

**ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКАЯ
РЕКОМЕНДАЦИЯ ЕКРП № 2:**

**ОРГАНЫ ПО ВОПРОСАМ РАВЕНСТВА В БОРЬБЕ С
РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ НА
НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

ПРИНЯТА 7 ДЕКАБРЯ 2017 ГОДА

Страсбург, 27 февраля 2018 года

Публикация
Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН)
Совет Европы – 2018 год
Напечатано в Страсбурге

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН):

Напоминая о том значении, которое придается праву на равенство и борьбе против расизма и нетерпимости в многочисленных международных документах Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Европейского Союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других международных организаций, а также в конституциях и законодательстве стран-членов;

Выражая убежденность в том, что достижение равенства и борьба с расизмом и нетерпимостью необходимы для обеспечения устойчивого развития демократических обществ и что обусловленная этим социальная сплоченность является важной гарантией безопасности и мира в странах-членах Совета Европы и между ними;

Подчеркивая, основываясь на результатах своего мониторинга положения в странах, что органы по борьбе с расизмом и нетерпимостью играют важную роль в достижении равенства и в борьбе с дискриминацией и нетерпимостью;

Приветствуя тот факт, что в большинстве стран-членов Совета Европы в настоящее время созданы и действуют органы по вопросам равенства и признавая важность работы, проделанной с этой целью в Европе;

Признавая, что институциональная форма и виды деятельности таких

органов в различных странах-членах различаются и продолжают меняться, адаптироваться и развиваться;

Понимая те трудности и давление, с которыми сталкиваются эти органы в стремлении выполнить свою задачу и подчеркивая в этой связи необходимость независимости и эффективности работы органов по вопросам равенства;

Выражая убежденность в том, что масштабы неравенства, расизма и нетерпимости в Европе и странах-членах требуют дальнейших инвестиций и укрепления органов по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью;

Понимая необходимость пересмотра предыдущего варианта общеполитической рекомендации, принятой 13 июня 1997 года, с тем чтобы учесть опыт и передовую практику, накопленные в странах-членах за прошедшие 20 лет;

Опираясь на другие стандарты, разработанные в этой области, и, частности, на Парижские принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, и директивы Европейского Союза по вопросам равного обращения;

Желая оказать содействие странам-членам в дальнейшем укреплении органов по вопросам равенства, а также работе стран-членов и этих органов в целях достижения равенства и социальной сплоченности;

Рекомендует правительствам стран-членов следующее:

I. Создание органов по вопросам равенства

1. Странам-членам посредством конституционных положений или законодательных актов парламентов следует создать у себя один или несколько независимых органов по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью (орган по вопросам равенства).

2. В тексте этих положений или актов должно быть четко указано, что органы по вопросам равенства независимы, а также должны быть прописаны условия для обеспечения такой независимости. Органы по вопросам равенства должны обладать как юридической, так и фактической независимостью, являться самостоятельными юридическими лицами, не относящимися к исполнительной или законодательной ветвям власти, и обладать необходимыми компетенциями, полномочиями и ресурсами с тем, чтобы добиваться реального результата. Различные элементы, необходимые для обеспечения фактической независимости и эффективности, изложены в пп. 22-39 настоящей Общеполитической рекомендации (ОПР).
3. Мандат, институциональная структура, функции, компетенции и полномочия, процедуры назначения и увольнения, гарантии и сроки полномочий руководящих лиц, а также механизмы финансирования и отчетности органов по вопросам равенства должны быть установлены законом таким образом, чтобы обеспечивать их независимость и эффективность.
4. Мандаты этих органов, индивидуально или коллективно, должны охватывать следующее:
 - a. Поощрение и достижение равенства, предупреждение и ликвидация дискриминации и нетерпимости включая структурную дискриминацию и разжигание ненависти, а также поощрение разнообразия и добрых отношений между людьми, принадлежащими к различным группам общества (мандат по обеспечению равенства).
 - b. Мотивы дискриминации, охватываемые мандатом ЕКРН, а именно «раса»¹, цвет кожи, язык, религия, гражданство, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, а также множественная и межсекторальная дискриминация по этим и любым другим признакам, предусмотренным статьей 14 Европейской конвенции о правах человека, с учетом гендерной проблематики. Мандаты органов по вопросам равенства могут также охватывать такие дополнительные мотивы дискриминации как пол, гендер, возраст и инвалидность.
 - c. Все сферы жизни в государственном и частном секторе, в частности: трудоустройство, членство в профессиональных организациях, образование, профессиональная подготовка, жилье, здравоохранение, социальная защита и социальные льготы, общественные и культурные мероприятия, товары и услуги для населения, предоставляемые как на коммерческой основе, так и бесплатно, общественные места, осуществление хозяйственной деятельности, а также государственных услуг и функций, включая правоохранительную функцию.
 - d. Всю территорию соответствующего страны-члена.

¹ Поскольку все люди принадлежат к одному биологическому виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании различных «рас». Однако в настоящей рекомендации ЕКРН использует этот термин для обеспечения того, чтобы лица, которые ошибочно часто считаются принадлежащими к «другой расе», не были исключены из сферы защиты, предусмотренной данной рекомендацией.

II. Организационная структура

5. Конкретные формы органов по вопросам равенства могут быть самими разнообразными, в соответствии с правовыми и административными традициями той или иной страны-члена.
6. Органы по вопросам равенства могут охватывать как одно из оснований, так и несколько оснований дискриминации. В последнем случае необходимо обеспечить четкий и надлежащий акцент на каждом из охватываемых оснований, а также и на их взаимном наложении.
7. Органы по вопросам равенства могут быть как самостоятельными, так и входить в состав многомандатных институтов, включающих мандат омбудсмена или уполномоченного по правам человека. В последнем случае должны соблюдаться следующие условия:
 - a. Законодательством должен быть четко определен мандат данного института в отношении вопросов равенства.
 - b. По каждому мандату должны быть в наличии необходимые людские и финансовые ресурсы так, чтобы гарантировать надлежащее обеспечение в том числе и мандату по вопросам равенства.
 - c. Руководящие, консультативные и управленческие структуры должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечивать четкое руководство, продвижение и значимость мандата по обеспечению равенства.
 - d. Системы отчетности должны уделять надлежащее внимание проблемам и работе, проводимой в рамках мандата по обеспечению равенства.
8. В тех случаях, когда органы по вопросам равенства входят в состав многомандатных институтов, настоящая Общеполитическая рекомендация должна применяться к этим институтам и их деятельности в области обеспечения равенства. Компетенции и полномочия, которыми наделены различные мандаты в таких институтах, должны быть согласованы таким образом, чтобы каждый мандат, насколько это возможно, обладал теми же компетенциями и полномочиями, которыми обладают другие мандаты.
9. Там, где существуют различные органы по вопросам равенства, их компетенции и полномочия должны быть равными, а также должна быть обеспечена координация между ними во избежание дублирования и для создания возможностей для совместных действий и оптимизации использования ресурсов. Органы по вопросам равенства должны выработать единое толкование антидискриминационного законодательства и согласованно использовать свои компетенции и полномочия.

III. Функции

10. В обязанности органов по вопросам равенства должны входить следующие функции:
 - a. Функция содействия равенству и предотвращения дискриминации (функция содействия и предупреждения), подробно описанная в п. 13;
 - b. Функция поддержки лиц, страдающих от проявлений дискриминации и нетерпимости, и обращения от их имени в суд (функция поддержки и судебного разбирательства), подробно описанная в п. 14;

а также, в некоторых случаях:

 - c. Функция принятия решений по жалобам (функция принятия решений), подробно описанная в п. 17.

Функции принятия решений могут осуществляться совместно органами по вопросам равенства и судебными органами или же полностью возлагаться на судебные органы.

11. Если функция поддержки и судебного разбирательства, а также функция принятия решений объединены в одном органе, необходимо обеспечить, чтобы этими функциями занимались различные подразделения или разные сотрудники. Все функции должны быть обеспечены надлежащими людскими и финансовыми ресурсами, и орган по вопросам равенства должен обеспечивать всестороннюю правовую и персональную поддержку лицам, страдающим от проявлений дискриминации или нетерпимости.
12. Органы по вопросам равенства должны иметь право решать, каким компетенциям, целям и действиям они будут уделять основное внимание в любой данный момент и какое их сочетание использовать.

IV. Компетенции по содействию и предупреждению

13. Функция содействия и предупреждения должна включать в себя следующие компетенции органов по вопросам равенства:
 - a. Содействовать и добиваться равенства, предотвращать и ликвидировать проявления дискриминации и нетерпимости, а также поощрять разнообразие и добрые отношения между различными группами общества.
 - b. Налаживать постоянный диалог с группами, сталкивающимися с дискриминацией и нетерпимостью, и их представительными организациями, а также с организациями, занимающимися в более общем плане вопросами прав человека и равенства.
 - c. Проводить по собственной инициативе расследования по всем вопросам, подпадающим под их мандат, в целях борьбы как с индивидуальной, так и структурной дискриминацией, а также составлять и публиковать рекомендации.
 - d. Проводить и заказывать проведение исследований по любому вопросу, подпадающему под их мандат.
 - e. Повышать в обществе понимание, уважение и осознание важности равенства, разнообразия, недискриминации, взаимопонимания и законов о равном обращении.
 - f. Формировать в группах, страдающих от дискриминации и нетерпимости, знания о правах и средствах правовой защиты, предусмотренных законодательством о равном обращении, способность осуществлять эти права и доверие к органам по вопросам равенства.
 - g. Разрабатывать стандарты и предоставлять информацию, консультации, руководство и поддержку отдельным лицам и организациям государственного и частного сектора в отношении надлежащей практики поощрения и достижения равенства и предупреждения дискриминации и нетерпимости.
 - h. Поощрять и поддерживать использование позитивных действий для устранения неравенства в государственном и частном секторе.
 - i. Содействовать выполнению общей обязанности всех органов власти поощрять равенство и предотвращать дискриминацию при исполнении своих функций в соответствии с Общеполитической рекомендацией № 7 ЕКРН, устанавливать стандарты по осуществлению этой рекомендации и, где необходимо, обеспечивать их соблюдение.
 - j. Принимать участие в процедурах консультаций по новым стратегиям, законодательным и исполнительным актам, мониторинг существующих стратегий,

законодательных и исполнительных актов и представлять рекомендации по изменению или принятию новых стратегий, законодательных и исполнительных актов.

