);
- d. позитивное отношение органов государственной власти для содействия, поддержки и соответствующей оценки участия гражданского общества в общественном обсуждении, включая критические замечания и отличающееся мнение;
- e. культурный диалог между руководством/государственными органами и гражданским обществом, который призван способствовать установлению взаимного доверия;
- f. способность государственной администрации/правительства и общественных объединений участвовать в эффективном обсуждении, с оговоркой о том, что отсутствие такой способности у общественных объединений не должно становиться препятствием или предлогом для их исключения из процесса принятия решений;
- g. свободное, независимое и активное гражданское общество, способное расти и развиваться, в частности, путем предоставления доступа к (финансовым, человеческим и техническим) ресурсам, включая иностранные и международные ресурсы – ограниченное лишь соответствующими международными стандартами;<sup>11</sup> и
- h. свободный доступ всех объединений и физических лиц к региональным и международным механизмам в области прав человека, а также способность к свободному сотрудничеству и связям с такими механизмами без страха перед ответными действиями.

## **I. ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ, ВКЛЮЧАЯ РАЗРАБОТКУ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

---

<sup>11</sup> См. п.п. с 218 по 223 Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по свободе объединений (2014 г.).

*Усилия, способствующие участию объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, должны быть прозрачными, непредвзятыми, открытыми, доступными, подотчетными, эффективными, недискриминационными и всеобъемлющими, и не должны влиять на независимость объединений.*

**1. Прозрачность, непредвзятость, открытость и доступность, подотчетность и эффективность**

2. Необходимо обеспечить прозрачность процесса принятия решений на государственном уровне, например:
  - a. решения должны приниматься и исполняться в соответствии с правилами, установленными законами или иными документами, принятыми соответствующими органами государственной власти, с учетом того, что в некоторых государствах неписаное право также считается приемлемым при правильном применении;
  - b. необходимо предоставить общественности своевременный доступ к информации, имеющейся в распоряжении органов государственной власти, с тем, чтобы способствовать информированному участию общественности, которое может оказать существенное влияние на процесс принятия решений (также см. Рекомендацию №16 и Часть III.1 о доступе к информации);
  - c. решения и другие официальные документы, принимаемые органами государственной власти, должны быть своевременно опубликованы в качестве предусловия для их реализации;
  - d. необходимо создать эффективные механизмы обратной связи по результатам общественных консультаций (также см. Рекомендацию № 16).
3. Организаторы общественных консультаций должны быть непредвзятыми, и процесс принятия решений должен быть открытым, то есть предоставлять всем общественным объединениям, включая небольшие группы, возможность участия, даже если они не участвуют в регулярных обсуждениях. Этот процесс также должен предусматривать институциональные структуры для участия, такие как консультативные органы (напр. общественные советы), и специально назначенные правительственные органы и рабочие группы;
4. Организаторы общественных консультаций должны стремиться к тому, чтобы участие было ориентировано на достижение результата, а не на сам процесс, то есть, оказывать реальное воздействие на содержание принимаемой политики, законодательства, решений или других государственных актов или программ;
5. Правительство и другие органы государственной власти обязаны отчитываться перед общественностью о ходе процесса консультаций, посвященных вопросам политики и законодательства, а также о результатах участия объединений и частных лиц в процессе принятия решений на государственном уровне (также см. Рекомендацию № 16 о механизме обратной связи).

