



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 March 2024
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Пятьдесят шестая сессия

18 июня — 12 июля 2024 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара Организации

Объединенных Наций по правам человека и доклады

Управления Верховного комиссара и Генерального секретаря

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских,
политических, экономических, социальных
и культурных прав, включая право на развитие

Резюме совещания экспертов по вопросу об активизации усилий по наращиванию потенциала местных органов власти для включения прав человека во всю их работу

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

В настоящем докладе, подготовленном в соответствии с резолюцией 51/12 Совета по правам человека, отражены обсуждения, состоявшиеся на совещании экспертов по вопросу об активизации усилий по наращиванию потенциала местных органов власти для включения прав человека во всю их работу, которое состоялось 28 августа 2023 года. В докладе также использованы 28 письменных представлений, полученных от государств-членов, местных органов власти, организаций гражданского общества, национальных правозащитных учреждений и других заинтересованных сторон в ответ на призыв о представлении материалов.



I. Введение

1. Совещание экспертов по вопросу об активизации усилий по наращиванию потенциала местных органов власти для включения прав человека во всю их работу состоялось 28 августа 2023 года в Женеве в соответствии с просьбой Совета по правам человека, содержащейся в его резолюции 51/12. Совещание было посвящено обсуждению примеров передовой практики и проблем, связанных с наращиванием потенциала местных органов власти по обеспечению соблюдения прав человека на местном уровне и более эффективному взаимодействию с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций. Совещание состояло из заседания, посвященного его открытию, двух тематических заседаний и краткого заключительного заседания.

II. Резюме хода работы

A. Открытие совещания

1. Модератор заседания, посвященного открытию совещания, глава Секции гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав Отдела по механизмам Совета по правам человека и договоров в области прав человека Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) Ван-Хи Ли открыла обсуждение, обозначив цели совещания экспертов и представив трех докладчиков.

2. Председатель Совета по правам человека Вацлав Балек приветствовал участие местных субъектов, признав первостепенную роль местных органов власти в продвижении прав человека. Он отметил, что во многих случаях проблемы в области прав человека лучше понимаются на местном уровне, где власти могут оказывать более непосредственное позитивное влияние на жизнь людей, и признал роль местных органов власти в локализации целей в области устойчивого развития. Он также признал, что местные органы власти могут сталкиваться с такими препятствиями, как недостаточная информированность и отсутствие надлежащих институциональных структур, и призвал активизировать усилия по наращиванию их потенциала в области поощрения прав человека. Он высоко оценил активное участие местных органов власти в процессе универсального периодического обзора и их сотрудничество со специальными процедурами Совета по правам человека. В заключение он выразил надежду, что усилия по наращиванию потенциала будут способствовать укреплению культуры прав человека, и призвал осуществлять обмен информацией о подходах и практике, опробованных местными органами власти по всему миру.

3. Постоянный представитель Республики Корея при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве Юн Сон Док подчеркнул важность включения прав человека во все аспекты работы местных органов власти и применения единого для всех государственных учреждений подхода для обеспечения политической согласованности на всех уровнях управления. Он также отметил необходимость взаимодействия местных органов власти с международными правозащитными механизмами. Г-н Юн признал проблемы, с которыми сталкиваются местные органы власти как в плане наращивания потенциала, так и в плане устранения структурных барьеров, и подчеркнул важность сотрудничества между различными субъектами на региональном, национальном и международном уровнях для укрепления потенциала местных органов власти. Он выразил надежду на то, что проведенные в ходе совещания экспертов обсуждения позволят найти конкретные решения для расширения возможностей местных органов власти по выполнению своих правозащитных обязанностей и занятию более активной позиции в применении международных норм в области прав человека.

4. Заместитель Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Нада ан-Нашиф подчеркнула растущую роль городов и местных органов власти в усилении защиты прав человека. Учитывая тот факт, что, согласно

прогнозам, к 2050 году 70 процентов населения планеты будут проживать в городских районах, она подчеркнула особую ответственность городов и местных органов власти. Г-жа ан-Нашиф подчеркнула, что сложные глобальные проблемы требуют комплексных решений на местном уровне и инклюзивного многостороннего подхода, включающего не только государства, но и города, а также местные и региональные органы власти, и особо отметила важность обмена идеями и опытом между местными и глобальными субъектами для более глубокого понимания местных потребностей и реалий, выявления примеров передовой практики и улучшения диалога и координации между различными уровнями власти.

В. Тематические заседания

5. На первом заседании, посвященном теме «Правозащитные города — активизация усилий по наращиванию потенциала местных и региональных органов власти», выступили пятеро докладчиков, а модератором была г-жа Ли. Докладчики поделились опытом Ганы, Колумбии, Республики Корея и Уругвая. Кроме того, директор Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга Мортен Кьерум рассказал о работе Института по поощрению инициатив в области прав человека и наращивания потенциала на местном уровне. Выступающие рассказали о различных подходах, проблемах и результатах, достигнутых в конкретных обстоятельствах.

6. Глава администрации (мэр) округа Южный Афаджато (Гана) Эторнам Джеймс Флолу подчеркнул важность уделения приоритетного внимания правам человека при проведении политики, направленной на улучшение жизни людей. В его округе была разработана среднесрочная политика, согласованная с международными обязательствами в области прав человека, включая цели в области устойчивого развития и Повестку дня Африканского союза на период до 2063 года. К числу перспективных видов практики относятся принятые по инициативе общин подзаконные акты, касающиеся прав жителей, в частности женщин, детей и людей с инвалидностью, а также создание специального «информационного центра» для рассмотрения жалоб жителей. Г-н Флолу признал наличие ряда проблем, связанных с обеспечением того, чтобы традиционные ценности и культура не использовались для подрыва универсальности прав человека, а также отметил, что трудно уделять приоритетное внимание образованию в области прав человека, а не развитию видимой инфраструктуры. Для преодоления этих проблем г-н Флолу предложил несколько инициатив по укреплению потенциала местных отделений и административного персонала, включая регулярную подготовку, программы обмена и сотрудничество с организациями гражданского общества. Он также подчеркнул необходимость последовательного мониторинга и обзора деятельности для оценки прогресса, а также выделения центральным правительством бюджетных ассигнований для поддержки процессов децентрализации.