- k. Поощрять и содействовать проведению обучения ключевых групп по вопросам равенства и недискриминации.
- l. Следить за выполнением своих рекомендаций.
- m. Отслеживать решения судов и других органов по принятию решений.
- n. Поощрять и поддерживать ратификацию соответствующих международных договоров, а также осуществление и распространение таких договоров и соответствующих стандартов, судебной практики и докладов межправительственных организаций; принимать участие в работе, проводимой соответствующими межправительственными организациями и при их участии, учитывать их рекомендации и контролировать их осуществление.
- o. Сотрудничать и поддерживать организации, цели которых аналогичны целям органов по вопросам равенства. Развивать единый подход по ключевым вопросам равенства и заключать соглашения о сотрудничестве с такими организациями.

V. Компетенции по поддержке и судебному разбирательству

14. Функция поддержки и судебного разбирательства должна включать в себя следующие компетенции органов по вопросам равенства:
- a. Получать жалобы и предоставлять персональную поддержку, юридические консультации и помощь в соответствующих организациях и судебных органах лицам, подвергающимся проявлениям дискриминации или нетерпимости, в целях обеспечения их прав.
 - b. При необходимости прибегать к согласительным процедурам.
 - c. Представлять, с их согласия, лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации или нетерпимости, в соответствующих учреждениях и судебных органах.
 - d. Возбуждать от своего имени дела по случаям проявления индивидуальной и структурной дискриминации или нетерпимости в соответствующих учреждениях и судебных органах.
 - e. Участвовать в качестве консультанта, третьей стороны или эксперта при разборе дел в соответствующих учреждениях и судебных органах.
 - f. Осуществлять контроль за исполнением решений соответствующих учреждений и судебных органов, по делам, связанным с вопросами равенства, дискриминации и нетерпимости.
15. Органы по вопросам равенства должны быть вправе сами выбирать на основе установленных и опубликованных ими критериев принципиально важные дела, по которым они будут осуществлять представительство в судебных разбирательствах, и те области, в которых они будут работать над обеспечением прав людей, подвергающихся индивидуальной и структурной дискриминации.
16. Странам-членам следует создать систему, обеспечивающую, чтобы лица, подвергающиеся проявлениям дискриминации или нетерпимости, не были вынуждены нести судебные и административные издержки и оплачивать гонорары за представительство, особенно в делах, связанных со структурной дискриминацией, и в тех, которые органы по вопросам равенства считают принципиально важными.

VI. Компетенции по принятию решений

17. Функция принятия решений в тех случаях, когда она возложена на органы по вопросам равенства, должна включать в себя следующие компетенции:
- a. Получать, рассматривать, заслушивать и урегулировать индивидуальные и коллективные жалобы на дискриминацию и принимать решения по этим жалобам на основе соответствующего законодательства, включающего положения об обоюдном бремени доказывания.
 - b. Принимать решения о том, имело ли место нарушение гражданского или административного антидискриминационного законодательства.
 - c. Выносить имеющие обязательную юридическую силу решения, требующие принятия мер для прекращения дискриминации, достижения полного равенства и предотвращения дискриминации в дальнейшем, а также налагать эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции включая выплату компенсаций как за материальный, так и за моральный ущерб, наложение штрафов, а также публиковать свои решения с указанием имен нарушителей.
 - d. Обеспечивать исполнение и претворение в жизнь своих решений, а также публиковать свои решения и рекомендации.
18. Если органы по вопросам равенства, принимающие решения по жалобам, не наделены полномочиями по принятию юридически обязательных решений и наложению санкций, как это предусмотрено в пунктах 17 c) и d), то орган по вопросам равенства должен быть наделен компетенцией:
- a. Выносить не имеющие обязательной силы рекомендации с требованием принятия мер для прекращения дискриминации, достижения полного равенства и предотвращения дискриминации в дальнейшем.
 - b. Обеспечивать выполнение своих рекомендаций и, при необходимости, публиковать свои решения и рекомендации.
19. Законодательство должно предусматривать возможность обжалования в судах имеющих обязательную юридическую силу окончательных решений органа по вопросам равенства.
20. В законодательстве необходимо предусмотреть право заявителя выбирать, возбуждать ли разбирательство в органе по вопросам равенства или сразу обращаться в суд. На время рассмотрения дела в органах по вопросам равенства исчисление предельного срока для возбуждения судебного разбирательства должно быть приостановлено.

VII. Полномочия по сбору доказательств и информации

21. Органы по вопросам равенства, особенно при проведении расследований и принятии решений по жалобам, должны обладать полномочиями по сбору доказательств и информации. Эти полномочия должны позволять:
- a. требовать представления дел, документов и других материалов для их проверки, изучения и копирования;
 - b. проводить инспекции на местах;
 - c. опрашивать людей;
 - d. обращаться за обязательным к исполнению постановлением суда или налагать административные штрафы, если физическое или юридическое лицо не выполняет

вышеуказанные требования.

VIII. Независимость и эффективность

22. Органы по вопросам равенства должны функционировать без какого-либо вмешательства со стороны государства, политических партий или других субъектов и не должны получать от них указаний; они должны быть полностью независимы на институциональном и оперативном уровне.
23. Лица, занимающие руководящие должности в органах по вопросам равенства, должны отбираться и назначаться в рамках прозрачных демократических процедур на основе их профессиональных качеств. Исполнительная власть не должна оказывать решающего влияния ни на одном из этапов процесса отбора.
24. Лица, занимающие руководящие должности, должны обладать служебным иммунитетом, быть защищены от угроз и принуждения и иметь надлежащие гарантии от произвольного увольнения или произвольного невозобновления в должности, если такое возобновление предусмотрено.
25. В законе должны быть изложены любые виды деятельности и членства, несовместимые с занятием руководящих должностей.
26. Лица, занимающие руководящие должности, должны иметь четко определенные обязанности, получать достойную оплату и назначаться на определенный срок.
27. Органы по вопросам равенства должны самостоятельно принимать решения о своей внутренней структуре и способах управления ресурсами, иметь полномочия нанимать и назначать своих сотрудников и иметь собственные помещения, отвечающие их потребностям.
28. Органы по вопросам равенства должны быть обеспечены достаточным персоналом и средствами для осуществления всех своих функций и полномочий с реальной отдачей. Они должны иметь отдельный бюджет или бюджетную статью, и их финансирование должно ежегодно подлежать утверждению парламентом. Не должно производиться произвольное или несоразмерное сокращение бюджета органа по вопросам равенства. В случаях, если мандат, функции или полномочия органа по вопросам равенства расширяются, это должно происходить в соответствии с его мандатом в области обеспечения равенства и сопровождаться соответствующим дополнительным финансированием.
29. Органы по вопросам равенства должны иметь право открытым и прозрачным образом привлекать дополнительные средства для выполнения своих функций из других источников, помимо государства, как внутри страны, так и за ее пределами, но так, чтобы это не ставило под угрозу их независимость.
30. Органы по вопросам равенства должны иметь право выступать с публичными заявлениями, проводить и публиковать исследования и доклады без предварительного разрешения, одобрения или уведомления правительства или любого другого учреждения или третьей стороны.
31. Деятельность органов по вопросам равенства должна основываться на соответствующих международных и национальных правовых нормах, стандартах и практике. Их доклады и рекомендации должны быть экспертными и основываться на доказательствах с использованием результатов исследований, расследований, документации и беспристрастной независимой информации.
32. Органы по вопросам равенства должны подчиняться законодательству о государственной службе и правилам финансовой отчетности и расходования средств, которые применяются к государственным органам.

33. Органы по вопросам равенства должны на регулярной основе заниматься стратегическим планированием, разрабатывать и отслеживать показатели результативности и отдачи для анализа своего прогресса, а также в установленные сроки проводить оценки.
34. Органам по вопросам равенства следует выработать информационную стратегию для формирования и проведения своей информационно-пропагандистской деятельности.
35. Органы по вопросам равенства должны публиковать ежегодные доклады, которые должны обсуждаться парламентом или его соответствующими комитетами, а также правительством, но не должны подлежать их утверждению.
36. Органы власти и органы по вопросам равенства должны вести постоянный диалог в отношении прогресса в области обеспечения равенства и недискриминации. Правительство и другие органы власти должны консультироваться и сотрудничать с органами по вопросам равенства и учитывать их рекомендации по вопросам законодательства, политики, процедур, программ и практик. Закон должен предусматривать обязанность правительства и других органов власти реагировать на рекомендации органа по вопросам равенства или принимать меры по их реализации в определенные сроки.
37. Органы по вопросам равенства должны создавать структуры для постоянного участия заинтересованных сторон и, в первую очередь, организаций гражданского общества в планировании и работе органа по вопросам равенства.
38. Состав руководства, консультативных органов и персонала органов по вопросам равенства должен, насколько это возможно, отражать многообразие общества в целом и быть гендерно сбалансированным.
39. Сотрудники органов по вопросам равенства должны обладать всем набором навыков, необходимых для выполнения всех функций и полномочий, возложенных на орган по вопросам равенства.

IX. Доступность

40. Органы по вопросам равенства должны быть доступны для тех, чьи права они призваны защищать. Для обеспечения доступности необходимо следующее:
 - a. Легкодоступные помещения, онлайн-услуги, электронные и телефонные услуги, а также гибкий график работы, соответствующий потребностям тех, кто хотел бы воспользоваться услугами органа.
 - b. Осуществление пропагандистских мероприятий на местах и наличие региональных отделений для проведения работы органа.
 - c. Проведение в нужные моменты работы с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, и налаживание устойчивых связей с ними, как указано в п. 12b.
 - d. Возможность для лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации или нетерпимости, конфиденциально связаться с органом по вопросам равенства на том языке, которым они владеют, вступить в личный контакт с ним, а также подавать жалобы в устной, электронной или письменной форме при минимальных ограничениях приемлемости.
 - e. Приспособленность помещений, услуг, процедур и практики к потребностям лиц с любыми формами инвалидности.
 - f. Использование понятного языка в публикациях, в частности, в тех, которые содержат информацию о правах и средствах правовой защиты, и перевод

отдельных публикаций на все языки, широко используемые в стране.

- g. Бесплатность функций и услуг органа по вопросам равенства для заявителей и респондентов.
- h. Принятие мер по пропаганде и распространению вышеперечисленных требований по обеспечению доступности.

X. Мониторинг

- 41. Мониторинг выполнения данной общеполитической рекомендации станет частью мониторинга стран и конструктивного диалога между ЕКРН и странами-членами Совета Европы.