## 2. Отсутствие дискриминации, равенство и всеобъемлемость

6. Все заинтересованные в участии объединения должны иметь равный доступ к процессу принятия решений, а равное участие общественности должно быть закреплено в соответствующем анти-дискриминационном законодательстве;
7. Государственные органы не вправе исключать определенных лиц, группы или объединения из участия в процессе принятия решений на государственном уровне. Среди прочего, объединения, в частности, не должны подвергаться дискриминации вне зависимости от того:
  - являются ли они международными (включая международные НПО и их соответствующие отделения) или национальными;
  - осуществляют ли они свою деятельность на международном, национальном или местном уровне;
  - каковы их источники финансирования (бюджетные, внутригосударственные, иностранные или международные);
  - каковы их цели и сферы деятельности, вне зависимости от того, включают ли они в себя защиту и поощрение прав человека и/или прав меньшинств, неблагополучных, уязвимых или социально отчужденных лиц или групп;
  - каков их юридический статус (зарегистрированы они или нет); или
  - настроены ли они или их основатели критически по отношению к правительству и/или проектам политики, законов или других государственных решений;
8. В государствах должны существовать четкие и обязательные нормы, обеспечивающие равное участие в процессе принятия решений на государственном уровне всех объединений и частных лиц, заинтересованных в обсуждаемом вопросе, вне зависимости от того, считаются ли объединения «представительными» или представляют ли они действительно большое количество людей, а также от их взаимоотношений с правительством или правящими партиями;
9. Государствам необходимо принять позитивные меры для обеспечения равного участия женщин и мужчин в общественных делах, включая предоставление объединениям помощи с целью содействия равному участию женщин и мужчин в процессе принятия решений на государственном уровне;
10. Государствам необходимо принять меры для удовлетворения потребностей и решения специфических проблем меньшинств, неблагополучных, уязвимых или социально отчужденных лиц или групп, заинтересованных в участии в процессе принятия решений, а также необходимо обеспечить правовые гарантии и организационные механизмы для расширения гражданского участия в процессе принятия решений путем:
  - диверсификации структур, методов, механизмов, инструментов и форм общественного участия, которые должны быть удобны в использовании и включать в себя новые технологии, но не должны ограничиваться лишь использованием электронных средств;<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Среди прочего, можно использовать следующие средства: публичные объявления о проектах политики и законов, консультативные встречи, размещение информации на официальных вебсайтах, интернет и

- поддержки объединений, стремящихся к расширению возможностей меньшинств, неблагополучных, уязвимых или социально отчужденных лиц или групп, для эффективного участия в процессе принятия решений;
- принятия и реализации рекомендаций Консорциума Всемирной паутины по обеспечению доступности веб-контента (1999 г.)<sup>13</sup> для лиц с ограниченными возможностями.

При создании таких механизмов важно избегать риска цифрового разрыва (т.е. исключения из процесса определенных групп населения, не имеющих доступа к интернету или новым технологиям).

11. Государства обязаны в равной степени принимать во внимание и предавать огласке все замечания общественности, вне зависимости от того, выражают ли они поддержку обсуждаемого предложения или нет.

### **3. Независимость объединений**

12. Общественное объединение должно быть независимым, то есть свободным от необоснованного вмешательства государства или других внешних субъектов в соответствии с нормами и принципами международного права;
13. Участие объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, в том числе через консультативные органы (напр., общественные советы), и специально назначенные органы государственной власти или рабочие группы, должно отвечать следующим требованиям:
  - осуществляться путем публичного, прозрачного, открытого и конкурентного отбора;
  - основываться на четких и заранее определенных критериях;
  - давать объединениям возможность выбирать своих представителей для участия в процессе принятия решений на государственном уровне; и
  - быть прозрачным, в частности, обеспечивать широкую доступность основной информации об общественных объединениях, участвующих в процессе принятия решений;
14. Необходимы гарантии того, что процесс консультаций не возглавят объединения, которые не являются независимыми от государства, например, объединения, созданные правительством, или те, чья деятельность и взгляды находятся под прямым или косвенным влиянием правительства или определенных должностных лиц;
15. Правительства не вправе принуждать объединения к участию в процессе принятия решений на государственном уровне или отстаиванию определенных позиций.

---

другие современные технологии, а также социальные сети для расширения участия молодежи. Во избежание цифрового разрыва и разрыва между поколениями, можно использовать некоторые формы партнерства между представителями разных поколений, чтобы молодые люди, которые лучше разбираются в современных технологиях, могли помочь представителям старших поколений. Также необходимо принять другие меры во избежание риска цифрового разрыва между жителями городов и сельской местности.

<sup>13</sup> См. на сайте <http://www.w3.org/WAI/intro/wcag>.

