

**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**

**Роль предоставления государственных услуг в деле  
поощрения и защиты прав человека и достижения  
Целей в области устойчивого развития****Доклад Управления Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по правам человека\****Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 52/8 Совета по правам человека, в которой Совет просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовить доклад о роли предоставления государственных услуг в деле поощрения и защиты прав человека и достижения Целей в области устойчивого развития, в том числе в отношении защиты лиц, находящихся в уязвимом положении. В докладе отражены передовая практика и проблемы и даются рекомендации, призванные помочь национальным правительствам в обеспечении транспарентности, подотчетности и эффективности предоставления государственных услуг.

\* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 52/8 Совета по правам человека, в которой Совет просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить доклад о роли предоставления государственных услуг в деле поощрения и защиты прав человека и достижения Целей в области устойчивого развития, в том числе в отношении защиты лиц, находящихся в уязвимом положении. Совет просил отразить в докладе передовую практику и проблемы и дать рекомендации, призванные помочь национальным правительствам в обеспечении транспарентности, подотчетности и эффективности предоставления государственных услуг. Совет также просил УВКПЧ при подготовке доклада запрашивать информацию у соответствующих заинтересованных сторон. Материалы были получены от 38 заинтересованных сторон<sup>1</sup>. Настоящий доклад основан на докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о роли государственной службы в качестве существенного компонента благого управления в поощрении и защите прав человека<sup>2</sup>.

## II. Предоставление государственных услуг и его взаимосвязь с правами человека и Целями в области устойчивого развития

2. Для защиты и реализации прав человека необходимы различные государственные услуги, например связанные с образованием, здравоохранением и социальным обеспечением. Качественные, своевременно оказываемые и доступные государственные услуги являются ключевыми инструментами реализации прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. Подход, основанный на правах человека, имеет жизненно важное значение для разработки, предоставления, реализации и мониторинга оказания государственных услуг. Государственные услуги включают в себя предоставление общественных благ, которые необходимы для защиты ряда прав человека, таких как право на образование, здоровье и питание.

3. Государствам всего мира следует срочно принять меры для исправления проблемы хронического недоинвестирования в предоставление основных государственных услуг там, где это необходимо<sup>3</sup>. Многие государства в попытке ликвидировать пробелы в предоставлении государственных услуг обращаются к частному сектору. В таких случаях необходимы надлежащее регулирование и механизмы надзора. УВКПЧ представило концепцию «экономики прав человека» как способ содействия реализации прав человека и достижению Целей в области устойчивого развития. В экономике, основанной на правах человека, внимание уделяется тому, насколько оптимально используются ресурсы для удовлетворения потребностей людей, а государственные услуги рассматриваются как то, на что имеют право все люди, независимо от того, предоставляются ли эти услуги частной или государственной организацией. Предполагается, что экономика прав человека будет способствовать достижению нескольких Целей в области устойчивого развития, в том числе тех, которые касаются искоренения нищеты, обеспечения хорошего здоровья и благополучия и поощрения промышленности, инноваций, инфраструктуры и партнерских отношений, в частности решению задач по мобилизации внутренних ресурсов и повышению согласованности политики в интересах устойчивого развития.

4. Внедрение правозащитных принципов недискриминации и участия в процесс разработки политики и предоставления государственных услуг способствует более справедливому предоставлению услуг<sup>4</sup>. Это также способствует продвижению вперед

<sup>1</sup> Все предоставленные материалы размещены на сайте <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-human-rights-council-resolution-528-promoting-human-rights-and>.

<sup>2</sup> A/HRC/25/27.

<sup>3</sup> A/HRC/49/28, п. 2.

<sup>4</sup> См. A/HRC/25/27.

в достижении таких целей в области устойчивого развития, как Цель 5 («Достижение гендерного равенства»), Цель 10 («Уменьшение неравенства») и Цель 16 («Укрепление мира, обеспечение доступа к правосудию и создание эффективных учреждений»).

5. Обеспечение доступности и дешевизны государственных услуг имеет решающее значение. Феномен «невостребованности», когда люди, имеющие право на социальную защиту, в конечном счете не получают ее, независимо от причин, ставит под сомнение эффективность государственных услуг и вызывает вопросы об их пригодности. Это явление наиболее распространено среди людей, находящихся в уязвимом положении и особенно нуждающихся в государственных услугах, включая тех, кто находится в социальной изоляции, подвергается стигматизации, не имеет банковских счетов или неграмотен в цифровом отношении. Невостребованность происходит по разным причинам, включая препятствия в доступе к информации, дискриминацию и стигму. Она наблюдается в большинстве стран. Невостребованность может привести, в частности, к снижению доверия к системам социальной защиты, финансируемым за счет налоговых поступлений, и ослаблению общественной поддержки таких систем<sup>5</sup>. Со временем это может привести к разрыву социального договора в обществе<sup>6</sup>. Поэтому решение проблемы невостребованности имеет решающее значение для обеспечения прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития, в частности Цели 16. Повышение доступности и качества услуг может также способствовать прогрессу в достижении Целей 2 («Ликвидация голода»), 3 («Обеспечение здорового образа жизни»), 4 («Обеспечение качественного образования»), 6 («Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии»), 8 («Содействие достойной занятости») и 11 («Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»).

6. Необходимо обеспечить прозрачность и подотчетность процесса предоставления государственных услуг. Прозрачность, в том числе при составлении бюджета, связана со своевременным доступом к достоверной информации о предоставлении государственных услуг. Сюда можно отнести, например, общедоступную информацию о ресурсах, выделенных на образование или здравоохранение в той или иной стране в конкретном бюджетном году. Подотчетность позволяет людям привлекать к ответственности государственных служащих и учреждения и помогает обеспечить соблюдение стандартов и правил — в том числе путем подачи жалоб<sup>7</sup>. Надежные механизмы обратной связи, мониторинга и оценки, а также другие механизмы подотчетности могут содействовать обеспечению того, чтобы инвестиции в государственные услуги приводили к осязаемому повышению качества, доступности и эффективности таких услуг, что в конечном счете ускорит прогресс в достижении Цели 16 в области устойчивого развития. Установление четких, поддающихся измерению показателей успеха и регулярная оценка предоставления услуг в соответствии с этими показателями требуют наличия достаточного потенциала у государственных регулирующих органов, эффективных учреждений, комплексных требований к прозрачности и участия правообладателей в процессе мониторинга и предоставления обратной связи.

7. Важно обеспечить значимое и эффективное участие соответствующих заинтересованных сторон, включая лиц, находящихся в уязвимом положении, в предоставлении государственных услуг. Это подразумевает, в частности, обеспечение того, чтобы люди могли принимать конструктивное участие в принятии затрагивающих их решений, связанных с государственными услугами<sup>8</sup>. Кроме того, это включает в себя право на доступ к государственным услугам<sup>9</sup>. Право участвовать в решении общественных вопросов служит стимулирующим фактором для поощрения других прав человека, что проявляется в основанном на участии всего общества

<sup>5</sup> Там же, пп. 10, 11 и 23.

<sup>6</sup> Stephen Kidd and others, *The Social Contract and the Role of Universal Social Security in Building Trust in Government* (Uppsala, Sweden, ACT Church of Sweden and Development Pathways, 2020).

<sup>7</sup> E/C.16/2006/4, п. 48.

<sup>8</sup> A/HRC/25/27, п. 21.

<sup>9</sup> A/HRC/51/10, п. 32.