Пояснительный меморандум

Введение

1. Настоящая общеполитическая рекомендация (ОПР) сосредоточена на основных моментах формирования и функционирования органов по вопросам равенства, способных давать реальный результат. Эти органы крайне важны для обеспечения равенства и для последовательной ликвидации расизма и нетерпимости. Органы по вопросам равенства играют ключевую роль в доведении до населения и организаций информации о важном значении равенства и в содействии их усилиям по претворению равенства в жизнь.
2. Спустя двадцать лет после принятия в 1997 году первоначального варианта ОПР № 2 ЕКРН приняла решение пересмотреть ее текст, с тем чтобы включить в него опыт и многочисленные примеры передовой практики, накопленные за это время. Термин «специальные национальные органы», который использовался в первоначальном тексте, был заменен термином, который в настоящее время широко используется для обозначения таких органов: «органы по вопросам равенства».
3. Движущей силой развития органов по вопросам равенства, наряду с первоначальной версией ОПР № 2 от 1997 года, стали Директивы ЕС о равном обращении (статья 13 Директивы 2000/43/ЕС, касающаяся дискриминации по признаку расового или этнического происхождения, а также статья 12 Директивы 2004/113/ЕС, статья 20 Директивы 2006/54/ЕС и статья 11 Директивы 2010/41/ЕС, касающиеся дискриминации по признаку пола). С принятием этих директив страны-члены ЕС взяли на себя обязательство создать органы по вопросам равенства.
4. Почти все страны-члены Совета Европы ратифицировали Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ), статья 33, пункт 2 которой предусматривает аналогичное обязательство.
5. Дурбанская декларация 2001 года, Программа действий Всемирной конференции ООН против расизма и Комиссар Совета Европы по правам человека (заключение *CommDH* (2011)2) также призвали к созданию и укреплению таких институтов. Парижские принципы, касающиеся национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, принятые 20 декабря 1993 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, а также Замечания общего порядка в отношении их толкования и осуществления послужили важным ориентиром для создания органов по вопросам равенства. Существенную дополнительную работу в этой области проделал также Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации расовой дискриминации.
6. Указания, содержащиеся в настоящей ОПР, основаны на этих документах и направлены на дальнейшее укрепление усилий, предпринимаемых как странами-членами, так и органами по вопросам равенства, по достижению равенства и социальной сплоченности. Они никоим образом не должны использоваться для ограничения или ослабления существующих органов по вопросам равенства или уже имеющихся гарантий их независимости и эффективности.

I. Создание органов по вопросам равенства

Пункт 1 рекомендации

7. Странам-членам следует создать сильные органы по вопросам равенства. Некоторые страны-члены создают несколько органов по вопросам равенства для борьбы с различными видами дискриминации (п. 4d ОПР), действий во всех сферах государственного и частного сектора п. 4с ОПР), по всей территории страны-члена п. 4d ОПР) и для выполнения различных функций, изложенных в настоящей ОПР (п.

10 ОПР).

8. Однако создание чрезмерно сложной системы, состоящей из большого числа органов, сопряжено с рядом рисков: ограниченные людские и финансовые ресурсы могут быть расплынены, может пострадать наглядность деятельности этих органов, люди могут не знать, в какой из органов обращаться, много сил будет затрачено на обеспечение координации между этими органами, а не на работу по существу их мандата. Если создано более одного органа по вопросам равенства и если это доказало свою эффективность, власти должны обеспечить согласованность и тесное сотрудничество между этими органами.
9. Создание органов по вопросам равенства на основе конституционных положений обеспечивает сильные дополнительные гарантии, поскольку это затрудняет упразднение или существенное ослабление таких органов. Поэтому ЕКРН считает предпочтительным прибегать для этого к конституционным положениям. Организационная структура такого органа может быть подробно описана в отдельном законе. Если органы по вопросам равенства учреждаются не на основе конституционных положений, это должно быть сделано на базе основного или обычного закона, принятого парламентом.
10. Еще одной необходимой основой для функционирования и эффективности органов по вопросам равенства является наличие всеобъемлющего и четкого антидискриминационного законодательства. Руководящие принципы в отношении такого законодательства изложены в Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

Пункт 2 рекомендации

11. Органы по вопросам равенства должны быть независимыми, в первую очередь от правительства, так чтобы они могли решать проблемы в сфере равенства, дискриминации и нетерпимости по своему усмотрению и без какого-либо вмешательства. Это также предоставляет им необходимую свободу для поиска и нахождения новых путей в деле поощрения и достижения равенства. Таким образом, независимость является необходимым условием эффективности и результативности деятельности органов по вопросам равенства. Особенно важна независимость в тех случаях, когда органы по вопросам равенства занимаются проблемами (структурной) дискриминации, исходящей от властей, а также если на них возложена функция принятия решений по жалобам (п. 10с ОПР).
12. Органы по вопросам равенства должны обладать как юридической, так и фактической независимостью. Необходимые юридические гарантии независимости должны содержаться в конституционных и правовых положениях, учреждающих орган по вопросам равенства (см. п. 3 ОПР). Подход к решению этой задачи рассматривается, в частности, в пп. 22-39 ОПР.
13. Органы по вопросам равенства должны быть самостоятельными субъектами права и самостоятельными юридическими лицами в соответствии с правовой системой страны-члена. Рекомендация вывести их за пределы исполнительной и законодательной власти не исключает их взаимодействия с этими органами. Наоборот, органы исполнительной и законодательной власти должны консультироваться и обмениваться мнениями с органом по вопросам равенства по всем сферам, входящим в его мандат. В то же время исполнительная или законодательная власть не должна быть вправе давать указания органу по вопросам равенства в отношении его стратегического планирования и работы.
14. Фактическая независимость означает, что исполнительная и законодательная власть не должна пытаться прямо или косвенно давать указания или оказывать ненадлежащее влияние на орган по вопросам равенства. Способы осуществления такого влияния включают непропорциональное урезание бюджета или сокращение

компетенций и полномочий, угрозы органу по вопросам равенства, его руководителям или сотрудникам и использование средств массовой информации или других государственных или частных институтов для оказания давления на орган по вопросам равенства. Для защиты независимости и эффективности органа по вопросам равенства от такого ненадлежащего влияния закон, кроме всего прочего, должен содержать гарантии в отношении компетенций, полномочий и ресурсов органа по вопросам равенства (см. пп. 3 и 28 ОПР).

15. Лица, занимающие руководящие должности в органе по вопросам равенства, действуя от имени этого органа, должны подчеркивать и отстаивать свою независимость. Дополнительная гарантия заключается в том, чтобы сделать коммуникации между органами исполнительной и законодательной власти и органом по вопросам равенства максимально открытыми и прозрачными.
16. Для результативной работы органа по вопросам равенства необходимо, чтобы его независимость сочеталась с эффективностью. Эффективность означает, что орган по вопросам равенства осуществляет свои функции и полномочия таким образом, в таких масштабах и на таком уровне, которые оказывают существенное воздействие на достижение равенства и ликвидацию дискриминации и нетерпимости. Для того чтобы органы по вопросам равенства могли эффективно работать, им необходимы, в частности, соответствующие компетенции, полномочия и ресурсы, как это предусмотрено в п. 13 ОПР и далее.

Пункт 3 рекомендации

17. В нижеследующих пунктах ОПР дается подробная информация об основных моментах, которые должны регулироваться документом об учреждении органа по вопросам равенства или (если такой орган учреждается на основе конституционного положения) в дополнительном более подробном законе об органе по вопросам равенства.

Пункт 4 рекомендации

18. Мандат органа по вопросам равенства должен быть широким и всеобъемлющим и включать в себя все действия, направленные на поощрение и достижение равенства. Достижение равенства включает в себя как равный доступ к правам и их осуществление всеми людьми, испытывающими дискриминацию и нетерпимость, так и улучшение их индивидуального и коллективного положения в различных сферах жизни. Эти сферы включают, в частности, образование, занятость, жилье и здравоохранение; политическое представительство, полномочия и влияние на решения; признание, статус и положение; а также взаимоотношения с другими группами и институтами, основанные на бережном отношении, уважении и солидарности.
19. Предупреждение и ликвидация дискриминации и нетерпимости являются краеугольным камнем достижения равенства и включают борьбу со всеми формами расизма (включая ксенофобию, исламофобию, антисемитизм и антицыганские настроения), гомофобией, трансфобией и их проявлениями, такими как ненавистнические высказывания и кибер-ненависть. В документе об учреждении органа по вопросам равенства или в антидискриминационном законодательстве должно быть четко определено, что ненавистнические высказывания являются одной из форм дискриминации, и что мандат органа по вопросам равенства предусматривает борьбу с такими высказываниями, как минимум, в рамках гражданского и административного права в соответствии с п. 8 ОПР ЕКРН № 15 о борьбе с разжиганием ненависти. Если полиция и прокуратура являются органами, в первую очередь призванными бороться с преступлениями на почве ненависти, то органы по вопросам равенства должны быть способными оказывать персональную поддержку и предоставлять юридические консультации лицам, подвергающимся преступлениям на почве ненависти, а также направлять в компетентные органы

материалы по таким преступлениям (см. пп. 72 и 81 Пояснительного меморандума).