7. Высокий советник по вопросам мира, прав жертв и примирения мэрии Боготы (Колумбия) Ивонна Гонсалес Родригес рассказала об усилиях, предпринимаемых в Боготе для содействия наращиванию потенциала государственных служащих и должностных лиц в области прав человека. Эти усилия были систематизированы в мирном соглашении, подписанном в 2016 году и содержащем «дорожную карту» для территориальных административных органов по реализации отдельных аспектов мирного соглашения с акцентом на права жертв. Серьезные трудности вызывает объединение различных государственных стратегий, в том числе касающихся торговли людьми, миграции и гуманитарной безопасности, в единую систему, соответствующую правозащитным принципам. Г-жа Гонсалес Родригес подчеркнула важность межсекторальной и взаимосвязанной политики для осуществления комплексного подхода. Она подчеркнула также приверженность городской администрации продвижению гендерного подхода и осуществлению ею политики в области безопасности с учетом гендерных аспектов, первой в своем роде в Колумбии. Кроме того, она отметила важность подготовки государственных служащих для укрепления институционального потенциала, а также их способности составлять

«дорожные карты» по обеспечению соблюдения прав человека. Она рассказала о некоторых особенностях правозащитной системы в Боготе, в том числе о Комиссии по правам человека при Совете Боготы, в состав которой входят представители оппозиционных политических партий. Такая инклюзивность способствовала укреплению процесса принятия решений, связанных с повесткой дня в области прав человека.

8. Директор департамента по правам человека администрации Канелонеса (Уругвай) Карлос Гаролла подчеркнул важность применения основанного на правах человека подхода к развитию. Учитывая близость к местным общинам, местные органы власти играют важную роль в реализации целей в области устойчивого развития и обеспечении того, чтобы никто не был забыт при осуществлении усилий по обеспечению такого развития. Г-н Гаролла рассказал о сотрудничестве между его департаментом и УВКПЧ в рамках проекта «Наведение мостов II», направленного на содействие выполнению международных рекомендаций в области прав человека и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года на уровне департаментов. Одним из достижений в рамках этого проекта стала публикация руководства под названием «Планирование, основанное на правах человека», направленного на подготовку государственных служащих и должностных лиц по вопросам национальных обязательств в области прав человека и предоставляющего концептуальные инструменты и методики для интеграции прав человека в политическое планирование, бюджеты и деятельность на местном уровне.

9. Директор Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга г-н Кьерум отметил глобальную тенденцию к активному продвижению прав человека в городах и подчеркнул важность концентрации усилий на местных общинах, где живут люди. Признавая сложность реализации прав человека на местном уровне, он подчеркнул необходимость поддержки усилий городов по продвижению прав человека во всех аспектах своей деятельности. Г-н Кьерум рассказал о работе, проделанной Институтом за последние пять лет, уделив особое внимание производству знаний, подготовке и установлению связей. Он подчеркнул важность понимания местных проблем в области прав человека, которого можно достичь с помощью анализа данных и таких инструментов, как опросы. Кроме того, г-н Кьерум отметил ключевую роль научных и национальных правозащитных учреждений в налаживании связей между местными органами власти и различными субъектами правозащитной деятельности, подчеркнув необходимость укрепления глобальных и местных сетей для продвижения прав человека и устойчивого развития в местных общинах.

10. Исполнительный директор Международного образовательного центра по правам человека города Кванджу, Республика Корея, Гёнгу Шин рассказал о шагах, предпринятых городом Кванджу для постепенной институционализации прав человека. В 2007 году было принято Постановление о правах человека и мире, которое затем было пересмотрено, а в 2012 году была принята Хартия прав человека. Среди других важных событий он отметил принятие основанного на правах человека плана, пересматриваемого каждые пять лет, создание Совета граждан по вопросам прав человека и Управления по правам человека. Важно отметить, что Хартия прав человека Кванджу требует от всех сотрудников местных органов власти проходить подготовку по правам человека. Ее предоставляют активисты гражданского общества, что способствует укреплению связей между представителями местных органов власти и гражданским обществом. Г-н Шин подчеркнул важность гражданского общества и глобальных сетей для сохранения динамики предпринимаемых инициатив. С этой целью в Кванджу было начато проведение ежегодного Всемирного форума правозащитных городов, который предоставляет местным органам власти по всему миру платформу для обмена опытом и расширения своих сетей.

11. В своих выступлениях докладчики вновь подчеркнули важную роль местных властей в обеспечении осуществления и защиты прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. Они обсудили некоторые проблемы, с которыми сталкиваются местные власти при выполнении этой роли, особо отметив отсутствие технических знаний, нехватку ресурсов и ограниченную осведомленность

о правозащитных обязательствах. Эти проблемы не позволяют местным органам власти интегрировать права человека в свою работу и взаимодействовать с правозащитной системой Организации Объединенных Наций.

12. Для решения этих проблем государствам рекомендуется инвестировать в наращивание потенциала местных органов власти, уделяя внимание не только физической инфраструктуре, но и человеческому потенциалу. Представитель Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) подчеркнул необходимость сбалансированного распределения обязанностей и ресурсов, признав, что более малочисленным или менее обеспеченным ресурсами правительствам может потребоваться более серьезная и адресная поддержка. Он также поинтересовался мнением участников обсуждения относительно того, как расширить непосредственное участие местных и региональных органов власти в процессе универсального периодического обзора.