подходе к реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

8. В материалах, полученных в процессе подготовки настоящего доклада, государства-члены и другие заинтересованные стороны рассказали о проблемах и передовой практике, связанных с правами человека и оказанием государственных услуг, в том числе лицам, находящимся в уязвимом положении. Например, Катар расширил доступ к государственным услугам, создав различные каналы их предоставления, такие как центры предоставления услуг, устройства самообслуживания, приложения для мобильных телефонов и веб-сайты, что улучшило доступ к интегрированным цифровым платформам. Он также проводит опросы общественного мнения, чтобы повысить качество предоставляемых услуг<sup>10</sup>. В Малайзии существует система под названием МАДАНИ, направленная на развитие диалога, повышение инклюзивности и стабильности и экономическое восстановление, а также на обеспечение надежности и эффективности системы предоставления государственных услуг<sup>11</sup>.

### **III. Поощрение и защита прав человека в контексте предоставления государственных услуг: правовые и политические рамки**

9. Принципы недискриминации, равенства перед законом и равной защиты закона без дискриминации прочно закреплены в международных документах по правам человека и лежат в основе верховенства права. В соответствии с этими принципами государства обязаны искоренять дискриминацию, в том числе дискриминацию в отношении лиц, находящихся в уязвимом положении, в общественной и частной сферах. Право на равенство перед законом включает защиту от произвольного и необоснованного дифференцированного обращения со стороны властей. Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах инвалидов и Конвенция о правах ребенка содержат положения о недискриминации, в том числе по религиозному признаку.

10. Статья 2 (пункт 1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает обязательство государств-участников принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы постепенно обеспечить полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами. В своем замечании общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что меры, которые могут считаться надлежащими средствами для целей статьи 2 (пункт 1), включают административные, финансовые, образовательные и социальные меры. Принятие таких мер также может быть истолковано как предоставление государственных услуг<sup>12</sup>. В своем замечании общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Пакту в контексте предпринимательской деятельности Комитет отметил, что государства должны налагать на частных поставщиков основных услуг «обязательства государственной службы» (п. 21). Кроме того, в статье 8 Декларации о праве на развитие Генеральная Ассамблея постановила, что государства должны принимать все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов.

11. Учитывая взаимозависимость прав человека, государственные услуги прямо или косвенно сказываются на реализации каждого из них. Однако следующие разделы

<sup>10</sup> Материал, представленный Катаром.

<sup>11</sup> Материал, представленный Малайзией.

<sup>12</sup> [A/HRC/25/27](#), п. 25.

настоящего доклада посвящены некоторым правам, для которых предоставление государственных услуг, в том числе когда речь идет о лицах, находящихся в уязвимом положении, имеет особое значение и которые часто упоминались в материалах, полученных от заинтересованных сторон.

## A. Право на социальное обеспечение

12. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) выдвинула на первый план важность социальной защиты, надежной и эффективной государственной политики, а также достаточно обеспеченных ресурсами и полноценно функционирующих качественных государственных служб для ликвидации последствий пандемии для экономики и здравоохранения. В условиях пандемии государства активизировали усилия по укреплению систем социального обеспечения, что стало крупнейшей мобилизацией мер социальной защиты, которую когда-либо видел мир. Тем не менее в 2020 году менее половины населения мира было охвачено хотя бы одним видом социального обеспечения, а 4,1 млрд человек оставались абсолютно незащищенными. Уровни охвата социальным обеспечением, измеряемые в рамках показателя 1.3.1 Целей в области устойчивого развития, сильно различаются между регионами: в то время как в Европе и Центральной Азии охвачено 83,9 % населения, в Африке уровень охвата составляет только 17,4 %. Кроме того, во многих странах пособия по социальному обеспечению часто недостаточны для удовлетворения основных потребностей получателей, и многие люди не могут получить доступ к услугам из-за юридических, системных или практических барьеров, в частности таких, как отсутствие доступа к информации и цифровая неграмотность, а также административные сложности<sup>13</sup>. Люди, находящиеся в уязвимом положении, которые в наибольшей степени зависят от предоставления государственных услуг как способа осуществления своих прав, страдают от таких барьеров больше всего.

13. Право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, закреплено в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В своем замечании общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что для осуществления этого права требуется, чтобы имелась в наличии доступная система, включающая одну или несколько программ, направленных на предоставление пособий в случае соответствующих социальных рисков и непредвиденных обстоятельств. Комитет подчеркнул ответственность государственных органов за эффективное управление системой социального обеспечения или надзор за ней. В своем заявлении по Пакту и Повестке дня на период до 2030 года Комитет отметил, что социальные услуги и программы должны быть доступны для всех, в частности для лиц, находящихся в уязвимом положении<sup>14</sup>.

14. Инклюзивные системы социального обеспечения играют важнейшую роль в реализации экономических, социальных и культурных прав, способствуя сокращению масштабов нищеты и неравенства<sup>15</sup>. Влияние систем социального обеспечения усиливается, когда в них включены государственные услуги, в том числе здравоохранение и медицинские услуги, услуги по уходу и поддержке, социальное жилье и образование. Несмотря на взаимосвязь между ними, системы социального обеспечения и системы предоставления государственных услуг по-прежнему функционируют изолированно. Такое разделение привело к снижению общей эффективности систем социального обеспечения во многих странах, сведя на нет потенциальный синергетический эффект, который мог бы быть получен от объединения процессов управления.

<sup>13</sup> International Labour Organization (ILO), *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future* (Geneva, 2021), pp. 3, 19, 29 and 52.

<sup>14</sup> E/C.12/2019/1, п. 12 e).

<sup>15</sup> ILO, «Universal social protection: developmental impacts of expanding social protection», URL: <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=15658>.

15. Чили уделяет особое внимание социальному обеспечению, предоставляя всеобщую гарантированную пенсию и стремясь повысить благополучие трудящихся путем существенного увеличения минимального размера заработной платы, что принесло пользу примерно 1 млн работников и членов их семей<sup>16</sup>. Португалия увеличила расходы на социальные нужды и оптимизировала распределение ресурсов, чтобы максимально повысить эффективность предоставления государственных услуг<sup>17</sup>.

## **В. Право на наивысший достижимый уровень здоровья**

16. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), при нынешних темпах прогресса мир не сможет значительно продвинуться вперед в достижении цели обеспечения всеобщего охвата населения услугами здравоохранения к 2030 году. С 2015 года процессы улучшения охвата населения медицинскими услугами находятся в состоянии стагнации. Около 2 млрд человек во всем мире сталкиваются с финансовыми трудностями, из них 1 млрд оплачивает медицинские услуги из собственного кармана, а и без того низкий уровень жизни 344 млн продолжает снижаться из-за расходов на здравоохранение. Такая картина наблюдается во всех регионах и в большинстве стран. Агрегированные национальные данные скрывают неравенство внутри стран. Например, охват услугами по охране репродуктивного, материнского, детского и подросткового здоровья, как правило, лучше среди тех, кто богаче, образованнее и живет в городах, — особенно это характерно для стран с низким уровнем дохода. Люди, находящиеся в уязвимом положении, в том числе люди из бедных семей, жители сельской местности и домохозяйства с пожилыми людьми, как правило, остаются в стороне<sup>18</sup>.

17. Доступ к лекарствам от неинфекционных заболеваний по-прежнему ограничен, особенно среди людей, живущих в бедности<sup>19</sup>. Несмотря на то что в последние годы произошли немалые изменения в понимании и решении проблем психического здоровья и оказании соответствующей поддержки, в странах с низким и средним уровнем дохода ограниченные бюджетные средства, предназначенные для охраны психического здоровья, по-прежнему выделяются преимущественно психиатрическим больницам (70 %). Для сравнения, в странах с высоким уровнем дохода ассигнования на такие больницы составляют 35 % средств, выделяемых на охрану психического здоровья<sup>20</sup>.

18. Статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Это право закреплено также в статье 25 (пункт 1) Всеобщей декларации прав человека. Как указывает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, здоровье является одним из основных прав человека, которое необходимо для реализации других прав человека. В этом замечании общего порядка Комитет подчеркнул, что осуществление права на здоровье требует наличия в государстве-участнике достаточного количества функционирующих государственных учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ. Задача 3.8 Целей в области устойчивого развития заключается в обеспечении всеобщего охвата услугами здравоохранения, в том числе защиты от финансовых рисков, доступа к качественным основным медико-санитарным услугам и доступа к безопасным, эффективным, качественным и недорогим основным лекарственным средствам и вакцинам для всех.

<sup>16</sup> Материал, представленный Чили.

<sup>17</sup> Материал, представленный Португалией.

<sup>18</sup> WHO, «Universal health coverage», 5 October 2023, URL: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)).

<sup>19</sup> См. A/HRC/56/28.

<sup>20</sup> WHO, *Mental Health Atlas 2020* (Geneva, 2021), p. 55.

19. Все медицинские услуги, товары и учреждения должны предоставляться каждому человеку без дискриминации и должны иметься в наличии и быть доступными, приемлемыми и качественными. Принцип недискриминации имеет решающее значение для того, чтобы каждый человек мог пользоваться правом на наивысший достижимый уровень здоровья. Принцип справедливости требует, чтобы медицинские услуги, включая психиатрическую помощь, предоставляемые как частным, так и государственным сектором, были финансово доступны для всех, включая группы населения, находящиеся в уязвимом положении<sup>21</sup>. Совершенствование систем общественного здравоохранения как часть укрепления глобальной безопасности в области здравоохранения и обеспечения всеобщего охвата медицинским обслуживанием имеет решающее значение для улучшения здоровья и повышения уровня благосостояния всех людей во всем мире<sup>22</sup>. Для выполнения своих обязательств в отношении права на здоровье государства должны принять национальную политику в области здравоохранения или национальный план здравоохранения, охватывающие как государственный, так и частный сектор.

### С. Уход и поддержка

20. Доступ к системам поддержки и ухода, учитывающим потребности тех, кто предоставляет и получает уход и поддержку, закреплён в качестве права в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 3, 6, 7 и 9–13) и в Конвенции о правах инвалидов (ст. 4, 9, 12, 13, 16, 19–21, 23–28 и 30). Это право закреплено также в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (преамбула и ст. 1, 2, 5, 11–14 и 16), в Конвенции о правах ребенка (ст. 3, 7, 18, 19, 23–25, 38 и 40) и в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст. 1 и 5). Задача 5.4 Целей в области устойчивого развития заключается в том, чтобы признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип разделенной ответственности в рамках домохозяйства и семьи с учетом национальных условий.

21. Системы поддержки и ухода являются необходимым условием осуществления повседневной жизнедеятельности людей, нуждающихся в уходе и поддержке. Для людей с ограниченными возможностями здоровья системы поддержки и ухода являются ключевым условием того, чтобы они могли полноценно, активно и значимо участвовать в жизни общества. В большинстве стран не хватает официальных служб, предлагающих альтернативы неоплачиваемому уходу и работе по оказанию поддержки. Когда государственные или частные услуги предоставляются, они часто носят институциональный, медицинский и сегрегационный характер, без учета желаний и предпочтений человека<sup>23</sup>. Это противоречит правозащитному подходу к уходу и поддержке.

22. Большую часть работы по уходу и поддержке выполняют женщины и девочки. Гендерное неравенство в сфере неоплачиваемого ухода и работы по оказанию поддержки ограничивает реализацию их прав на образование, здоровье, достойную работу, социальную защиту, отдых и досуг, а также на участие в общественной жизни. Во время чрезвычайных ситуаций неоплачиваемая и недооплачиваемая работа, выполняемая женщинами и девочками, служит «амортизатором» для устранения пробелов в основных государственных услугах и социальной защите.

23. Увеличение инвестиций в инклюзивные универсальные системы социальной защиты, услуги по уходу и поддержке и соответствующие рабочие места и высококачественную общественную инфраструктуру, которые бы учитывали

<sup>21</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 12 b). См. также WHO and OHCHR, *Mental Health, Human Rights and Legislation: Guidance and Practice* (Geneva, 2023).

<sup>22</sup> Организация Объединенных Наций, «Аналитическая записка: воздействие COVID-19 на пожилых людей», май 2020 года, с. 14.

<sup>23</sup> См. A/HRC/52/52.

гендерные и возрастные особенности и инвалидность, способствуют защите прав человека женщин, детей, пожилых людей и инвалидов, оказывая огромное мультипликативное положительное воздействие на общество. Для мобилизации ресурсов на создание систем ухода и поддержки, основанных на правах человека, можно использовать сочетание финансовых и нефинансовых инструментов. К таким инструментам относятся налогообложение, субсидии, политика в области государственных закупок и международное сотрудничество<sup>24</sup>.

24. В качестве наглядных примеров государственных услуг по уходу и поддержке можно привести инициативу администрации города Аддис-Абеба «Будущая надежда Аддис-Абебы» по развитию детей младшего возраста, рассчитанную на всех детей в возрасте до семи лет<sup>25</sup>. В Боснии и Герцеговине закон от 2022 года признает, что уход за инвалидом является работой, и дает родителям, осуществляющим уход, право на ежемесячное пособие, а также на пенсию, страхование по инвалидности и медицинское страхование<sup>26</sup>.

## D. Право на образование

25. Несмотря на значительное увеличение объема образования всех уровней во всем мире за последние несколько десятилетий, способствующее поддержанию достоинства и расширению прав и возможностей людей, а также продвижению социального, экономического, политического и культурного развития, образование переживает многоаспектный кризис. Во-первых, это кризис справедливости и неравенства, который еще больше обострился вследствие пандемии COVID-19. По меньшей мере 763 млн молодых людей и взрослых не имеют базовых навыков грамотности, а 244 млн детей и молодых людей не посещают школу. В глобальном масштабе студенты могут потерять 17 трлн долл. в виде пожизненного дохода, что составляет 14 % от сегодняшнего мирового валового внутреннего продукта (ВВП). Во-вторых, это кризис качества: многие дети, включая тех, кто ходит в школу, не овладевают даже базовыми навыками грамотности. В странах с низким и средним уровнем дохода доля десятилетних детей, не способных прочитать и понять простой текст, в 2022 году достигала 70 %. Более того, это кризис актуальности: образование, предоставляемое современными системами, больше не соответствует своему назначению<sup>27</sup>.

26. В статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признается право каждого человека на образование. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 13 (1999) о праве на образование подтвердил, что образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других его прав. Как говорится в замечании общего порядка, образованию во всех его формах и на всех уровнях должны быть присущи взаимосвязанные и основополагающие характеристики наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости. В основе Цели 4 в области устойчивого развития лежит ликвидация любой дискриминации в сфере образования.

27. Специальный докладчик по вопросу о праве на образование отметила, что в случае привлечения частных субъектов к образовательной деятельности правозащитные нормы остаются в равной степени юридически обязательными для государств<sup>28</sup>. Абиджанские принципы, касающиеся правозащитных обязательств

<sup>24</sup> См. A/HRC/55/34.