20. Под структурной дискриминацией понимаются такие правила, нормы, процедуры, модели отношения и поведения в учреждениях и других общественных структурах, которые сознательно или неосознанно создают препятствия для каких-либо групп или отдельных лиц в плане доступа к тем же правам и возможностям, что и другие граждане, ставя их в менее благоприятное положение по сравнению с большинством населения. Органам по вопросам равенства следует уделять особое внимание борьбе со структурной дискриминацией, поскольку (I) лица, участвующие в структурной дискриминации часто не осознают дискриминационных последствий своих действий, (II) структурная дискриминация постоянно затрагивает большое число людей и (III) отдельные граждане часто не в состоянии противостоять структурной дискриминации, укоренившейся в мощных общественных институтах.
21. Поощрение разнообразия означает осознание ценности многообразия и той пользы, которую оно дает обществу и организациям. Это предусматривает внесение разумных коррективов с учетом практического значения разнообразия. Поощрение добрых отношений между различными группами общества предполагает укрепление взаимного уважения, взаимопонимания и интеграции при одновременном продолжении борьбы с дискриминацией и нетерпимостью.
22. Мандат ЕКРН ограничивается основаниями для дискриминации, конкретно перечисленными в пункте 4b ОПР, а также множественной и межсекторальной дискриминацией по этим и другим основаниям, подпадающим под действие статьи 14 Европейской конвенции о правах человека и статьи 1 протокола № 12 к Конвенции. Мандаты некоторых органов по вопросам равенства охватывают также другие основания, упомянутые в этих положениях, но не охватываемые ЕКРН. Указания данной ОПР могут, с необходимыми изменениями, применяться к органам по вопросам равенства, ответственным за основания дискриминации, не подпадающие под мандат ЕКРН.
23. Гендерная проблематика должна быть неотъемлемой частью работы органов по вопросам равенства. Это предполагает анализ того, учтены ли в планах и деятельности органа по вопросам равенства в равной степени потребности, положение и опыт женщин и мужчин.
24. В то же время следует учитывать положение трансгендерных и интерсексуальных лиц в рамках анализа, отвергающего бинарную гендерную категоризацию (Комиссар Совета Европы по правам человека (2015), Права человека и интерсексуальные лица, стр. 37 и далее).
25. Множественная дискриминация означает дискриминацию по двум признакам или более. Под межсекторальной дискриминацией понимается ситуация, когда несколько признаков дискриминации одновременно взаимодействуют друг с другом таким образом, что они становятся неразрывными, а их сочетание само по себе создает новое основание для дискриминации (п. 1с и Пояснительный меморандум а ОПР ЕКРН № 14 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости). Поскольку множественная и межсекторальная дискриминация часто затрагивают своих жертв особенно сильно, и поскольку идентичность и опыт таких людей весьма и весьма разнообразны, органы по вопросам равенства должны уделять повышенное внимание этим вопросам. Аналогичным образом органы по вопросам равенства должны учитывать потребности детей, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости.
26. Определения различных оснований для дискриминации можно найти в п. 7 Пояснительного меморандума к ОПР ЕКРН № 15 о борьбе с разжиганием ненависти.

27. Органы по вопросам равенства должны охватывать весь частный и государственный сектор включая правоохранительные органы (см. п. 7 ОПР ЕКРН № 7). Однако многие органы по вопросам равенства, в частности, созданные в соответствии с директивами ЕС по вопросам равенства, не полностью охватывают государственный сектор и не уполномочены для работы в сфере охраны общественного порядка (см. ОПР ЕКРН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминации в сфере охраны общественного порядка), исправительных учреждений и армии. Мандат таких органов должен быть расширен или же мандат по обеспечению равенства в этих областях следует поручить другому независимому органу, такому как национальный правозащитный орган или институт омбудсмена.
28. Необходимо обеспечить полный и согласованный охват всех регионов страны-члена, особенно в странах, имеющих федеральную структуру. Не должно существовать ни одной территории, не охваченной каким-либо органом по вопросам равенства. При необходимости мандат органа по вопросам равенства должен также распространяться на некоторых лиц за пределами страны, таких как граждане страны, проживающие за границей или ищущие убежища за пределами страны.

II. Организационная структура

Пункты рекомендации с 5 по 9

29. За последние десятилетия во всех 47 странах-членах сложилась обширная и разнообразная система органов по вопросам равенства. Подробная информация об этом задокументирована в страновых отчетах мониторинга ЕКРН.
30. Некоторые страны-члены создали у себя один орган по вопросам равенства, охватывающий различные виды дискриминации, другие – несколько органов, каждый из которых охватывает один или несколько видов дискриминации. Во всех случаях важно избегать любого предпочтения, отдаваемого тому или иному виду дискриминации, и обеспечивать уделение должного внимания и выделение надлежащих ресурсов борьбе с каждым из видов включая их взаимные пересечения.
31. Органы по вопросам равенства, являющиеся отдельными организациями, имеют преимущество в том, что они могут сосредоточиться на своем мандате в области равенства, имеют целевой бюджет, способны накапливать опыт работы в этой сфере и добиваться наглядности своей деятельности.
32. В некоторых странах-членах мандат по обеспечению равенства возложен на многомандатные институты, которые одновременно осуществляют мандат в области прав человека и/или омбудсмена. В других странах-членах органы по вопросам равенства, отвечающие за какое-либо одно или за несколько оснований дискриминации, были объединены с национальными правозащитными институтами и институтами омбудсмена.
33. Включение мандата по обеспечению равенства в состав многомандатного института может иметь позитивный потенциал в плане более всеобъемлющего и эффективного решения проблем равенства, дискриминации и нетерпимости на основе использования всех мандатов такого института. Однако реализация этого потенциала требует решительного и творческого руководства для достижения эффективной координации и интеграции между различными мандатами.
34. В рамках таких многомандатных институтов может возникать напряженность, особенно непосредственно после слияния. Каждый мандат имеет свои традиции, подходы и цели. Чтобы повысить отдачу от деятельности такого института важно, с одной стороны, уважать и поддерживать это разнообразие, а с другой – добиваться интеграции объединенных мандатов.

35. Пункт 7 ОПР содержит указания по обеспечению надлежащего внимания мандату равенства в таких институтах. Четкая структура руководства в рамках мандата по обеспечению равенства поможет обеспечить ответственность за выполнение этого мандата. Кроме того, должен быть разработан стратегический план осуществления мандата в области обеспечения равенства (см. п. 33 ОПР), а мероприятия по вопросам равенства должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить наглядность осуществления этого мандата. Консультативный комитет (см. п. 114 Пояснительного меморандума) может помочь повысить отдачу в рамках мандата по обеспечению равенства. Хорошо также, если слово «равенство» будет присутствовать в названии такого института.
36. Объединение или включение органов по вопросам равенства в многомандатные институты следует проводить только там, где это не приведет к ослаблению мандата по обеспечению равенства, и при условии, что будет обеспечен надлежащий акцент на этом мандате и выделение соответствующих ресурсов. В противном случае предпочтительно создать или сохранить самостоятельный орган по вопросам равенства.
37. В тех случаях, когда мандат многомандатного института ограничивается только государственным сектором, его мандат по обеспечению равенства должен быть распространен также и на частный сектор (и наоборот – если имеющийся мандат охватывает только частный сектор). Это лучше, чем создавать еще один орган по вопросам равенства с дополнительным мандатом.
38. Если органы по вопросам равенства входят в состав многомандатного института, указания данной ОПР должны, насколько это возможно, применяться ко всему институту в целом. Если некоторые из указаний ОПР будут применяться только к деятельности института в области равенства, то другие, такие как рекомендации в отношении независимости органа по вопросам равенства, должны применяться ко всему институту в целом.
39. В многомандатных институтах страны-члены должны, насколько это возможно, уравнивать компетенции и полномочия всех мандатов. В некоторых случаях многомандатным институтам предоставляются определенные компетенции и полномочия лишь в отношении какого-то одного из мандатов. В других случаях для различных мандатов существуют различные условия осуществления таких компетенций и полномочий. В целях обеспечения реальной защиты и эффективности всех мандатов такие различия должны быть устранены, и уравнивание должно проводиться, насколько это возможно, по нормам того мандата, которому предоставлены наивысшие полномочия («уравнивание по наивысшему показателю»).
40. Органы по вопросам равенства должны координировать свою деятельность и сотрудничать друг с другом в тех случаях, когда таких органов несколько, а также с другими правозащитными институтами включая национальные правозащитные институты и институты омбудсмена. Такая координация и сотрудничество должны быть нацелены на максимальное повышение результативности их общей деятельности по мандату обеспечения равенства. Следует также обеспечить, чтобы вопросы равенства охватывались как можно более широко, чтобы должным образом решались вопросы межсекторального характера, чтобы производился обмен делами и не происходило дублирования усилий. Такая координация и сотрудничество требуют диалога в процессе планирования, совместных инициатив и устойчивой постоянной связи между различными организациями.

III. Функции

Пункты рекомендации с 10 по 12

41. Органы по вопросам равенства выполняют различные функции. Можно выделить три основные функции, для которых в настоящей ОПР используются следующие термины: I) содействие равенству и предупреждение дискриминации (функция содействия и предупреждения), II) поддержка лиц, страдающих от проявлений дискриминации и нетерпимости, и обращение от их имени в суд (функция поддержки и судебного разбирательства) и III) принятие решений по жалобам (функция принятия решений).
42. Как отмечается в отчетах ЕКРН по страновому мониторингу, ситуация в различных странах-членах различна в том числе и в отношении этих функций: в некоторых странах-членах все три функции возложены на органы по вопросам равенства, в других – только одна или две из них. Если некоторые страны-члены возлагают все функции на один и тот же орган, то другие распределяют их между различными органами по вопросам равенства. В нескольких странах-членах функции принятия решений возложены полностью на судебные органы; в других – функция поддержки и судебного разбирательства, а также функция содействия и предупреждения частично или полностью делегированы общественным организациям или другим институтам. Правительство и органы власти также как правило вносят значительный вклад в осуществление функции содействия и предупреждения.
43. ЕКРН считает, как она уже рекомендовала в п. 24 своей ОПР № 7, что все страны-члены должны возложить на органы по вопросам равенства две функции: I) содействие и предотвращение и II) поддержка и судебное разбирательство. Организации гражданского общества, наряду с органом по вопросам равенства, могут и должны играть определенную роль и вносить существенный вклад в осуществление этих двух функций. Люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто сначала обращаются в организации гражданского общества, которые впоследствии помогают им связаться с органом по вопросам равенства. Органы по вопросам равенства и организации гражданского общества должны сотрудничать в этой сфере в целях нахождения наилучшего решения для обеспечения соблюдения прав лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, и для координации своих усилий в этом направлении.
44. Страны-члены также могут поручить органу по вопросам равенства функцию принятия решений, или же полностью возложить эту функцию на судебные органы. Органы по вопросам равенства, наделенные функцией принятия решений, могут обеспечить более доступное, менее состязательное и более специализированное рассмотрение дел о дискриминации, нежели судебные органы. Концентрация дел о дискриминации в одном органе позволяет накапливать опыт и последовательную судебную практику и тем самым способствует осуществлению и соблюдению антидискриминационного законодательства. В рамках судебной системы аналогичная специализация может быть достигнута за счет концентрации дел о дискриминации в небольшом числе судов, судебных палат или отделов, специализирующихся в этой области.
45. Желательно, чтобы функция поддержки и судебного разбирательства и функция принятия решений были возложены на различные органы. При осуществлении функции принятия решений органы по вопросам равенства должны быть беспристрастны, в то время как при осуществлении функции поддержки и судебных разбирательств они выступают на стороне истца в качестве его адвокатов. Возложение обеих функций на один и тот же орган может повредить доверию к его беспристрастности, которая необходима для надежного осуществления функции принятия решений.