13. Ряд докладчиков подчеркнули важность сбора и дезагрегирования данных на местном и региональном уровнях для более глубокого понимания проблем, особенно для их отражения в добровольных местных обзорах. Была также подчеркнута роль национальных правозащитных учреждений как важнейших субъектов в установлении отношений и укреплении партнерских связей для поощрения прав человека на местном уровне. Кроме того, представитель Глобального центра городов призвал к введению нового статуса для местных и региональных органов власти, с тем чтобы они могли участвовать в деятельности системы Организации Объединенных Наций.

14. Несколько докладчиков поделились примерами перспективной практики по укреплению потенциала властей в области осуществления прав человека на местном уровне. В Южной Африке была разработана комплексная стратегия по наращиванию потенциала местных органов власти, которая направлена на решение проблем в этой области и в которой особое внимание уделяется необходимости стратегических рамок для интеграции, согласования и координации действий заинтересованных сторон. Представители Чили рассказали о двух недавних событиях, включая инициативу по созданию муниципальных правозащитных подразделений, отвечающих за повышение осведомленности, подготовку и поощрение прав человека на местном уровне. Такие подразделения уже созданы в семи муниципалитетах Чили. Кроме того, Национальный институт прав человека Чили разработал программу подготовки для государственных служащих, которая направлена на содействие включению прав человека в повседневную работу муниципалитетов. Помимо этого, осуществляется сбор и распространение практической информации от местных органов власти по всему миру о защите и продвижении прав человека на местном уровне в рамках международной онлайн-академии и серии конференций «Правозащитная деятельность на местах — то, что работает». Следующая серия конференций будет посвящена планам действий в области прав человека как инструментам повышения подотчетности местных органов власти.

15. Модератором второго заседания, посвященного теме «Укрепление потенциала местных и региональных органов власти», выступила исполнительный директор неправительственной организации «Универсальный периодический обзор Инфо» («УПО Инфо») Мона М'Бикэй. Пятеро докладчиков поделились практическим опытом и примерами перспективной практики, а также определили возможности по расширению взаимодействия местных и региональных органов власти с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций.

16. Эксперт по правовым вопросам из Межведомственного комитета по правам человека Министерства иностранных дел и международного сотрудничества Италии Майя Бова поделилась перспективными примерами взаимодействия Комитета с местными и региональными властями. Г-жа Бова рассказала о недавней страновой миссии Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания Совета Европы и о том, как Межведомственный комитет взаимодействовал с региональными и местными властями при подготовке своего доклада о последующих действиях. Кроме того, Межведомственный комитет сотрудничал с местными властями при составлении среднесрочного доклада для третьего универсального периодического обзора по

Италии, в котором была подчеркнута связь между рекомендациями универсального периодического обзора и целями в области устойчивого развития, а приложение к докладу было конкретно посвящено передовой практике на местном и региональном уровнях. Г-жа Бова подчеркнула важность поощрения прав человека на всех уровнях управления и рассказала об усилиях Межведомственного комитета в сотрудничестве с Национальной ассоциацией итальянских муниципалитетов по подготовке кадров. Эти усилия направлены на повышение уровня знаний в области международного права прав человека и рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций.

17. Заместитель уполномоченного по политике и внешним связям Нью-Йоркской городской комиссии по правам человека Джоанн Камуф Уорд подчеркнула важность выделения надлежащих ресурсов местным органам власти, с тем чтобы обеспечить наличие у них необходимого потенциала для поощрения и защиты прав человека. Она отметила также необходимость наличия в УВКПЧ специальных сотрудников для налаживания контактов с субнациональными субъектами и их сетями. Ее рекомендации по расширению взаимодействия местных органов власти с правозащитными органами Организации Объединенных Наций касались трех ключевых областей. Во-первых, она предложила включить правительства штатов и местные органы власти в процессы обзора в рамках договорных органов, универсального периодического обзора и специальных процедур. Это может означать, что им будет предложено представлять свои письменные комментарии, или же мнения местных органов власти будут включены в национальные доклады. Распространение «перечня вопросов» в рамках договорных органов дает возможность субнациональным органам власти внести свой вклад. Кроме того, г-жа Уорд рекомендовала внедрить систему электронных опросов или платформу для сбора информации от вышеупомянутых органов. Она также выступила за проведение специальных консультаций с субнациональными субъектами перед проведением обзоров по аналогии с предварительными консультациями для организаций гражданского общества. Во-вторых, г-жа Уорд рекомендовала правительствам штатов и местным органам власти принимать непосредственное участие в страновых обзорах, работая вместе с национальными правительствами и национальными правозащитными учреждениями. Третье предложение г-жи Уорд заключалось в том, чтобы требовать от национальных правительств передавать рекомендации правозащитных органов Организации Объединенных Наций правительствам штатов и органам местного самоуправления в доступном формате. В заключение г-жа Камуф Уорд подчеркнула важную роль научных учреждений и представителей гражданского общества в информировании местных органов власти о событиях на международном уровне.