## II. ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

16. Государствам надлежит разработать обязательные унифицированные стандарты эффективного общественного участия/общественных консультаций в процессе принятия решений на государственном уровне в соответствии с международными нормами.<sup>14</sup> Эти стандарты должны учитывать следующие аспекты:
- a. Охват: участие/обсуждение любой государственной инициативы, инициированной государственными органами, парламентом, отдельными депутатами или иными государственными ведомствами, которая может повлиять на третьи стороны;<sup>15</sup>
  - b. Доступ к информации: свободный и своевременный доступ общественности к любому разрабатываемому документу/законопроекту/закону и связанной с ним дополнительной информации; быстрое реагирование со стороны соответствующих органов на запрос о предоставлении дополнительной информации (также см. Часть III.1 о доступе к информации);
  - c. Выделение необходимого государственного финансирования для обеспечения всеобъемлемости процесса принятия решений на государственном уровне и того, чтобы участие в этом процессе не требовало чрезмерных финансовых затрат со стороны участников;
  - d. Своевременность: установление четких и разумных минимальных сроков общественного участия/консультаций, с тем чтобы как можно раньше привлечь объединения к участию в процессе и предоставить им достаточно времени для подготовки, обсуждения и представления рекомендаций в связи с проектами политики или законодательных актов;
  - e. Механизм обратной связи: законная обязанность и механизм, при помощи которого принимающие решения органы должны предоставлять участникам консультаций, в том числе общественности, своевременную, содержательную и качественную информацию о результатах любых общественных консультаций, в том числе четкое обоснование причин включения или исключения определенных замечаний/предложений;
  - f. Последствия несоблюдения законов, предусматривающих проведение общественных консультаций по вопросам проектов политики, законодательства или иных решений (см. Рекомендацию 20);
  - g. Обязательство органов государственной власти по оценке своей деятельности на соответствие обязательным стандартам эффективного

<sup>14</sup> Законодательство или иные обязательные нормы должны отражать минимальные стандарты, предусмотренные в Кодексе добросовестной практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009), а также в Орхусской конвенции (основные положения Орхусской конвенции рекомендуются применять ко всем вопросам, а не только к природоохранным).

<sup>15</sup> Учитывая особенности процесса принятия решений в судебной системе (*факторы, связанные внутренней деятельностью и административные аспекты судебной системы, а также ее юрисдикционные функции – а если брать шире, вопросы прозрачности и доступности публичной информации в системе правосудия – к примеру, вопросы, связанные с публичностью судебных решений, доступом к судебным досье в делах, представляющих общественный интерес, включая коррупционные скандалы, публичность и открытость судебных заседаний, публичные слушания, общественный мониторинг судебных процессов, слушание дел судами присяжных в качестве формы общественного участия в судебных решениях и т.д.*), настоящие рекомендации в основном сфокусированы на процессе принятия решений в системах органов законодательной и исполнительной власти на всех уровнях и не затрагивают вопросы общественного участия в процессе принятия решений в судебной системе.

общественного участия/консультаций и по регулярному информированию общественности о результатах;

17. Во избежание чрезмерной регламентации в этой сфере, необходимо организовать широкое обсуждение вопросов, связанных с нормативно-правовой базой по общественным консультациям, до начала и в процессе разработки такой базы;
18. Нормативно-правовая база не должна быть обременительной для общественности и объединений и должна быть сфокусирована на создании возможностей для участия, без каких-либо ограничений;
19. В том, что касается форм сотрудничества:
  - необходим баланс между консультациями с экспертами и широкой общественностью;
  - в случае формирования экспертных рабочих групп, в отношении представителей правительства и гражданского общества должны действовать одинаковые (и общеизвестные) критерии отбора и требования к опыту и квалификации, и всем членам рабочей группы должны быть обеспечены одинаковые рабочие условия и равные права;
  - рабочая группа должна иметь четкие полномочия и публиковать результаты своей работы;
  - государственный орган, формирующий рабочую группу, обязан гарантировать объединениям достаточное представительство в данной группе;
  - необходимо создать координационный орган, с тем, чтобы обеспечить проведение согласованных консультаций во всех государственных органах;
  - необходимо назначить координаторов общественных консультаций во всех органах государственной власти, с целью обеспечения правильного понимания и согласования надлежащей практики, а также практической реализации правовых норм общественного участия;
20. В том случае, если законы, решения или иные публичные акты приняты без соблюдения обязательных норм общественного участия:
  - необходимо задействовать процедуры, при помощи которых заинтересованные лица или объединения могли бы оспорить эти законы, решения или иные публичные акты в органах правосудия или специально назначенных независимых органах; либо, как минимум, должен существовать механизм возвращения предлагаемых проектов документов разработчикам ввиду непроведения общественных консультаций;
  - правительственные чиновники и другие представители государства должны нести ответственность за нарушение законной обязанности по обеспечению общественного участия в процессе принятия решений на государственном уровне.
21. Закон должен четко определять и ограничивать количество случаев возможного применения «чрезвычайных» или «ускоренных» процедур принятия законов, решений или иных публичных актов, с тем, чтобы такие процедуры не использовались с целью срыва общественных консультаций; должны существовать механизмы, позволяющие рассматривать законы, решения или иные публичные акты, принятые в «чрезвычайном» или «ускоренном» порядке, позже, чтобы удостовериться в их необходимости и приемлемости.