46. Если все же обе функции будут возложены на один и тот же орган, каждая из этих функций должна осуществляться разными подразделениями или разными сотрудниками, и это должно быть четко понятно общественности.
47. Органы, на которые возложены как функции принятия решений, так функции содействия и предупреждения и/или поддержки и судебных разбирательств, часто вынуждены направлять большую часть своих ресурсов на деятельность по принятию решений, поскольку им необходимо обеспечить своевременное и качественное принятие решений по большому числу дел. Поскольку существует опасность, что такие органы могут оказаться не в состоянии надлежащим образом осуществлять функции поддержки и судебного разбирательства, а также содействия и предотвращения, важно обеспечить, чтобы они располагали надлежащими ресурсами для выполнения также и этих двух функций.
48. Органы по вопросам равенства должны быть свободны выбирать, в том числе при своем стратегическом планировании (см. п. 33 ОПР), на каких составляющих их мандата, функций и компетенций они сосредоточатся в тот или иной момент. Это позволяет им адаптировать свою стратегию и деятельность к конкретным ситуациям и дает возможность гибко приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям. Такая гибкость также необходима для оптимального использования ограниченных ресурсов.

IV. Компетенции по содействию и предупреждению

Пункт 13 рекомендации

49. Для осуществления функции содействия и предупреждения органы по вопросам равенства нуждаются в целом ряде компетенций. Первая компетенция, описанная в п. 13а ОПР, заключается в проведении ими полного спектра мероприятий по содействию и предупреждению в рамках своего широкого мандата, определенного в п. 4 ОПР. Следующие подпункты пункта 13 ОПР более подробно описывают наиболее важные элементы этих компетенций.
50. Диалог между органами по вопросам равенства и лицами и группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, закладывает основу для планирования и успешного осуществления деятельности по содействию и предупреждению. Проведение регулярного углубленного диалога с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, и их представительными организациями обеспечивает знание всего спектра проявлений дискриминации и нетерпимости, с которыми они сталкиваются, а также первоочередных вопросов, которые необходимо решить для улучшения их положения. Это также позволяет находить успешные пути решения проблем в типичных случаях индивидуальной и структурной дискриминации.
51. Такой диалог должен быть направлен на осмысление ситуации и проблем групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости; вовлечение этих групп и их организаций в деятельность и структуры органов по вопросам равноправия (см. п. 37 ОПР); инициирование процесса взаимного обучения на основе обмена опытом и знаниями; и на обеспечение постоянного присутствия органов по вопросам равенства в этих сообществах в целях создания доверия и для своевременного сообщения о случаях проявления дискриминации и нетерпимости.
52. Такой диалог должен охватывать широкий круг общественных групп с привлечением самых различных организаций включая, например, низовые организации в этих общинах, консультативные органы по вопросам меньшинств, религиозные общины, организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны, работающие с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, такие как профсоюзы и различные профессиональные организации.

53. Органы по вопросам равенства должны быть вправе рассматривать по собственной инициативе все вопросы, подпадающие под их мандат. Поскольку люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто находятся в уязвимом положении и не способны сами противостоять структурной дискриминации, важно, чтобы органы по вопросам равенства могли проводить выяснение фактов (в некоторых странах-членах используется термин «расследования») и по собственной инициативе собирать доказательства с целью выявить, обнажить и устранить те часто невидимые нормы и процессы внутри общественных институтов, которые в конечном итоге приводят к созданию неравноправных условий для тех или иных групп. Такие расследования имеют важное значение для выявления и установления фактов дискриминации или нетерпимости, что в конечном счете способствует их устранению. В делах и расследованиях, касающихся конкретных лиц, орган по вопросам равенства должен действовать только с их согласия.
54. Важным средством получения информации и достижения понимания, необходимого для выявления, анализа и решения проблем, с которыми сталкиваются группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, является проведение исследований. Наличие надежных количественных и качественных данных по проблемам равенства, дискриминации и нетерпимости имеет первостепенное значение для информирования широкой общественности, а также лиц определяющих и осуществляющих политику, о характере и масштабах дискриминации и нетерпимости. Это также помогает в определении средств достижения равенства и стимулирует политиков к принятию мер по исправлению положения. Исследования и данные также помогают органу по вопросам равенства в планировании, осуществлении, мониторинге и оценке своей деятельности.
55. Исследования включают в себя широкий круг мероприятий, таких как осуществление опросов, научных работ и сбора данных самим органом, а также анализ результатов опросов, научных работ и данных по вопросам равенства, получаемых из других источников. Также весьма полезен сбор и систематизация судебной практики по делам, связанным с вопросами равенства, дискриминации и нетерпимости.
56. В рамках своей информационно-просветительской работы органы по вопросам равенства должны формировать понимание того, как действует явная и скрытая дискриминация, а также распространять знания о том, что необходимо для укрепления равенства. Органы по вопросам равенства должны предоставлять информацию о правах, средствах правовой защиты и обязанностях, которые предусматривает законодательство о равном обращении, и способствовать признанию в обществе и его институтах важного значения равенства и разнообразия.
57. Эти мероприятия должны быть ориентированы на самую широкую аудиторию включая общественность, политиков, руководителей и других лиц, принимающих решения, работодателей, профсоюзы, специалистов в области управления людскими ресурсами, поставщиков услуг, работников государственного и частного сектора, педагогов, религиозные общины, организации гражданского общества, работников судебных органов и юриспруденции, сотрудников полиции и средств массовой информации.
58. Органам по вопросам равенства следует разработать конкретные мероприятия по информационно-просветительской работе среди лиц и групп, подвергающихся проявлениям дискриминации или нетерпимости. Расширение возможностей этих людей и групп и оказание им помощи в принятии необходимых мер по борьбе с дискриминацией и нетерпимостью представляет собой важный вклад в улучшение их положения. Первым шагом является распространение информации о законах о равном обращении, о разжигании ненависти и о преступлениях на почве ненависти,

а также опровержение представлений о том, что подвергаться проявлениям дискриминации и нетерпимости – это нормально, и что ничего нельзя сделать, чтобы это изменить. Кроме того, органы по вопросам равенства должны укреплять индивидуальные и коллективные навыки членов групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, путем обучения их имеющимся у них правам, существующим средствам правовой защиты и методам их осуществления и применения. Помимо этого, органы по вопросам равенства должны облегчать доступ таких людей и групп к другим органам, уполномоченным обеспечивать их защиту, таким как полиция, прокуратура, регулирующие органы в области СМИ и инспекторы по вопросам образования и труда. Вместе с этими учреждениями органы по вопросам равенства должны анализировать глубинные причины замалчивания случаев проявления дискриминации и нетерпимости и принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы все такие случаи регулярно доводились до сведения компетентных органов.

59. Органы по вопросам равенства должны содействовать развитию, обмену и применению передовой практики в сфере обеспечения равенства и борьбы с дискриминацией и нетерпимостью. Особое внимание следует уделять политикам, руководителям, другим лицам, принимающим решения, а также учреждениям государственного и частного сектора. Органы по вопросам равенства должны обеспечивать руководство и поддержку для обеспечения учета проблематики равенства при разработке политики и законодательства, а также создавать в стране системы, обеспечивающие гарантии равенства и разнообразия. Надлежащая практика в области обеспечения равенства включает разработку и осуществление политики обеспечения равенства в рамках своей организации и сферы ответственности, учреждение должности ответственного за обеспечение равенства, подготовку персонала, консультации с людьми, страдающими от проявлений неравенства, сбор данных по вопросам равенства и оценку воздействия ключевых решений на обеспечение равенства и предупреждение дискриминации и нетерпимости. Такая практика может также включать использование анонимных процедур при приеме на работу или облегчение доступа к получению удостоверений личности или к школьному образованию для членов групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости.
60. Позитивные действия, предусмотренные в п. 5 ОПР № 7 ЕКРН, включают меры по предотвращению или компенсации неблагоприятного положения групп, подвергающихся дискриминации и нетерпимости, а также меры по содействию их полноценному участию во всех сферах жизни. Органы по вопросам равенства должны поощрять использование позитивных действий, особенно в тех областях, где необходима борьба с давней и укоренившейся структурной дискриминацией. В качестве примеров можно привести оказание специальной поддержки в дошкольном и школьном образовании членам групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, а также целевое трудоустройство членов таких групп в государственном и частном секторе.
61. В соответствии с пп. 2 и 8 ОПР № 7 ЕКРН, национальное антидискриминационное законодательство должно возлагать на государственные органы обязанность поощрять равенство и предотвращать дискриминацию при выполнении ими своих функций. В странах-членах, где такая обязанность еще не определена законодательно, органы по вопросам равенства должны содействовать осуществлению этой рекомендации.
62. Там, где такая обязанность предусмотрена законодательством, органы по вопросам равенства должны повышать осведомленность об этой общей обязанности по учету вопросов равенства во всех видах деятельности государственных органов, а также поддерживать и контролировать ее исполнение. С этой целью органам по вопросам равенства следует разработать соответствующие стандарты, что могло бы, например, включать разработку и осуществление руководящих принципов по оценке положения в сфере равенства, а также программ по обеспечению равенства (см. в

этой связи п. 27 Пояснительного меморандума к ОПР № 7 ЕКРН, а также Пояснительный меморандум к п. 1 ОПР № 14 ЕКРН, а для секторов полиции и образования – указания, содержащиеся в ОПР № 11 ЕКРН и разделе II.1 ОПР № 10 ЕКРН). Кроме того, органам по вопросам равенства следует оказывать содействие органам власти в соблюдении таких стандартов посредством подготовки учебных материалов и руководящих указаний, а также участвовать в регулярной оценке их соблюдения посредством мониторинга и анализа результатов. При необходимости органы по вопросам равенства должны обеспечивать соблюдение таких стандартов или добиваться их соблюдения путем обращения в компетентные органы или суды.