18. Милун Котари, бывший Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище, подчеркнул важность включения конкретных стратегий сбора данных в программы подготовки по правам человека, ориентированные на местные органы власти. Он отметил необходимость расширения взаимодействия и сотрудничества между городскими комиссиями по правам человека, омбудсменами, национальными правозащитными учреждениями и местными органами власти. Г-н Котари рассмотрел различные уровни участия местных и региональных органов власти в процессе универсального периодического обзора, предложив им вносить свой вклад в доклады заинтересованных сторон и национальные доклады и представлять доклады о добровольных местных обзорах в рамках универсального периодического обзора. Кроме того, он подчеркнул важнейшую роль местных органов власти на этапе практического осуществления по итогам универсального периодического обзора, особенно в отслеживании и выполнении рекомендаций, касающихся, например, основных услуг, включая водоснабжение, санитарную, жилье и образование. Г-н Котари также рассказал о важности предоставления местными органами власти информации специальным докладчикам для их тематических докладов и во время посещения стран. Наконец, г-н Котари подчеркнул необходимость использования международных стандартов в качестве ориентира для местных властей. Оперативные стандарты, такие как руководящие принципы по выселению и перемещению, а также принципы, касающиеся права собственности, служат прямым руководством для

местных властей по обеспечению соблюдения прав человека. В заключение г-н Котари добавил, что местные органы власти не должны рассматриваться лишь как получатели рекомендаций и стандартов в рамках правозащитной системы, подчеркнув, что их вклад имеет ключевое значение для разработки стандартов в области прав человека, а также стратегий по их реализации.

19. Заместитель председателя Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин Эстер Эгобамьен-Мшелия подчеркнула, что местные органы власти играют важнейшую роль в выполнении обязательств государств по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, особенно в областях, связанных с насилием в отношении женщин и девочек, торговлей людьми, дискриминацией, социальными возможностями и расширением прав и возможностей женщин в сельских районах. Г-жа Эгобамьен-Мшелия рассказала о проблемах, связанных с привлечением местных органов власти к участию в инициативах в области прав человека, включая ограниченные знания о глобальных политических рамках, обязательствах по представлению докладов и практике учета гендерных аспектов. Она также отметила отсутствие механизмов возмещения ущерба, причиненного в результате осуществления вредных видов практики, а также надлежащих институциональных ресурсов и возможностей у местных органов власти. Она привела некоторые примеры передовой практики, зафиксированные Комитетом, включая взаимодействие с Самоа по вопросам борьбы с гендерным насилием и поощрения включения женщин в состав сельских советов. Также было упомянуто взаимодействие Комитета с Мавританией и Испанией, в ходе которого рассматривались вопросы, связанные с землевладением, деятельностью по борьбе с изменением климата и дискриминационными видами практики. Она подчеркнула важность проекта общей рекомендации № 40 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по равному и инклюзивному представительству женщин в системах принятия решений и в этой связи призвала к участию местных субъектов в процессах консультаций. Г-жа Эгобамьен-Мшелия предложила ряд мер по расширению участия местных субъектов в правозащитной деятельности, включая: взаимодействие с местными органами власти с учетом гендерных аспектов и на основе существующих механизмов и партнерств; продвижение инициативы Комитета «Города в поддержку КЛДЖ» для принятия мер и повышения подотчетности на местном уровне; а также обеспечение инклюзивности и использование инноваций и технологий для более эффективного взаимодействия с местными субъектами. Она призвала к более тесному сотрудничеству с УВКПЧ и заинтересованными сторонами по гендерным вопросам, а также к уделению большего внимания неиспользованному человеческому потенциалу и ресурсам в сельских общинах для продвижения гендерного равенства и прав человека.

20. Член Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек Мелисса Упрети отметила наличие серьезных препятствий для полноценного участия женщин и девочек в работе местных органов власти, таких как укоренившиеся патриархальные взгляды, стереотипы и ограниченный доступ к ресурсам и сетям. Она подчеркнула необходимость сбалансированного сочетания специальных мер, включающих как временные, так и постоянные стратегии, для устранения пробелов в этом участии, выступив за переход от квот к комплексному, общесистемному подходу. Г-жа Упрети особо отметила важность изменения представлений и создания структур подотчетности для борьбы с менее заметными барьерами, такими как домогательства и насилие. Она привела некоторые примеры передовой практики местных органов власти, о которых узнала Рабочая группа, включая проведение инклюзивных консультаций с традиционно недопредставленными группами; увеличение финансирования, в особенности женских организаций, в таких областях, как сексуальное просвещение и репродуктивное здоровье женщин; и принятие постановлений, включающих стандарты в области прав человека в системы местного самоуправления, как это было сделано в рамках Сети городов-правозащитников и инициативы «Города в поддержку КЛДЖ» по всему миру. Г-жа Упрети подчеркнула важнейшую роль местных органов власти как защитников прав человека перед лицом глобальных проблем, включая ослабление прав женщин, авторитаризм и кампании по дезинформации.

С. Интерактивный диалог

21. В ходе интерактивного диалога представитель администрации Канелонеса, Уругвай, поделился примерами взаимодействия с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций. С 2022 года Канелонес участвует в работе национального механизма осуществления, представления докладов и последующей деятельности, отвечающего за координацию и подготовку докладов для международных и региональных правозащитных механизмов и взаимодействие с ними. Администрация Канелонеса также предоставила информацию для обзора Комитета по ликвидации расовой дискриминации по Уругваю и участвовала в составлении доклада для четвертого универсального периодического обзора страны.

22. Представитель организации «Паблик сервисес интернэшнл» подчеркнул важность участия государства в диалоге и сотрудничестве с местными органами власти для расширения представительства субнациональных органов власти в национальных делегациях, участвующих в деятельности различных правозащитных механизмов.

23. Докладчик из Шведского института по правам человека отметил, что группа специалистов-практиков в Швеции, работающих на местном уровне, использует рекомендации правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций в качестве инструмента для определения приоритетных направлений правозащитной деятельности. Местные субъекты проявляют большой интерес к обзорам положения в области прав человека в стране, желая понять, какие последствия имеет их работа, и повлиять на следующий набор рекомендаций. Эти специалисты признают, что правозащитные механизмы могут рассматривать проблемы в рамках своих мандатов, и отмечают, что в вопросах выполнения своих рекомендаций эти механизмы прибегают к помощи местных органов власти. Местные субъекты просили дать им рекомендации по участию в таких процессах начиная с предсессионного и заканчивая послесессионным периодом и выражали потребность в помощи для понимания и толкования рекомендаций.