### **III. СПОСОБЫ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ**

#### **1. Доступ к информации**

22. Необходимо разработать четкое законодательство, гарантирующее доступ к информации, включая общее право всех частных лиц и организаций, в том числе уязвимых и социально отчужденных групп, на то, чтобы запрашивать и получать информацию в соответствии с нормами международного права;
23. Любые ограничения на доступ к информации, в том числе информации, обозначенной грифом «секретно» или информации с «ограниченным доступом», должны быть четко определены в законе во избежание их широкого и произвольного использования органами государственной власти; также, любой факт отказа в доступе к информации должен быть изучен независимым органом;
24. С целью реализации законодательства о доступе к информации, в нем необходимо предусмотреть создание эффективных и независимых контрольных органов, комиссий или институтов омбудсмена, уполномоченных расследовать, по требованию физических лиц или объединений, факты отказа государственными органами в доступе к документам без законных оснований;
25. Органы государственной власти обязаны своевременно публиковать имеющуюся в их распоряжении информацию, включая законопроекты и решения (также см. Рекомендацию № 16), используя для этой цели электронные или иные средства связи, а также обеспечить удобный доступ к информации путем:
  - публикации результатов голосования или протоколов заседаний парламента;
  - принятия мер для того, чтобы общественное участие/заседания общественных советов включали в себя процесс открытых и интерактивных консультаций, а также интерактивный доступ к соответствующей информации и документам;
  - использования социальных сетей (избегая риска цифрового разделения), а также других средств распространения информации, в зависимости от национального и регионального контекста (также см. Рекомендации № 10 и 26).
26. Информация о процессе принятия решений должна получить максимально широкое распространение с использованием различных средств, включая местные газеты и иные печатные СМИ, социальные сети, теле- и радиовещание, почту, телефоны/СМС, онлайн-приложения, публикацию открытых приглашений к диалогу через организации гражданского общества и другие сети с целью своевременного информирования заинтересованных сторон и общественности.

#### **2. Мониторинг**

27. Государствам-участникам необходимо создать систему мониторинга и отчетности в сфере соблюдения обязательных стандартов гражданского

участия в процессе принятия решений. Меры по мониторингу и отчетности должны осуществляться специально уполномоченными независимыми органами (такими как национальные правозащитные институты и/или комиссары по информации) с участием объединений (напр., Матрица для мониторинга мер по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества (Monitoring Matrix on an Enabling Environment for Civil Society Development))<sup>16</sup>;

28. В рамках выполнения функций по утверждению законодательства и осуществлению контроля над его соблюдением органами государственной власти, парламентам необходимо создать механизмы для мониторинга и контроля законов, нормативно-правовых актов, структур и/или других механизмов, которые содействуют участию объединений в процессе принятия решений на государственном уровне;
29. В том случае, если правительство обязано предоставить парламенту информацию и результаты оценки воздействия в виде приложения к проекту законодательного акта, это приложение также должно содержать оценку результатов процесса общественных консультаций/общественного участия, а также сведения о том, насколько законопроект учитывает рекомендации, основанные на результатах этих консультаций;
30. Оценка общественного участия в процессе принятия решений в конкретном государстве должна проводиться не только с учетом действующих норм и процедур, но и с учетом степени их практической реализации (в целях обеспечения равного участия различных групп и объединений обратить внимание на учет всех точек зрения, включая критические замечания, а также предложения и рекомендации, представленные объединениями).