63. Компетенция осуществления мониторинга законодательных и исполнительных актов на федеральном, региональном и местном уровнях должна дополняться компетенцией оспаривания их в судебном порядке, как это предусмотрено в п. 14 ОПР.
64. Органы по вопросам равенства должны стимулировать и оказывать помощь организациям, отвечающим за подготовку кадров, в разработке и проведении начальной и текущей подготовки по вопросам равенства и недискриминации. Ключевые целевые группы должны быть следующими: политики, руководители и другие лица, принимающие решения, работодатели, специалисты в области людских ресурсов, профсоюзы, судебные органы, прочие юристы, полиция, работники средств массовой информации, педагоги, компании и поставщики услуг. Органы по вопросам равенства могут и сами обеспечивать такую подготовку, особенно в случае, если этого не делают другие организации.
65. Для того чтобы приносить реальные результаты, работа органов по вопросам равенства не должна прекращаться после выдачи соответствующих рекомендаций. Необходимо также следить за их выполнением. Часто будет полезно вступить в диалог с теми, кому эти рекомендации адресованы. В рамках такого диалога органы по вопросам равенства могли бы разъяснять свои рекомендации, показывать, как они могут осуществляться, и побуждать ответственных лиц принимать необходимые меры. Органы по вопросам равенства должны следить за ходом осуществления своих рекомендаций и регулярно публиковать обзор процесса их осуществления.
66. Органы по вопросам равенства должны также участвовать в отслеживании и мониторинге выполнения соответствующих рекомендаций, вынесенных другими аналогичными органами (см. пп. 13n и 13o ОПР).
67. Ряд межправительственных организаций, таких как Организация Объединенных Наций, Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также связанные с ними суды, комиссии и комитеты имеют мандат, который включает поощрение равенства, предупреждение дискриминации и нетерпимости и борьбу с ними. Органам по вопросам равенства было бы весьма полезно тесно сотрудничать с такими межправительственными организациями. Органам по вопросам равенства следует содействовать ратификации и осуществлению соответствующих международных договоров и распространять информацию о стандартах, судебной практике, докладах и рекомендациях этих межправительственных организаций. Легитимность и результативность работы органов по вопросам равенства повысится, если они будут увязывать свою деятельность с деятельностью международных структур. При необходимости органы по вопросам равенства должны содействовать переводу документов этих организаций на языки, используемые в их стране.
68. Органы по вопросам равенства должны принимать участие в деятельности межправительственных организаций по мониторингу, консультированию и сотрудничеству. В рамках этой работы они должны предоставлять информацию и предложения по рекомендациям. Это позволит межправительственным организациям учитывать соответствующие проблемы и использовать экспертные знания органов по вопросам равенства, вырабатывать свои рекомендации на

основании существующих проблем и экспертных знаний, придавать дополнительную легитимность позиции органов по вопросам равенства и способствовать поддержанию и укреплению их независимости и эффективности. Органы по вопросам равенства должны, в свою очередь, поощрять и контролировать осуществление рекомендаций межправительственных организаций в своей стране.

69. Работа органов по вопросам равенства вписывается в более широкий контекст деятельности прочих организаций и институтов, занимающихся проблемами равенства, дискриминации и нетерпимости. Построение взаимосвязей между такими организациями, изучение их проблем и содействие координации их деятельности в рамках этих взаимосвязей способствует повышению результативности их работы по достижению общей цели. Таким образом, органы по вопросам равенства могут служить центром, вокруг которого объединяются и обмениваются информацией такие организации. Эти взаимосвязи должны использоваться для формирования общего понимания целей в области равенства и для осуществления совместных мероприятий. Кроме того, сотрудничество с юристами, готовыми работать на общественных началах, может быть особенно полезным для осуществления функции содействия и предупреждения, а также поддержки и судебного разбирательства.
70. Сотрудничество с органами по вопросам равенства из других стран-членов является важным источником взаимного обучения, постоянного совершенствования и укрепления органов по вопросам равенства. В этом отношении важную роль играет, в частности, Европейская сеть органов по вопросам равенства «Эквинет».

V. Компетенции в сфере поддержки и судебного разбирательства

Пункт 14 рекомендации

71. Люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, сталкиваются с многочисленными проблемами и препятствиями в своей борьбе с неравенством. Многие из них не располагают ни возможностями, ни средствами для обеспечения соблюдения своих прав. Органы по вопросам равенства играют важную роль в оказании им помощи в этом деле.
72. Органы по вопросам равенства должны иметь право принимать и реагировать на жалобы на проявления дискриминации и нетерпимости включая высказывания, разжигающие ненависть. Для облегчения подачи таких жалоб они должны обеспечить свою легкодоступность для лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости (см. п. 40 ОПР). В качестве первого шага такие лица часто нуждаются в личной и эмоциональной поддержке в их борьбе с проявлениями дискриминации или нетерпимости. На следующем этапе им необходимы юридические консультации для разъяснения их прав и возможных путей обеспечения этих прав. Затем им нужна правовая помощь при обращении в государственные и частные организации, органы власти и суды с целью реализации своих прав.
73. Термин «организации» в данном контексте обозначает все учреждения частного и государственного сектора, играющие ту или иную роль в рассмотрении или урегулировании жалоб на проявления дискриминации или нетерпимости. Термин «судебные органы» включает в себя любые органы вне рамок судебной системы, которые обладают правом выносить решения, например, органы по вопросам равенства, наделенные функцией принятия решений.
74. Примирение может стать быстрым процессом соглашения, направленного на прекращение дискриминации или нетерпимости. Использование согласительной процедуры может быть особенно выгодным в тех случаях, когда дискриминация или нетерпимость проявляются в текущих отношениях, таких как трудовые или

лизинговые отношения. Согласительная процедура должна быть поручена нейтральному лицу или подразделению в рамках органа по вопросам равенства или вне его.

75. Органы по вопросам равенства должны иметь право представлять интересы лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, используя для этого своих сотрудников или нанимая и оплачивая услуги адвоката для представления интересов соответствующего лица в организациях, судебных органах и судах.
76. В случаях дискриминации существуют многочисленные средства правовой защиты, из которых органы по вопросам равенства должны выбирать наиболее эффективные для обеспечения прав заявителя. Например, в случае проблем зачисления в школы или принудительного выселения цыган орган по вопросам равенства может возбудить административное разбирательство в компетентном органе или в суде по вопросам равенства, или же в суде общей юрисдикции. В других случаях можно прибегнуть к разбирательству в учреждении частного сектора, например, в совете по делам печати. Важно также предоставить органам по вопросам равенства право обращаться в конституционный суд в случаях, когда речь идет о несовместимости законодательных или административных актов с основным правом на равное обращение. На международном уровне органы по вопросам равенства должны иметь право обращаться в международные или региональные суды, а также в комитеты, занимающиеся индивидуальными или коллективными жалобами, такие как Комитет по социальным правам Совета Европы или Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации расовой дискриминации.
77. Органы по вопросам равенства должны обладать компетенцией возбуждать дела от своего имени, когда дискриминации подвергается целая категория лиц и, следовательно, нет конкретных заявителей. Примером может служить разжигание ненависти политиком ко всем лицам нетрадиционной сексуальной ориентации. Такая же компетенция необходима в тех случаях, когда лицо, подвергающееся проявлениям дискриминации и нетерпимости, не может возбудить дело от своего имени, например, в таких регионах, где люди опасаются виктимизации. Странам-членам следует изучить все возможности с тем, чтобы наделить органы по вопросам равенства такой компетенцией.
78. Организации, судебные органы и суды должны использовать опыт органов по вопросам равенства в ходе своих разбирательств. Органы по вопросам равенства, со своей стороны, должны иметь право вмешиваться в такие разбирательства, если они считают, что их опыт может помочь в рассмотрении дела.
79. Процедуры исполнения решений судов, судебных органов и учреждений определяются законодательством. В то же время существуют возможности для проведения органами по вопросам равенства дополнительной деятельности по содействию исполнению таких решений. Она может включать переписку с лицами, органами или учреждениями, которым адресованы решения, консультации с этими лицами, органами и учреждениями, выезды на места и совместные действия по обеспечению исполнения решений с другими соответствующими органами, например, с инспекциями. Последующая деятельность по таким решениям должна осуществляться своевременно и систематически.

Пункт 15 рекомендации

80. Оказывая помощь отдельным заявителям, органы по вопросам равенства должны также разрабатывать и осуществлять стратегию судебных разбирательств по принципиально важным делам. Такая стратегия заключается в выявлении и тщательном отборе дел для судебного разбирательства в целях разъяснения, поощрения и защиты прав целой группы лиц, находящихся в аналогичной ситуации, в обеспечении широкой гласности в таких делах, а также в распространении их результатов, в том числе через средства массовой информации. В сфере

обеспечения равенства целью такой стратегии является: (I) накопление судебной практики, уточняющей толкование законодательства о равном обращении, (II) накопление критической массы судебных дел по различным признакам дискриминации, (III) накопление судебной практики по проблемам структурной дискриминации, (IV) обеспечение широкого освещения таких дел для привлечения внимания лиц и организаций к их обязанностям по законодательству о равных правах и (V) содействие тому, чтобы отдельные лица и учреждения выполняли эти обязанности, что в конечном итоге приведет к позитивным социальным изменениям. Благодаря такой стратегии в сфере судебных разбирательств и ее освещению в средствах массовой информации органы по вопросам равенства могут существенно улучшить положение групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, а также повысить эффективность своей деятельности по их поддержке.

81. Поскольку число жалоб, получаемых органами по вопросам равенства, постоянно растет, эти органы не могут обеспечить представительство всех лиц, обращающихся к ним. И хотя первоначальную поддержку следует оказывать всем заявителям и, в соответствующих случаях, направлять их в другие компетентные учреждения, органы по вопросам равенства должны быть вправе выделять приоритетные дела и обеспечивать представительство по ним. Это позволит им наиболее эффективно использовать свои ресурсы и осуществлять стратегию судебных разбирательств по принципиально важным делам. В целях прозрачности и последовательности своей деятельности органам по вопросам равенства следует сделать достоянием общественности те критерии, на которых они основывают свой выбор.

Пункт 16 рекомендации

82. Люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, зачастую не в состоянии нести расходы и финансовые риски, связанные с возбуждением дел для обеспечения своих прав. Часто требуется рассмотрение дел в нескольких инстанциях, особенно это относится к делам по структурной дискриминации, а также к делам, отобранным в качестве принципиально важных. Расходы и финансовые риски включают: (I) судебные и административные сборы; (II) расходы на юридическое представительство заявителя и (III) риск того, что в случае проигрыша дела заявителю придется оплатить судебные издержки другой стороны.
83. В частности, в делах по структурной дискриминации, а также в делах, отобранных в качестве принципиально важных, должна существовать система, обеспечивающая, чтобы люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, не были вынуждены оплачивать такие сборы или расходы. Страны-члены могли бы использовать существующие примеры надлежащей практики и применить один из следующих подходов к решению данной проблемы: (I) освободить лиц, подвергающихся дискриминации, от уплаты судебных сборов; (II) предоставлять правовую помощь в случаях дискриминации, покрывая 100% сборов и расходов; (III) уполномочить органы по вопросам равенства рекомендовать судам рассмотрение дел «бесплатно», с тем чтобы люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, не были вынуждены оплачивать судебные издержки, и получали бы юридическую защиту своих интересов за счет государства; (IV) обеспечить порядок, когда заявитель, в случае проигрыша дела, не несет ответственности за издержки другой стороны, если в деле были подняты важные вопросы, нуждающиеся в разъяснении, или представляющие общественный интерес; (V) обеспечить возможность коллективных исков, когда некоторое число заявителей может подать совместную жалобу, тем самым уменьшая расходы каждого из них, или (VI) предоставить органам по вопросам равенства достаточное количество ресурсов, с тем чтобы они могли обеспечить представительство лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, своими сотрудниками или оплачивать работу адвоката, представляющего таких лиц, как это

уже указывалось в п. 75 настоящего Пояснительного меморандума.