24. Докладчик от ООН-Хабитат подчеркнул необходимость четких рекомендаций и стандартов в области прав человека на местном уровне и поинтересовался мнением участников дискуссии о возможности активизации усилий как государств-членов, так и Организации Объединенных Наций по конкретизации стандартов в области прав человека для местных органов власти. Кроме того, он задал вопрос о том, можно ли более полно отражать роль местных и региональных органов власти в процессах универсального периодического обзора, мониторинга рекомендаций и представления докладов.

25. Еще одной проблемой, на которую обратил внимание докладчик от правительства Каталонии, является невозможность представителей местных органов власти присутствовать на сессиях Совета по правам человека, что препятствует их правозащитной деятельности и ограничивает их доступ к важной информации. Представитель каталонского правительства призвал к инклюзивному участию региональных и местных органов власти в деятельности системы Организации Объединенных Наций.

26. Представитель организации «Глобал хьюман райтс груп» подчеркнула взаимосвязь между целями в области устойчивого развития и правами человека, отметив, что многие местные органы власти подтвердили свою приверженность реализации целей в области устойчивого развития, создав условия для уделения приоритетного внимания правам человека на местном уровне. В качестве примера этой взаимосвязи она рассказала о влиянии программы «Устойчивые города», призванной объединить усилия «Глобального договора» Организации Объединенных Наций и сети подписавших его городов. Она рассказала о том, как «Глобальный договор» повлиял на власти ее родного города в Новой Зеландии, которые благодаря ему приняли стратегию устойчивого образа жизни, в которой вопросы прав человека, такие как жилье, водоснабжение, санитария и образование, рассматриваются через призму целей в области устойчивого развития. Она подчеркнула, что включение

четкого правозащитного подхода в международные рамки и устранение пробелов в вопросах прав человека в рамочных документах на международном уровне имеют решающее значение.

27. Докладчик из Комиссии по гражданским правам Миннеаполиса рассказала о проблемах, с которыми сталкиваются местные правозащитные учреждения, включая ее Комиссию, члены которой работают на добровольной основе, не имея специальной подготовки по правам человека и не располагая информацией о правозащитных механизмах. Она предложила УВКПЧ осуществлять сбор информации для местных правозащитных учреждений и заблаговременно информировать их об обзорах, проводимых договорными органами, и посещениях стран, отдавая приоритет государствам, не имеющим национальных правозащитных учреждений, как Соединенные Штаты Америки. По мнению докладчика, местным правозащитным учреждениям очень пригодились бы учебные видеоматериалы, разработанные с учетом конкретных условий. Такие материалы позволили бы получить информацию о международных стандартах в области прав человека, их актуальности на местах, а также рекомендации по интеграции этих стандартов в их основную работу.

D. Заключительное заседание

28. С заключительными замечаниями на заседании выступила генеральный секретарь Ассоциации породненных городов и местных органов управления Эмилия Саис, которая подчеркнула настоятельную необходимость уделения приоритетного внимания правам человека в политике и процессах принятия решений во всех учреждениях, особенно на местном и региональном уровнях. Г-жа Саис отметила ту возможность, которую предоставляет совещание экспертов для укрепления потенциала местных учреждений за счет их вовлечения не только в образовательную деятельность, но и в предоставление услуг на основе правозащитного подхода. Она выделила конкретные проблемы, с которыми сталкиваются женщины, представители сообщества ЛГБТИ и люди с инвалидностью. Г-жа Саис подчеркнула также важнейшую связь между климатической повесткой дня и правами человека и призвала к принятию конкретных решений, в которых приоритет отдавался бы равенству. В заключение г-жа Саис отметила необходимость учета правозащитной повестки дня при предоставлении услуг на местном уровне в будущем, чтобы не допустить сокращения доступа к государственным услугам и снижения их качества.

29. Директор Отдела тематических видов деятельности, специальных процедур и по вопросам права на развитие УВКПЧ Пегги Хикс в своих заключительных замечаниях подчеркнула важнейшую роль местных организаций, научного сообщества и гражданского общества в развитии правозащитных городов. Она отметила их значение для обеспечения подотчетности и устойчивой отдачи от таких инициатив. Г-жа Хикс подчеркнула, что, активно взаимодействуя с международными правозащитными механизмами, местные органы власти могут получить ценные рекомендации, советы и информацию о передовой практике для приведения своего законодательства в соответствие с международными стандартами в области прав человека. Она также подчеркнула важность того, чтобы города и местные органы власти привносили свои знания и опыт на местном уровне в работу международных форумов по правам человека. Признавая трудности, связанные с укреплением потенциала местных органов власти, г-жа Хикс подтвердила приверженность УВКПЧ оказанию им поддержки путем распространения передового опыта и содействия обмену знаниями между местными органами власти во всем мире.

III. Материалы, полученные от государств и других заинтересованных сторон

30. Для подготовки настоящего доклада УВКПЧ обратилось к государствам и местным органам власти, межправительственным организациям, учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций, национальным

правозащитным учреждениям, сетям местных органов власти, неправительственным организациям и другим соответствующим заинтересованным сторонам с просьбой о представлении материалов. УВКПЧ получило 28 материалов.

31. В полученных материалах были отмечены проблемы, с которыми сталкиваются местные органы власти в деле поощрения и защиты прав человека, и приведены рекомендации по укреплению их потенциала и расширению их взаимодействия с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций.

Проблемы

32. В представленных материалах были описаны многочисленные проблемы в области поощрения и защиты прав человека на местном уровне, включая недостаточную осведомленность сотрудников местных органов власти о правозащитных нормах, стандартах и механизмах. Даже если должностные лица знают о таких нормах, они часто не обладают необходимыми навыками и знаниями для эффективного применения стандартов на практике в силу недостаточной подготовки, опыта и/или ресурсов.