<sup>25</sup> Big Win Philanthropy, «Ethiopia Early Childhood Development Program», URL: <https://www.bigwin.org/case-study/ethiopia-early-childhood-development-program/>.

<sup>26</sup> United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, *Baseline Study on the Care Economy in Bosnia and Herzegovina: Overview of the Key Denominators, Policy and Programming Options* (Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, 2023).

<sup>27</sup> «Report on the 2022 Transforming Education Summit» (January 2023), p. 6, URL: [Report on the 2022 Transforming Education Summit.pdf \(sdg4education2030.org\)](https://www.un.org/development/desa/en/education/transforming-education-summit-2022-report/).

<sup>28</sup> A/HRC/41/37, п. 76.

государств предоставлять государственное образование и регулировать деятельность частных субъектов в сфере образования, были приняты в 2019 году. В них говорится, что государства должны налагать на частных субъектов, участвующих в сфере образования, «обязательства государственной службы», с тем чтобы такие частные субъекты способствовали реализации права на образование<sup>29</sup>. Также в Принципах подчеркивается, что на государствах лежит главная ответственность за предоставление бесплатного и качественного образования при одновременном установлении стандартов, регулирующих участие частных субъектов в образовательном секторе.

28. В Инчхонской декларации и рамочной программе действий по осуществлению Цели 4 в области устойчивого развития, а также в концептуальной записке Генерального секретаря № 10 «Трансформация образования», подготовленной для «Нашей общей повестки дня», подтверждается, что образование является глобальным общественным благом, и подчеркивается необходимость увеличения инвестиций в образование для достижения Цели 4 в области устойчивого развития. Специальный докладчик по вопросу о праве на образование повторила положения Инчхонской декларации, заявив, что обязательство государств в рамках Цели 4 в области устойчивого развития (предоставлять 12-летнее бесплатное и осуществляемое за счет государственного финансирования равноправное и качественное начальное и среднее образование) должно пониматься как требование предоставлять бесплатное, финансируемое государством, качественное государственное образование. В условиях, когда государственное образование постоянно недофинансируется, в него все активнее вовлекаются частные, в том числе коммерческие, структуры. Эта двойная тенденция — недостаточное инвестирование в государственное образование и восполнение недостатка частным сектором — создает угрозу для реализации права на образование для всех. Она также может сорвать достижение Цели 4 в области устойчивого развития, подпитывая в широких масштабах неравенство в качестве и доступе, тем самым подрывая прогресс в области образования и негативно влияя на мир и стабильность, а также на демократическое пространство и социальную сплоченность<sup>30</sup>.

29. Среди примеров передового опыта, которыми поделились государства-члены и другие заинтересованные стороны в рамках подготовки настоящего доклада, можно назвать усилия Индии по перераспределению значительного объема бюджетных средств в пользу улучшения образования на национальном уровне. В Индии также реализуется инициатива СВАЯМ, направленная на улучшение доступа к образованию, повышение его справедливости и качества путем обеспечения доступности учебных ресурсов для всех, в частности для групп, находящихся в уязвимом положении, и преодоления цифрового разрыва<sup>31</sup>. Королевство Нидерландов приняло меры по борьбе с неравенством в сфере образования путем целевого финансирования школ в неблагополучных с социально-экономической точки зрения районах, проведения ежегодных оценок и увеличения социальных расходов на образование при одновременном поддержании транспарентности бюджетных ассигнований<sup>32</sup>.

#### **IV. Роль местных органов власти в предоставлении государственных услуг**

30. Обязательства государств по международному праву прав человека распространяются на все ветви власти и все уровни, включая органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления предоставляют государственные услуги, которые должны удовлетворять потребности и решать приоритетные задачи, связанные с реализацией прав человека на местном уровне<sup>33</sup>. Органы местного

<sup>29</sup> П. 52. См. также [A/HRC/41/37](#).

<sup>30</sup> [A/HRC/41/37](#), пп. 2, 76 и 80.

<sup>31</sup> Материал, представленный организацией «Броукен чок».

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Резолюция [51/12](#) Совета по правам человека.

самоуправления разрабатывают и проводят в жизнь политику, которая напрямую влияет на права людей. Благодаря своей близости к людям, которым они служат, они обладают уникальными возможностями для понимания проблем и потребностей в сфере предоставления государственных услуг. В условиях глобального сдвига в сторону децентрализации «локализация» целей в области устойчивого развития имеет жизненно важное значение для их воплощения в реальность на местах, так как она подразумевает задействование уровня управления, наиболее приближенного к местным сообществам и, следовательно, лучше всего способного понять их потребности и приоритеты.

31. Многие местные органы власти сталкиваются с проблемами при выполнении своей роли носителей обязанностей по осуществлению прав человека и реализации устойчивого развития. Проблемы, особенно в странах с низким уровнем дохода, включают недостаточное понимание обязательств в области прав человека, ограниченность потенциала и ресурсов, а также неадекватность институциональных структур в местных или региональных администрациях<sup>34</sup>.

32. Наблюдается сдвиг в сторону принятия локализованных и ориентированных на местные сообщества подходов к предоставлению государственных услуг, что проявляется, в частности, в постепенном признании и повышении роли органов местного самоуправления в отстаивании и защите прав человека, в том числе Советом по правам человека<sup>35</sup>. УВКПЧ поддерживает такие усилия, в частности в рамках сотрудничества с Ассоциацией породненных городов и местных органов управления. Например, в августе 2023 года УВКПЧ организовало совещание экспертов, посвященное совершенствованию деятельности по наращиванию потенциала местных органов власти в целях включения правозащитного компонента в их работу, включая предоставление государственных услуг<sup>36</sup>. Важным средством содействия локализации целей в области устойчивого развития являются добровольные обзоры прогресса в достижении целей на местном уровне, которые, если в них предусмотрены анализ с точки зрения прав человека и включены рекомендации, связанные с предоставлением государственных услуг, могут служить руководством и помочь обеспечить ресурсы для улучшения положения с правами человека и поощрения устойчивого развития на местном уровне.

33. В одном из материалов, представленных для целей подготовки настоящего доклада, говорилось о принятии системы панчяйти-радж в Индии. Эта система направлена на повышение подотчетности путем децентрализации функций правительства и передачи их местным выборным органам, что способствует развитию местного самоуправления, основанного на широком участии населения<sup>37</sup>. В Гане Закон о местном самоуправлении наделяет органы местного самоуправления полномочиями распределять ресурсы и самостоятельно принимать решения, касающиеся предоставления услуг на местах<sup>38</sup>. В ходе консультаций, проведенных с представителями органов местного самоуправления и городских администраций в рамках инициативы «Права человека — 75», в качестве одного из ключевых новых приоритетов была названа необходимость укрепления локализованных решений в сфере предоставления государственных услуг. Также в качестве приоритетов были обозначены более активная мобилизация ресурсов для финансирования местных систем ухода и доступная цифровая трансформация государственных услуг<sup>39</sup>. В рамках глобальной кампании «10, 100, 1000 правозащитных городов и территорий к 2030 году» городские администрации и органы местного самоуправления подчеркнули, что права человека представляют собой эффективную основу для увязки

<sup>34</sup> См. A/HRC/56/32.

<sup>35</sup> См. резолюции 24/2, 27/4, 33/8, 45/7 и 51/12 Совета по правам человека.

<sup>36</sup> См. A/HRC/56/32.

<sup>37</sup> Материал, представленный Амишей Малхотрой.

<sup>38</sup> Материал, представленный организацией «Трансперенси интернешнл».