VI. Компетенции по принятию решений

Пункты 17 и 18 рекомендации

84. Многие из стран-членов наделили свои органы по вопросам равенства компетенцией принимать решения по жалобам на случаи проявления дискриминации и нетерпимости. Среди таких органов по вопросам равенства можно выделить две группы: первая группа органов по вопросам равенства может принимать решения, имеющие обязательную силу, а некоторые из них могут также налагать санкции (п. 17 ОНР). Вторая группа органов по вопросам равенства выносит рекомендации, которые на практике могут иметь значительное воздействие, несмотря на то, что они не носят обязательного характера и не налагают санкций (п. 18 ОНР). К этой второй группе часто относятся институты, сочетающие в себе мандат омбудсмена с мандатом по обеспечению равенства.
85. Органы по вопросам равенства, принимающие решения по жалобам, могут действовать аналогично судам и выносить решения или постановления, или же, как независимые административные органы, издавать административные акты или решения.
86. Такие органы должны быть вправе принимать жалобы на дискриминацию включая высказывания, разжигающие ненависть. В законе должно быть четко указано, что к разбирательствам в этих органах по вопросам равенства применяются правила о совместном бремени доказывания в делах о дискриминации (статья 11 ОНР ЕКРН № 7). Необходимы также дополнительные положения о процедуре в таких органах, в которых должны быть закреплены основные процессуальные гарантии и которые могут быть разработаны на основе существующих гражданских и административных процессуальных кодексов. Подробное изложение таких положений не входит в рамки настоящей ОНР.
87. Если страны-члены учреждают орган по вопросам равенства, наделенный функцией принятия решений, они должны наделить его еще и соответствующими полномочиями в области принятия решений и последующих действий. Желательно, чтобы орган по вопросам равенства обладал полномочиями принятия юридически обязательных решений (первая модель п. 17), нежели рекомендаций, не носящих обязательного характера (вторая модель п. 18). В рамках обеих моделей органы по вопросам равенства, принимающие решения по жалобам, должны предоставлять мотивировку своих решений и публиковать эти решения, а также обладать компетенцией выносить решения, направленные на прекращение дискриминации (например, требование равномерного распределения детей-цыган во всех классах школы), на достижение полного равенства (например, требование выплаты равной заработной платы заявителю) и на предотвращение дискриминации в будущем (например, принятие правила о равномерном распределении учащихся во всех школьных классах). Кроме того, желательно, чтобы они обладали дополнительной компетенцией налагать эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции в случаях дискриминации включая выплату компенсаций как за материальный, так и за моральный ущерб (п. 12 ОНР ЕКРН № 7), а также штрафы и публиковать свои решения с указанием имен нарушителей (первая модель п. 17). Имя заявителя может быть опубликовано только с его согласия.
88. В случае использования первой модели странам-членам следует создать систему исполнения решений органа по вопросам равенства. Она может быть основана на законодательстве об исполнении судебных или административных решений.

Пункты 19 и 20 рекомендации

89. Должна существовать возможность обжалования юридически обязательных решений в суде, однако это должно касаться лишь окончательных решений по существу дела. Рекомендации, не имеющие обязательной силы, обжалованию не подлежат.
90. Если заявитель изначально решил обратиться в суд, он не должен быть вправе возбуждать последующее разбирательство по тому же вопросу в органе по вопросам равенства, принимающем решения.

VII. Полномочия по сбору доказательств и информации

Пункт 21 рекомендации

91. Органам по вопросам равенства необходимы соответствующие полномочия для сбора доказательств и информации в соответствии со всеми тремя функциями, описанными в настоящей ОПР. Полномочия органов по вопросам равенства, принимающих решения, могут быть гораздо шире, чем у органов, наделенных лишь функциями по содействию и предупреждению и по поддержке и судебному разбирательству.

VIII. Независимость и эффективность

Пункт 22 рекомендации

92. Для достижения наилучшего воздействия и результатов в области равенства странам-членам следует принять ряд мер для обеспечения независимости и эффективности органа по вопросам равенства (см. также пп. 2 и 3 ОПР).

Пункты рекомендации с 23 по 26

93. Высокое качество и добросовестность руководства имеют важнейшее значение для независимости и эффективности органов по вопросам равенства. В этой связи в ОПР содержится ряд рекомендаций, касающихся руководства органов по вопросам равенства.
94. Как отмечается в докладах ЕКРН по страновому мониторингу, модели руководства органами по вопросам равенства в различных странах-членах существенно различаются. Орган по вопросам равенства может возглавлять штатный или внештатный исполнительный президент или председатель правления, назначенный руководитель (например, омбудсмен) с заместителями, отвечающими за разные направления работы (например, заместителями омбудсмена), либо менеджер (например, человек, нанятый возглавлять орган по вопросам равенства и, как правило, подотчетный правлению).
95. Основной гарантией обеспечения независимого руководства органами по вопросам равенства является прозрачный и основанный на деловых качествах процесс отбора лиц на руководящие должности с гарантиями недопущения какого-либо решающего влияния со стороны исполнительной власти на любом этапе процесса отбора, особенно на этапе выдвижения или (предварительного) отбора кандидатов, а также на этапе принятия решения. Этот процесс должен быть коллективным, то есть в нем должны участвовать организации, представляющие группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, или работающие с такими группами. Одним из способов удовлетворения этим условиям является избрание руководителя парламентом в рамках открытого и прозрачного процесса.
96. Лица, занимающие руководящие должности, должны пользоваться таким же уровнем защиты от угроз и принуждения, как государственные служащие, занимающие сопоставимые должности. В законодательстве должны содержаться

положения об условиях, при которых лица, занимающие руководящие должности, могут в исключительных обстоятельствах быть уволены или исключены из процесса отбора, который может привести к продлению их мандата. Изменения в мандате или реструктуризация органа не должны вести к увольнению лиц, занимающих руководящие должности. Дополнительной гарантией независимости является предоставление этим лицам соответствующего уровня иммунитета при выполнении ими своих функций. Подробности и стандарты этого можно найти в докладе Венецианской комиссии Совета Европы о сфере охвата и отмене парламентских иммунитетов, CDL-AD(2014)011.

97. Лица, занимающие руководящие должности, не должны участвовать в деятельности или входить в состав других органов или институтов, если это может подорвать независимость органа по вопросам равенства или иным образом поставить под угрозу его роль. Например, они не должны быть министрами правительства, занимать другие высокопоставленные должности или руководить профессиональными организациями.
98. Сильное и стабильное руководство имеет решающее значение для эффективности работы органов по вопросам равенства. Руководители органов по вопросам равенства должны добиваться прогресса и результатов в различных областях, предусмотренных мандатом, ведя переговоры в постоянно меняющемся политическом контексте и отстаивая мандат и независимость этих органов. Им также необходимо сформировать профессиональный и преданный своему делу штат сотрудников, которые будут сосредоточены на стратегических приоритетах организации, а также наладить разнообразные взаимоотношения с самыми разными заинтересованными сторонами.
99. Для обеспечения эффективного руководства необходимо четко определить обязанности лиц, занимающих руководящие должности. Должен иметься как минимум один оплачиваемый руководитель, работающий в штате или по совместительству, непосредственно осуществляющий управление и руководство органом по вопросам равенства и получающий достойную оплату. Продолжительность мандата руководителя должна быть достаточной для того, чтобы позволить ему добиться результата в работе и обеспечить независимость органа. Продолжительность мандата может быть, к примеру, в пределах четырех - пяти лет с возможностью продления или охватывать более длительный срок без возможности продления.

Пункты рекомендации с 27 по 29

100. Другой важной гарантией независимости органов по вопросам равенства является право самостоятельно определять свою внутреннюю структуру, управлять своим бюджетом, финансовыми и людскими ресурсами и нанимать персонал, а также иметь и занимать свое собственное отдельное помещение. Эти помещения должны по своим размерам и назначению соответствовать потребностям органа по вопросам равенства. Прикомандирование для работы сотрудников госучреждений должно быть ограничено, поскольку это может подорвать независимость органа по вопросам равенства и повлиять на доверие общественности к его независимости.
101. Адекватное финансирование и укомплектование штатов органов по вопросам равенства является ключевым фактором их эффективности и должны рассчитываться на основе объективных показателей. Эти показатели могут включать: (I) размер государства и численность его населения, (II) уровень и характер зарегистрированных и незарегистрированных случаев проявления дискриминации и нетерпимости включая разжигание ненависти, (III) количество, потенциал и вклад других органов, занимающихся проблемами равенства, дискриминации и нетерпимости, (IV) расходы органа по вопросам равенства на осуществление своих функций и полномочий в тех масштабах и с таким качеством, которое необходимо для достижения результата, и (V) размер национального

бюджета страны-члена. При определении необходимого уровня ресурсов для органа по вопросам равенства может быть полезным проведение коллегиального анализа с участием других стран-членов.

102. Прозрачность в отношении использования средств должна обеспечиваться на основе ежегодных отчетов органа по вопросам равенства, либо иным надлежащим образом.
103. Право привлекать дополнительные средства из других источников, помимо государства, например, из ЕС, Совета Европы или частных благотворительных организаций может способствовать повышению эффективности деятельности органов по вопросам равенства, если это не ставит под угрозу их независимость.

Пункт 30 рекомендации

104. Важным элементом независимости является право делать публичные заявления, готовить и публиковать документы включая ежегодные отчеты, тематические доклады, специальные доклады и отчеты о расследованиях без предварительного одобрения или уведомления является. Доклады и отчеты не должны подлежать утверждению парламентом или правительством.

Пункт 31 рекомендации

105. В целях укрепления своей независимости и авторитета органы по вопросам равенства должны основывать свою работу на соответствующих международных и национальных правовых нормах, стандартах, рекомендациях и практике. Их работа должна основываться на фактических данных с учетом и изучением точек зрения соответствующих институтов и лиц.