33. Ограниченность ресурсов, в том числе финансовых, людских и технических, часто отмечалась в качестве основной проблемы, препятствующей эффективной защите прав человека. Например, полномочия могут передаваться с более высоких уровней власти местным органам, не имеющим достаточных финансовых ресурсов. Кроме того, может отсутствовать политическая воля к тому, чтобы уделять приоритетное внимание правам человека на местном уровне, на что часто влияют такие проблемы, как коррупция и авторитаризм. Присутствие популистских и нелиберальных политических сил дополнительно усугубляет проблему.

34. В одном из представленных материалов было отмечено отсутствие институциональных механизмов для учета прав человека при разработке политики на местном уровне. Кроме того, сотрудники местных органов власти часто не имеют обязанностей межсекторального характера и сосредотачиваются исключительно на конкретных областях, таких как права детей или права людей с инвалидностью.

35. Отсутствие ратификации основных международных договоров и конвенций по правам человека, а также учета прав человека и соответствующего бюджета на национальном и муниципальном уровнях создают дополнительные проблемы для внедрения правозащитных подходов. Более того, эти проблемы усугубляются отсутствием координации между различными департаментами местных органов власти, а также между центральными и местными властями.

Наращивание потенциала

36. На местном уровне реализуется целый ряд инициатив, направленных на укрепление потенциала местных органов власти в области поощрения и защиты прав человека. В этих усилиях активно участвуют многочисленные заинтересованные стороны, такие как государственные министерства, ассоциации местных органов власти и научные учреждения.

37. В Индии министерство центрального правительства, отвечающее за вопросы местного самоуправления, осуществляет программы и инициативы по наращиванию потенциала, направленные на расширение возможностей местных органов власти в области поощрения и защиты прав человека.

38. В Швеции Шведская ассоциация местных органов власти и регионов в сотрудничестве с Институтом прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга создала платформу для разработки политики в области прав человека и оперативной деятельности. Эта платформа призвана служить отправной точкой и инструментом развития в тех случаях, когда муниципалитеты и регионы хотят активизировать свою правозащитную деятельность и интегрировать подход, основанный на правах человека, во все части своей организационной структуры и деятельности.

39. Омбудсмен по делам детей в Швеции разработал онлайн-инструменты для поддержки осуществления Конвенции о правах ребенка, включая онлайн-обучение по Конвенции, инструменты для оценки ее осуществления, руководство по проведению «оценки воздействия согласно принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка» и юридическое руководство по толкованию и применению Конвенции. С 2016 года Омбудсмен курирует правительственный проект, направленный на внедрение методов и материалов, связанных с Конвенцией, в деятельность отдельных органов власти. Особое внимание в рамках проекта уделяется обмену передовым опытом между органами власти с целью повышения осведомленности о правах детей. Омбудсмен проводит регулярные сетевые совещания для содействия обсуждению актуальных вопросов и обмену опытом и знаниями между представителями различных органов власти, а также региональных и местных органов управления.

40. В Чили Управление по вопросам регионального и административного развития приняло ряд мер по укреплению потенциала местных органов власти по включению прав человека в свою деятельность. В рамках Академии профессиональной подготовки для сотрудников муниципальных и региональных учреждений Управление организовало целенаправленное обучение, включая дипломную программу по вопросам применения правозащитного подхода на уровне местных и региональных органов власти, которое призвано улучшить понимание и навыки должностных лиц на субнациональном уровне, работающих с уязвимыми группами населения, с упором на правозащитный подход.

41. Институт прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга, действующий через свое представительство в Азиатско-Тихоокеанском регионе, совместно с городом Кванджу, Республика Корея, организацией «Объединенные города и местные власти» в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Азиатской демократической сетью осуществил ряд инициатив по наращиванию потенциала в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти инициативы направлены на расширение возможностей местных органов власти и организаций по эффективному внедрению и локализации как прав человека, так и целей в области устойчивого развития в их соответствующих областях. Этот подход опирается на знания и восприимчивость местных органов власти к целям в области устойчивого развития, позволяя использовать их в качестве эффективной отправной точки для реализации прав человека.

42. В ряде представленных материалов подчеркивалась важность городских сетей, таких как Ассоциация породненных городов и местных органов управления, Инициативная группа городов по климатическим вопросам (С40) и Центр и сеть городов за гендерное равенство. Такие сети способствуют обмену мнениями по вопросам политики, укреплению долгосрочных партнерских отношений и взаимному обучению. Однако в одном из материалов была выражена обеспокоенность по поводу того, что обмен информацией о принимаемых на уровне городов правозащитных усилиях в рамках отдельных сетей может быть ограничен, что препятствует совместным действиям на местном уровне. Для решения этой проблемы был предложен взаимный обмен знаниями и подходами между различными сетями с целью создания сети сетей, объединенных общей приверженностью соблюдению прав человека.

Взаимодействие с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций

43. Существующие процедуры и практика привлечения местных органов власти к деятельности правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций охватывают различные направления деятельности. Местные органы власти могут принимать участие в консультациях с центральным правительством, представлять доклады и участвовать в диалоге с правозащитными органами Организации Объединенных Наций. Они могут также сотрудничать с национальными правозащитными учреждениями и организациями гражданского общества, чтобы донести до них свою точку зрения и рассказать о существующих проблемах.

44. Некоторые местные органы власти вносят свой вклад в процесс универсального периодического обзора и являются его участниками в рамках работы своих национальных правительств, хотя такая практика не получила широкого распространения. Аналогичным образом, некоторые местные органы власти вносят свой вклад в национальные обзоры, проводимые договорными органами, и участвуют в них с целью обмена информацией об осуществлении прав человека на субнациональном уровне. Мандатарии специальных процедур регулярно взаимодействуют с представителями местных органов власти во время своих посещений стран.