### **3. Развитие культуры участия**

31. В целях выработки в гражданском обществе культуры участия в процессе принятия решений, государствам необходимо:
  - повышать способность государственной администрации и руководства к участию в содержательной, ориентированной на достижение согласия общественной дискуссии с представителями гражданского общества;
  - содействовать развитию гражданского общества и оказывать поддержку инициативам и программам, направленным на «создание в гражданском обществе потенциала для содействия общественному участию»;
  - использовать опыт граждан и должностных лиц в сфере партнерства между общественностью и гражданским обществом;
  - наладить работу постоянно действующих и специальных, официальных и неофициальных каналов и платформ для диалога между представителями руководства/власти/государственной администрации и представителями гражданского общества с целью лоббирования и продвижения определенных вопросов;
  - включить гражданское воспитание в систему школьного образования, уделив особое внимание вопросам участия в общественных делах;

---

<sup>16</sup> Разработана Балканской сетью развития гражданского общества и ECNL, см. на сайте <http://www.balkancsd.net/index.php/resources-and-links/publications/1408-balkan-civic-practices-9-monitoring-matrix-for-enabling-environment-for-civil-society-development-the-tool-kit>

- систематически проводить среди представителей государственных структур и гражданского общества информационные мероприятия с целью разъяснения необходимости гражданского участия в процессе разработки политики/принятия решений;
- 32. Государствам надлежит наладить обмен передовым опытом в сфере участия общественных объединений и гражданского общества в процессе принятия решений, в том числе на местном/муниципальном, региональном, национальном и международном уровнях;
- 33. Специально уполномоченные независимые органы, такие как национальные правозащитные организации (напр. институт омбудсмена) и/или комиссары по информации, обязаны оказывать активную поддержку и содействие эффективному участию общественных объединений, вне зависимости от их правового статуса и взглядов (критических или отличающихся), которые они могут отстаивать.

#### **IV. ОСОБЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВАМ-УЧАСТНИКАМ ОБСЕ И ОРГАНАМ ОБСЕ**

- 34. Государствам-участникам ОБСЕ надлежит следовать рекомендациям, содержащимся в «Рекомендациях по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне», разработанным участниками Форума гражданского общества, который прошел в Вене 15-16 апреля 2015 года;
- 35. ОБСЕ надлежит осуществить оценку процесса консультаций в государствах-участниках и представить ее результаты. Оценка должна включать в себя анализ законодательной базы/обязательных норм и законодательства в сфере свободы объединений, а также обзор государственной практики;
- 36. ОБСЕ надлежит разработать или содействовать усилиям других международных организаций по разработке руководящих принципов по эффективному участию объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, четко определяющих общепринятые стандарты в соответствующих государствах-участниках ОБСЕ;
- 37. БДИПЧ ОБСЕ надлежит разработать международный индекс/рейтинг, отражающий уровень общественного участия в государствах-участниках, а также создать соответствующую систему мониторинга;
- 38. В государствах, где расположены полевые миссии ОБСЕ, или где ОБСЕ напрямую осуществляет определенные проекты/программы, основополагающим принципом деятельности должно стать участие представителей гражданского общества, и ОБСЕ обязано привлекать таких представителей к участию на всех этапах осуществления проекта/программы, от планирования до реализации, а также осуществлять мониторинг и оценку участия;
- 39. Международным организациям, в том числе ОБСЕ, надлежит обеспечить непрерывность и последовательность процесса оказания поддержки с тем, чтобы достичь устойчивых результатов в сфере общественного участия в процессе принятия решений;
- 40. Государствам-участникам ОБСЕ надлежит взять на себя обязательства по содействию участию общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне.