



РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ



ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА



РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ



ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

Нью-Йорк и Женева, 2014 год



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

* *

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

© 2014 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ВСЕ ПРАВА ЗАЩИЩЕНЫ ВО ВСЕМ МИРЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Запрещение расовой дискриминации содержится во всех основных международных документах по правам человека, которые излагают обязанности государств и ставят перед ними задачу ликвидации дискриминации в общественной и частной жизни. В 2001 году на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимостью была принята самая авторитетная и всеобъемлющая программа борьбы с этими негативными явлениями: Дурбанская декларация и Программа действий. Конференция 2009 года по обзору Дурбанского процесса и проводившиеся спустя два года мероприятия, посвященные десятой годовщине Всемирной конференции по борьбе против расизма, стали еще одним свидетельством приверженности программе борьбы за расовое равенство

Хотя борьба против расизма является одним из приоритетов международного сообщества и занимает центральное место в деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), еще многое предстоит сделать для полного осуществления всех прав человека и основных прав для всех. Расизм и расовая дискриминация проявляются ежедневно де-факто и де-юре как непосредственно, так и косвенно, сдерживая прогресс и причиняя страдания миллионам людей во всех странах мира. Для достижения реальных успехов в борьбе против расовой дискриминации на национальном уровне нужны политическая воля и последовательный всеобъемлющий подход, которые выражаются в принятии целого ряда мер, дополняющих и подкрепляющих друг друга.

В целях ликвидации условий, которые вызывают или увековечивают расовую дискриминацию, Всемирная конференция по борьбе против расизма, Конференция по обзору Дурбанского процесса, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Совет по правам человека, который проводит для этого свой универсальный периодический обзор, рекомендовали государствам принять национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации. Такие планы могут стать основой для разработки всеобъемлющей государственной политики, направленной на поощрение расового равенства.

Несколько государств уже разрабатывают или осуществляют национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации. Их положительный опыт изменения положения жертв расизма доказывает, что такие национальные планы действий могут стать эффективным механизмом борьбы против расовой дискриминации.

За последние годы возглавляемое мною Управление получило много просьб об оказании технической помощи по составлению таких планов. УВКПЧ подготовило настоящую публикацию для того, чтобы оказать помощь государствам и всем заинтересованным сторонам в осуществлении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Дурбанской декларации и Программы действий и Итогового документа Конференции по обзору Дурбанского процесса.

Я убеждена в том, что принятие национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации может изменить жизнь жертв расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Я призываю государства разработать и осуществить такие планы действий, продемонстрировав тем самым свое твердое намерение продвигаться и дальше по пути строительства равноправного и справедливого общества.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Pillay', with a horizontal line under the name.

Наванетхем Пиллэй
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций
по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	iii
РЕЗЮМЕ	vii
ВВЕДЕНИЕ	1
I. ЗНАЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	4
A. Справочная информация	5
B. Концепция и характерные черты	7
C. Цель, польза и ожидаемые результаты	15
D. Общие трудности	19
II. РЕКОМЕНДУЕМОЕ СОДЕРЖАНИЕ	22
A. Основные соображения	23
B. Общие принципы	27
C. Сфера охвата	31
D. Создание национального органа или учреждения	37
E. Принятие и пересмотр законодательства	39
F. Разработка политики, планов и стратегий государства	43
G. Принятие особых мер	47
H. Доступ к правосудию, средства правовой защиты и подотчетность	53
I. Воспитание и просвещение	57
J. Меры по борьбе с нищетой	59
K. Средства массовой информации и коммуникации	59
L. Сбор и распространение данных	61

III. РАБОТА НАД НАЦИОНАЛЬНЫМ ПЛАНом ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	64
A. Предварительная подготовка	65
B. Разработка	76
C. Выполнение	88
D. Мониторинг	90
E. Оценка	91
F. Сроки.....	95
IV. РЕКОМЕНДУЕМАЯ СТРУКТУРА	96
A. Задачи, цели и мероприятия	97
B. Ответственные государственные органы	100
C. Целевые сроки	100
D. Показатели работы	101
E. Механизмы мониторинга и оценки	101

РЕЗЮМЕ

Настоящая публикация является практическим руководством для разработки национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации. Национальный план действий является основой для разработки всеобъемлющей государственной политики борьбы против расовой дискриминации и поэтому может помочь государствам выполнить их международные обязательства в области прав человека, связанные с ликвидацией расовой дискриминации.

За введением, в котором говорится о необходимости всеобъемлющих стратегий и политики борьбы против расовой дискриминации, следует первая глава, где содержится справочная информация о концепции национальных планов действий в области прав человека. В этой главе речь идет также о международных документах по правам человека, в которых упоминается о необходимости разработки или совершенствования планов действий по предотвращению, пресечению и искоренению расовой дискриминации. Хотя каждому государству присущ свой подход, в этой главе описываются некоторые общие черты, принципы, преимущества и проблемы, свойственные всем национальным планам действий по борьбе против расовой дискриминации.

Во второй главе национальный план действий рассматривается как совокупность результатов. В этой главе признается, что все национальные планы действий будут различаться между собой и что в каждом плане необходимо учесть конкретные условия данного государства, но при этом даются руководящие указания относительно их содержания на основе обязательств всех государств уважать, защищать и осуществлять права человека. В этих руководящих указаниях подчеркивается, как важно, чтобы все составные части национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации были направлены на обеспечение уважения принципов прав человека. В этой главе уделяется особое внимание важности широкого подхода и выражается мысль о том, что создание национального органа или учреждения по борьбе против расовой дискриминации является одним из результатов разработки национального плана действий. В ней приводятся наглядные примеры того, как следует определять реалистичные цели, ясные ориентиры и конкретные задачи.

В третьей главе национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации рассматривается как процесс. С учетом того, что процесс подготовки национального плана действий будет иметь свои особенности в каждой стране, в этой главе дается подробное описание различных этапов этого процесса: предварительной подготовки, разработки, выполнения, мониторинга

и оценки. В ней подчеркивается, что важно обеспечить участие отдельных лиц и групп, затронутых расовой дискриминацией, на всех этапах этого процесса. В этой главе рассматривается также роль, которую должны играть различные организации, такие как ведущие учреждения, национальные координационные комитеты, национальные учреждения по правам человека и национальные учреждения, занимающиеся вопросами обеспечения расового равенства.

В четвертой главе содержится информация о структуре национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации, которая должна способствовать признанию значимости и пониманию этих планов широкой общественностью, их включению в планы работы государственных органов, отвечающих за их выполнение, а также мониторингу и оценке. В этой последней главе предлагается определенная структура, основанная на необходимости постановки конкретных задач, целей и мероприятий и разработанная с учетом важности того, чтобы для каждой цели были определены ответственные государственные органы, сроки достижения и показатели проделанной работы.

Настоящая публикация о разработке национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации может стать практическим инструментом, которым государства могут пользоваться в ходе своей деятельности по искоренению расовой дискриминации и выполнению своих международных обязательств в области прав человека.

ВВЕДЕНИЕ

Недискриминация, равенство перед законом и равноправие являются основополагающими принципами международного права в области прав человека. Понятие равенства неотделимо от понятия человеческого достоинства, которое исключительно важно для каждого человека. Уважение прав человека и принципы равенства и недискриминации взаимосвязаны и лежат в основе Всеобщей декларации прав человека и основных международных договоров в области прав человека. Кроме того, по определению Международного Суда, запрещение расовой дискриминации является обязательством *erga omnes*¹.

Несмотря на попытки осуществить на практике эти основные права человека, расовая дискриминация в том или ином обличье существует до сих пор. Во многих регионах мира на расовой почве, разжигающие ненависть высказывания, предрассудки и стереотипы – повседневные явления; у некоторых групп населения возможностей по-прежнему меньше, чем у других, а существование меньшинств отрицается, или же им затыкают рот. Расовая дискриминация до сих пор препятствует прогрессу и осуществлению прав миллионов людей.

Ни одно государство не свободно от расовой дискриминации, и во всех государствах стоят задачи по ее ликвидации. Несовпадение между принципом равенства, воплощенным в правовых документах, и реальной дискриминацией по признаку расы² цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения требует более внимательного рассмотрения мер, необходимых для борьбы с расизмом. Борьба с расизмом требует всеобъемлющих подходов, стратегий и политики, которые направлены на искоренение различных форм расовой дискриминации.

Для решения этих задач Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшаяся в Дурбане, Южная Африка, в 2001 году, Конференция по обзору Дурбанского процесса, проведенная в Женеве в 2009 году, Комитет

¹ См. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3.

² Употребление термина “раса” в настоящей публикации не означает признания теорий, которые пытаются доказать существование различных человеческих рас. См. Итоговый документ Конференции по обзору Дурбанского процесса (A/CONF.211/8, глава I), пункт 6: “подтверждает, что все народы и отдельные лица образуют единую человеческую семью, богатую своим разнообразием, и что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, и решительно отвергает любые доктрины расового превосходства, а также теории, являющие собой попытку установить факт существования так называемых различных человеческих рас”.

по ликвидации расовой дискриминации и Совет по правам человека, который проводит с этой целью свой универсальный периодический обзор, рекомендовали разрабатывать национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации. Несколько государств уже выполняют такие планы действий, а другие государства разрабатывают их³.

Учитывая положительный опыт таких государств по изменению положения отдельных лиц и групп, подвергающихся расовой дискриминации, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) отмечает, что для борьбы с расовой дискриминацией на национальном уровне нужен последовательный и всеобъемлющий подход, проявляющийся в принятии целого ряда мер, которые дополняют и подкрепляют друг друга. Национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации могут стать эффективным механизмом достижения этой цели.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может стать основой для разработки всеобъемлющей государственной политики борьбы против расовой дискриминации. Разрабатывая такой план, государство демонстрирует, что оно принимает меры для решения проблем, с которыми оно сталкивается в процессе искоренения расовой дискриминации. Благодаря этому национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может помочь государствам выполнить их обязательства по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, обязательства, взятые ими на Всемирной конференции по борьбе против расизма и Конференции по обзору Дурбанского процесса, а также другие региональные и национальные обязательства.

Кроме того, будучи технической основой политики, программ и стратегий данного государства по борьбе против расовой дискриминации, национальный план уже сам по себе говорит о том, что был сделан шаг в направлении выполнения обязательств этого государства по осуществлению права на равенство и недискриминацию.

³ По состоянию на январь 2013 года следующие государства уведомили УВКПЧ о принятии или разработке национального плана действий по борьбе против дискриминации, включая расовую дискриминацию: Аргентина, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Колумбия, Лихтенштейн, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Словакия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Уругвай, Франция, Швеция и Эквадор.

Поскольку Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости⁴ признала, что борьба с расовой дискриминацией является первейшей обязанностью государств, настоящее руководство предназначено главным образом для правительств, которые рассматривают вопрос о принятии национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации или разрабатывают его. Однако настоящая публикация может оказаться полезной для деятельности национальных учреждений по правам человека и неправительственных организаций (НПО), а также для отдельных лиц и групп, подвергающихся расовой дискриминации.

Публикация не задумана как план скоординированных национальных усилий по борьбе против расовой дискриминации. Она лишь содержит конкретные предложения, касающиеся разработки и выполнения всеобъемлющего (по своему охвату), эффективного (с точки зрения стратегии) и нацеленного на перспективу (долгосрочного) национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации. Она содержит справочную информацию о концепции национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации и организационных аспектах разработки таких планов, а также предложения относительно их содержания и структуры.

При подготовке настоящей публикации использовались Справочник по национальным планам действий в области прав человека и "Руководящие принципы, касающиеся национальных планов действий по образованию в области прав человека"⁵.

⁴ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава. I, Программа действий, пункт 99.

⁵ OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No. 10* (2002), а также A/52/469/Add.1 и Corr.1.



ЗНАЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

В настоящей главе содержится справочная информация о концепции национальных планов действий в области прав человека, а также о необходимости разработки или совершенствования планов действий по предотвращению, пресечению и искоренению расовой дискриминации. С учетом того, что в каждом государстве требуется свой подход, в настоящей главе описываются некоторые общие черты, принципы, преимущества и проблемы, которые свойственны всем национальным планам действий по борьбе против расовой дискриминации.

А. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в июне 1993 года, стала форумом, на котором был проведен широкий обзор прогресса, достигнутого после принятия Всеобщей декларации прав человека в 1948 году. На ней была также сделана попытка выявить препятствия на пути дальнейшего прогресса и возможные способы их преодоления. Поэтому в результате проведения Венской конференции были тщательно изучены концепции и механизмы, а также поступило много предложений относительно новых подходов в деле поощрения и защиты прав человека.

Принятый на этой Конференции документ – Венская декларация и Программа действий⁶ – имел особое значение, поскольку он имел всеобъемлющий характер и был принят консенсусом. В нем содержалось много рекомендаций государствам и другим субъектам международного сообщества относительно мер, которые можно принять в целях поощрения и защиты прав человека.

В Венской декларации и Программе действий Всемирная конференция по правам человека рекомендовала, чтобы каждое государство рассмотрело вопрос о целесообразности разработки национального плана действий с перечислением мер, посредством которых государство могло бы совершенствовать защиту и поощрение прав человека (часть II, пункт 71).

Многие государства приняли национальные планы действий в области прав человека. Эти планы, которые рассматриваются в качестве средства улучшения

⁶ A/CONF.157/24 (часть I), глава III.

положения в области прав человека в данном государстве и в качестве одного из способов развития демократии, различаются между собой по сфере охвата и по своей направленности. Они охватывают гражданские и политические права, а также экономические, социальные и культурные права и во многих случаях предназначены в первую очередь для отдельных лиц и групп населения, которые особенно уязвимы. Некоторые из них затрагивают конкретные вопросы, такие как права человека и окружающая среда, права потребителей или жертв преступлений.

После того как состоялась Венская конференция, УВКПЧ разработало также руководящие принципы национальных планов действий в области прав человека. Оно оказало помощь нескольким государствам в разработке таких планов, следит за ходом выполнения различных национальных планов действий в области прав человека и обобщает национальный опыт их разработки.

Кроме того, в рамках Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций (1995–2004) как Генеральная Ассамблея, так и Комиссия по правам человека призвали государства разрабатывать всеобъемлющие, эффективные и долгосрочные планы действий по образованию в области прав человека. Чтобы содействовать этой работе, УВКПЧ подготовило “Руководящие принципы, касающиеся национальных планов действий по образованию в области прав человека”.

Следует также отметить, что Всемирная конференция по борьбе против расизма призвала государства разрабатывать или совершенствовать национальные планы действий по поощрению многообразия, равенства, равноправия, социальной справедливости, равенства возможностей и массового участия⁷. В апреле 2009 года Конференция по обзору Дурбанского процесса вновь призвала государства разрабатывать национальные стратегии и планы действий по предупреждению, пресечению и искоренению расовой дискриминации⁸.

Действуя в этом же духе, Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам-участникам Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации включать в свои периодические доклады информацию о планах действий или других мерах, принимаемых для

⁷ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункт 99; см. также пункты 30 а), 66, 100–102, 167 и 191 а).

⁸ См. A/CONF.211/8, глава I, пункты 28 и 114.

осуществления Дурбанской декларации и Программы действий, учитывая Итоговый документ Конференции по обзору Дурбанского процесса⁹.

На Всемирной конференции по борьбе против расизма государства заявили, что первоочередной задачей международного сообщества в начале третьего тысячелетия является глобальная борьба против расизма¹⁰. Согласно информации, имеющейся в распоряжении УВКПЧ, многие государства в настоящее время принимают национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации и несколько государств уже осуществляют их¹¹. Опыт этих государств отражен в настоящей публикации.

В. КОНЦЕПЦИЯ И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ

Предлагая концепцию национальных планов по борьбе против расовой дискриминации, Всемирная конференция по борьбе против расизма и Конференция по обзору Дурбанского процесса выразили мнение, что всеобъемлющий плановый подход к вопросу о борьбе против расизма будет содействовать достижению положительных результатов. В национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации прежде всего отражается нынешнее положение в данном государстве и содержится всеобъемлющая программа действий, направленных на постепенное улучшение этого положения и содействие расовому равенству.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации является реалистичной программой, направленной на ликвидацию расовой дискриминации.

Поскольку борьба против расовой дискриминации является неотъемлемой частью усилий по защите и поощрению основных прав человека, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен быть скоординирован с другими национальными, региональными и международными усилиями по обеспечению прав человека для всех. Для

⁹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общие рекомендации № 28 (2002) о последующих мерах по итогам Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимостью, пункт 1 g), и 33 (2009) о последующих мерах в связи с Конференцией по обзору Дурбанского процесса, пункт 1 i).

¹⁰ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Декларация, пункт 3.

¹¹ См. сноску 3.

разработки, выполнения и оценки эффективности такого национального плана действий нужны значительные усилия и требуется большая работа по планированию. Надо обеспечить тесную координацию с существующими более широкими национальными планами действий в области прав человека, а также с национальными планами развития и процедурами разработки политики, которые касаются прежде всего здравоохранения, образования, женщин, детей, меньшинств, коренных народов и т.д. Государствам рекомендуется разрабатывать отдельный национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации, хотя в некоторых случаях он также может быть составной частью общего национального плана действий в области прав человека.

В Испании План действий в области прав человека (2008-2012) содержит несколько конкретных обязательств, включая выполнение и оценку Стратегического плана по предоставлению гражданства и по интеграции и утверждение комплексной национальной стратегии борьбы с расизмом и ксенофобией.

Хотя некоторые общие принципы применимы ко всем национальным планам действий по борьбе против расовой дискриминации, нельзя применять один и тот же подход ко всем государствам. Национальный план действий должен учитывать исторические и правовые условия того государства, где он будет разрабатываться и выполняться. Каждое государство само должно решать, какими будут его политика, программы и виды деятельности, направленные на достижение его общих целей борьбы против расовой дискриминации.

Несмотря на различия между ними, все национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации должны иметь следующие характерные черты:



Характерные черты национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации

- основан на стандартах в области прав человека;*
- всеобъемлющий по сфере охвата;*
- является продуктом общенациональных усилий;*
- имеет практическую направленность;*
- является общедоступным документом;*
- является частью непрерывного процесса;*
- имеет международные аспекты.*

1. В основе – универсальные стандарты в области прав человека

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен включать обязательство соблюдать универсальные стандарты в области прав человека, особенно принцип равенства и недискриминации, и должен показывать, каким образом будет обеспечиваться эффективное соблюдение этих стандартов. Такой план является частью долгосрочного процесса обеспечения более строгого национального соблюдения универсальных стандартов, причем этот процесс должен продолжаться, несмотря на смену правительств и политические разногласия.

Он должен быть основан на международных стандартах в области прав человека. В частности, он должен соответствовать положениям Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и других соответствующих международных документов по правам человека, Дурбанской декларации и Программы действий и Итогового документа Конференции по обзору Дурбанского процесса. Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен в то же время учитывать рекомендации Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по вопросу о трудящихся-мигрантах и других договорных органов по правам человека, которые следят за осуществлением основных международных договоров в области прав человека, а также рекомендации уставных органов, таких как Совет по правам человека и его специальные процедуры. Например, в национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации следует

должным образом учесть замечания и рекомендации, сделанные во время универсального периодического обзора и/или Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов, Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов, независимым экспертом по вопросам меньшинств, а также механизмами, созданными по итогам Дурбанской конференции, включая Рабочую группу экспертов по проблеме лиц африканского происхождения и Межправительственную рабочую группу по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий.

Всеобъемлющий и эффективный национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен помогать государствам выполнять их обязательства в области прав человека. В целях обеспечения практического выполнения международных и региональных обязательств национальный план действий должен содержать обзор обязательств данного государства, касающихся ликвидации расовой дискриминации, и предлагать шаги, направленные на эффективное выполнение этих обязательств по всей стране.

2. Всеобъемлющий по сфере охвата

В национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации должен применяться всеобъемлющий подход к правам человека, отражающий их универсальность, взаимозависимость и неразделимость. В таком плане основное внимание должно быть уделено праву на недискриминацию, рассматриваемому в качестве самостоятельного права и в увязке с гражданскими и политическими правами, а также экономическим, социальным и культурным правам.

Всеобъемлющий характер плана должен быть продемонстрирован также его применением ко всем лицам и группам населения в рамках национальной юрисдикции.

Он должен стимулировать деятельность во многих сферах государственного управления. Участие широкого круга государственных органов в разработке и выполнении такого плана будет содействовать пониманию того, что права человека и принципы равенства и недискриминации – это не только вопросы, которыми занимается министерство юстиции или министерство иностранных дел, но и сфера ответственности государства в целом.

Кроме того, поскольку запрет на дискриминацию охватывает как государственную, так и частную сферу, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации тоже должен распространяться на обе эти сферы.

3. Продукт общенациональных усилий

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации является механизмом эффективного решения национальных задач. Поэтому его следует рассматривать как продукт подлинно общенациональных усилий, в которых участвуют все структуры правительства и слои общества.

Государство играет ключевую роль в инициировании, разработке и выполнении национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации. В то же время, если мы хотим добиться реальных результатов, надо сделать так, чтобы этот план был планом всего народа. Для достижения своих целей государство должно наладить подлинно партнерские отношения со всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен охватывать самый широкий диапазон участников, представляющих все слои общества, которые ведут борьбу с дискриминацией. Такие широкомасштабные усилия могут привести к повышению уровня осведомленности всего общества и к укреплению учреждений.

Особое значение имеют механизмы, обеспечивающие надлежащее консультирование и участие отдельных лиц и групп населения, являющихся жертвами расовой дискриминации.

4. Практическая направленность

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен иметь практическую направленность, поскольку это будет содействовать его выполнению. Вместо того чтобы провозглашать те или иные истины и давать туманные обещания, такой план должен:

- ясно показывать, где в настоящее время допускается расовая дискриминация;
- перечислять проблемы, которые надо решить;

- конкретно указать, какие меры будут приняты (обозначив контрольные показатели для оценки достигнутого прогресса);
- показать очередность действий;
- назвать тех, кто должен принять эти меры;
- определить сроки принятия этих мер;
- определить бюджет для этой деятельности;
- предусмотреть эффективный процесс мониторинга и оценки того, что было достигнуто и что не было сделано.

5. Общедоступный характер документа

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен быть общедоступным документом, который необходимо широко распространять, добиваясь того, чтобы можно было легко получить доступ к нему.

Предполагается, что центральное место в концепции такого плана занимает предотвращение расовой дискриминации. Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен преследовать своей целью распространение информации о расовой дискриминации и различных способах борьбы с ней. Благодаря тому, что этот документ является общедоступным и широко распространяется, он может довести до сведения рядовых граждан и должностных лиц принцип равенства и обязанность государственных органов и частных лиц уважать право каждого на недискриминацию.

Такой план следует разрабатывать, выполнять и анализировать с участием высокопоставленных политиков. Вследствие публичного обнародования этого документа учреждения, организации, органы власти и отдельные лица, отвечающие за те или иные аспекты осуществления его положений, будут лучше знать требования и цели этого плана, а широкая общественность будет иметь возможность следить за его претворением в жизнь.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен освещаться средствами массовой информации надлежащим образом. Наряду с самим планом надо иметь адекватно финансируемую стратегию информационной работы для привлечения самых широких слоев общественности к его разработке и выполнению, а также для ознакомления

общественности с его важной ролью и результатами. Такое финансирование должно быть составной частью самого плана.

Если в данной стране люди говорят на языках коренных народов, на региональных языках или языках меньшинств, текст такого плана следует по возможности перевести на эти языки. Следует также уделить внимание людям с особыми потребностями в плане коммуникации, таким как инвалиды или малограмотные люди.

6. Часть непрерывного процесса

Поскольку ни в одном государстве не может быть реалистичных расчетов на то, что расовая дискриминация будет ликвидирована в относительно короткие сроки, национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации должны быть частью непрерывного процесса. Это означает, что национальный план действий должен считаться составной частью долгосрочного процесса. Когда подходит к концу период выполнения одного плана, надо разработать следующий план, как это делается с экономическими планами.

Таким образом, процесс мониторинга и обзора должен быть одним из элементов подготовки следующего национального плана действий, поскольку в ходе этого процесса будет установлено, в какой степени удалось решить существующие проблемы, а основное внимание будет уделяться тем областям, где необходимы дальнейшие усилия. Кроме того, в последующих планах будут учтены появляющиеся новые формы расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и новые международные стандарты.

7. Международные аспекты

Национальную деятельность в области прав человека невозможно отделить от международной деятельности в области прав человека. Разрабатывая и осуществляя национальный план действий по борьбе с расовой дискриминацией, государство недвусмысленно декларирует не только своему народу, но и всему международному сообществу свою программу в области прав человека. Национальный план действий должен отражать стандарты, признанные на международной арене, и должен соответствовать передовой международной практике.

Разработчики таких планов должны учитывать передовой опыт других государств, чтобы усваивать международный опыт и в то же время делиться своим опытом. Кроме того, таким путем можно получить от международного сообщества знания и ресурсы. Благодаря разработке ясной программы, которая отражает согласованные на международном уровне руководящие принципы и соответствует передовой международной практике, страны получают больше возможностей для того, чтобы запрашивать техническую и другую помощь в целях решения имеющихся у них проблем, возникающих в ходе борьбы с расовой дискриминацией.

Международное сотрудничество также является важной составной частью усилий по разработке и выполнению национального плана действий по борьбе

В марте 2008 года был подписан Совместный план действий Соединенных Штатов Америки и Бразилии по ликвидации расовой и этнической дискриминации и обеспечению равенства. Это первое двустороннее соглашение о борьбе с расизмом.

Эта инициатива позволяет использовать политический опыт, накопленный учреждениями обеих стран, налаживая беспрецедентное сотрудничество с гражданским обществом и частным сектором, чтобы решать проблемы расового неравенства в области здравоохранения, экологических условий, образования, экономических возможностей и доступа к судебной системе.

В Совместном плане действий признается, что Бразилия и Соединенные Штаты являются многоэтническими, многорасовыми демократиями, дружеские связи между которыми укрепляются их общим опытом. Обе страны признают большой вклад выходцев из Африки и коренных народов во всех сферах жизни их общества.

Структура Совместного плана действий и изложенные в нем цели расового и этнического равенства и социальной интеграции вызвали интерес в других странах Западного полушария, которые хотели бы наладить такое сотрудничество, и в январе 2010 года Соединенные Штаты подписали аналогичный план действий с Колумбией.

против расовой дискриминации. УВКПЧ, другие международные и региональные организации, а также государства, которые уже имеют такие планы, если их просят об этом, могут дать рекомендации и предоставить техническую помощь другим государствам, разрабатывающим аналогичный план.

С. ЦЕЛЬ, ПОЛЬЗА И ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Сторонники концепции национального плана действий исходят из той посылки, что перед всеми государствами стоит задача улучшения положения в области прав человека, включая необходимость ликвидации расовой дискриминации. Таким образом, основная идея, одобренная Всемирной конференцией по борьбе против расизма, заключалась в том, что государствам следует признать, что они должны добиваться более строгого соблюдения прав человека. Каждое государство начнет с анализа нынешнего положения – каким бы оно ни было – и сформулирует всеобъемлющую реалистичную программу деятельности, направленной на постепенное улучшение существующего положения.

Таким образом, главная **цель** национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации заключается в том, чтобы более эффективно поощрять и защищать права отдельных лиц и групп населения, подвергающихся расовой дискриминации, и содействовать взаимопониманию между различными группами населения в конкретном государстве. Эта цель достигается благодаря тому, что право на равенство и недискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения рассматривается в контексте государственной политики, то есть ставятся практические задачи и разрабатываются программы и виды деятельности, направленные на достижение этой цели, к этой работе привлекаются все соответствующие органы власти и слои общества и выделяются достаточные ресурсы, – и все это делается для ликвидации расовой дискриминации.

Разрабатывая всеобъемлющие и эффективные национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации, государства демонстрируют, что они полны решимости выполнить задачи и преодолеть преграды, с которыми они сталкиваются в ходе усилий по ликвидации расовой дискриминации. В процессе этой работы они соблюдают свои международные обязательства в области прав человека, которые делают необходимым принятие мер по осуществлению соответствующих прав, провозглашенных в документах по правам человека.

Принятие и выполнение национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации может принести **пользу** в следующих отношениях:

- содействие поощрению и защите прав человека и уважению человеческого достоинства;
- распространение информации о борьбе с расизмом, равенстве и недискриминации среди должностных лиц, представителей гражданского общества и широкой общественности с целью заручиться поддержкой широкого круга людей;
- поощрение сбора новой информации о расовой дискриминации и создание условий для более полной оценки того, что надо сделать для эффективной борьбы с расовой дискриминацией;
- более эффективное решение проблем, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы населения, являющиеся жертвами расовой дискриминации;
- повышение эффективности и последовательности мер по борьбе против расовой дискриминации, в том числе эффективности использования финансовых и людских ресурсов;
- усиление намерения искоренить расовую дискриминацию и превращение этого намерения в реальные дела в целях решения выполнимых задач;
- укрепление программ, предназначенных для тех групп населения, которые сталкиваются с расовой дискриминацией в области образования, здравоохранения, трудоустройства, предоставления жилья, питания, социального обслуживания и отправления правосудия;
- содействие выявлению законов, которые надо скорректировать и/или принять в целях более эффективной защиты жертв расовой дискриминации;
- создание механизма для обеспечения разумного ведения государственных дел и управления, чтобы помочь государствам выполнить их международные обязательства в области прав человека;

- улучшение условий для мобилизации национальных и международных ресурсов, в том числе с помощью Организации Объединенных Наций и других программ технического сотрудничества, в интересах государств, которые нуждаются в ресурсах, подготовке кадров и знаниях для борьбы с расовой дискриминацией;
- строительство более равноправного общества и укрепление верховенства права и демократии.

Ниже перечислены некоторые **ожидаемые результаты** национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации:

- повышение эффективности поощрения и защиты прав человека;
- укрепление прав отдельных лиц и групп населения и повышение качества жизни;
- выполнение обязательств в области прав человека;
- ратификация документов по правам человека, особенно Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, снятие оговорок и признание компетенции Комитета по ликвидации расовой дискриминации, чтобы можно было получать и рассматривать жалобы, представляемые на основании статьи 14 Конвенции;
- более эффективное включение стандартов в области прав человека в национальное законодательство и более эффективное практическое осуществление этих стандартов, благодаря чему улучшается защита прав человека для тех людей, которые стали жертвами расовой дискриминации;
- принятие и/или корректировка законов, административных мер, политики и программ, которые направлены на обеспечение равенства и на борьбу с прямой и косвенной расовой дискриминацией, а также с расовой дискриминацией де-юре и де-факто¹²;

¹² См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 66–74.

- корректировка или отмена каких-либо законов, положений, политики и практики, противоречащих международным стандартам, касающимся расовой дискриминации;
- принятие специальных мер, призванных обеспечить полное и равноправное осуществление прав человека и основных свобод группами населения, находящимися в неблагоприятном положении¹³;
- улучшение работы судебной системы, чтобы она давала жертвам расовой дискриминации возможность добиться правосудия и не допустить безнаказанности за уголовные деяния, совершенные на почве расовой дискриминации; кроме того, предоставление в распоряжение жертв расовой дискриминации более эффективных средств правовой защиты и более значительных ресурсов¹⁴;
- увеличение числа эффективных мер, принимаемых для содействия осуществлению гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав отдельных лиц и групп населения, подвергающихся расовой дискриминации;
- ослабление отрицательных последствий расовой дискриминации, таких как маргинализация, социальное отчуждение, экономическое неравенство, формирование стереотипов, стигматизация, ксенофобия и насилие;
- активное, равноправное и эффективное участие отдельных лиц и групп населения, подвергающихся расовой дискриминации, во всех сферах экономической, социальной, политической, культурной и гражданской жизни;

¹³ Там же, пункты 92–94 и 98. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

¹⁴ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 160–166.

- создание или укрепление специализированных национальных органов по борьбе против расовой дискриминации и независимых национальных учреждений по правам человека, ведущих борьбу с расизмом;
- выявление и предотвращение современных форм и проявлений расизма¹⁵, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости;
- более глубокое понимание принципов равенства и недискриминации, а также их ценности для общества в целом и создание условий для существования различий и разнообразия;
- более широкое распространение информации и знаний о международных стандартах, направленных против расовой дискриминации, среди должностных лиц, включая работников судебной системы, но в первую очередь сотрудников правоохранительных органов, исправительных учреждений, органов безопасности и иммиграционных служб, а также среди работников средств массовой информации, политических структур, системы здравоохранения, школьных учреждений и других социальных сфер.

D. ОБЩИЕ ТРУДНОСТИ

Практическая ценность национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации не всегда будет одинаковой и будет зависеть от обстоятельств. Во многих государствах борьба против расовой дискриминации будет наталкиваться на сопротивление либо органов власти, либо гражданского общества, либо с обеих сторон. Такое сопротивление может создавать трудности для национального плана действий на всех этапах: во время разработки, до его принятия, в ходе выполнения или оценки. Чтобы весь этот процесс был успешным, в нем должны участвовать как государственные органы, так и частный сектор.

Опыт разработки национальных планов действий в области прав человека и национальных планов действий по образованию в области прав человека,

¹⁵ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Декларация, пункт 17.

а также опыт государств, которые уже разработали национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации, говорит о том, что на эффективности конкретного плана могут отражаться следующие факторы:

- политическая воля и уровень поддержки;
- транспарентное планирование с участием широких слоев населения;
- комплексный характер базовых исследований, лежащих в основе данного плана;
- постановка реалистичных первоочередных задач и планирование с упором на конкретные дела;
- наличие эффективных механизмов, обеспечивающих участие широких слоев населения в деятельности по мониторингу и оценке работы;
- выделение достаточных ресурсов;
- уровень международного сотрудничества.

Ниже перечислены некоторые практические проблемы, возникшие в государствах, которые уже приняли национальные планы действий в области прав человека, планы действий по образованию в области прав человека или по борьбе против расовой дискриминации:

- возможное дублирование того, что было сделано в рамках базовых исследований уже существующих оценок потребностей в области прав человека;
- недостаточная авторитетность этого плана, которая является следствием недостаточного общественного участия, слабой информированности и/или отсутствия политической воли;
- недостаточно четкая постановка первоочередных целей, особенно в условиях ограниченности ресурсов;
- отсутствие достаточных бюджетных ассигнований на разработку, выполнение, мониторинг и оценку плана;
- отсутствие адекватной нормативной базы;

- слишком амбициозные и поэтому нереалистичные цели;
- не были учтены существующие инициативы, в первую очередь инициативы гражданского общества, включая инициативы групп населения, подвергающихся расовой дискриминации;
- отсутствие согласия по вопросу о том, кто несет ответственность за выполнение и мониторинг;
- слабая координация и низкий уровень ответственности тех, кто занимается выполнением плана;
- смена правительств и недостаточная преемственность планов и программ;
- отсутствие эффективной координации между органами власти всех уровней, особенно в федеративных государствах.

В период разработки и выполнения национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации могут возникнуть и многие другие трудности практического характера. Для преодоления многих из них необходимо международное сотрудничество.



РЕКОМЕНДУЕМОЕ СОДЕРЖАНИЕ



Определение содержания национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации имеет огромное значение, поскольку излагаемые в нем обязательства станут контрольными показателями достигнутых успехов.



Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен учитывать политические, культурные, исторические и правовые условия каждого государства и содержать конкретные меры по достижению существенных успехов в ходе борьбы этого государства против расовой дискриминации.

Хотя невозможно найти даже два национальных плана действий по борьбе против расовой дискриминации, которые были бы идентичными, в настоящей главе содержатся рекомендации относительно их содержания. Такой план должен включать как международные, так и местные нормы. Он должен быть также последовательным и увязанным с другими планами, такими как национальные планы действий в области прав человека или национальные планы развития, в тех странах, где такие планы были разработаны.

A. ОСНОВНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

Хотя нужны различные планы действий, учитывающие фактическое положение и историю расовой дискриминации в каждом государстве, содержание каждого плана должно все же как минимум соответствовать стандартам, установленным в международных документах по правам человека, и тому толкованию этих стандартов, которое было дано договорными органами. Кроме того, Дурбанская декларация и Программа действий и Итоговый документ Конференции по обзору Дурбанского процесса должны использоваться для разработки конкретных мер по борьбе с расизмом и дискриминацией.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен начинаться с изложения твердого намерения государства предотвращать расовую дискриминацию и бороться с ней. Поэтому следует предельно ясно изложить концепцию расовой дискриминации.



РАСОВАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (пункт 1 статьи 1)

...“расовая дискриминация” означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

В национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации должен содержаться по крайней мере тот же самый список запрещенных оснований для расовой дискриминации, что приведен в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, но при этом должна быть возможность включения и других форм дискриминации с учетом конкретных исторических и фактических условий в каждом государстве. Кроме того, Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил, что статья 1 применяется еще и к негражданам¹⁶, коренным народам¹⁷, а также к тем лицам, которых дискриминируют на работе или по признаку родового происхождения¹⁸ (касты).

При составлении национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации надо применять системный и последовательный подход к запрещению расовой дискриминации, учитывая тот факт, что международные правовые системы и международная практика присвоили принципу недискриминации на расовой почве особый статус в международном праве. Международный Суд постановил, что запрет на расовую дискриминацию

¹⁶ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30 (2004) о дискриминации неграждан.

¹⁷ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 23 (1997) о правах коренных народов.

¹⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 29 (2002) по вопросу о дискриминации по признаку родового происхождения.

является обязательством *erga omnes*¹⁹. Международный Суд постановил также, что "...случаи, когда допускаются различия, исключения и ограничения, основанные исключительно на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, которые являются средством лишения основных прав человека, представляют собой грубое нарушение целей и принципов Устава [Организации Объединенных Наций]"²⁰.

Дискриминация может быть либо прямой, либо косвенной. Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен быть направлен на ликвидацию в конечном счете расовой дискриминации во всех ее формах и проявлениях с учетом следующего:

- любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, допускаемое государственными органами или представителями частного сектора, которое имеет целью умаление признания, использования или осуществления прав человека (*прямая дискриминация*);
- практика или политика, которая на первый взгляд кажется нейтральной, но имеет несоразмерно серьезные последствия для той или иной расовой или этнической группы и не является соразмерным средством достижения законной цели (*косвенная дискриминация*);
- неравенство перед законом на таких основаниях, как расовая принадлежность, цвет кожи, родовое, национальное или этническое происхождение (*формальная дискриминация*);

¹⁹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3: «... следует проводить принципиальное различие между обязательствами государства перед международным сообществом в целом и его обязательствами перед другим государством в области дипломатической защиты. В силу своего характера обязательства перед международным сообществом затрагивают все государства. Вследствие большого значения затрагиваемых в данном случае прав можно утверждать, что все государства заинтересованы в правовой защите этих прав; это обязательства *erga omnes*. Такие обязательства проистекают, например, из современного международного права, из запретов на акты агрессии и геноцид, а также из принципов и норм, касающихся основных прав человека, включая защиту от рабства и расовой дискриминации. Некоторые соответствующие права на защиту стали составной частью общего международного права...; другие же права предоставляются международными документами универсального или почти универсального характера» (пункты 33–34).

²⁰ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 16.

- практика, условия и взгляды, которые вызывают дискриминацию или способствуют ее сохранению (*дискриминация по существу*)²¹;
- равное обращение может привести к различным результатам для групп лиц, которые на протяжении истории находились в неблагоприятном положении вследствие своего расового или этнического происхождения; различное обращение не будет являться дискриминацией, если критерии для проведения таких различий, оцениваемые с учетом целей Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, законны²²;
- когда этого требуют обстоятельства, законы, политика и практика государств должны дополняться принятием временных особых мер, направленных на обеспечение полного и равного использования прав человека группами, находящимися в неблагоприятном положении; особые меры являются одним из компонентов комплекса положений, которые государства должны принять в целях ликвидации расовой дискриминации²³;
- дискриминация может быть результатом действий учреждений, структур и систем общества, а не отдельных лиц; как государственные органы, так и частные лица должны принимать меры в целях изменения или корректировки структур, с тем чтобы уменьшить неравенство по признаку национального, расового или этнического происхождения;
- жертвы расовой дискриминации могут страдать от нескольких накладывающихся друг на друга или усугубляющих друг друга форм дискриминации по иным признакам, например, по признаку пола, языка, религии, возраста, инвалидности, политических или иных взглядов, социального происхождения, имущественного положения, сексуальной ориентации или гендерной идентификации, места рождения или другого статуса; такая совокупная дискриминация оказывает огромное

²¹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункт 8 b).

²² Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общие рекомендации № 30 (2004), пункт 4, и 14 (1993) об определении расовой дискриминации. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009), пункт 13.

²³ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009), пункт 11.

практическое влияние на людей и заслуживает особого рассмотрения в национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации;

- некоторые группы являются жертвами постоянной враждебности и сегрегации; национальный план действий должен быть направлен на повышение информированности о систематической дискриминации и на принятие строгих мер против подстрекательства к дискриминации.

Государства должны искоренить формальную расовую дискриминацию, существующую, например, в законодательстве, и расовую дискриминацию на практике, например, на рабочем месте. Однако государства все же могут проводить различия в интересах некоторых групп, которые ранее были в неблагоприятном положении, если это необходимо для обеспечения того, чтобы они получили равные возможности.

В. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен соответствовать обязательствам данного государства, касающимся соблюдения международных, региональных и национальных стандартов в области прав человека. Национальные планы действий по борьбе против расовой дискриминации должны воплощать всеобъемлющий подход к правам человека и должны быть составлены, в частности, на основе перечисленных ниже принципов.

1. Универсальность

В национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации должно быть признано, что нормы, устанавливающие основные права человека, находятся под всеобщей защитой обычного международного права во всех цивилизациях и независимо от границ. Национальный план действий должен соответствовать обязанности государства поощрять и защищать права человека и основные свободы, независимо от политических, экономических или культурных особенностей данного государства.

2. Взаимозависимость и неразделимость

В национальном плане действий равное внимание должно уделяться всем категориям прав, включая гражданские и политические права, а также экономические, социальные и культурные права, особенно с учетом того, что лишение одного из прав неизбежно препятствует пользованию другими правами.



Неразделимость – это практический, а не теоретический вопрос. Например, лица, подвергающиеся расовой дискриминации, могут страдать от того, что нарушается их право на жилье, а отсутствие нормальных жилищных условий может также отрицательно сказываться на здоровье, семейной жизни, образовании, возможностях трудоустройства и осуществления гражданских и политических прав. Это может привести к социальной изоляции и проблемам с системой правосудия.

3. Участие и всеобщий охват

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен гарантировать активное, эффективное и равноправное всеобщее участие. Он должен дать возможность отдельным лицам и группам населения, подвергающимся расовой дискриминации, сформулировать свои потребности в области прав человека и обеспечить их удовлетворение.

Дурбанская программа действий гласит, что планы действий должны быть нацелены на создание для всех людей условий для реального участия в принятии решений и осуществления гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав во всех сферах жизни на основе недискриминации (пункт 99). Она также содержит призыв к государствам, чтобы при разработке и совершенствовании таких планов действий они налаживали или активизировали диалог с неправительственными организациями для их более активного вовлечения в подготовку, осуществление и оценку результатов политики и программ.

4. Поэтапное осуществление

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен предусматривать разработку целенаправленной, логичной в юридическом плане и достаточно последовательной политики для обеспечения прав отдельных лиц и групп населения, подвергающихся расовой дискриминации. Более того, обязательство добиваться поэтапного осуществления прав человека подразумевает, что не должно быть движения вспять – вследствие действия или бездействия – к более низкому уровню осуществления прав человека по сравнению с тем уровнем, который уже был достигнут.

Отрасль права, регулирующая права человека, признает, что нехватка ресурсов может затруднять осуществление прав человека. Поэтому некоторые обязательства в области прав человека выполняются поэтапно, тогда как другие обязательства выполняются незамедлительно²⁴. Когда речь идет об экономических, социальных и культурных правах, государства обязаны в первую очередь обеспечить минимальный необходимый уровень осуществления каждого из этих прав. Применительно к социально-экономическим правам перечисляемые ниже обязательства должны быть выполнены незамедлительно:

- обязательство не допускать дискриминации по отношению к тем или иным группам населения в ходе осуществления данных прав;
- обязательство принимать меры (в том числе разрабатывать конкретные стратегии и программы), нацеленные именно на обеспечение полного осуществления данных прав;
- обязательство следить за ходом реализации прав человека; на случай нарушения прав должны существовать доступные механизмы исправления положения.

Поэтому в национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации принцип поэтапного осуществления не должен использоваться в качестве предлога для отсрочки полного осуществления. “Поэтапное осуществление права” – это не предлог для отсрочки его осуществления, а призыв к незамедлительному принятию мер и разработке “дорожной карты”, показывающей путь к его осуществлению.

²⁴ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников.

5. Подотчетность

Для того чтобы национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации был эффективным, необходимо создать систему подотчетности, основанную на конкретных целях, достижение которых поддается оценке. Следует создать механизмы для обеспечения того, чтобы учреждения, отвечающие за выполнение этого плана, были подотчетны тем группам населения и отдельным лицам, права которых призван поощрять и защищать этот план.

Оценка результатов такого плана должна быть открыта для изучения, комментирования и обсуждения, чтобы это содействовало обеспечению подотчетности учреждений-исполнителей перед обществом. В работе по такой оценке должен участвовать целый ряд заинтересованных сторон, включая гражданское общество, прокуроров и коллегии адвокатов.

6. Равенство и недискриминация

Принцип недискриминации является краеугольным камнем всех норм в области прав человека, поэтому он включен во все договоры по правам человека. Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен строиться на принципе осуществления прав человека на равной основе, и этот принцип должен быть неотъемлемой составной частью запрета на расовую дискриминацию. Он должен быть направлен на то, чтобы гарантировать осуществление прав человека на основе фактического и юридического равенства доступа, возможностей и результатов для всех людей, но при этом соответствующее внимание надо уделять в первую очередь тем, кто больше всего подвергается расовой дискриминации.

Недискриминация и равенство абсолютно необходимы для осуществления прав человека. Право на равенство и недискриминацию требует, чтобы государства гарантировали недискриминацию в процессе осуществления каждого права человека.



Право на недискриминацию является отдельным правом, которое может быть нарушено даже в том случае, если никакие другие права человека не нарушаются.

7. Верховенство права

Верховенство права является основой правовой защиты прав человека. Следовательно, в национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации важно подчеркнуть, что необходимо обеспечить защиту прав человека в соответствии с принципом верховенства права. Такой план должен содействовать созданию и укреплению национальных структур, которые оказывают прямое влияние на общее соблюдение прав человека и на обеспечение того, чтобы верховенство права оставалось фундаментом демократии и защиты прав человека.

Для того чтобы добиться подлинного улучшения положения в области прав человека, необходима, в частности, приверженность верховенству права. Поэтому национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен привести к более эффективному верховенству права²⁵ и должен содержать его четыре главных компонента: законность, равенство, подотчетность и участие.

С. СФЕРА ОХВАТА

Хотя планы действий должны быть детально разработанными в некоторых областях, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен иметь широкую сферу охвата.



Комплексность плана должна быть продемонстрирована его применением к:

- всем, кто подпадает под юрисдикцию государства;*
- всем государственным и частным сферам;*
- всем правам человека;*
- всем обязательствам государства в области прав человека.*

²⁵ Дополнительные руководящие указания относительно различных аспектов взаимосвязи между демократией и правами человека см. в замечании общего порядка Комитета по правам человека № 25 (1996) о праве на участие в ведении государственных дел, праве голосовать и праве иметь равный доступ к государственной службе, а также в резолюциях 2000/47 и 2002/46 Комиссии по правам человека.

1. Все, кто подпадает под юрисдикцию государства

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен быть применимым ко всем, кто подпадает под национальную юрисдикцию.



Все лица, находящиеся в государстве или подпадающие под его юрисдикцию, имеют право на равенство и недискриминацию.

В таком плане должна быть отражена забота о тех людях, положение которых улучшится благодаря успехам в деле борьбы против расовой дискриминации. Хотя в широком смысле улучшится положение всего общества, особое внимание следует уделить лицам и группам населения, право которых на недискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения находится или может находиться под угрозой.

В то же время в национальном плане действий должна быть учтена необходимость обращения к широкой общественности и должна быть подчеркнута обязанность общества соблюдать запрет на расовую дискриминацию наряду с признанием того, что, даже если его правам сейчас ничего не угрожает, оно будет удовлетворено тем фактом, что национальный план действий укрепит безопасность и благосостояние всех лиц, подпадающих под юрисдикцию данного государства.

2. Все государственные и частные сферы

Как подчеркивается повсюду в настоящей публикации, запрет дискриминации охватывает как государственные, так и частные сферы, поэтому национальный план действий должен применяться во всех этих сферах. В нем должны быть указаны правообладатели, включая органы власти различных уровней и негосударственные субъекты.

Национальный план действий должен охватывать все ветви власти, включая органы законодательной, судебной и исполнительной власти. В федеративных государствах национальный план действий должен применяться как на федеральном уровне, так и на уровне штатов/провинций.



Как государственные, так и негосударственные субъекты имеют обязанности, вытекающие из права на равенство и недискриминацию.

План должен отражать признание того, что дискриминация часто допускается в семьях, на работе и в других сферах жизни общества. Он должен быть направлен на обеспечение того, чтобы физические и юридические лица в частном секторе не допускали дискриминации на запрещенных основаниях. Поэтому в плане должны быть предусмотрены меры по борьбе с дискриминацией, принимаемые не только государственными органами, но и физическими и юридическими лицами, работающими в частном секторе во всех сферах, в том числе в политической, социальной, культурной и экономической сферах, а также в кругу семьи. Те, кто работает в частном секторе, обязаны соблюдать права человека и могут быть привлечены к ответственности за их нарушение.

Бразилия сотрудничает с частным сектором – с крупнейшими бразильскими компаниями и банками – в целях обеспечения трудоустройства выходцев из Африки.

В этой связи Комитет по ликвидации расовой дискриминации сделал вывод, что упоминание общественной жизни, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции, не сводит сферу применения принципа недискриминации лишь к действиям государственной администрации и что эти слова следует читать в свете положений Конвенции, которые обязывают государства-участники “запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями”²⁶.

3. Все права человека

Поскольку все права человека и основные свободы по своей природе являются универсальными, неразделимыми, взаимосвязанными, взаимозависимыми и

²⁶ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009), пункт 9. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009), пункт 11.

подкрепляющими друг друга, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен быть направлен на обеспечение равного осуществления всех прав человека, включая гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права.



Список прав человека, к которым применяется принцип недискриминации, не является закрытым.

В то же время в плане должно быть учтено, что право на недискриминацию является отдельным правом и может быть нарушено даже в тех случаях, когда это нарушение не связано с лишением какого-либо другого права.

4. Все обязательства государства в области прав человека

Разработка национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации может помочь государству выполнить его общие обязательства уважать, защищать и обеспечивать права человека, подразумеваемые в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации:

- уважать права человека

Государства обязаны воздерживаться от осуществления, спонсирования или санкционирования какой-либо практики, политики или правовой деятельности, которая нарушает права человека, включая право на недискриминацию.

Благодаря усилению механизмов, обеспечивающих, чтобы государственные и частные субъекты воздерживались от расовой дискриминации в виде действия или бездействия, национальный план действий будет содействовать выполнению этого обязательства государствами. Он может также способствовать обеспечению того, чтобы законы, программы и стратегии эффективно проводились в жизнь в целях борьбы со всеми формами расовой дискриминации со стороны государственных и частных субъектов.

- защищать права человека



Государства должны воздерживаться от действий, препятствующих осуществлению прав жертвами расовой дискриминации.

Государства обязаны защищать права человека, включая право на недискриминацию. Это обязательство требует, чтобы государство и все его органы предотвращали нарушение любых прав лиц или групп населения любыми государственными или негосударственными субъектами. Оно требует также, чтобы государства приняли все необходимые меры по устранению любых преград на пути реализации права на недискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. Оно включает также обязанность запрещать дискриминацию в частной сфере.

Поскольку национальный план действий является технической основой политики, программ и стратегий государства по борьбе с расовой дискриминацией, само его принятие означает шаг вперед к выполнению обязательства данного государства по защите всех людей и групп населения от расовой дискриминации.

Кроме того, благодаря принятию мер по защите отдельных лиц и групп населения от расовой дискриминации и созданию механизмов для обеспечения того, чтобы в случае нарушения того или иного права органы власти приложили усилия в целях предотвращения дальнейших нарушений и гарантировали бы доступ к средствам правовой защиты жертв таких нарушений, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может помочь государству выполнить его обязательство по защите прав человека.

В 2000 году в Уголовный кодекс Перу была введена статья (статья 323), квалифицирующая дискриминацию в качестве правонарушения. Увольнение работника вследствие дискриминации считается незаконным. Законодательство запрещает дискриминацию в процессе трудоустройства, а также в области образования и подготовки кадров. Поставщик, который дискриминирует потребителей – в процессе прямых отношений с потребителями или иным образом, – совершает административное правонарушение.

- обеспечить права человека



Государства должны предотвращать нарушения прав жертв расовой дискриминации со стороны государственных и негосударственных субъектов.

Государства обязаны обеспечить полное осуществление прав человека. Следовательно, они должны предотвращать и расследовать нарушение прав человека и наказывать за это, в том числе за нарушение права на недискриминацию, и, если это возможно, должны принимать меры для восстановления нарушенного права и выплаты положенной компенсации за нанесенный ущерб.²⁷

Эта обязанность требует, чтобы государства принимали активные меры для обеспечения полного осуществления прав человека, включая право на недискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. Слово “меры” охватывает всю совокупность законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных инструментов на любом уровне государственного аппарата, включая разработанные и осуществляемые на основе этих инструментов планы, политику, программы и преференциальные режимы, действующие в таких областях, как трудоустройство, жилищное обеспечение, образование, культура и участие в общественной жизни применительно к обездоленным группам²⁸. Таким образом, обязанность обеспечивать эти права может повлечь за собой принятие таких мер, как государственные расходы, государственное регулирование экономики, предоставление основных государственных услуг, создание инфраструктуры, налогообложение и другие меры по перераспределению.

²⁷ См. Межамериканский суд по правам человека, дело Веласкеса Родригеса, постановление от 29 июля 1988 года, серия № 4, пункт 166. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, также заявил, что государства-участники нарушают свои обязательства в области прав человека в результате “непринятия ими необходимых мер или неосуществления должной предусмотрительности в целях предупреждения, наказания, расследования или компенсации вреда, причиненного такими действиями со стороны частных лиц или негосударственных образований”.

²⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009), пункт 13.

Применительно к экономическим, социальным и культурным правам “обязанность обеспечивать” толкуется как обязанность не только содействовать обеспечению, но и реально обеспечивать эти права. Содействие предполагает принятие активных мер, направленных на полное осуществление экономических, социальных и культурных прав²⁹. Обеспечение означает оказание государством прямых или косвенных услуг, когда отдельные лица или группы населения по не зависящим от них причинам не в состоянии осуществить свои права сами с помощью доступных им средств³⁰.

Степень энергичности усилий, которые должно прилагать государство для выполнения этой своей обязанности, часто называется “должной старательностью”. Такая должная старательность проявляется в принятии эффективных мер по защите от дискриминации.

Благодаря тому, что в национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации предусматривается проведение целенаправленной, последовательной в юридическом отношении и достаточно долгосрочной политики по обеспечению прав жертв расовой дискриминации, такой план может служить данному государству в качестве дополнительного инструмента, содействующего выполнению его обязанности обеспечивать осуществление прав человека. В результате принятия активных мер по достижению равенства и по ликвидации дискриминации национальный план действий может обеспечить осуществление права на недискриминацию по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.

D. СОЗДАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ОРГАНА ИЛИ УЧРЕЖДЕНИЯ

Как было упомянуто выше, в тех странах, где нет национального учреждения, отвечающего за обеспечение расового равенства, создание такого учреждения обычно является одной из главных целей национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации.

²⁹ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Декларация, пункты 41, 70 и 107, и Программа действий, пункты 18 и 207.

³⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание. См. также его замечание общего порядка № 13 (1999) о праве на образование.

По мнению Комитета по ликвидации расовой дискриминации, национальное учреждение, отвечающее за обеспечение расового равенства, должно также:

- содействовать осуществлению прав человека без всякой дискриминации, как прямо сказано в статье 5 Конвенции;
- анализировать государственную политику защиты от расовой дискриминации;
- следить за тем, чтобы законы соответствовали положениям Конвенции;
- информировать общественность о тех обязательствах, которые взяли на себя государства-участники Конвенции;
- оказывать помощь государству в подготовке докладов, представляемых Комитету.

Конференция по обзору Дурбанского процесса также призвала государства учредить и оснастить специализированные органы и механизмы для целей осуществления государственной политики по искоренению расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и поощрять расовое равноправие посредством обеспечения наличия надлежащих финансовых ресурсов, потенциала и возможности проводить наблюдение, расследования и информационно-просветительскую деятельность и осуществлять мероприятия по повышению уровня общественной осведомленности³¹. Поэтому национальное учреждение, занимающееся вопросами расового равенства, может нести ответственность за осуществление нескольких аспектов национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации.

В процессе создания национального учреждения, занимающегося вопросами расового равенства, государство должно учитывать Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, известные также как Парижские принципы³².

Независимо от разновидности данного национального учреждения, оно должно иметь полномочия для того, чтобы:

³¹ См. A/CONF.21/8, глава I, пункт 116.

³² Приняты Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в ее резолюции 48/134.

- проводить государственные исследования по вопросу о расовой дискриминации;
- содействовать – с помощью информационных кампаний и просвещения общественности – осуществлению Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- защищать жертв расовой дискриминации путем участия в судебных разбирательствах по делам, которые их касаются;
- изучать законодательство и состояние дел с осуществлением Конвенции в данном государстве;
- обеспечивать координацию вопросов и программ, касающихся борьбы с расовой дискриминацией, на местном, региональном и общенациональном/федеральном уровне.

Государству следует уведомить УВКПЧ о создании национального учреждения или органа, занимающегося вопросами расового равенства. Этому национальному учреждению следует поддерживать контакты с УВКПЧ, Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, а также с региональными и международными организациями, занимающимися вопросами равенства. Ему следует также направлять местным и низовым организациям документы, информацию и ресурсы, поступающие от международных и региональных организаций.

Е. ПРИНЯТИЕ И ПЕРЕСМОТР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Вследствие обязанности запрещать любую дискриминацию по признаку расы и гарантировать равную и эффективную защиту жертв расовой дискриминации необходимо включить такой запрет в национальные законы и желательно также в национальную конституцию и в то же время принять подробные законодательные положения о расовой дискриминации во всех сферах государственной и частной жизни.

Статья 2 с) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязывает государства-участники принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном

масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует.

Конкретная форма этих положений будет зависеть от существующих законов и правовой системы каждого государства. Однако национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может включать:

- пересмотр тех обязательств данного государства в области прав человека, которые направлены на борьбу с расовой дискриминацией, и меры по обеспечению эффективного выполнения этих обязательств;
- меры по обеспечению ратификации международных или региональных документов по правам человека, касающихся ликвидации расовой дискриминации, или по присоединению к таким документам, включая любые факультативные протоколы, которые предусматривают процедуры обжалования³³;
- меры по снятию каких-либо оговорок, сделанных государствами, когда они становились участниками международных или региональных документов по правам человека, касающихся ликвидации расовой дискриминации;
- руководящие принципы для включения в национальное законодательство международных и региональных стандартов в области прав человека, касающихся запрета расовой дискриминации со стороны государственных или негосударственных субъектов;
- меры по обеспечению эффективного осуществления международных и региональных правовых документов, касающихся прав человека и недискриминации; в зависимости от правовой системы данного государства наряду с ратификацией того или иного международного или регионального документа по правам человека, возможно, надо будет одновременно или впоследствии принять политические и административные меры по включению этих документов в национальное законодательство, чтобы гарантировать их подлинную эффективность;
- меры по приведению законов в соответствие с взятыми на себя международными обязательствами в области прав человека, касающимися ликвидации расовой дискриминации;

³³ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 75–83.

- руководящие принципы для обеспечения всеобщего равенства перед законом и для запрета расовой дискриминации;
- меры по отмене законов, ведущих к расовой дискриминации, особенно законов, которые косвенно направлены против определенных групп населения вследствие того, что эти законы предусматривают наказание за деяния, которые могут быть совершены только этими группами населения, или законов, применяемых только против неграждан без легитимных оснований, или законов, не отражающих принцип соразмерности наказания³⁴;
- меры по устранению возможных косвенных дискриминационных последствий некоторых национальных законов, особенно о борьбе с терроризмом, об иммиграции, гражданстве, запрете проживания или депортации неграждан, а также законов, которые ведут к наказанию членов некоторых групп без легитимных оснований;
- эффективные меры по борьбе с уголовными деяниями, мотивированными расовой дискриминацией, обеспечение того, чтобы такие мотивы считалисьотягчающим обстоятельством при вынесении приговоров, и недопущение безнаказанности таких преступлений³⁵;
- меры по эффективному запрещению и предупреждению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая является подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию; национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может показать курс действий, с помощью которых государства могут выполнить свое обязательство по запрету актов подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти, соблюдая в то же время право на свободу выражения мнений, защищаемое международными нормами в области прав человека; с этой целью Комитет по правам человека уже заявил, что запрет любой пропаганды и любого выступления в пользу расовой ненависти полностью совместим с правом на свободу выражения мнений³⁶.

³⁴ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 31 (2005) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия.

³⁵ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункт 84.

³⁶ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 11 (1983) о запрете пропаганды войны и подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти, пункт 2. См.

В Намибии Закон 1991 года о запрете расовой дискриминации предусматривает уголовное наказание – в соответствии со статьей 23 Конституции – за определенные действия и практику расовой дискриминации и апартеида в сфере бытового обслуживания, предоставления товаров и услуг, недвижимости, образования, здравоохранения, трудоустройства, объединений, религиозных обрядов, а также за подстрекательство к расовым разногласиям и гонениям.

Закон Соединенного Королевства о равенстве 2010 года охватывает девять оснований, по которым не допускается несправедливое обращение.

Этот Закон обязывает также обеспечивать равенство: с апреля 2011 года должно быть равенство по признаку возраста, инвалидности, пола, гендерной принадлежности, беременности и материнства, расы, религии, убеждений и сексуальной ориентации. Закон действует в Англии, Шотландии и Уэльсе. Обязанность обеспечивать всеобщее равенство излагается в разделе 149 Закона. Суть в том, что лица, призванные обеспечивать всеобщее равенство, должны добиваться ликвидации незаконной дискриминации, преследований и гонений, содействовать равенству возможностей различных групп и хорошим отношениям между ними.

В число структур, обязанных обеспечивать всеобщее равенство, входят главные государственные органы, такие как местные власти, органы здравоохранения и образования, транспортное ведомство, полиция, вооруженные силы и центральные министерства.

также его замечание общего порядка № 34 (2011) по статье 19: свобода мнений и их выражения, и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 15 (1993) об организованном насилии на основе этнического происхождения (статья 4), пункт 4.

В Австралии парламент штата Виктория принял в 2001 году Закон о расовой и религиозной терпимости, признающий, что “свобода выражения мнений – важный компонент демократического общества и что она должна ограничиваться, только если это оправдано открытым и демократическим обществом. Право всех граждан участвовать на равных в жизни общества также является важной ценностью демократии... Однако некоторых жителей Виктории унижают из-за их расы, религиозных убеждений или деятельности. Это противоречит демократическим ценностям, так как влияет на людей, этническое или родовое происхождение и религии которых различны, подрывает их достоинство, самоуважение и место в обществе, сужает их возможности активно участвовать на равных в социально-политической, экономической и культурной жизни и поэтому уменьшает пользу разнообразия для общества... Поэтому парламенту надо принять закон в поддержку расовой и религиозной терпимости в интересах народа Виктории”.

F. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ, ПЛАНОВ И СТРАТЕГИЙ ГОСУДАРСТВА

Государства не должны ограничиваться лишь запретом расовой дискриминации. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации требует, чтобы государства-участники гарантировали каждому, без различия по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, возможность эффективно осуществлять следующие права: право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие; право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями; политические права, в частности право участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, право принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также право доступа к государственной службе; другие гражданские права, а также экономические, социальные и культурные права и право на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного

пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки (статья 5).

A national action plan against racial discrimination needs to devise policies, plans and strategies to protect and promote the rights of groups facing racial discrimination.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен помогать государствам в принятии конкретных, продуманных и целенаправленных мер по ликвидации дискриминации в осуществлении прав человека, но было бы практически невозможно обрисовать в настоящей публикации все программы, которые государства могут принять во всех сферах, где имеет место расовая дискриминация.

На основе рекомендаций, принятых Всемирной конференцией по борьбе против расовой дискриминации и Конференцией по обзору Дурбанского процесса, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и других международных документов национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может включать принятие:

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен излагать политику, планы и стратегии, направленные на защиту и поощрение прав групп населения, подвергающихся расовой дискриминации.

- государственной политики, обеспечивающей, чтобы группы и отдельные лица, подвергающиеся расовой дискриминации, могли в полной мере и эффективно осуществлять права человека без всякой дискриминации и в условиях полного равенства перед законом;
- мер по предотвращению расовой дискриминации государственными органами или третьими сторонами; особое внимание надо уделять прекращению систематической, институциональной или структурной дискриминации;

- государственной политики, направленной на то, чтобы положить конец порабощению и современным видам практики, схожей с рабством³⁷;
- мер по ликвидации насилия, стигматизации, маргинализации и других негативных последствий расизма;
- мер по ликвидации дискриминации в процессе осуществления экономических, социальных и культурных прав;
- контрольных показателей осуществления экономических, социальных и культурных прав в соответствии с обязательствами данной страны в области прав человека и конкретных программ по выполнению связанных с этим задач в таких областях, как:
 - право на достаточный уровень жизни, включая питание и решение жилищной проблемы;
 - право на здоровье;
 - право на образование;
 - право на социальное обеспечение;
 - право на участие в культурной жизни;
 - право на работу;
 - право на справедливые и благоприятные условия работы, на формирование профессиональных союзов и на членство в них;
- политики обеспечения равного доступа к образованию для всех по закону и на практике, сочетающейся с отказом от любых правовых или других мер, которые приводят к навязыванию расовой сегрегации в сфере школьного образования;
- программ обеспечения доступа к хорошему образованию, включая доступ к бесплатному начальному образованию для всех детей, как мальчиков, так и девочек, и программ обеспечения доступа взрослых к просвещению в течение всей жизни и к образованию на основе уважения прав человека, разнообразия и терпимости без дискриминации любого рода;

³⁷ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункт 2.

- программ, расширяющих доступ к новым технологиям, которые дадут группам, подвергающимся расовой дискриминации, надлежащие ресурсы для образования и технологического развития³⁸;
- мер по ликвидации расовой дискриминации на рабочем месте и шагов по устранению барьеров, препятствующих участию групп населения и отдельных лиц, подвергающихся расовой дискриминации, в профессиональной подготовке, ведению коллективных переговоров, трудоустройству, контрактам и профсоюзной деятельности, доступу к судебным и административным трибуналам, рассматривающим жалобы, поиску работы в различных частях страны проживания и работе в безопасных и не приводящих к ухудшению здоровья условиях³⁹;
- мер по осуществлению права каждого человека на пользование самыми высокими достижимыми стандартами физического и психического здоровья в целях устранения отражаемого стандартными медицинскими показателями неравенства в состоянии здоровья, которое может являться результатом расовой дискриминации⁴⁰;
- программ, предусматривающих расширение доступа, без какой-либо дискриминации, отдельных лиц или групп, являющихся жертвами расовой дискриминации, к услугам в области здравоохранения, и содействие принятию активных мер по устранению различий в показателях, касающихся, в частности, детской и материнской смертности, иммунизации детей, ВИЧ/СПИДа, сердечных заболеваний, рака и инфекционных заболеваний⁴¹;
- политики по искоренению дискриминационной практики и преград, мешающих обеспечению жильем в государственном и частном секторе⁴²;
- мер по содействию интеграции по месту жительства всех членов общества на этапе планирования городской застройки и проектирования населенных пунктов, а также при обновлении запущенных районов государственного жилья в целях борьбы с социальным отчуждением

³⁸ Там же, пункт 10.

³⁹ Там же, пункт 29.

⁴⁰ Там же, пункт 109.

⁴¹ Там же, пункт 101.

⁴² Там же, пункты 81, 92 с) и 100.

и маргинализацией, которые отражаются на жертвах расовой дискриминации⁴³;

- мер по обеспечению того, чтобы отдельные лица и группы, подвергающиеся дискриминации, имели доступ к любому месту или виду обслуживания, предназначенному для общего пользования, таким как транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки.

В Норвегии меры, предусмотренные в плане действий, сосредоточены в основном в восьми сферах:

1. трудовая жизнь;
2. государственные службы;
3. школы/образование;
4. судебная система;
5. документация/мониторинг;
6. Интернет;
7. местная община;
8. усиление правовой защиты от этнической дискриминации и преследований на расовой почве.

G. ПРИНЯТИЕ ОСОБЫХ МЕР

Для достижения расового равенства от государств и частных лиц могут потребоваться также активные меры. Эти активные меры, принимаемые государством для смягчения или ликвидации условий, которые вызывают расовую дискриминацию или способствуют ее сохранению, или же принимаемые для ускорения продвижения к равенству, могут включать особые меры.



В целях достижения или ускорения достижения фактического равенства, возможно, надо будет включить в план особые меры временного характера.

⁴³ Там же, пункт 102.

Конституция Южной Африки предусматривает принятие законодательных и других мер, призванных обеспечить защиту или улучшение положения лиц или категорий лиц, подвергающихся несправедливой дискриминации.

Этот принцип соответствует пункту 4 статьи 1 Конвенции, где предусматривается принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека.

Особые меры могут называться “мерами по квотированию”, “квотированием” или “системой преференций”. В национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации следует использовать такую терминологию, которая ясно показывает, что эти меры соответствуют концепции “особых мер”, упоминаемых в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

По мнению Комитета по ликвидации расовой дискриминации, концепция особых мер “основана на принципе, в соответствии с которым законы, политику и практику, принимаемые и осуществляемые с целью выполнения обязательств по Конвенции, в определенных обстоятельствах требуется подкреплять принятием временных особых мер, направленных на обеспечение полного и равного использования прав человека и основных свобод группами, находящимися в неблагоприятном положении. Особые меры являются одним из компонентов комплекса положений Конвенции, посвященных цели ликвидации расовой дискриминации, успешное достижение которой требует добросовестного выполнения всех положений Конвенции”⁴⁴.

Конвенция гласит, что принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное

⁴⁴ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009), пункт 11.

использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация, при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены (статья 1, пункт 4). Дискриминация по смыслу Конвенции заключается не только в необоснованных различиях, исключениях или ограничениях, но и в необоснованных предпочтениях, поэтому государствам-участникам очень важно уметь отличать особые меры от необоснованных предпочтений.

Следовательно, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может предусматривать временные программы, предназначенные для конкретных групп, включая группы, находящиеся в уязвимом положении, и/или группы, на протяжении истории подвергавшиеся дискриминации, которые в противном случае не достигли бы формального равенства.

Временный характер особых мер означает, что необходимо ограничить период их применения. Это “предполагает, как и в случае разработки и введения мер, необходимость создания постоянной системы мониторинга их применения и результатов с использованием, в зависимости от обстоятельств, количественных и качественных методов оценки”. Особые меры требуют постоянного мониторинга, и они оказываются наиболее эффективными, когда они сопровождаются сбором дезагрегированных данных и показателей. “Государствам-участникам следует также четко определить, приведет ли внезапное прекращение особых мер к негативным последствиям для прав человека общин, в интересах которых они применялись, в особенности если такие меры действовали в течение продолжительного периода времени”⁴⁵.

Особые меры должны сопровождаться созданием механизмов, которые обеспечивают сохранение достигнутых с их помощью изменений.

Необходимость в особых мерах в тех или иных государствах различна, и они должны быть основаны на точных данных, представленных в разбивке по признаку расы, цвета кожи, родового, этнического или национального происхождения, учитывающих гендерные аспекты и отражающих социально-экономический и культурный статус и условия различных групп в составе

⁴⁵ Там же, пункт 35.

населения и их участие в социально-экономическом развитии данного государства⁴⁶.

Бразилия приняла Национальный план квотирования в соответствии с указом Президента от 13 мая 2002 года. Он вводит квоты для выходцев из Африки и для женщин на верхних эшелонах государственного управления. Меры по квотированию расширили также возможности повышения уровня образования выходцами из Африки.

В апреле 2012 года Верховный суд постановил, что введение квот не противоречит принципу равенства и что расовые квоты соответствуют Конституции. В августе 2012 года был принят Закон № 12.711, известный также как Закон о квотах. Он устанавливает расовые/этнические квоты для всех высших учебных заведений, входящих в юрисдикцию Министерства образования.

Принятые в Бразилии дополнительные меры включали создание Национального совета по борьбе с дискриминацией и Специального секретариата по содействию расовому равенству. Кроме того, в Конституции расизм квалифицируется как преступление.

Важно, чтобы особые меры были направлены на устранение источников, причин и современных проявлений расовой дискриминации. Их следует применять прежде всего в тех сферах, где на протяжении истории дискриминация была наиболее значительной, например, в сфере образования, здравоохранения, трудоустройства, правосудия и участия в политической жизни.

В соответствии с решениями 82/2010/QD-ТТг, 134/2004/QD-ТТг и 167/2008/QD-ТТг Вьетнам принимает особые меры в области жилищного обеспечения, образования и изучения языков в интересах беднейших этнических меньшинств. Вьетнам стимулирует зачисление представителей этнических меньшинств в профессионально-технические училища, колледжи и университеты.

В последние годы эта политика принесла пользу учащимся, представляющим 53 этнических меньшинства.

⁴⁶ Там же, пункт 17.

С учетом этого национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен помогать государству разрабатывать особые меры, чтобы группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении, могли в полной мере и на равных пользоваться правами человека и основными свободами. Благодаря особым мерам национальный план действий может облегчить создание условий для полного и эффективного участия всех слоев населения в принятии решений и для осуществления гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав во всех сферах жизни на равной основе.

По мнению Комитета по ликвидации расовой дискриминации⁴⁷:

- особые меры должны учитывать специфику положения, которое надлежит исправить, носить законный характер, быть необходимыми в демократическом обществе, отвечать принципам справедливости и соразмерности и применяться на временной основе; такие меры следует разрабатывать и применять исходя из необходимости, определяемой на основе реалистичной оценки текущего положения соответствующих лиц и общин;
- оценки необходимости принятия особых мер следует проводить с опорой на точные данные, представленные в разбивке по различным признакам;
- государствам следует позаботиться о том, чтобы особые меры разрабатывались и применялись на основе предварительных консультаций с заинтересованными общинами и активного участия таких общин.

“Для утверждения программы особых мер не требуется доказывать наличие “исторически сложившейся” дискриминации; упор следует делать на исправление существующих различий и предотвращение дисбаланса в будущем”⁴⁸.

⁴⁷ Там же, пункты 16–18.

⁴⁸ Там же, пункт 22.



Меры по квотированию, или особые меры, такие как введение квот для трудящихся, направлены на содействие созданию равных возможностей и на преодоление структурных преград, мешающим определенным группам населения. Такие меры носят временный характер и должны применяться только до тех пор, пока не будут преодолены структурные преграды.

Опираясь на статистическую информацию и стремясь исправить условия, которые мешают осуществлению прав, можно разработать национальный план действий, включающий, например, такие особые меры:

- добиться соответствующей представленности групп, подвергающихся расовой дискриминации, в учебных заведениях, жилищной сфере, политических партиях, парламентах, сфере труда, особенно в судебных органах, полиции, армии и в других государственных службах; участие в государственном управлении должно отражать разнообразие общества в данном государстве;
- помочь отдельным лицам и группам, подвергающимся расовой дискриминации, выйти на рынок труда⁴⁹;
- обеспечить дополнительные инвестиции в системы здравоохранения, образования, энергоснабжения, системы снабжения питьевой водой и системы охраны окружающей среды, а также предпринять другие инициативы в тех районах, где проживают группы населения, подвергающиеся расовой дискриминации⁵⁰;
- стимулировать доступ к экономической деятельности для групп, подвергающихся расовой дискриминации, и расширить их занятость, где это необходимо, путем создания, приобретения или расширения их предприятий и путем принятия других мер, таких как подготовка кадров, оказание технической помощи и кредитование;
- содействовать доступу отдельных лиц и групп, являющихся жертвами расовой дискриминации, к основным социальным службам, включая начальное образование, первичное медико-санитарное обслуживание и создание приемлемых жилищных условий⁵¹.

⁴⁹ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 103–108.

⁵⁰ Там же, пункт 5.

⁵¹ Там же, пункт 100.

В Колумбии принятый в мае 2010 года документ CONPES 3660 излагает политику, программы и проекты правительства страны, которые оно осуществляет в интересах колумбийцев африканского происхождения для того, чтобы у них постоянно были надлежащие возможности раскрытия их человеческого потенциала и чтобы уменьшить различия в условиях жизни между ними и остальными членами колумбийского общества. Соответствующая программа действий основана на шести стратегических областях.

Что касается местного уровня, то после консультаций с колумбийцами африканского происхождения в Боготе власти этого города приняли Комплексный план действий по введению квот в целях признания культурного разнообразия и обеспечения прав лиц африканского происхождения.

В этом плане перечислены запросы населения, касающиеся введения квот в следующих областях:

1. здравоохранение, благосостояние и социальное обеспечение;
2. питание;
3. образование;
4. окружающая среда;
5. производительность труда.

Н. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ, СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

В рамках своих усилий по защите прав человека государства обязались обеспечивать эффективные средства защиты в тех случаях, когда эти права были нарушены. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации требует, чтобы ее государства-участники обеспечили равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, в том числе возможность пользоваться правом на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие (статья 5 а)). Она также требует, чтобы они обеспечили каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, эффективную защиту и средства защиты через компетентные национальные

суды и другие государственные институты в случае любых актов расовой дискриминации, а также права предъявлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации (статья 6).

Отдельные лица и группы имеют право:

- *предъявлять обвинения в дискриминации на расовой почве;*
- *добиваться расследования этих обвинений;*
- *иметь доступ к соответствующим средствам защиты.*

Жертвы расовой дискриминации имеют право пользоваться средствами правовой защиты. Государство должно обеспечить, чтобы они имели доступ к правосудию, а для этого может потребоваться оказание правовой помощи. Государство должно также предусмотреть эффективные и соразмерные меры наказания за расовую дискриминацию, сдерживающие людей от такой дискриминации.

Тем не менее само отправление правосудия часто является источником дискриминации. В некоторых государствах расовая дискриминация сохраняется в системе исправительных учреждений и в правоприменительной практике, а также в деятельности правоохранительных органов и мировоззрении их сотрудников. Это стало одной из причин того, что среди задержанных или заключенных есть слишком много представителей определенных групп населения⁵².

В свете статей 5 и 6 Конвенции, общей рекомендации № 31 (2005) Комитета по ликвидации расовой дискриминации, а также обязательств, содержащихся в Дурбанской декларации и Программе действий и в Итоговом документе Конференции по обзору Дурбанского процесса, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может предусматривать следующее:

- создание механизмов по расследованию случаев расовой дискриминации⁵³;

⁵² Там же, Декларация, пункт 25.

⁵³ Там же, Программа действий, пункты 84–89.

- немедленное принятие мер по обеспечению доступа к правосудию и наличия эффективных средств правовой защиты в случае расовой дискриминации⁵⁴. Такие средства правовой защиты должны быть легкодоступными и должны обеспечивать быстрое и беспристрастное разбирательство; они должны быть также доступными в финансовом отношении, не слишком обременительными в бюрократическом плане и не слишком отдаленными географически;
- принятие мер для обеспечения наказания лиц, допускаявших акты расовой дискриминации; обязанность обеспечивать уголовное преследование и наказание должна охватывать всех исполнителей, а также вдохновителей таких нарушений;
- программы возмещения ущерба, нанесенного жертвам расовой дискриминации⁵⁵; такое возмещение должно включать, когда это возможно, полное восстановление предыдущего состояния, выплату компенсации, реабилитацию, возмещение морального ущерба и гарантии того, что это не повторится;
- принятие мер в целях более точного установления факта существования и масштабов расовой дискриминации в системе отправления уголовного правосудия и в целях создания антидискриминационных служб наблюдения в рамках судебной системы⁵⁶;
- принятие мер по обеспечению того, чтобы лица, вступающие в контакт с полицией, судами и тюремной системой, не подвергались расовой дискриминации со стороны судебных и правоохранительных органов;
- программы повышения квалификации в целях искоренения расовых или ксенофобских предрассудков у судей, других работников судебной системы и членов коллегий присяжных, а также в целях обеспечения справедливого и беспристрастного исполнения законодательства;
- руководящие принципы для предотвращения, документирования, расследования и уголовного преследования в связи с инцидентами

⁵⁴ Там же, пункты 160–166.

⁵⁵ Там же, Декларация, пункт 104, и Программа действий, пункты 160 и 165–166. См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 26 (2000) по статье 6 Конвенции.

⁵⁶ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 84–89.

расистского или ксенофобского характера, для оценки степени удовлетворенности всех слоев местного населения их отношениями с полицией и судебной системой и для набора и служебного продвижения членов различных расовых или этнических групп в рамках судебной системы⁵⁷;

- программы по расширению доступа к правоохранительным органам и правосудию для всех лиц, находящихся под юрисдикцией данного государства, особенно в районах, населенных самыми уязвимыми социальными группами, которые часто даже не знают о своих правах;
- принятие мер для того, чтобы средства судебной и несудебной защиты были широко известными, легкодоступными, оперативными и не слишком сложными;
- программы для обеспечения надлежащей правовой помощи жертвам дискриминации, которые ищут средства правовой защиты;
- принятие мер в целях предотвращения допросов, арестов и обысков, которые на самом деле производятся только из-за внешнего облика человека, цвета кожи, внешних признаков, принадлежности к той или иной расовой или этнической группе, и в целях предотвращения стереотипных подходов, вследствие которых такие лица чаще оказываются под подозрением.

Нидерланды укрепили механизмы, позволяющие людям бороться с дискриминацией. Кроме того, полиция и государственная прокуратура расширили свою работу по расследованию и уголовному преследованию в случаях проявления расовой ненависти, применения насилия и совершения других преступлений на почве расовой ненависти и с этой целью стали применять гораздо более активный подход к работе с людьми и к Интернету.

Эти усилия были дополнены кампанией общественной информации, чтобы жертвы дискриминации знали о возможности подачи жалоб. Были также отмечены улучшения в работе системы регистрации жалоб на общенациональном и местном уровнях.

⁵⁷ Там же, пункт 74.

I. ВОСПИТАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ

Согласно статье 7 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности, в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми и этническими группами, а также популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации и самой Международной конвенции.



Государства обязаны заниматься общественным просвещением по вопросам расовой дискриминации и должны добиться того, чтобы государственные и частные учебные заведения воспитывали в учащихся нетерпимое отношение к такой дискриминации.

В соответствии с такими обязательствами национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может предусматривать:

- программы просвещения, цель которых – достичь более глубокого понимания необходимости запрета расовой дискриминации; кампании по ознакомлению широкой общественности с законодательством, направленным на борьбу с расовой дискриминацией;
- кампании, направленные на ликвидацию предрассудков, стереотипов, социальных или культурных моделей и других воззрений, которые ставят под угрозу право людей жить в равенстве с другими и увековечивают расовую дискриминацию;
- просветительские кампании в школах, направленные на изменение мировоззрения учащихся и воспитание толерантного и уважительного отношения к разнообразию в ходе учебного процесса;
- учебные программы, обеспечивающие преподавание принципов равенства и недискриминации в качестве неотъемлемой составной части формального и неформального образования с целью развеять понятия превосходства или неполноценности, основанные на запрещенных

мотивах, и содействовать диалогу и толерантности между различными группами в обществе⁵⁸.

- информационную политику, которая разъясняет, как расовое разнообразие обогащает общество и каковы юридические последствия дискриминации⁵⁹;
- программы в целях распространения знаний о наследии и культуре групп населения, подвергающихся дискриминации, и воспитания уважительного отношения к их наследию и культуре;
- учебные курсы, предназначенные для сотрудников тех организаций, которые отвечают за разработку процедур набора и продвижения кадров в целях обеспечения соблюдения стандартов недискриминации и равенства возможностей;
- учебные программы для должностных лиц, направленные на борьбу с дискриминацией со стороны государственных служащих и с применением расовых ориентировок сотрудниками правоохранительных органов⁶⁰. Наряду с этими мерами необходимо обеспечить постоянный, непрерывный и институализированный характер этих учебно-воспитательных программ, чтобы гарантировать преемственность.

В Гватемале Закон 2002 года о развитии образования в интересах борьбы с дискриминацией (*Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación*) предусматривает, что Министерство образования должно обеспечить, чтобы реформы системы образования также были направлены на ликвидацию расовой дискриминации во всех ее формах, в том числе в новой учебной программе, в учебных материалах и в процессе преподавания и учебы (статья 2).

⁵⁸ Там же, пункты 125–132.

⁵⁹ Там же, пункт 144.

⁶⁰ Там же, пункт 72.

Ж. МЕРЫ ПО БОРЬБЕ С НИЩЕТОЙ

В одном из докладов Генеральной Ассамблеи независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросу о крайней нищете и правах человека отметил следующее:

Модели дискриминации удерживают людей в нищете, которая в свою очередь ведет к сохранению дискриминационных взглядов и действий в отношении этих людей. Другими словами, дискриминация порождает нищету, но и нищета порождает дискриминацию. В результате этого усилия по обеспечению равенства и недопущению дискриминации занимают центральное место в борьбе с крайней нищетой и социальной изоляцией. Меры по ликвидации нищеты и меры по ликвидации всех форм дискриминации должны рассматриваться как взаимодополняющие и усиливающие друг друга⁶¹.

Поскольку нищета может быть как причиной, так и следствием расовой дискриминации, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен включать меры по ликвидации нищеты, такие как:

- программы, объединяющие национальные усилия и сотрудничество с другими государствами, региональными и международными организациями, чтобы поощрять использование государственных и частных инвестиций в консультации с заинтересованными общинами для искоренения нищеты, в частности, в тех районах, в которых преимущественно проживают жертвы расовой дискриминации⁶²;
- программы по содействию национальной интеграции, ликвидации неравенства и уменьшению нищеты среди отдельных лиц и групп, подвергающихся расовой дискриминации.

К. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И КОММУНИКАЦИИ

Распространяя вводящие в заблуждение изображения и негативные стереотипы лиц или групп населения, подвергающихся дискриминации, средства массовой

⁶¹ A/63/274, пункты 29–30.

⁶² См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункт 1.

информации могут способствовать росту ксенофобских и расистских настроений в обществе. В некоторых случаях это приводило к насилию со стороны отдельных лиц и групп, придерживающихся расистских взглядов.

Новые информационные технологии, такие как Интернет, тоже порой используются для пропаганды расизма, расовой ненависти, ксенофобии, расовой дискриминации и связанной с ними нетерпимости. Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен затрагивать этот вопрос, гарантируя при этом свободу выражения мнений в соответствии с международным правом⁶³. Поэтому такой план может включать:

- программы, призванные предотвращать и искоренять такую пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти через средства массовой информации, которая является подстрекательством к дискриминации, враждебности или насилию⁶⁴;
- механизмы для обеспечения того, чтобы информационно-коммуникационные технологии содействовали пропаганде терпимости, взаимного уважения, взаимопонимания и многокультурности, а также вносили свой вклад в борьбу с расовой дискриминацией.

В Германии в Национальном плане действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и связанной с ними нетерпимостью признается, что "Интернет стал одним из важнейших средств массовой информации, в том числе для целей экстремистской пропаганды представителями правового крыла: эта пропаганда оперативная, дешевая и якобы анонимная. Нельзя допускать, чтобы страны лишь самостоятельно вели борьбу с расизмом, ксенофобией и антисемитизмом

⁶³ В этой связи в Международном пакте о гражданских и политических правах говорится, что всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом (статья 20). По мнению Комитета по правам человека, такие запреты полностью совместимы с правом на свободу выражения мнений, осуществление которого влечет за собой особые обязанности и ответственность. См. замечание общего порядка № 11 (1983).

⁶⁴ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 140–147.

в Интернете; вследствие глобального характера Интернета настоятельно требуется международное сотрудничество. Нельзя также допускать, чтобы эту задачу решали только правительства; гражданское общество в первую очередь призвано оказывать помощь в этом деле. У всех также есть одна общая цель: сделать так, чтобы Интернет оставался демократическим и свободно доступным средством общения и обмена информацией между членами гражданского общества”.

Поэтому План преследует в первую очередь следующие цели:

1. тщательное расследование такого уголовного содержания, размещаемого в Интернете правыми силами, которое носит экстремистский, расистский, ксенофобский и антисемитский характер, и строгое наказание за такие деяния;
2. инициирование и поддержка международных стратегий борьбы с уголовным содержанием, размещаемым в Интернете экстремистами правого толка;
3. поощрение добровольного саморегулирования провайдерами и пользователями Интернета.

L. СБОР И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ДАННЫХ

Конференция по обзору Дурбанского процесса рекомендовала государствам создать механизмы для сбора, компиляции, анализа, распространения и опубликования надежных и дезагрегированных статистических данных и принять все другие соответствующие меры, необходимые для регулярной оценки положения всех жертв расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, в соответствии с Дурбанской декларацией и Программой действий⁶⁵.

Если государства хотят улучшить положение в тех сферах, на которые распространяется их юрисдикция, они должны собирать и широко освещать надлежащим образом дезагрегированные данные, чтобы проанализировать

⁶⁵ См. A/CONF.21/1/8, глава I, пункт 103.

и вскрыть расовую дискриминацию, идентифицировать дискриминационные типы и модели поведения и определить эффективность действующих программ по борьбе с расовой дискриминацией.

Поэтому сбор данных не должен сводиться лишь к проведению базового исследования: после этого надо постоянно следить за положением маргинализированных групп, а также за разработкой законодательства, политики, практики и других мер, направленных на предотвращение и пресечение дискриминации, чтобы можно было определить, оказывают ли они какое-либо влияние.

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации может включать:

- стратегии проведения исследований, посвященных изучению природы, причин и проявлений расовой дискриминации как в государственной, так и в частной сферах⁶⁶;
- механизмы для обеспечения сбора и опубликования точных данных и статистики по числу расистских и ксенофобских правонарушений, доводимых до сведения полиции, по числу случаев, в которых было возбуждено уголовное преследование, по причинам отказа в уголовном преследовании и о результатах таких преследований;
- механизмы для регулярного сбора, компиляции, анализа, распространения и опубликования надежных дезаггрегированных статистических данных в целях оценки положения отдельных лиц и групп, являющихся жертвами расовой дискриминации⁶⁷;
- механизмы для регулярного наблюдения за тем, как соблюдаются или не соблюдаются права жертв расовой дискриминации;
- меры по организации исследований и обсуждений о праве на равенство и недискриминацию, а также о систематической расовой дискриминации;
- меры по оценке последствий предыдущих и новых законов, политики и программ, а также государственной и частной практики, чтобы они не приводили к негативным результатам и не вызывали и не увековечивали расовую дискриминацию (оценка результатов).

⁶⁶ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 92–98.

⁶⁷ Там же, пункт 92.

Национальные переписи населения имеют огромное значение для сбора данных о положении и потребностях населения во всех странах. Без точных данных правительствам очень трудно разрабатывать политику и осуществлять программы для удовлетворения конкретных потребностей. Если какие-то группы населения останутся вне поля зрения, это может отрицательно сказаться на их возможностях пользоваться основными правами человека, такими как доступ к жилью, медицинскому обслуживанию и образованию.

Все чаще делается вывод о том, что данные, дезагрегированные по этническому признаку, необходимы для наращивания усилий государств по поощрению прав всех людей, подпадающих под их юрисдикцию. Кроме того, дезагрегированные данные содержат базовую информацию о положении маргинализированных групп.

В США и Соединенном Королевстве данные о расовом и этническом происхождении собираются уже многие годы. В последние годы многие страны Латинской Америки и Карибского бассейна (Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гондурас, Коста-Рика, Мексика, Парагвай, Чили, Эквадор и Ямайка) стали включать вопрос об этническом происхождении в анкеты для переписи населения.

Эта информация может стать основой для социальной политики, например, для введения квот, как было в Бразилии и Эквадоре.

Сбор этих данных может также помочь установить, насколько эффективна антидискриминационная политика и надо ли ее корректировать.



**● РАБОТА НАД НАЦИОНАЛЬНЫМ
ПЛАНом ДЕЙСТВИЙ ПО
БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСОВОЙ
ДИСКРИМИНАЦИИ**

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации является одновременно и результатом, и процессом, причем оба они имеют одинаковое значение. Результат заключается в самом плане и в деятельности, проводимой на его основе, а процесс разработки национального плана определяет его шансы на успех, причем участие групп, которые подвергаются или могут подвергаться расовой дискриминации, на каждом этапе разработки плана является важнейшим условием его выполнения.

Хотя процесс подготовки национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации будет иметь свои особенности в каждой стране, в настоящей главе описываются его этапы, присущие каждому такому процессу: предварительная подготовка, разработка, выполнение, мониторинг и оценка. Некоторые из этих этапов следуют друг за другом по естественным причинам, тогда как другие этапы совпадают по времени.



Процесс и результат одинаково важны для национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации.

A. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА

В течение этого этапа ключевые учреждения и организации оценивают условия принятия национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации, проводят предварительные консультации и изучают вопрос о том, какие структуры будут отвечать за разработку, выполнение и мониторинг такого плана. В настоящей главе излагается роль, которую должны играть различные структуры, такие как ведущее учреждение, национальный координационный комитет, национальный орган по правам человека и национальный орган по вопросу о расовом равенстве.

1. Оценка условий

Для разработки национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации важно определить, созданы ли условия, содействующие эффективному принятию такого плана.

Например, огромное значение имеет наличие политической воли. Необходимо, чтобы правительство сначала приняло решение приступить к разработке

такого плана. Достижение политического согласия на высшем уровне даст гарантию того, что этот план будет проводиться в жизнь ведущими органами политической власти. Налаживание международного сотрудничества с самого начала тоже может принести пользу. Ответственность за выполнение плана должны нести высшие эшелоны власти.

Намерение разработать такой план должно быть публично и эффективно доведено до сведения соответствующих государственных ведомств, а также основных заинтересованных групп, таких как судебные органы, неправительственные организации, научные учреждения и учебные заведения.

Кроме того, общественность и частный сектор должны быть широко проинформированы о необходимости искоренения расовой дискриминации. Благодаря разработке стратегии взаимодействия со средствами массовой информации уже на этом предварительном этапе в целях привлечения к этой работе всех заинтересованных сторон можно добиться общенациональной ответственности за этот план и гарантировать участие широких слоев общества в его разработке, выполнении и мониторинге.

Важно также обеспечить достаточное финансирование на всех этапах разработки плана, которое показывает наличие политической воли к его выполнению. Успех плана в значительной степени будет зависеть от выделения ресурсов для поддержки запланированных мероприятий, таких как проведение базового исследования и создание организационной структуры, например, координационного комитета. Поэтому финансовую стратегию для национального плана действий следует разработать с самого начала. Сбор финансовых средств может происходить на местном, районном, общенациональном и международном уровнях. Можно создать национальный фонд. Дополнительные ресурсы можно получить от частного сектора и учреждений-доноров.



Надо предусмотреть выделение достаточных средств из национального бюджета для различных секторов, программ и мероприятий, связанных с осуществлением прав жертв расовой дискриминации.

2. Проведение первоначальных консультаций

В ходе подготовительной работы необходимо провести первоначальные консультации внутри государственных структур, а также между правительством и гражданским обществом. Общенациональное консультативное совещание или серия совещаний такого рода, проводимых для того, чтобы сначала выяснить мнения различных заинтересованных групп, будет содействовать более глубокому пониманию и признанию этого плана. Консультации абсолютно необходимы для того, чтобы план был реальным и в конечном счете эффективным. Чем шире такие консультации, тем весомее и долговечнее будут результаты выполнения этого плана.

На вышеупомянутом совещании или на серии таких совещаний будет обсуждаться концепция национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации и будет намечаться его разработка. На данном этапе большое значение будет иметь вопрос о структуре и членском составе национального координационного комитета (см. ниже). В число других вопросов, которые будут обсуждаться на первоначальном общенациональном консультативном совещании, могут входить сфера охвата плана, сроки реализации, ресурсное обеспечение, средства массовой информации, просвещение и международное сотрудничество.



Следует проводить эффективные консультации в ходе всего периода работы над национальным планом действий по борьбе против расовой дискриминации.

В зависимости от сферы охвата предлагаемого плана и от наличия ресурсов в процессе планирования могут участвовать:

- репрезентативные члены групп, которые подвергаются или могут подвергаться расовой дискриминации;
- глава правительства;
- члены парламента, особенно в тех странах, где есть парламентские комитеты по правам человека;

- ведущее учреждение и другие соответствующие государственные ведомства, в число которых могут входить министерства, отвечающие за работу полиции и судебных органов, министерства внутренних дел, труда, образования, здравоохранения, по делам женщин, социального обеспечения, обороны, финансов, планирования и развития;
- структуры, отвечающие за безопасность, такие как вооруженные силы и полиция;
- полугосударственные учреждения, такие как органы, созданные на основании законодательства;
- национальные учреждения по правам человека;
- неправительственные организации по правам человека, включая те, которые занимаются вопросами расового равенства, мигрантов, женщин или детей;
- местные организации, особенно те, которые занимаются вопросами здравоохранения, жилищного обеспечения, образования, оказания помощи в целях развития, меньшинств, религии, лиц, ищущих убежища, коренных народов и т.д.;
- судьи и юристы;
- профсоюзы и профессиональные объединения, включая ассоциации учителей, юристов и журналистов;
- эксперты по правам человека;
- ученые и преподаватели;
- представители научно-исследовательских институтов;
- средства массовой информации;
- представители корпораций, включая ассоциации деловых и промышленных кругов;
- частные фонды;
- кроме того, в некоторых случаях может быть полезным участие представителей международных организаций, особенно если разработка и выполнение плана в значительной степени основаны на международном техническом сотрудничестве.

3. Создание организационной структуры

На этом этапе особенно важно определить организационную структуру, необходимую для такого плана, а также роль каждого учреждения в связи с этим планом. В процессе создания учреждений и введения процедур, предусмотренных в настоящей публикации, следует обеспечить участие отдельных лиц и групп населения, подвергающихся расовой дискриминации, в решении как вопросов существа, так и организационных вопросов.

а) Ведущее учреждение

Поскольку ответственность за разработку национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации несет государство, надо уже на раннем этапе определить, какое государственное учреждение будет играть ведущую роль в разработке такого плана. Это может быть министерство юстиции, министерство иностранных дел, канцелярия президента страны или какое-то другое соответствующее учреждение.

Создание межминистерской рабочей группы тоже может быть полезным, так как национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации будет затрагивать многие области политики и в его разработке должны участвовать различные министерства и государственные ведомства.

Выбранное учреждение должно быть официально назначено в качестве учреждения, играющего ведущую роль в подготовке проекта плана, и оно должно получить для этого достаточные полномочия и ресурсы.



Одно из госучреждений должно играть ведущую роль в разработке национального плана действий.

Это ведущее учреждение будет проводить первые совещания для инициирования всего процесса и будет отвечать за первоначальные усилия по разработке плана в тесной консультации с гражданским обществом и другими учреждениями.

Ведущее учреждение должно нести прямую ответственность за разработку национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации, в том числе за следующее:

- размещение заказа на базовое исследование и его проведение;
- сбор соответствующей информации о правах человека, такой как государственные исследования и доклады, а также доклады национальных учреждений, международных организаций и гражданского общества по правам человека;
- координация с учетом существующих планов действий, включая национальные планы в области прав человека, планы развития и планы по правам женщин, правам детей и образованию;
- разработка концепции проекта национального плана действий в качестве совокупности международных стандартов, национальных законов и местных условий;
- организация консультативных совещаний с общественностью для оценки первой реакции, а затем пересмотр и доработка плана с учетом поступивших замечаний;
- представление проекта плана на утверждение на самом высоком правительственном уровне;
- ознакомление всех заинтересованных сторон с планом, чтобы они могли приступить к его выполнению и включению этого плана в свои политические мероприятия и планы действий;
- разработка и осуществление стратегии взаимодействия со средствами массовой информации, включая публичное распространение материалов, чтобы вовлечь все заинтересованные стороны в этот процесс и обеспечить более широкое распространение информации о национальном плане действий по борьбе против расовой дискриминации;
- содействие выполнению, мониторингу и оценке плана.

На этапе разработки плана ведущее учреждение будет вести очень активную деятельность, а в ходе его выполнения главную роль будут играть уже другие. Это следует учитывать при планировании и распределении ресурсов.

в) Национальный координационный комитет

Для обеспечения эффективного участия жертв расовой дискриминации в разработке национального плана действий нужны каналы для проведения

консультаций⁶⁸. Поэтому на подготовительном этапе одним из главных событий будет создание национального координационного комитета, который должен быть средством проведения диалога между органами власти, гражданским обществом и отдельными лицами и группами населения, подвергающимися расовой дискриминации. Этот консультативный орган может называться иначе, например, целевой группой или руководящим комитетом, но в настоящей публикации он будет называться “национальным координационным комитетом”.



Следует создать национальный координационный комитет для обеспечения того, чтобы жертвы расовой дискриминации имели максимальные возможности вносить свой вклад в национальный план действий.

Национальный координационный комитет должен быть в состоянии ставить вопросы перед политиками, готовить рекомендации, формулировать законодательные и другие предложения и выражать свои мнения относительно процесса разработки и содержания национального плана действий. Стремление властей быть готовыми к широкому участию членов национального координационного комитета в работе над этим планом будет содействовать повышению качества принимаемых решений и авторитетности этого плана в глазах общества⁶⁹.

Для обеспечения работы национального координационного комитета потребуются адекватные ресурсы, и руководители ведущего учреждения должны уделять этому вопросу серьезное внимание.

Членский состав такого комитета должен отражать его цели и должен содействовать более конструктивному диалогу между ведущим учреждением и

⁶⁸ В докладе Совещания экспертов по вопросу о национальных меньшинствах, которое было организовано Комиссией по безопасности и сотрудничеству в Европе (Женева, 1991 год), было подчеркнуто, что, «когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, обсуждаются внутри страны, эти меньшинства должны иметь реальные возможности участвовать в этом обсуждении... и такое демократическое участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, или их представителей в работе органов, принимающих решения или проводящих консультации, является важным элементом эффективного участия в общественных делах» (часть III, первый пункт).

⁶⁹ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, *Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни и пояснительная записка* (Гаага, 1999 год).

гражданским обществом. Чтобы вносить полезный вклад, гражданское общество должно быть представлено в первую очередь жертвами расовой дискриминации и организациями, отражающими их интересы, а также другими лицами, имеющими знания в этой области. Национальный координационный комитет должен включать также представителей соответствующих государственных органов и неправительственных организаций, имеющих опыт работы в области прав человека и содействия расовому равенству или способных разработать такие программы. Следует избегать того, чтобы представители государственных органов доминировали, когда принимаются решения.

С учетом этого ниже перечисляются **возможные члены** национального координационного комитета:

представители национальных/местных органов, такие как:

- представители национальных, этнических, религиозных или лингвистических меньшинств и других групп и отдельных лиц, подвергающихся расовой дискриминации (если они есть в государстве, разрабатывающем национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации);
- представители центральных, районных и местных органов власти, которые несут конкретную ответственность за выполнение этого плана;
- представители национальных учреждений по правам человека;
- представители национальных отделений международных неправительственных организаций по правам человека, включая национальные ассоциации содействия Организации Объединенных Наций;
- члены парламента (включая членов комитетов по правам человека и вопросам развития);
- представители гражданского общества;
- представители судебных органов;
- представители деловых кругов и частного сектора;
- работники просвещения и профессорско-преподавательский состав университетов;
- представители профсоюзов и профессиональных ассоциаций;
- работники средств массовой информации.

Национальные представители и отделения международных учреждений в данном государстве, такие как перечисленные ниже, могут быть приглашены в качестве наблюдателей:

- Координатор-резидент Организации Объединенных Наций (во многих случаях это представитель Программы развития Организации Объединенных Наций);
- Информационный центр или Информационная служба Организации Объединенных Наций;
- Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международная организация труда, Программа развития Организации Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;
- местное представительство УВКПЧ;
- региональные межправительственные организации (Африканский союз, механизмы по правам человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, Совет Европы, Содружество наций, Европейский союз, Международная организация франкоязычных стран, Организация американских государств и т.д.);
- многосторонние финансовые учреждения и учреждения по вопросам развития (Всемирный банк, региональные банки развития и т.д.).

Численность членского состава национального координационного комитета должна быть такой, чтобы обеспечить удовлетворительное представительство государственных органов, заинтересованных сторон и других заинтересованных групп, но в то же время она должна быть такой, чтобы комитет был управляемым, эффективным и экономичным. Как упоминалось выше, обеспечение гендерного баланса и справедливого представительства национальных, этнических, лингвистических, религиозных, региональных и других меньшинств должно быть одним из важных соображений, принимаемых во внимание.

Комитет сам должен определять порядок своей работы. Однако он должен регулярно заседать и обеспечивать частое проведение консультаций и постоянный диалог по вопросам, касающимся разработки, выполнения, мониторинга и оценки национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации. Он может избрать координатора для управления его деятельностью в перерывах между заседаниями.

с) Национальное учреждение по правам человека и национальное учреждение или орган по вопросу о расовом равенстве

Во многих странах создавались национальные учреждения по правам человека, такие как комиссии по правам человека и канцелярии омбудсменов. На этом подготовительном этапе определение их роли и роли национального учреждения по вопросу о расовом равенстве, если такое учреждение существует, исключительно важно. Термин “национальное учреждение по правам человека” означает независимый орган, конкретные функции которого заключаются в защите и поощрении прав человека, а “национальное учреждение по вопросу о расовом равенстве” – это специальный механизм, созданный именно для борьбы с расовой дискриминацией. Учитывая существующие национальные организационные структуры и наличие ресурсов, государствам следует рассмотреть вопрос о создании национального учреждения по вопросу о расовом равенстве⁷⁰.

В странах, где нет национального учреждения по вопросу о расовом равенстве, его создание обычно является одной из главных целей национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации.

Дурбанская программа действий настоятельно призывает государства “создавать и укреплять независимые национальные правозащитные учреждения, осуществлять обзор их деятельности и повышать их эффективность, особенно по проблемам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, фигурирующими в приложении к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, и предоставлять им адекватные финансовые

⁷⁰ Создание и оснащение специализированного органа по проведению в жизнь государственной политики, направленной на искоренение расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также на поощрение расового равенства, было рекомендовано Конференцией по обзору Дурбанского процесса. См. A/CONF.211/8, глава I, пункт 116.

Национальные учреждения по правам человека и борьба с расизмом

У Датского института по правам человека есть особые полномочия: содействовать равному обращению со всеми людьми, независимо от их расового или этнического происхождения. С этой целью он:

- помогает жертвам дискриминационного обращения составлять их жалобы;
- расследует случаи дискриминационного обращения;
- публикует доклады о дискриминационном обращении
- делает рекомендации по борьбе с дискриминационным обращением.

ресурсы, полномочия и возможности для расследования, изучения, обучения и просвещения в целях борьбы с этими явлениями” (пункт 90).

В случае создания национального учреждения по правам человека не отпадает необходимость в специальном механизме или учреждении по борьбе с расовой дискриминацией. Создание национальных учреждений или других соответствующих органов, содействующих осуществлению Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, было рекомендовано Комитетом по ликвидации расовой дискриминации⁷¹, а также Всемирной конференцией по борьбе против расизма и Конференцией по обзору Дурбанского процесса⁷².

Хотя структура и функции национальных учреждений по правам человека и учреждений по борьбе с расизмом в разных странах различны, все эти учреждения играют исключительно важную роль в борьбе с расовой дискриминацией, а также в укреплении демократических ценностей и верховенства права⁷³. Они являются носителями знаний о правах человека

⁷¹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 17 (1993) о создании национальных учреждений по содействию осуществлению Конвенции.

⁷² См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Программа действий, пункты 90–91, и A/CONF.211/8, глава I, пункт 116.

⁷³ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I, Декларация, пункты 112–113.

и обычно выполняют такие функции, как наблюдение за нарушениями прав человека и за проблемами в этой области, консультирование правительств по законодательным и другим вопросам и осуществление программ просвещения в области прав человека. Поэтому у них есть все возможности для того, чтобы вносить крупный вклад в подготовку и выполнение национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации, и они должны участвовать как в работе национального координационного комитета, так и в более широких консультациях. Так, в Дурбанской декларации и Программе действий содержится призыв к государствам "в консультации с национальными учреждениями по правам человека, другими учреждениями, созданными в соответствии с законодательством для борьбы с расизмом, и гражданским обществом подготовить планы действий..."⁷⁴.

В 2003 году в Мексике был создан национальный совет по предупреждению дискриминации, который должен вести борьбу со всеми формами дискриминации и пропагандировать передовой опыт в этой области.

В. РАЗРАБОТКА

Следующий этап – разработка самого плана. В ходе этого этапа ключевые учреждения и организации разрабатывают концепцию национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации, соответствующую условиям данной страны, проводят более интенсивные консультации, и с участием групп населения, подвергающихся расовой дискриминации, происходит составление проекта и принятие плана и начинается его выполнение.

1. Проведение базового исследования

а) Основа

Комплексное и точное исследование или сбор исходной информации является одним из ключевых элементов любого системного подхода к разработке национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации.

⁷⁴ Там же, Программа действий, пункт 191.



Для того чтобы государство могло усиливать борьбу с расовой дискриминацией, важно знать реальное положение в этой области.

Базовое исследование или оценка потребностей поможет определить самые насущные местные и общенациональные потребности борьбы за ликвидацию расовой дискриминации. Базовое исследование абсолютно необходимо для демонстрации того, что расовая дискриминация существует не только в умонастроениях людей и что есть ее количественные показатели.

Базовое исследование должно указать, какие группы нуждаются в защите в первую очередь, и должно дать рекомендации на этот счет.

b) Сфера охвата

Таким образом, после того как будет назначено ведущее учреждение, одна из его первых задач будет заключаться в проведении или размещении заказа на проведение системного исследования по вопросу о распространенности расовой дискриминации в данной стране, включая выявление самых серьезных проблем в области прав человека и анализ основных элементов уже существующей национальной стратегии.

Нет никакой единой модели такого базового исследования, но оно может затрагивать действующие законы, политику, программы, виды деятельности, потребности, кадровые ресурсы и организационные возможности, связанные с усилиями по ликвидации расовой дискриминации, и может содержать оценку следующих аспектов:

- общие масштабы расовой дискриминации, включая дискриминационные законы, политику, практику, убеждения и их последствия, и, следовательно, группы населения, нуждающиеся в специальной защите в первую очередь; особое внимание следует уделить группам населения, подвергающимся нескольким формам дискриминации;
- применимые международные базовые документы, в том числе определение того, в какой степени соблюдаются Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и другие документы по правам человека, а также положение дел с ратификацией

всех основных международных договоров по правам человека данным государством;

- отражение в национальном законодательстве международных норм, стандартов и рекомендаций, касающихся ликвидации расовой дискриминации;
- эффективность правовой базы, а также независимость и способность судебной системы заниматься делами, касающимися расовой дискриминации;
- эффективность деятельности национальных учреждений по правам человека, связанной с борьбой против расовой дискриминации;
- национальные планы развития и другие уже принятые соответствующие национальные планы действий (общие планы в области прав человека или планы, касающиеся женщин, детей, меньшинств или коренных народов), способные повлиять на положение в области прав человека, в котором находятся группы населения или отдельные лица, подвергающиеся расовой дискриминации;
- социальные, политические и экономические условия жизни отдельных лиц и групп населения, подвергающихся расовой дискриминации;
- показатели положения в области прав человека, которые говорят о степени соблюдения принципа равенства и недискриминации, особенно в области экономических, социальных и культурных прав; важно иметь дезагрегированные статистические данные⁷⁵;
- формы расизма;
- преграды на пути ликвидации расовой дискриминации, которые надо преодолеть, уделяя особое внимание современным и новым формам расовой дискриминации;
- доступ к правосудию для жертв расовой дискриминации;
- наказание правонарушителей;
- программы борьбы с расовой дискриминацией;

⁷⁵ См. A/CONF.21/1/8, глава I, пункты 103–104.

- распространение информации о запрете расовой дискриминации среди широкой общественности и потенциальных жертв расовой дискриминации;
- распространение идей расовой дискриминации средствами массовой информации (включая телевидение, радио, Интернет, газеты и журналы);
- пропаганда принципа равенства и недискриминации на всех уровнях образования с помощью учебных программ;
- наличие и доступность ключевых документов по правам человека и других документов, гарантирующих равенство и недискриминацию, на национальных и местных языках, а также в упрощенном виде;
- общий уровень организационной и финансовой поддержки усилий по обеспечению расового равенства.

c) Участники

Важно обеспечить адекватные консультации до завершения исследования. Следует добиваться привлечения самых широких слоев населения к оценке потребностей.

Есть несколько вариантов подготовки проекта базового исследования. Например, ведущее учреждение может предложить своему секретариату подготовить проект такого исследования, или оно может поручить компетентному лицу, какой-либо группе или организации выполнить эту задачу или сформировать для этого целевую группу из нескольких организаций. Кроме того, базовое исследование может быть итогом процесса консультаций, управляемого совместно правительством и гражданским обществом и осуществляемого при активном участии групп, которые подвергаются или могут подвергаться расовой дискриминации.

d) Методы

Конституции, законы и положения являются главными источниками информации для базового исследования. Кроме того, информацию можно получить из вопросников, собеседований и сборников или обзоров материалов, документов и статистических данных. Можно также получить информацию путем опроса

групп, подвергающихся расовой дискриминации, многие из которых уже могут входить в состав координационного комитета⁷⁶.

При подготовке базового исследования надо также рассмотреть возможность использования других источников, таких как парламентские расследования или доклады; государственные политические заявления и программы, касающиеся исполнения законодательства, а также бюджеты; решения судебных и квазисудебных органов, таких как суды и национальные учреждения по правам человека; сообщения средств массовой информации и научные исследования, проведенные высшими учебными заведениями, другими научными центрами и организациями гражданского общества.

В базовом исследовании должен в то же время содержаться обзор докладов данного государства Комитету по ликвидации расовой дискриминации, другим соответствующим договорным органам по правам человека, таким как Международная организация труда, специальные процедуры и универсальные периодические обзоры Совета по правам человека, а также других замечаний и рекомендаций в адрес данного государства. Следует также сделать обзор национальных докладов, представляемых в рамках иных международных или региональных процедур мониторинга работы по ликвидации расовой дискриминации.

Такое исследование надо опубликовать и широко распространить.

е) Трудности

Для подготовки базового исследования, направленного на формулирование детальных заключений относительно дискриминационных моделей поведения, взглядов и результатов, надо изучить положение в области прав человека во всех его аспектах. В то же время это исследование не должно быть настолько амбициозным, чтобы утратить свое практическое значение. Комплексный

⁷⁶ Следует собирать статистические данные с прямого согласия жертв дискриминации, которые сами считают себя таковыми, и в соответствии с положениями о правах человека и основных свободах, такими как положения о защите информации и гарантии невмешательства в частную жизнь. Отдельные лица и группы, подвергающиеся дискриминации, не всегда с готовностью выражают свои мнения публично. В таких случаях лица, проводящие консультации с общественностью, должны создать условия для обмена мнениями в более узкой аудитории, а в некоторых случаях могут даже предпочесть обеспечить конфиденциальность. Возможно, потребуется также присутствие сторонников или адвокатов жертв дискриминации.

характер исследования не должен стать предлогом для затягивания разработки плана.

Кроме того, может быть сочтено, что всеобъемлющее базовое исследование затрагивает болезненные политические вопросы, поэтому государства могут потерять желание приступить к его проведению. Уже вследствие самой направленности базового исследования в нем будут отмечаться существующие недостатки.

Однако готовность властей установить масштабы существующей расовой дискриминации сама по себе говорит о наличии политической воли, необходимой для начала эффективного процесса работы над национальным планом действий по борьбе против расовой дискриминации. Более того, точная и откровенная оценка насущных проблем борьбы с расизмом абсолютно необходима для поиска возможных решений.

2. Проведение более интенсивных консультаций

Такой план требует проведения широких и интенсивных консультаций.

Ведущему учреждению следует стремиться разработать наброски плана. Затем эти наброски можно использовать в качестве основы для рассмотрения правительством и для проведения консультации с общественностью. Отдельные лица и группы населения, которые подвергаются или могут подвергаться расовой дискриминации, должны играть центральную роль в разработке плана. Национальный координационный комитет должен содействовать этому.

Каждый раз, когда рассматриваются законодательные или административные меры, которые могут напрямую повлиять на положение жертв расовой дискриминации, с ними должны проводиться консультации в рамках соответствующих процедур, в том числе через организации, представляющие их интересы.

Особое внимание должно уделяться обеспечению отдельного представительства тех, кто подвергается нескольким или тяжелым формам дискриминации. Дискриминация по признакам, перечисленным в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

может сосуществовать с дискриминацией по признаку пола, гендерной принадлежности, языка, возраста, религии или другого статуса, вследствие чего жертвы расизма подвергаются нескольким или тяжелым формам дискриминации. Например, в ходе консультаций необходимо обеспечить адекватное представительство женщин и девочек, подвергающихся расовой дискриминации.

3. Формулирование национального плана

С учетом потребностей, выявленных в базовом исследовании и в ходе консультаций, следует сформулировать национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации. Одна из самых первых и самых важных задач ведущего учреждения заключается в разработке концепции национального плана действий с учетом международного опыта разработки таких планов и необходимости того, чтобы национальный план соответствовал условиям данной страны.



Центральным элементом национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации должно быть твердое намерение государства бороться с расовой дискриминацией и заложить основу для выполнения этого плана.

Условия, потребности и обязательства в каждом государстве различные, поэтому не существует никаких рецептов для подготовки набросков такого плана. В главе II содержится перечень – хотя и неполный – предложений относительно содержания национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации.

Учитывая ограниченность имеющихся ресурсов по сравнению с объемом предстоящей работы, надо будет установить приоритеты. На основе выводов базового исследования необходимо будет определить приоритеты борьбы с расовой дискриминацией на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Приоритеты могут предопределяться самыми насущными потребностями (например, потребностями групп населения или отдельных лиц, больше всего подвергающихся расовой дискриминации, и групп населения или отдельных

лиц, более всего склонных к совершению деяний, заключающихся в расовой дискриминации) и возможностями (например, в случае, если некоторые группы или учреждения просят помочь им разработать программы по защите жертв расовой дискриминации).

Тем не менее всем жертвам расовой дискриминации следует уделять одинаковое внимание и предоставлять одинаковую защиту, поэтому надо обращаться с ними соответствующим образом⁷⁷. Когда устанавливаются приоритеты, не следует также исходить из того, что какую-то одну категорию прав надо осуществлять прежде других. Для применения всеобъемлющего подхода чрезвычайно важно признавать, что необходимо обеспечить “все права человека для всех” и продвигаться вперед по всем направлениям.

При рассмотрении приоритетов один из важных вопросов – это положение с обеспечением прав человека отдельных лиц и групп, которые особенно уязвимы, поскольку надо учитывать, что в плане должны быть отражены фундаментальные нормы равенства и недискриминации. В зависимости от структуры населения конкретного государства группами, нуждающимися в защите от расовой дискриминации, могут быть, как отмечено в Дурбанской декларации и Программе действий:

- коренные народы;
- африканцы и лица африканского происхождения;
- азиаты и лица азиатского происхождения;
- мигранты;
- беженцы и лица, ищущие убежища;
- жертвы торговли людьми;
- вынужденные переселенцы;
- цыгане и странствующие лица;
- евреи;
- мусульмане и арабы;
- национальные, этнические, религиозные и лингвистические меньшинства.

⁷⁷ См. A/CONF.21/1/8, глава I, пункт 17.

Первоочередное внимание в плане может уделяться также группам лиц, которые подвергаются не только расовой дискриминации, но и другим формам дискриминации; речь может идти, в частности, о следующих группах:

- сельская и городская беднота;
- лица, живущие в крайней нищете;
- женщины и девочки;
- дети и молодежь;
- лица без гражданства;
- домашняя прислуга;
- люди, живущие с ВИЧ/СПИДом;
- инвалиды;
- престарелые;
- заключенные;
- лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансвеститы и трансгендеры;
- люди, пострадавшие от вооруженного конфликта или стихийного бедствия.

Первоочередное внимание следует уделять также тем группам лиц, действия или бездействие которых могут иметь особенно серьезные дискриминационные последствия:

- работники судебной системы, включая судей и прокуроров;
- лица, обеспечивающие правопорядок, включая сотрудников исправительных учреждений и органов безопасности (полиция, работники тюрем, военнослужащие, сотрудники различных органов безопасности);
- миграционные власти;
- сотрудники иммиграционных и пограничных служб;
- законодатели;
- должностные лица, участвующие в разработке законопроектов, а также в разработке и проведении политики в жизнь;

- важнейшие профессиональные группы: i) учителя; ii) социальные работники; iii) работники системы здравоохранения; iv) работники средств массовой информации и журналисты; v) юристы;
- деловые круги;
- общественные и религиозные лидеры;
- руководители политических партий.

В Национальном плане Аргентины по борьбе против дискриминации признается, что жертвы нарушений прав человека “во многих случаях подвергаются нескольким формам дискриминации по признаку расы, пола, возраста, национальности, сексуальной ориентации или гендерной идентификации, социального или экономического положения, инвалидности и/или религиозных убеждений”.

В числе жертв расизма в плане указаны коренные народы, лица африканского происхождения, мигранты и беженцы, а также следующие группы: женщины, дети, лица, живущие с ВИЧ/СПИДом, нищие, жертвы торговли людьми, рома, цыгане и странствующие лица, люди, не имеющие земли, жертвы религиозной нетерпимости, инвалиды, жертвы дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентификации. Для каждой дискриминируемой группы в плане намечена своя политика защиты.

4. Принятие национального плана

Утверждение национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации на высоком политическом уровне имеет огромное значение. Кроме того, для того чтобы план получил более широкую политическую поддержку, а должностные лица взяли на себя более твердое обязательство добиваться решения этих задач, план должен иметь определенный правовой статус.

Возможные варианты зависят от традиций и политики данной страны в правовой области. Закон, принятый парламентом, был бы идеальной гарантией

продолжения действий в случае смены правительства. Однако в некоторых странах принятие закона может быть длительным и сложным процессом. Если принятие закона все же является предпочтительным вариантом, ведущее учреждение должно направлять этот процесс.

Возможно, будет легче сделать так, чтобы этот план был утвержден постановлением правительства или президентским указом, но в этом случае он, может быть, не будет иметь такой же юридической силы, как закон. Тем не менее дело не должно ограничиваться просто одобрением со стороны главы государства или правительства, поскольку такое одобрение в любом случае необходимо для процесса разработки и осуществления плана. Утверждение плана постановлением исполнительной власти – более простой вариант, однако, когда есть такая возможность, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен иметь статус закона.

Третий вариант – это одобрение плана парламентом, но без принятия конкретного закона. И в этом случае речь не идет просто об одобрении плана политическими деятелями в их публичных заявлениях, поскольку такой вариант предполагает проведение специальных парламентских прений и принятие акта о его одобрении. С юридической точки зрения такая мера проще, чем принятие закона о введении в силу этого плана. Желательно, чтобы ведущее учреждение предложило такую меру, так как она будет содействовать эффективному осуществлению плана.

В любом случае формулировки плана должны отражать его обязательную силу.



В идеале национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен иметь статус закона и быть обязательным к исполнению.

5. Обнародование национального плана

Как органы, отвечающие за выполнение плана, так и широкая общественность будут лучше знать его, если будет проведено мероприятие по обнародованию плана, освещаемое всеми средствами массовой информации. Кроме того,

национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен быть опубликован в более популярном изложении.



Следует обнародовать национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации на мероприятии, широко освещаемом средствами массовой информации и проводимом с участием высокопоставленных должностных лиц.

Конкретные формы обнародования плана зависят от традиций данной страны, но следует сделать все возможное для того, чтобы план оказал максимальное воздействие. Поэтому обнародование плана должно произойти на мероприятии, широко освещаемом средствами массовой информации и проводимом с участием высокопоставленных должностных лиц, а также представителей различных целевых групп. Кроме того, значение международных механизмов по правам человека может быть ярко продемонстрировано благодаря участию представителей Организации Объединенных Наций или других международных или региональных организаций.

Вполне возможно, что имеет смысл проводить мероприятие по обнародованию плана в особый день, например, такой, который символизирует борьбу с расовой дискриминацией в этой стране, или же в Международный день борьбы за ликвидацию расовой дискриминации, ежегодно отмечаемый 21 марта. В этот день в 1960 году полицейские открыли огонь по участникам проходившей в Шарпевиле (Южная Африка) мирной демонстрации против “закона о пропусках”, олицетворявшего апартеид, и убили 69 человек.

Наконец, включив эффективные механизмы коммуникации и распространения информации в основные структуры, созданные для разработки и выполнения национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации, следует также разработать стратегии работы средств массовой информации и информирования общественности в целях усиления пропагандистского эффекта плана, а также просвещения конкретных слоев населения и общественности в целом.

Эффективная программа работы средств массовой информации может содействовать ознакомлению с национальным планом действий по борьбе

против расовой дискриминации путем широкого и экономически рационального распространения информации. Кроме того, широкую общественность следует ознакомить с деталями этого плана. Брошюры, листовки и плакаты можно печатать и распространять с помощью государственных органов и неправительственных организаций или же направлять напрямую в школы, организации местного населения и представителям общественности по их просьбе. Для распространения этого плана следует также наилучшим образом использовать современные информационные технологии.

С. ВЫПОЛНЕНИЕ

Следует сделать все возможное, чтобы избежать такой ситуации, когда план обнародуют с большой помпой, а затем забывают о нем, потому что достаточных мер по его выполнению не принимается.

 *Для того чтобы национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации был весомым документом, необходимо его эффективное выполнение.*

Под выполнением подразумевается принятие ряда мер, таких как проведение соответствующей политики, законотворчество, создание механизмов и выделение ресурсов (людских, финансовых, информационных и технических), которые могут варьироваться в различных государствах.

Ответственность за выполнение плана несут государственные органы, включая национальное учреждение по вопросу о расовом равенстве, министерства юстиции, иностранных дел, обороны, образования, здравоохранения и т.д. Уже в ходе разработки плана следует обсудить вопрос о том, какие органы будут нести ответственность за те или иные направления работы. Важно, чтобы в плане были обозначены сферы ответственности различных государственных органов, благодаря чему сами государственные органы, а также заинтересованные стороны и широкая общественность хорошо понимали бы, кто за что отвечает.

Ответственность за выполнение плана, скорее всего, будет распределена между несколькими эшелонами государственной власти. С самого начала

следует привлекать к этой работе местные и районные органы власти, особенно в государствах с федеративным устройством. В некоторых случаях провинциальные или местные органы власти будут иметь значительные полномочия, например в области отправления правосудия, полицейской работы, здравоохранения, образования, обеспечения жильем и т.д. Особое внимание надо будет уделять тому, чтобы эти низовые органы власти были охвачены процессом координации. Центральные органы власти, отвечающие за работу по определенным направлениям этого плана, должны брать на себя функции по информированию и консультированию провинциальных или местных органов власти.

Кроме того, как упоминалось выше, создание национального учреждения по вопросу о расовом равенстве может быть одной из главных целей плана и может сыграть важную роль на этапе выполнения этого плана.

Если план был разработан на основе реалистичных целей, ясных задач, широкой сферы охвата и участия всех слоев населения, будет гораздо легче обеспечить его эффективное выполнение. Тем не менее нельзя пускать дело на самотек. Большая работа, проведенная на этапе разработки плана, должна систематически продолжаться в течение всего периода его выполнения.

После того как состоится обнародование плана, вовсе не обязательно распускать национальный координационный комитет, который был создан в качестве консультативного органа для целей разработки плана. Вместо этого можно сохранить этот комитет в качестве консультативного органа в период выполнения плана. Национальный координационный комитет может также рассмотреть вопрос об организации семинаров, брифингов или каких-либо других форм прямого взаимодействия с другими партнерами по выполнению в соответствующих случаях для обеспечения активного участия низовых органов власти.

Следует поощрять активное участие гражданского общества на этапе выполнения плана, например, путем использования действующего законодательства, позволяющего ему инициировать судебное разбирательство за невыполнение положений плана.

D. МОНИТОРИНГ

На этом этапе, который частично совпадает с этапом выполнения, цели плана и проводимые в его рамках мероприятия корректируются с учетом изменяющихся условий.



Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен включать механизмы периодического наблюдения за ходом работы по его выполнению.

Термин “мониторинг” означает постоянный процесс анализа эффективности плана, а “оценка” означает изучение полученных результатов и подведение общих итогов. Надо делать так, чтобы цели или деятельность в рамках плана можно было корректировать в свете процесса мониторинга. Если цели не были достигнуты, возможно, надо будет выделить больше ресурсов, изменить методы работы, пересмотреть намеченные сроки или даже скорректировать поставленные цели.

Существуют самые различные механизмы мониторинга, но, какой бы ни был выбран механизм, он не должен зависеть от учреждений или органов, отвечающих за выполнение плана. Механизм мониторинга должен получать политическую и финансовую поддержку от высших звеньев государственной власти, чтобы должностные лица реагировали на его рекомендации и предложения. Национальное учреждение по правам человека может организовать деятельность по мониторингу.

Механизм мониторинга должен проводить регулярные заседания в течение всего периода существования национального плана действий. Первую оценку следует провести через год после инициирования плана, а затем это надо делать периодически. Проводимые оценки помогают понять сильные и слабые стороны концепции плана и существующих программ по его выполнению, а также внести необходимые коррективы в целях эффективного продолжения работы.

В ходе этих периодических обзоров следует честно показать выявленные недостатки и препятствия и предложить способы исправления положения для достижения поставленных целей. В течение всего периода существования

плана в рамках процесса мониторинга следует постоянно ставить новые задачи и устанавливать новые показатели. Следует также по мере необходимости пересматривать сам план, чтобы эффективно реагировать на потребности, выявленные базовым исследованием.

Е. ОЦЕНКА

На этом этапе проводится систематическая оценка того, в какой мере были решены поставленные задачи, чтобы заложить основу для следующего плана.



Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен включать механизм оценки проделанной работы, когда завершается намеченный период.

Гражданское общество, прежде всего отдельные лица и группы населения, подвергающиеся расовой дискриминации, и организации, представляющие их интересы, должно активно участвовать в процессе оценки, чтобы содействовать повышению уровня транспарентности и объективности. Результаты оценки должны быть доведены до сведения общественности.

Хотя в каждом национальном плане действий надо будет предусмотреть свой механизм оценки, предлагается изучить по крайней мере три аспекта: сам национальный план действий, его выполнение и работа национального учреждения по вопросу о расовом равенстве.

Некоторые из перечисленных ниже тем и вопросов могут быть полезными:

- а) Оценка национального плана действий
 - Соответствуют ли сфера охвата и эффективность плана его целям?
 - Произошли ли какие-либо местные, национальные или международные события, касающиеся борьбы с расовой дискриминацией, которые могут отразиться на целях плана, включая необходимость уделить особое внимание некоторым группам населения или некоторым районам данной страны?
- б) Оценка выполнения национального плана действий

- Отвечает ли деятельность в рамках этого плана критерию комплексности (включая особые меры, то есть меры по квотированию)?
 - Достигают ли на самом деле эти программы их целевых аудиторий и/или основных групп, у которых, в свою очередь, есть лидерские качества, известность и мотивация для оказания влияния на других?
 - Стимулируют ли эти программы приобретение знаний/понимание, мировоззрение/моральные ценности и навыки/поведение, необходимые для ликвидации расовой дискриминации?
 - Оказывают ли эти программы влияние на поведение частных лиц?
 - Насколько эффективно и своевременно выполнили национальный план действий различные учреждения?
 - Было ли отмечено участие заинтересованных сторон в выполнении плана?
 - Есть ли у этих программ долгосрочные перспективы?
- с) Оценка организационных структур
- Насколько успешно ведущее учреждение и национальный координационный комитет обеспечивали политическую и финансовую поддержку выполнения плана?
 - Насколько успешно национальный координационный комитет обеспечивал участие жертв расовой дискриминации и организаций, представляющих их интересы, в разработке, выполнении и мониторинге плана?
 - Насколько успешно национальный координационный комитет содействовал сотрудничеству между государственными органами, межправительственными и неправительственными организациями, профессиональными ассоциациями, отдельными лицами и другими группами гражданского общества?
 - Насколько успешно национальное учреждение по вопросу о расовом равенстве выполняло задачи, поставленные перед ним в плане?
 - Насколько успешным был мониторинг выполнения плана?

Для процесса оценки могут использоваться самые различные источники данных, включая следующие:

- сопоставление намеченных сроков и сроков выполнения;
- сопоставление целей плана с нынешним положением в области расовой дискриминации с использованием последних докладов по правам человека, нового национального законодательства или судебных постановлений;
- собеседования с ведущими членами координационного комитета и с руководителями сотрудничающих и других учреждений;
- индивидуальные и групповые собеседования с участниками реализации или с бенефициарами национального плана действий;
- опросы участников программ.

В ходе оценки следует принять во внимание все судебные постановления, касающиеся выполнения плана. Это особенно важно для тех стран, где этот план имеет обязательную юридическую силу и где суды, возможно, принимали постановления, касающиеся его выполнения.

Канада для всех: Канадский план действий по борьбе с расизмом отражает признание того, что отслеживание прогресса и информирование канадцев о том, что сделано, – это ключ к успеху плана. В нем признается, что невозможно точно определить дату начала и дату окончания работы по достижению расового равенства и социальной справедливости: эти усилия, являющиеся частью эволюции страны, надо прилагать постоянно.

В Эквадоре Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации (Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural) начинается с теоретического и методологического предложения, внесенного консультантами, и с изложения стратегии участия населения:

Подготовка четырех документов:

- a) анализ и разработка показателей расовой дискриминации на основе проведенных переписей населения и имеющихся статистических данных;
- i) подборка инициатив международного сообщества, НПО и государства по борьбе с расовой дискриминацией;
- ii) подборка норм международного права в этой области и анализ их применимости в Эквадоре;
- iii) выявление первоочередных районов и областей деятельности в рамках плана.

Эти документы сыграли большую роль при подготовке первоначального проекта национального плана.

- b) изучение опыта других стран Латинской Америки;
- c) подготовка первоначального проекта плана, который был представлен и обсуждался на региональных семинарах с участием 136 человек, в том числе из организаций, представляющих интересы жертв расовой дискриминации, должностных лиц центральных и местных органов власти и ученых. Первоначальный проект плана был также представлен сотрудникам системы Организации Объединенных Наций;
- d) одобрение плана на общенациональном семинаре с участием 60 человек;
- e) включение консультантами рекомендаций, сделанных на этом семинаре, в окончательный вариант плана;
- f) последнее совещание между консультантами и министерским координатором по природному и культурному наследию в целях разработки стратегии для следующих этапов плана:
 - i) согласование и выполнение плана;
 - ii) последующие меры и оценка плана.

В ходе оценки надо принимать во внимание не только поставленные в плане задачи, но и его реальный эффект. Даже если все мероприятия, намеченные в плане, были проведены, это еще не означает, что желаемый эффект достигнут.

После истечения намеченных сроков реализации плана и проведения серьезной и независимой оценки плана в целом для сопоставления фактических достижений с целями, которые были поставлены, результаты должны быть кратко изложены и опубликованы вместе с рекомендациями относительно последующего плана.

F. СРОКИ

Поскольку цель национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации заключается в поощрении более систематического подхода к проведению в жизнь политики борьбы с дискриминацией и в активизации этой деятельности, желательно определить не только конкретные даты проведения всех мероприятий, но и сроки выполнения плана в целом. Это даст правительству, национальным учреждениям по правам человека и гражданскому обществу общую основу для оценки достижений и недостатков плана.

Срок выполнения национального плана действий должен быть достаточным для того, чтобы хватило времени для принятия мер в области управления, обеспечения ресурсами, просвещения и создания инфраструктуры, необходимых для достижения некоторых из целей. Поэтому срок не должен быть слишком коротким. Однако он не должен быть столь большим, чтобы было трудно обеспечить преемственность усилий и сохранить общую перспективу. Сроки будут зависеть от политических, законодательных и других условий в каждом государстве.



Для экономических планов часто выбирают пятилетний срок, который считается также желательным для национальных планов действий в области прав человека.

Этот же срок представляется подходящим для национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации.

IV. ● РЕКОМЕНДУЕМАЯ СТРУКТУРА



Чрезвычайно важно, чтобы у национального плана действий по борьбе против расовой дискриминации была ясная, систематизированная и логичная структура. Благодаря этому широкой общественности будет легче понять и признать этот план, а государственным органам, отвечающим за его выполнение, будет легче включить его в свои планы работы. Кроме того, если план ясный, систематизированный и логичный, будет проще проводить мониторинг и оценку.

В настоящем разделе предлагается структура, основанная на необходимости конкретных задач, целей и мероприятий, а также на признании важности определения ответственных государственных органов, намеченных сроков и показателей достигнутых успехов применительно к каждой цели.

Целесообразно включить в план не только описательную часть, но и таблицы и графики, показывающие взаимосвязи между различными элементами. Например, можно привести таблицу, показывающую задачи, цели, мероприятия, государственные органы, отвечающие за проведение каждого мероприятия, сроки проведения каждого мероприятия, описание показателей достигнутых результатов и механизм мониторинга и оценки каждого мероприятия.

A. ЗАДАЧИ, ЦЕЛИ И МЕРОПРИЯТИЯ

Для того чтобы стать основой всеобъемлющей государственной политики борьбы с расовой дискриминацией, национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен включать задачи, цели и мероприятия или виды деятельности. Как и при любом другом процессе планирования, эти задачи, цели и мероприятия должны быть ясными и должны включать показатели достигнутых результатов для обеспечения эффективного процесса мониторинга и оценки. Задачи, цели и мероприятия будут различаться в зависимости от исходной точки конкретного плана, а она в конечном счете зависит от условий, сложившихся в данной стране.

1. Основные задачи

Самые широкие цели плана можно назвать задачами. Они дают ясное представление о намерениях государства, которое ведет борьбу с расовой дискриминацией. Задачи фактически говорят о том, какими в конечном счете должны быть последствия выполнения национального плана действий

ЗАДАЧА	Задача № 1		Задача № 2	
ЦЕЛЬ	Цели, связанные с этой задачей	Цели, связанные с этой задачей	Цели, связанные с этой задачей	Цели, связанные с этой задачей
МЕРОПРИЯТИЕ/ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	Все мероприятия, связанные с этой задачей		Все мероприятия, связанные с этой задачей	
ОТВЕТСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ	Названия всех соответствующих учреждений по каждому мероприятию		Названия всех соответствующих учреждений по каждому мероприятию	
ЦЕЛЕВОЙ СРОК	Целевые сроки завершения каждого мероприятия		Целевые сроки завершения каждого мероприятия	
ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ	Показатели выполнения каждой задачи		Показатели выполнения каждой задачи	
МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА/ ОЦЕНКИ	Механизм мониторинга и оценки		Механизм мониторинга и оценки	

по борьбе против расовой дискриминации. Задачи, поставленные в плане, дают полезные ориентиры для разработчиков плана и показывают широкой общественности общие направления работы.

Поскольку задачи формулируются в общих чертах, их должно быть немного. Например:

- содействовать ознакомлению широкой общественности с принципом расового равенства и недискриминации;
- расширить сферы эффективного применения соответствующих международных и региональных стандартов в области прав человека и недискриминации.

2. Конкретные цели

В плане должны быть прописаны более конкретные задачи, которые называются целями. Цели – это вехи на пути к выполнению той или иной задачи. В рамках выполнения каждой задачи может быть поставлено несколько целей.

Включение конкретных целей сделает процесс мониторинга и оценки более эффективным, причем достижение целей должно поддаваться количественному измерению и контролю с помощью показателей результатов работы.

Цели не должны сводиться лишь к переформулированным задачам: они должны определять условия, свидетельствующие о том, что идет процесс выполнения наших задач. Постановка реалистичных целей даст возможность показать достигнутые успехи. Цели будут реалистичными, если они будут точными, весомыми, конкретными и достижимыми в разумные сроки.

Не рекомендуется включать в план ту или иную цель, если нет реального желания достичь ее и довольно реальных перспектив достижения успеха. Включение тех или иных целей в план просто ради риторики может подорвать весь процесс планирования и вследствие уменьшения авторитетности плана может сделать достижение других, более реалистичных целей менее вероятным.

Например, в рамках решения задачи по информированию населения одна из целей может заключаться в следующем:

- ознакомить более широкие слои общественности с международными документами по правам человека, которые защищают право на

недискриминацию по признаку национального или этнического происхождения.

3. Мероприятия или виды деятельности

Национальный план действий по борьбе против расовой дискриминации должен предусматривать конкретные меры, которые государство обязуется принять для достижения каждой цели. Проведение различных мероприятий или видов деятельности будет означать достижение целей, поставленных в плане.

Например, в рамках работы по достижению цели, заключающейся в ознакомлении более широких слоев населения с международными документами по правам человека, можно проводить, в частности, следующие мероприятия:

- распространение комплектов информационных материалов об этих документах среди учебных заведений, неправительственных организаций и государственных учреждений;
- проведение семинаров для соответствующих должностных лиц, в том числе для полицейских и судей;
- популяризация докладов Комитету по ликвидации расовой дискриминации, его замечаний и соответствующих документов по правам человека.

В. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

В плане должно быть указано, какой государственный орган отвечает за проведение каждого мероприятия. В соответствующих случаях план должен охватывать также федеральные, провинциальные или местные органы власти, которые в конечном счете несут ответственность в некоторых областях.

С. ЦЕЛЕВЫЕ СРОКИ

Намеченные в плане мероприятия должны проводиться в конкретные сроки. Если в плане указан конкретный срок исполнения, те, кто отвечает за выполнение плана, будут знать, к какому крайнему сроку они обязаны завершить свою деятельность. Кроме того, целевые сроки являются основой

для мониторинга того, что было достигнуто в рамках плана. Целевые сроки должны быть реалистичными.

D. ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ

Каждая цель, поставленная в плане, должна сопровождаться конкретными показателями работы. Благодаря этому процесс выполнения и мониторинга станет более эффективным. Более того, показатели работы являются стандартами, которые будут использоваться для определения того, удалось ли достичь согласованных целей. Показатели работы должны быть простыми и точными, чтобы их понимали все, кто должен будет оперировать ими.

Например, в рамках работы по достижению цели, заключающейся в ознакомлении более широкой общественности с международными документами по правам человека, одним из показателей работы может быть следующий:

- завершение намеченных мероприятий, а также обследований, которые свидетельствуют о более широкой информированности общественности.

E. МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

В плане должно быть указано, как будет проводиться его мониторинг и оценка.

Между государствами существуют большие различия с точки зрения объема имеющихся данных и людских и финансовых ресурсов для мониторинга и оценки. Кроме того, следует выбирать методы с учетом особенностей местной культуры. Поскольку не всегда можно с самого начала предвидеть оптимальные методы мониторинга и оценки, может быть, не следует слишком детализировать эти вопросы в плане.

Однако в плане должно быть прямо обозначено твердое намерение осуществлять мониторинг и оценку. Более того, всегда можно включить мероприятия по оценке в запланированную деятельность, особенно в то время, когда она происходит.

Следует создать механизмы мониторинга и оценки текущих мероприятий, а также плана в целом. Они должны быть основаны на целях и задачах, которые составляют суть плана, и на распределении ответственности за работу по этим направлениям между различными государственными органами.

Механизмы мониторинга и оценки должны быть рациональными с точки зрения затрат ресурсов и времени, чтобы эти механизмы оставались управляемыми. Разработка стандартных форм отчетности для целей мониторинга и оценки чрезвычайно желательна. Для эффективного процесса мониторинга и оценки надо будет выделить определенный объем ресурсов на оплату труда персонала и на опубликование и распространение результатов.

Фотографии на обложке и заглавной странице (частично воспроизведены на задней странице обложки) предоставлены:

© UN Photo/Mark Garten; © nouseforname/Shutterstock; © UN Photo/Albert González Farran; © Pedro Rofu/Shutterstock;
© Radiokafka/Shutterstock; © UN Photo, Martine Perret; © UN Photo/Shareef Sarhan; and © Styve Reineck/Shutterstock.