45. В ряде материалов подчеркивалось, что местные органы власти зачастую не располагают достаточной информацией и сведениями о правозащитных механизмах Организации Объединенных Наций и о том, какое отношение эти механизмы имеют к их работе. Существует очевидная необходимость повышения уровня понимания местными органами власти принципов взаимодействия с правозащитными механизмами, накопления технического опыта по представлению докладов и выполнению рекомендаций, а также предоставления необходимой институциональной поддержки.

46. В курсе смешанного обучения, разработанном Азиатско-Тихоокеанским региональным отделением Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга, отдельные модули посвящены обзору существующих международных и региональных правозащитных механизмов. Необходимо продолжать и расширять углубленный анализ того, как эти механизмы связаны с местными органами власти и как города/муниципалитеты могут внести свой вклад в их работу. В Италии Межведомственный комитет по правам человека совместно с Национальной ассоциацией итальянских муниципалитетов организовал специальную программу онлайн-обучения, посвященную правозащитным структурам системы Организации Объединенных Наций.

47. Хотя укрепление потенциала местных органов власти, направленное на углубление их знаний о международных нормах в области прав человека и правозащитных механизмах Организации Объединенных Наций, имеет крайне важное значение, в ряде представленных материалов было высказано мнение о необходимости создания более надежных точек входа в правозащитную систему Организации Объединенных Наций для местных органов власти.

48. Одним из наиболее эффективных способов вовлечения таких органов в процесс универсального периодического обзора является привлечение национальными правительствами представителей вышеупомянутых органов к процессам консультаций, включая как подготовку к универсальному периодическому обзору, так и выполнение рекомендаций. Кроме того, местные органы власти могут представлять добровольные среднесрочные доклады о выполнении рекомендаций, полученных в ходе предыдущих циклов универсального периодического обзора.

49. Глобальный центр городов создал коалицию совместно с партнерами («УПО Инфо», ООН-Хабитат, УВКПЧ, Фондом Фридриха Эберта и Женевской платформой по правам человека), чтобы проанализировать пути и средства дальнейшего расширения участия местных органов власти в универсальном периодическом обзоре. В качестве первого результата коалиция подготовила публикацию «Tips for local and regional governments wishing to participate in the universal periodic review» («Рекомендации для местных и региональных органов власти, желающих участвовать в универсальном периодическом обзоре»), в которой объясняется, что представляет из себя универсальный периодический обзор и на каких этапах местные и региональные правительства могут участвовать в этом процессе.

50. Глобальный центр городов предложил также ввести новый статус для местных органов власти в рамках Организации Объединенных Наций, чтобы они могли получить аккредитацию и участвовать в процессах и совещаниях Организации Объединенных Наций в своем собственном качестве. Кроме того, можно было бы создать форум по вопросам местных органов власти и прав человека при Совете по правам человека, в рамках которого мэры городов могли бы обмениваться передовым

опытом по конкретным тематическим направлениям. Такой форум позволил бы привлечь мэров к работе Совета по правам человека и установить прямые каналы связи на местном уровне.

51. Шведский институт по правам человека рекомендовал договорным органам Организации Объединенных Наций включать в заключительные замечания специальные разделы, посвященные местным органам власти, чтобы разъяснить взгляды и ожидания Комитета относительно осуществления прав человека на местном уровне. Глобальный центр городов предложил также договорным органам Организации Объединенных Наций проводить специальные совещания с местными и региональными органами власти перед страновыми обзорами.

52. Кроме того, создание национальных механизмов осуществления, представления докладов и последующей деятельности по выполнению рекомендаций в области прав человека и включение в их работу местных органов власти может сыграть решающую роль в расширении участия местных субъектов в международных процессах обзора. Это будет также способствовать формированию площадки для столь необходимого обмена мнениями между национальными и местными органами власти в отношении факторов, способствующих успешному осуществлению прав человека, и более четкому распределению обязанностей.

53. Глобальный центр городов предложил Координационному комитету специальных процедур обратиться ко всем мандатариям специальных процедур с просьбой встречаться как минимум с двумя представителями местных и региональных органов власти во время проводимых ими посещений стран.

54. Участники также поделились опытом представления докладов о добровольных местных обзорах, которые являются источником ценных сведений для докладов по правам человека на местном уровне. Например, город Лос-Анджелес, взявший на себя обязательства по локализации целей в области устойчивого развития, подготовил свой первый добровольный местный обзор в 2019 году. Проведение добровольных местных обзоров открыло возможности для усиления межведомственной координации и отслеживания прогресса по приоритетным вопросам в соответствии с целями в области устойчивого развития на уровне городов.

55. Одним из способов прямого взаимодействия городов с Организацией Объединенных Наций является представление докладов о добровольных местных обзорах на ежегодном политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию. В рамках этого форума Глобальная целевая группа местных и региональных органов власти организует параллельные мероприятия и программы по наращиванию потенциала по локализации целей в области устойчивого развития в партнерстве с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, чтобы обеспечить активное участие местных органов власти в информационно-пропагандистской деятельности и обмене знаниями. Более того, изучение добровольных местных обзоров разных городов может помочь договорным органам Организации Объединенных Наций и специалистам по правам человека в выявлении ключевых заинтересованных сторон, понимании того, какие вопросы находят отклик на местном уровне, а также того, как города толкуют международные соглашения, которые были разработаны национальными правительствами и для них.

IV. Выводы

56. Местные органы власти сталкиваются с различными проблемами в области поощрения и защиты прав человека, что было отмечено на совещании экспертов и в представленных письменных материалах. Среди этих проблем — ограниченная осведомленность должностных лиц о правозащитных нормах, стандартах и механизмах в сочетании с нехваткой финансовых ресурсов и технических возможностей, а также трудности в координации деятельности центральных, региональных и местных органов власти.