<sup>39</sup> URL: <https://www.ohchr.org/en/human-rights-75>.

права на участие и принципа близости с обязанностями и ответственностью органов местного самоуправления по обеспечению доступа к государственным услугам<sup>40</sup>.

## V. Приватизация и государственно-частные партнерства

34. Задача 17.17 Целей в области устойчивого развития заключается в стимулировании и поощрении эффективного партнерства между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) определяет государственно-частные партнерства как официальные договоренности между государственными и частными контрагентами о разделении рисков и выгод, например при оказании государственных услуг и создании инфраструктуры<sup>41</sup>. Тенденция к увеличению числа частных компаний, предоставляющих услуги, необходимые для осуществления прав человека, которая несколькими волнами прокатилась по всему миру с 1970-х годов, захватила, в частности, образование, здравоохранение, водоснабжение и жилищный сектор<sup>42</sup>. На развивающиеся страны с большой задолженностью часто оказывается давление с целью побудить их к приватизации сферы государственных услуг: такая приватизация часто обозначается в качестве условия получения права на финансирование в целях развития и поддержку структурной перестройки со стороны международных финансовых учреждений, включая Группу Всемирного банка<sup>43</sup>. Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека отметил, что снижение роли государства в оказании государственных услуг негативно сказалось на предоставлении общественных благ, включая социальную защиту и социальное обеспечение, школы и пенсионные системы<sup>44</sup>.

35. Ключевой проблемой приватизации и государственно-частного партнерства является стремление частных компаний к максимизации прибыли, что может привести к мерам по сокращению расходов, ставящим под угрозу наличие, доступность и качество предоставляемых услуг, а это, в свою очередь, негативно сказывается на осуществлении соответствующих прав<sup>45</sup>. Для решения этой проблемы странам необходимо эффективно регулировать участие частного сектора в предоставлении государственных услуг.

36. Рамочной основой для такого регулирования являются Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Принцип 5 гласит: «Государствам следует осуществлять надлежащий контроль... при заключении контрактов с предприятиями или принятии законодательных актов в их интересах для предоставления услуг, которые могут оказать воздействие на осуществление прав человека». Это означает, что государства не должны отказываться от своих обязательств по международному праву прав человека при приватизации услуг, которые могут повлиять на права человека. Необеспечение соответствия деятельности предприятий, предоставляющих такие услуги, обязательствам государства в области прав человека может повлечь за собой как репутационные, так и правовые последствия для самого государства. В соответствующих контрактах на оказание услуг или в законодательстве, разрешающем предоставление услуг, должны быть четко прописаны ожидания государства в отношении соблюдения прав человека такими предприятиями. Государствам следует также обеспечить возможность эффективного

<sup>40</sup> United Cities and Local Governments, «Report on the first results of the Global Campaign» (2022), URL: [https://www.old.uclg.org/sites/default/files/report\\_global\\_campaign\\_humanrights.pdf](https://www.old.uclg.org/sites/default/files/report_global_campaign_humanrights.pdf).

<sup>41</sup> UNCTAD Investment Policy Hub, «What are PPPs?», URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps#:~:text=PPPs%20are%20formal%20arrangements%20between,e.g.%20public%20services%20and%20infrastructure>.

<sup>42</sup> A/73/396, п. 2.

<sup>43</sup> Материал, представленный организацией «Оксфам интернэшнл».

<sup>44</sup> См. A/73/396.

<sup>45</sup> Материал, представленный Лостайлендом.

надзора за деятельностью предприятий, в том числе путем создания адекватных независимых механизмов мониторинга и подотчетности.

37. Обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности частных компаний — еще одна серьезная проблема, которая может возникнуть из-за нехватки потенциала у регулирующих органов или их недостаточной независимости, что может препятствовать их способности эффективно осуществлять надзор за предприятиями частного сектора. Если услуги предоставляются частным сектором, то при отсутствии регулирования возрастают риски дискриминации и отсутствия доступа для групп, находящихся в уязвимом положении, и тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении, а также другие последствия для прав человека. Смягчить эти риски поможет применение правозащитного подхода, включающего создание эффективных надзорных учреждений, обеспечение всеобъемлющих требований к отчетности и прозрачности, а также поощрение вовлеченности заинтересованных сторон в процесс мониторинга деятельности организаций частного сектора и участия гражданского общества в этом процессе<sup>46</sup>.

38. В Аргентине применяются меры по контролю за соблюдением и обеспечению подотчетности, призванные гарантировать эффективное и соответствующее стандартам в области прав человека предоставление государственных услуг частными компаниями<sup>47</sup>. В Королевстве Нидерландов Совет по образованию консультирует правительство по проблемам, связанным с обеспечением баланса государственных и частных интересов в сфере образования и решением проблемы неравного доступа к образованию, которая может привести к усилению неравенства<sup>48</sup>. В Новой Зеландии надзор за частными образовательными организациями, которые обязаны соблюдать национальное законодательство, осуществляют независимые советы<sup>49</sup>.

## VI. Бюджетное пространство и долговая устойчивость

39. Многие государства, в частности развивающиеся и наименее развитые страны, испытывают трудности с созданием и поддержанием адекватной и слаженной системы предоставления государственных услуг из-за бюджетных ограничений. В среднем страны тратят 12,9 % своего ВВП на социальную защиту, исключая здравоохранение, при этом бюджетные ассигнования на социальную защиту варьируются от 16,4 % ВВП в странах с высоким уровнем дохода до 1,1 % в странах с низким уровнем дохода. Чтобы гарантировать базовый уровень социального обеспечения с помощью установленного на национальном уровне минимального уровня социальной защиты, странам с уровнем дохода выше среднего потребуется инвестировать дополнительно 750,8 млрд долл. США в год, что составляет 3,1 % их ВВП, а странам с низким уровнем дохода — 77,9 млрд долл. США в год, что составляет 15,9 % их ВВП<sup>50</sup>.

40. В 2021 году глобальные расходы на здравоохранение составили 9,8 трлн долл. США, что эквивалентно 10,3 % мирового ВВП. Средние расходы на здравоохранение на душу населения выросли во всех странах, кроме стран с низким уровнем дохода, где они снизились. Сохранение государственных расходов на здравоохранение на уровне 2021 года может оказаться сложной задачей, учитывая ухудшение глобальной экономической ситуации и увеличение обязательств по обслуживанию долга<sup>51</sup>. По данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Всемирного банка, в 2021 году страны с низким уровнем дохода увеличили расходы на образование по сравнению с предыдущим годом; однако объем официальной помощи в целях развития (ОПР), выделяемой на образование,

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Материал, представленный национальным правозащитным учреждением Аргентины.

<sup>48</sup> Материал, представленный организацией «Броукен чок».

<sup>49</sup> Там же.

<sup>50</sup> ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 19.

<sup>51</sup> WHO, *Global Spending on Health: Coping with the Pandemic* (Geneva, 2023), p. vi.

которая по-прежнему играет ключевую роль для стран с низким уровнем дохода, сокращается<sup>52</sup>.

41. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассказал правительствам о способах расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере в целях укрепления социальной защиты, которые включают перераспределение государственных расходов с учетом новой ориентации на социальную сферу, увеличение налоговых поступлений, уменьшение долга или затрат на обслуживание долга, адаптирование макроэкономических рамок, борьбу с незаконными финансовыми потоками и увеличение финансовых поступлений в систему социального обеспечения<sup>53</sup>. Хотя мобилизация внутренних ресурсов для реализации экономических, социальных и культурных прав является национальной обязанностью, необходимо расширять международное сотрудничество.