Пункт 32 рекомендации

106. Независимости органов по вопросам равенства не должен мешать тот факт, что они подчиняются законодательству о государственной службе и правилам финансовой отчетности. Это, однако, не должно использоваться для того, чтобы препятствовать деятельности органа по вопросам равенства. Там, где это возможно, нормы, применимые в этом отношении к судебной системе, могут также применяться и к органам по вопросам равенства.

Пункты 33 и 34 рекомендации

107. Стратегическое планирование и работа в рамках регулярных циклов планирования и управления имеют важное значение для приоритизации основных вопросов, максимального повышения отдачи, улучшения качества работы, эффективного использования ресурсов и обеспечения непрерывного обучения и совершенствования персонала органа по вопросам равенства. Такие циклы планирования и управления обычно включают анализ нерешенных проблем, определение целей и задач, планирование и разработку мероприятий, осуществление мероприятий, оценку их воздействия, а также анализ проделанной работы и достигнутого прогресса. Эти циклы должны способствовать обеспечению того, чтобы органы по вопросам равенства осуществляли стратегический комплекс мероприятий в рамках всех своих функций, тем самым помогая достижению их целей и обеспечению максимального результата (см. п. 12 ОПР).
108. Органы по вопросам равенства должны определить показатели, исходные условия и цели по основным задачам и мероприятиям, позволяющие им оценивать вклад ресурсов в мероприятия, результаты этих мероприятий, а также воздействие отдельных мероприятий и общее воздействие органа по вопросам равенства. Они должны регулярно сами оценивать свою работу, время от времени прибегая к внешней оценке, а также организовать внутренние процессы и информационные потоки таким образом, чтобы вовлекать всех сотрудников в коллективное обучение

в целях постоянного совершенствования. Эти процессы планирования и управления должны быть простыми, но эффективными и не требовать чрезмерного отвлечения ресурсов.

109. Учитывая сложность информационных задач, стоящих перед органами по вопросам равенства, им следует разработать собственную информационную стратегию. В этой стратегии должны быть определены цели в области информации, приоритетные целевые аудитории, основные идеи, подлежащие распространению, различные средства коммуникации и эффективное использование имеющихся ресурсов.
110. Основные аудитории и идеи, как правило, включают: (I) широкую общественность, с тем чтобы поддержать высокую оценку и позитивное отношение в обществе к равенству, разнообразию и недискриминации, улучшить понимание этих вопросов и повысить мотивацию для поощрения равенства; (II) весь спектр учреждений в государственном и частном секторе, с тем чтобы обеспечить знание и понимание ими их обязанностей по законодательству о равном обращении, а также поощрять и развивать их желание и способность выполнять и выходить за рамки этих обязанностей путем внедрения эффективных систем по обеспечению равенства и разнообразия; (III) группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, с тем чтобы информировать их об их правах, а также для формирования у них необходимого уровня доверия, уверенности в своих силах и потенциала, позволяющего им осуществлять свои права.

Пункты 35 и 36 рекомендации

111. Органы по вопросам равенства, органы исполнительной и законодательной власти – все они играют важную роль в поощрении и достижении равенства, а также в предупреждении дискриминации и нетерпимости и борьбе с ними. Для максимального прогресса в достижении этих общих целей органам по вопросам равенства следует регулярно обсуждать ключевые вопросы и вопросы осуществления рекомендаций с директивными органами самого высокого уровня в законодательной и исполнительной ветвях власти. Ежегодные, тематические и другие доклады и содержащиеся в них рекомендации служат прекрасной основой для такого регулярного обмена мнениями. Закрепление в законодательстве проведения по крайней мере раз в год такого диалога с законодательной и исполнительной властью на основе ежегодного доклада помогло бы установить необходимые институциональные рамки для такого сотрудничества.
112. В ежегодных докладах следует обозначить основные проблемы в сфере равенства, дискриминации и нетерпимости и дать рекомендации по проблемам достижения равенства. В них также необходимо представить отчет о деятельности органа по вопросам равенства и ее результатах включая детализированную информацию по жалобам на дискриминацию и результатам работы с ними.
113. Органы власти в целом, а не только директивные органы высшего уровня, упомянутые в п. 111 настоящего меморандума, должны вести регулярный диалог с органами по вопросам равенства. С этой целью им следует направлять проекты законов, стратегий и исполнительных актов органам по вопросам равенства для оценки их воздействия на положение в сфере равенства и недискриминации. Органы по вопросам равенства должны, со своей стороны, обращаться к властям с замечаниями и рекомендациями. Все органы власти должны быть открыты для такого диалога.

Пункт 37 рекомендации

114. Органы по вопросам равенства должны не только устанавливать связи и сотрудничать с заинтересованными сторонами (см. п. 12b ОПР), но и вовлекать заинтересованные стороны, в частности, группы, подвергающиеся проявлениям

дискриминации и нетерпимости, и их представительные организации в свои собственные структуры и работу. Полезным инструментом такого участия является создание консультативного комитета, состоящего из представителей таких групп и организаций. Этот комитет может участвовать в стратегическом планировании и контроле за работой органа по вопросам равенства. В состав этого комитета или отдельного комитета можно было бы также включить более широкий круг заинтересованных сторон включая гражданское общество, научные круги, ассоциации работодателей и работников, а также средства массовой информации. Кроме того, органы по вопросам равенства могут создавать временные рабочие и проектные группы с участием заинтересованных сторон для конкретных направлений работы, а также для организации и осуществления совместных мероприятий и проектов.

Пункты 38 и 39 рекомендации

115. Органы по вопросам равенства должны служить образцом многообразия и гендерного баланса во всех сферах своей деятельности. Набор руководителей и сотрудников, имеющих самое различное происхождение и личный опыт, повысит способность органа по вопросам равенства понимать, взаимодействовать и улучшать положение групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости. Многообразие в руководстве органа по вопросам равенства может быть достигнуто путем создания руководящего органа и консультативного комитета в составе групп и организаций, упомянутых в п. 114 Пояснительного меморандума. Многообразие в руководстве и штате сотрудников может быть достигнуто с использованием процесса найма на основе систем равенства и многообразия, включающего позитивные меры по набору сотрудников из недостаточно представленных групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости.
116. Органы по вопросам равенства должны стремиться к достижению гендерного баланса в своих структурах и штате сотрудников и, в соответствующих случаях, принимать позитивные меры для достижения этой цели.
117. Органы по вопросам равенства обладают широким кругом компетенций (см. пп. 13-18 ОПР) и занимаются проблемами равенства, дискриминации и нетерпимости в самых различных областях. Для осуществления всех необходимых мероприятий их сотрудники должны представлять различные профессии (например, педагоги, социологи, юристы) и обладать различными компетенциями (например, в области коммуникации, консультирования, научных исследований, сбора данных, составления проектов, а также юридическими и управленческими навыками).
118. Подготовка персонала в рамках органов по вопросам равенства имеет важное значение для обеспечения того, чтобы сотрудники накапливали и сохраняли весь спектр современных знаний, навыков и понимания, необходимых для выполнения их функций с максимальной эффективностью.

IX. Доступность

Пункт 40 рекомендации

119. Поскольку члены групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто сталкиваются с многочисленными проблемами и препятствиями (см. п. 71 Пояснительного меморандума), органам по вопросам равенства следует уделять особое внимание обеспечению своей легкодоступности для таких лиц.
120. Для облегчения установления первоначального контакта органы по вопросам равенства должны предлагать членам групп, подвергающимся проявлениям дискриминации и нетерпимости, самые разные и простые способы доступа к

информации и к установлению контакта. В этом контексте важнейшими ресурсами являются легкодоступные помещения, интернет, почта и телефон.

121. Не менее важна организация, где это необходимо, местных и/или региональных отделений для постоянного присутствия и/или развития местных и/или региональных инициатив с целью регулярного периодического контакта с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости по всей территории страны. Это особенно важно в тех случаях, когда такие группы проживают в отдаленных районах или в государствах с большой территорией. В рамках таких мероприятий особое внимание следует уделить регионам и муниципалитетам, в которых широко представлены группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, или территориям с высоким уровнем дискриминации и нетерпимости. Для членов таких групп, проживающих вдали от центральных, региональных или местных отделений органа по вопросам равенства, также важно иметь возможность связаться с органом по вопросам равенства в режиме онлайн или с использованием других технологий, таких как видеосвязь.
122. Люди, подвергающиеся проявлениям (множественной) дискриминации и нетерпимости, являются выходцами из различных групп со своими специфическими потребностями и особенностями. Некоторые из них могут не в достаточной степени владеть официальным языком (языками) страны, могут быть неграмотными, опасаться контактов с властями или не иметь возможности связаться с органом по вопросам равенства в обычные рабочие часы. Ключевым элементом учета такого разнообразия потребностей является гибкость процедур и практики органа по вопросам равенства. В этой связи органы по вопросам равенства должны регулярно анализировать разнообразные потребности различных групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, и разрабатывать процедуру разумной адаптации к их потребностям с момента первого контакта. В целях такой адаптации можно, например, предусмотреть возможность взаимодействия с органом по вопросам равенства на различных языках, возможность личных контактов и устного общения, встреч с представителями органа в обстановке, вызывающей доверие, до известной степени обеспечить свою доступность в нерабочее время и присмотр за детьми во время бесед с их родителями. Сотрудники должны быть осведомлены о таких проблемах и особенностях, быть готовыми изучить конкретные потребности каждого лица, подвергающегося проявлениям дискриминации и нетерпимости, а также быть готовыми для необходимой адаптации своей деятельности с момента первого контакта.
123. Другим ключевым элементом обеспечения легкого доступа является установление минимальных требований к людям при их первом контакте с органом по вопросам равенства. Должна быть обеспечена возможность подачи жалоб в устной форме и при минимальных условиях приемлемости.
124. Термин "инвалидность" следует понимать в соответствии со статьей 1.2 Конвенции ООН о правах инвалидов.
125. Члены групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто опасаются, что им может быть нанесен дополнительный ущерб, если они обратятся за помощью в орган по вопросам равенства. В целях сведения к минимуму такого риска должна быть обеспечена возможность конфиденциального контакта с органами по вопросам равенства. В ходе своей работы органы по вопросам равенства должны стремиться предотвращать и принимать меры против любой подобной виктимизации лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, используя правовые положения, запрещающие любые такие репрессивные меры (см. п. 27 ОПР ЕКПН № 7).