57. В ходе обсуждений на совещании экспертов и в письменных материалах была подчеркнута сохраняющаяся потребность в активизации усилий по наращиванию потенциала и предоставлении руководства для поддержки местных органов власти в интеграции прав человека в их деятельность. На местном уровне реализуется целый ряд инициатив, направленных на укрепление потенциала местных органов власти в области поощрения и защиты прав человека. Неотъемлемой частью этих усилий является установление партнерских отношений с гражданским обществом, научными и национальными правозащитными учреждениями, а также с национальными механизмами осуществления, представления докладов и последующей деятельности в области прав человека. Могут быть предприняты дополнительные усилия для расширения сотрудничества, что способствовало бы взаимному обмену опытом и поддержке в рамках местных органов власти и между ними.

58. Несмотря на то, что были определены различные пути диалога и взаимодействия между местными органами власти и правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, существуют возможности для дальнейшего и более значимого взаимодействия. В будущем могут быть рассмотрены и другие области, которые все чаще вызывают обеспокоенность с точки зрения прав человека, такие как инвалидность, миграция, иммиграция, права женщин, гендерные аспекты социального обеспечения, жилье, налогообложение и цифровизация. Также может быть рассмотрена возможность расширения партнерств с различными заинтересованными сторонами, включая университеты, исследовательские организации и технологические компании.

59. Укрепление взаимодействия требует наращивания потенциала местных органов власти и национальных правительств и привлечения вышеупомянутых органов к представлению докладов, а также к выполнению рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Местные органы власти не должны рассматриваться лишь как получатели рекомендаций, поскольку их вклад также крайне важен для разработки стандартов в области прав человека и стратегий их реализации. Необходимо создать более надежные точки входа этих органов в правозащитную систему Организации Объединенных Наций.

V. Рекомендации

60. Национальным правительствам следует:

a) предоставлять финансовые и людские ресурсы УВКПЧ для активизации его работы по вопросам местных органов власти и прав человека;

b) предоставлять местным органам власти необходимые финансовые средства и технические возможности для выполнения их правозащитных обязанностей;

c) создавать национальные механизмы осуществления, представления докладов и последующей деятельности в области прав человека и привлекать местные органы власти к их работе;

d) обеспечить более активное участие местных органов власти в процессах обзора, проводимых в рамках универсального периодического обзора, договорных органов Организации Объединенных Наций и посещений стран мандатариями специальных процедур Совета по правам человека, а также в выполнении рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций;

e) распространять рекомендации правозащитных органов Организации Объединенных Наций среди местных учреждений в доступном формате.

61. В рамках своих полномочий местным органам власти следует:

- a) создавать или укреплять отделения, занимающиеся вопросами соблюдения прав человека, в составе местных администраций;
- b) создавать или укреплять механизмы рассмотрения жалоб на нарушения прав человека и возмещения ущерба, включая, например, омбудсмена, на местном уровне;
- c) обеспечить надлежащую подготовку выборных должностных лиц местных и региональных органов власти, государственных служащих на местном и региональном уровнях, судей, сотрудников правоохранительных органов и других соответствующих местных субъектов по вопросам, касающимся правозащитных норм и принципов;
- d) устанавливать отношения с организациями гражданского общества, местными правозащитными учреждениями, научными учреждениями и заинтересованными сторонами на уровне общин в целях активизации усилий по наращиванию правозащитного потенциала на местах;
- e) принимать активное участие в национальных процессах, связанных с обзорами государств, проводимых в рамках универсального периодического обзора, договорных органов Организации Объединенных Наций и посещений стран мандатариями специальных процедур Совета по правам человека, а также в выполнении рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций;
- f) разработать соответствующие показатели и обеспечить сбор, дезагрегирование и анализ данных о положении в области прав человека на местах для принятия законов, политики и программ, основанных на фактических данных;
- g) присоединиться к глобальной кампании «10, 100, 1000 правозащитных городов и территорий к 2030 году», начатой Ассоциацией породненных городов и местных органов управления.

62. Совету по правам человека следует рассмотреть возможность просить УВКПЧ:

- a) разработать руководство по эффективному осуществлению прав человека на местном уровне и созданию соответствующих механизмов подотчетности;
- b) представлять ежегодный доклад о передовом опыте и проблемах, с которыми сталкиваются местные органы власти при эффективном осуществлении прав человека на местном уровне;
- c) осуществлять сбор информации о правозащитных механизмах Организации Объединенных Наций для местных органов власти и других местных субъектов и заблаговременно информировать их о процессах универсального периодического обзора, обзорах договорных органов Организации Объединенных Наций, посещениях стран мандатариями специальных процедур и ежегодных тематических докладах;
- d) проводить регулярные рабочие совещания или встречи экспертов по конкретным темам в целях активизации усилий по наращиванию потенциала местных органов власти по внедрению правозащитного подхода в их работу;
- e) разработать руководство по интеграции прав человека в процесс реализации целей в области устойчивого развития на местном уровне и процессы представления докладов, включая добровольные местные обзоры;
- f) поддерживать сети правозащитных городов на региональном и глобальном уровнях, способствуя обмену знаниями и сотрудничеству между различными сетями, занимающимися поощрением прав человека на местном уровне.

63. Совету по правам человека следует рассмотреть возможность проведения регулярных обсуждений, например в формате форума по вопросам местных органов власти и прав человека, для обмена передовым опытом по конкретным тематическим направлениям и содействия установлению прямых контактов между мэрами и Советом.

64. Национальным правительствам, местным и региональным органам власти, национальным и местным правозащитным учреждениям и другим заинтересованным сторонам следует координировать усилия по разработке и внедрению законов, политики и руководящих принципов, интегрирующих права человека в систему местного самоуправления.