42. В условиях растущего долгового бремени поддержание систем социальной защиты на плаву и обеспечение более широкого и адекватного охвата — нелегкая задача. В настоящее время 85 % населения мира страдает от мер жесткой экономии, которые включают урезание программ социальной защиты, ориентированных на детей, женщин, пожилых людей и других лиц, находящихся в уязвимом положении<sup>54</sup>. До 3,3 млрд человек живут в странах, которые тратят на обслуживание долга больше, чем на здравоохранение и образование<sup>55</sup>. Расходы на обслуживание долга 75 стран, имеющих право на получение займов от Международной ассоциации развития Всемирного банка, в 2022 году составили 88,9 млрд долл. США<sup>56</sup>. Процентные ставки по долгам, выплачиваемые развивающимися странами, в восемь раз превышают ставки развитых стран<sup>57</sup>.

43. Все это требует реформирования международной финансовой архитектуры, которая должна быть построена таким образом, чтобы способствовать реализации Целей в области устойчивого развития и осуществлению прав человека<sup>58</sup>. Международные финансовые учреждения должны воздерживаться от предписания мер жесткой экономии, которые ограничивают возможности маневра бюджетными средствами для инвестирования в права человека<sup>59</sup>. Как подчеркнул Генеральный секретарь, глобальная финансовая архитектура является устаревшей, нефункциональной и несправедливой<sup>60</sup>. Она практически не выполняет свой мандат в качестве глобальной финансовой страховочной сети для стран ни в условиях глобальных кризисов, ни в плане содействия мобилизации стабильного и долгосрочного достаточного финансирования для инвестиций, необходимых для реализации устойчивого развития и прав человека<sup>61</sup>. Реструктуризация долга с учетом обязательств в области прав человека может помочь государствам-заемщикам

<sup>52</sup> UNESCO and World Bank, “Education finance watch 2023” (Paris and Washington, D.C., 2023), p. 1.

<sup>53</sup> E/C.12/2015/1, п. 13.

<sup>54</sup> Isabel Ortiz and Matthew Cummins, *End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022–25* (Initiative for Policy Dialogue and others, 2022), p. 11.

<sup>55</sup> United Nations, «A world of debt: a growing burden to global prosperity» (2023), p. 4.

<sup>56</sup> World Bank, «Developing countries paid record \$443.5 billion on public debt in 2022», 13 December 2023, URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/12/13/developing-countries-paid-record-443-5-billion-on-public-debt-in-2022>.

<sup>57</sup> Фолькер Тюрк, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, заявление на шестом межсессионном заседании Совета по правам человека по вопросу о правах человека и Повестке дня на период до 2030 года, Женева, 18 января 2024 года, URL: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/01/integrating-human-rights-international-financial-architecture>.

<sup>58</sup> Организация Объединенных Наций, «Реформирование международной финансовой архитектуры», концептуальная записка № 6 для «Нашей общей повестки дня», май 2023 года, с. 3.

<sup>59</sup> OHCHR, «Building economies that advance human rights for all», 29 January 2024, URL: <https://www.ohchr.org/en/stories/2024/01/building-economies-advance-human-rights-all>.

<sup>60</sup> См. URL: <https://press.un.org/en/2023/sgsm21855.doc.htm>.

<sup>61</sup> «Реформирование международной финансовой архитектуры», с. 2. См. также A/HRC/48/26, пп. 60 и 65, и A/HRC/51/22, п.15.

сохранить расходы на социальную сферу на приемлемом уровне, чтобы избежать регресса в области экономических, социальных и культурных прав. Меры по сокращению доли ВВП, расходуемой на обслуживание долга развивающимися странами с задолженностью, в частности наименее развитыми странами, крайне важны для высвобождения ресурсов, необходимых для реализации экономических, социальных и культурных прав.

44. Ограниченный доступ к финансированию в целях развития, климатическому финансированию и экстренному финансированию в целях поддержки ликвидности налагает дополнительное бремя на бюджетное пространство стран с низким и средним уровнем дохода, находящихся в состоянии долгового кризиса. В период с 2002 по 2022 год объем двусторонней ОПР, предоставляемой на льготных условиях развивающимся странам, сократился, а доля грантов в этой помощи уменьшилась. Учитывая растущее долговое бремя наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, возврат к грантам по линии ОПР, которые государство-получатель не обязано возвращать с процентами, имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы инвестиции доходили до тех, кто в них больше всего нуждается<sup>62</sup>. Систематический учет уязвимости во всех ее аспектах при определении права на доступ к уменьшению бремени задолженности и льготному финансированию поможет устранить дисбаланс в условиях кредитования, который приводит к более высокой стоимости заимствований для стран с низким и средним уровнем дохода по сравнению со странами с высоким уровнем дохода<sup>63</sup>.

## **VII. Предоставление государственных услуг и цифровые технологии, включая искусственный интеллект**

45. Цифровые технологии все чаще используются для повышения эффективности государственных служб, начиная от принятия решений о выплате социальных пособий и заканчивая выявлением и постановкой на учет семей для посещения службами по уходу за детьми<sup>64</sup>. Отношения между людьми и государством меняются в связи с тем, что во многих странах происходит стремительный переход к электронному правительству и новым способам предоставления государственных услуг<sup>65</sup>.

46. Все большее число стран укрепляют свою институциональную и правовую базы в целях развития электронного правительства. Большинство стран имеют национальную стратегию в области государственного управления с использованием электронных или цифровых средств (155 стран), национальную политику в области данных (128 стран), законодательство по кибербезопасности (153 страны) и защите персональных данных (145 стран), а также системы открытых государственных данных (117 стран). Почти в половине стран (91) есть законы, касающиеся электронного участия. Наиболее заметное расширение предоставления услуг в режиме онлайн произошло в области социальной защиты; число стран, имеющих национальные порталы, позволяющие пользователям подавать заявления на получение таких пособий, как материнский капитал, пособие на ребенка, пенсии и субсидии на жилье и продукты питания, выросло на 17 % в период с 2020 по 2022 год. Тем не менее путь к цифровой инклюзии и устойчивому развитию по-прежнему усеян препятствиями и сопряжен со значительной неопределенностью, особенно в Африке, а также в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах<sup>66</sup>.

47. Искусственный интеллект обладает потенциалом, который — при его применении с соблюдением надлежащих правозащитных гарантий — может

<sup>62</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations* (United Nations publication, 2023), pp. 79–81.

<sup>63</sup> «Реформирование международной финансовой архитектуры», с. 21.

<sup>64</sup> [A/HRC/48/31](#), п. 30. См. также [A/74/493](#).

<sup>65</sup> *World Public Sector Report 2023* (United Nations publication, 2023), p. 4.

<sup>66</sup> *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government* (United Nations publication, 2022), pp. 38, 47 and 168.

способствовать поощрению, защите и осуществлению прав человека и обеспечивать доступность, в том числе экономических, социальных и культурных прав и услуг для лиц, находящихся в уязвимом положении. Он может сыграть ключевую роль в обеспечении прозрачности процессов и подотчетности государственных учреждений за свои действия. Системы искусственного интеллекта, внедренные таким образом, чтобы облегчить доступ к информации и участие в общественной жизни, могут способствовать повышению эффективности и доступности услуг здравоохранения, обеспечению более широкого наличия и доступности образования, продвижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин и девочек<sup>67</sup>.

48. В то же время использование цифровых технологий для предоставления государственных услуг без надлежащих гарантий может негативно сказаться на правах человека<sup>68</sup>. Сегодня треть населения Земли все еще не выходит в Интернет, а многие пользователи имеют лишь базовые возможности подключения<sup>69</sup>. Инвестиции в расширение доступа к Интернету могут обеспечить более эффективное участие отдельных лиц и сообществ в формировании системы государственных услуг. Женщины и девочки в развивающихся странах и значительная часть пожилых людей во всем мире в непропорционально большой степени страдают от цифрового разрыва, который необходимо устранить<sup>70</sup>. При переводе услуг в онлайн-режим крайне важно учитывать это обстоятельство и проводить оценку воздействия на права человека.

49. Переход к предоставлению услуг в цифровом формате может также повлиять на правообладателей при осуществлении ими других прав, например права на неприкосновенность частной жизни<sup>71</sup>. Это включает в себя риск, связанный со сбором и передачей данных без установления достаточных гарантий защиты данных в законодательстве и на практике, а также без достаточного надзора. Сюда же относятся риски, связанные с получением частными компаниями доступа к массивам данных, содержащим личную и конфиденциальную информацию<sup>72</sup>, поскольку технологические компании обеспечивают инфраструктурную поддержку критически важных областей, которыми традиционно занимаются правительства, таких как социальное обеспечение. Расширение использования больших данных в сочетании с потребностью в дезагрегировании для оценки прогресса в реализации Повестки дня на период до 2030 года еще больше усилило необходимость обеспечения охраны прав на неприкосновенность частной жизни и защиту данных<sup>73</sup>. На этом фоне Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека обратил внимание на отсутствие информации о конкретной роли и ответственности частных лиц в плане предложения, разработки и использования цифровых технологий<sup>74</sup>.

50. Чтобы снизить эти риски, государствам следует проводить оценку воздействия на права человека при использовании технологий для предоставления государственных услуг, а также в тех случаях, когда предоставление государственных услуг делегируется частным структурам. Права человека могут также служить «защитным ограждением» при создании независимого надзорного органа, уполномоченного контролировать защиту данных на всех этапах их сбора, обработки и хранения правительством или другими субъектами<sup>75</sup>.

51. Доминиканская Республика инвестировала средства в профессиональное развитие сотрудников государственного сектора в рамках проекта по укреплению государственных служб, финансируемого Межамериканским банком развития. Этот проект направлен на повышение качества предоставления услуг и управления людскими ресурсами, в частности путем развития адаптационного потенциала

<sup>67</sup> Резолюция 53/29 Совета по правам человека.

<sup>68</sup> A/HRC/48/31, п. 29.

<sup>69</sup> International Telecommunication Union, *Global Connectivity Report 2022* (Geneva, 2022), p. xv.

<sup>70</sup> A/HRC/50/32, п. 97 b).

<sup>71</sup> A/HRC/55/38, п. 105.

<sup>72</sup> A/HRC/48/31, п. 30.

<sup>73</sup> OHCHR, «A human rights-based approach to data» (Geneva, 2018).

<sup>74</sup> A/74/493, п. 74.

<sup>75</sup> A/HRC/48/31, пп. 29–31, 43, 47, 50 и 59 j).

государственных служащих, который бы позволил им подстраиваться под тенденции цифровой трансформации<sup>76</sup>. В Нигерии интегрированные цифровые платформы, такие как платежная система «Ремита», системы цифровой идентификации и несколько стратегий электронного правительства, помогли перевести предоставление государственных услуг в цифровой формат<sup>77</sup>. На Украине приложение «Дия» можно использовать для хранения юридически действительных документов и доступа к услугам<sup>78</sup>.

### VIII. Коррупция и предоставление государственных услуг

52. Преступления, связанные с коррупцией, ежегодно обходятся развивающимся странам примерно в 1,26 трлн долл. США<sup>79</sup>. По оценкам, ежегодный ущерб от коррупции только для стран Европейского союза составляет от 179 до 256 млрд евро<sup>80</sup>. Задача 16.5 Целей в области устойчивого развития заключается в существенном сокращении всех форм коррупции и взяточничества. В результате растраты и нецелевого использования государственных средств у правительств остается меньше ресурсов для выполнения своих обязательств в области прав человека, предоставления услуг и повышения уровня жизни своих граждан<sup>81</sup>. Коррупция ограничивает способность государств выполнять свое обязательство по международному праву прав человека — в максимальной степени мобилизовывать и выделять имеющиеся ресурсы для поступательного осуществления экономических, социальных и культурных прав.

53. В нескольких материалах, полученных от государств-членов и гражданского общества, коррупция названа одним из основных препятствий для обеспечения транспарентности, подотчетности и эффективности предоставления государственных услуг. Когда предоставление государственных услуг ставится под угрозу из-за коррупции, последствия выходят за рамки простой неэффективности — они часто затрагивают права человека людей, включая право на здоровье, образование и достаточный уровень жизни<sup>82</sup>. Коррупция в секторах здравоохранения и образования в непропорционально большой степени затрагивает женщин, девочек и другие группы, подвергающиеся риску дискриминации<sup>83</sup>. В Зимбабве вымогательство незаконных платежей и коррупция, как утверждается, препятствуют доступу женщин к базовым медицинским услугам в государственных медицинских учреждениях<sup>84</sup>. Коррупция подрывает доверие, истощает ресурсы и усугубляет неравенство, существенно снижая эффективность и результативность государственных услуг<sup>85</sup>.

54. Европейский союз признал необходимость улучшения процедур обеспечения транспарентности для борьбы с коррупцией в процессе закупок в секторе здравоохранения<sup>86</sup>. Коррупция подрывает доступ к образованию и качество образовательных услуг, что негативно сказывается на социальном и экономическом развитии общества, в частности на людях и группах, находящихся в уязвимом

<sup>76</sup> Материал, представленный Доминиканской Республикой.

<sup>77</sup> Материал, представленный национальным правозащитным учреждением Нигерии.

<sup>78</sup> Материал, представленный организацией «Право на защиту».

<sup>79</sup> UNODC, «Knowledge tools for academics and professionals: module 7 – corruption and human rights», Module Series on Anti-Corruption, URL: [https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption\\_Module\\_7\\_Corruption\\_and\\_Human\\_Rights.pdf](https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_7_Corruption_and_Human_Rights.pdf).

<sup>80</sup> European Parliament, «Stepping up the EU's efforts to tackle corruption: cost of non-Europe report» (Brussels, 2023), p. 3.

<sup>81</sup> UNODC, «Knowledge tools for academics and professionals: module 7 – corruption and human rights», p. 14.

<sup>82</sup> Human Rights Watch, «Manna from heaven? How health and education pay the price for self-dealing in Equatorial Guinea», 15 June 2017.

<sup>83</sup> Материал, представленный организацией «Трансперенси интернешнл».

<sup>84</sup> Материал, представленный организацией «Зимбабвийские женщины против коррупции».

<sup>85</sup> United Nations Development Programme (UNDP), «Anti-corruption», URL: <https://www.undp.org/governance/inclusive-and-future-smart-public-goods-and-services/anti-corruption>.

<sup>86</sup> European Commission, *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector: Final Report* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017).

положении. Примерами коррупции в сфере образования являются взятки, которые родители дают с целью повлиять на прием своих детей в школу и ускорить доступ к бесплатным государственным услугам. Уровень дохода часто определяет эффективность и скорость предоставления услуг, не позволяя людям с низким доходом получить максимально возможную выгоду. Коррупция, когда она затрагивает выделение ресурсов на обеспечение доступа в Интернет и обучение в цифровой форме, увековечивает существующее неравенство в системе образования, что особенно негативно сказывается на учащих, принадлежащих к меньшинствам<sup>87</sup>.

55. Борьба с коррупцией и сопутствующими ей незаконными финансовыми потоками в сфере предоставления государственных услуг имеет решающее значение для соблюдения прав человека и достижения Целей в области устойчивого развития. Правообладателям должна предоставляться соответствующая информация о том, на что они имеют право, и механизм обратной связи для устранения недостатков; для поддержания целостности системы предоставления государственных услуг необходимы строгие антикоррупционные меры и механизмы обеспечения прозрачности. Такие меры способствуют достижению Цели 16 в области устойчивого развития и общей цели устойчивого развития, обеспечивая, чтобы ресурсы и услуги доходили до всех правообладателей, а не выкачивались с помощью коррупционных действий или не оказывались «зарезервированными» для лиц, занимающих властные позиции или находящихся в привилегированном положении<sup>88</sup>.

56. Снижение уровня коррупции в сфере предоставления государственных услуг — это многогранная задача, требующая сочетания стратегий, направленных на обеспечение прозрачности, подотчетности и участия общественности. Важность расширения участия общественности и создания эффективных механизмов надзора для предотвращения коррупции в сфере предоставления государственных услуг широко признана<sup>89</sup>. В сочетании с доступными механизмами подачи жалоб, эффективной институциональной структурой и технологиями, повышающими прозрачность, эти меры могут способствовать укреплению подотчетности и препятствовать коррупции. Отмечается, что антикоррупционные стратегии, ориентированные на конкретные отрасли и решающие проблемы, специфические для конкретных секторов услуг, имеют больше шансов на успех<sup>90</sup>. Борьба с коррупцией на низовом уровне необходима для обеспечения эффективного и справедливого предоставления государственных услуг<sup>91</sup>.

57. Усилия, приложенные правительством Камбоджи для борьбы с коррупцией при предоставлении государственных услуг, включают создание Антикоррупционного отдела, который уполномочен расследовать дела о коррупции и преследовать в судебном порядке фигурантов таких дел. Правительство Камбоджи также провело реформы в области управления государственными финансами, чтобы повысить прозрачность и подотчетность в использовании государственных средств<sup>92</sup>. Национальная антикоррупционная стратегия Португалии на период 2020–2024 годов включает в себя такие цели, как повышение уровня гражданского самосознания и содействие соблюдению антикоррупционных мер частным сектором. Эта стратегия подкрепляется выделением значительного объема средств на борьбу с коррупцией в рамках Плана восстановления и повышения устойчивости<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> Материал, представленный организацией «Броукен чок».

<sup>88</sup> UNODC and UNDP, «Advisory note: mainstreaming anti-corruption into the Sustainable Development Agenda in the Pacific» (2023).

<sup>89</sup> UNODC, «Knowledge tools for academics and professionals: module 4 – public sector corruption», Module Series on Anti-Corruption, URL: [https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption\\_Module\\_4\\_Public\\_Sector\\_Corruption.pdf](https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_4_Public_Sector_Corruption.pdf).

<sup>90</sup> UNDP, *Fighting Corruption in the Water Sector: Methods, Tools and Good Practices* (2011).

<sup>91</sup> Milena Minkova, *Guide To Corruption-Free Local Government: Practical Ways to Design and Implement Corruption Prevention at Local Levels* (UNDP, 2018).

<sup>92</sup> Материал, представленный организацией «Трансперенси интернешнл».

<sup>93</sup> Материал, представленный Португалией.

## IX. Выводы и рекомендации

58. Предоставление государственных услуг способствует реализации прав человека и ускорению прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития. Лица, находящиеся в уязвимом положении, особенно нуждаются в эффективном и недискриминационном предоставлении государственных услуг как инструменте реализации своих экономических, социальных и культурных прав. Коррупция, нехватка ресурсов, дискриминация и «невостробованность» — вот некоторые из проблем, связанных с предоставлением государственных услуг. Эти проблемы могут быть смягчены путем укрепления верховенства права, совершенствования благого управления и применения прав человека в качестве «стоп-крана» при разработке политики, а также, в соответствующих случаях, путем проявления должной осмотрительности в вопросах прав человека, в частности проведения оценок воздействия на права человека.

59. Равенство и недискриминация, транспарентность, подотчетность и значимое участие правообладателей лежат в основе подхода к предоставлению государственных услуг, который уважает права человека и согласуется с Повесткой дня на период до 2030 года.

60. Государства должны обеспечить равенство и недискриминацию во всех сферах предоставления государственных услуг и устранить неравенство в предоставлении государственных услуг, чтобы выполнить свои обязательства в области прав человека и достичь Целей в области устойчивого развития, ориентируясь в первую очередь на тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении.

61. Важное значение имеют адекватное регулирование и мониторинг предоставления государственных услуг, в том числе частными структурами, а также эффективные механизмы подотчетности, такие как доступные механизмы подачи жалоб. Государствам следует принимать меры для обеспечения эффективного и результативного использования ресурсов государственных служб и предоставления качественных, недорогих и доступных услуг.

62. Цифровые технологии, в том числе искусственный интеллект, способны улучшить доступность, расширить участие и повысить транспарентность предоставления государственных услуг, но они также сопряжены со значительными рисками. В основе нормативной базы, регулирующей использование технологий для предоставления государственных услуг, должны лежать права человека. Государства должны обеспечивать безопасность и конфиденциальность личной информации в цифровой сфере путем принятия надежных мер по защите данных, а также проявлять должную осмотрительность в вопросах прав человека при использовании цифровых технологий для предоставления государственных услуг. Им также следует обеспечить недискриминационный доступ к цифровым государственным услугам и решить лежащую в основе неравенства доступа проблему цифрового разрыва, в том числе путем инвестиций в инфраструктуру и наращивание потенциала.

63. Государствам следует обеспечить, чтобы приватизация сферы основных услуг и государственно-частные партнерства с поставщиками таких услуг способствовали наличию, доступности, дешевизне и качеству услуг. Важно, чтобы нормативные акты и шаги по приватизации и созданию государственно-частных партнерств обеспечивали соблюдение прав человека и адекватный баланс между общественными нуждами и целями бизнеса. Государствам следует надлежащим образом регулировать и мониторить деятельность государственных и частных субъектов, предоставляющих государственные услуги, и обеспечивать, чтобы все они, включая участников государственно-частных партнерств, соблюдали стандарты прав человека и предоставляли равноправный доступ к качественным услугам. Участие технологических

компаний в предоставлении государственных услуг также должно быть надлежащим образом регламентировано в целях защиты прав человека.

64. Эффективное предоставление государственных услуг является ключевым фактором реализации прав на социальное обеспечение, здравоохранение и образование, а также на уход и поддержку, которые лежат в основе достижения Целей в области устойчивого развития. Государствам следует рассмотреть возможность увеличения инвестиций в системы социального обеспечения, включая учитывающие гендерные аспекты системы государственного ухода и поддержки, всеобщий охват услугами здравоохранения и бесплатное, финансируемое государством качественное образование.

65. Государствам рекомендуется применять подход, основанный на экономике прав человека, который включал бы оценку экономической политики, бюджетов и государственных закупок с точки зрения их потенциального воздействия на права человека и фактических последствий для таких прав, измеряемых через обратную связь с правообладателями. УВКПЧ готово оказать поддержку государствам в применении принципов экономики прав человека при предоставлении государственных услуг.

66. Органы местного самоуправления являются ключевыми участниками процесса предоставления государственных услуг. Чтобы надлежащим образом выполнять свою роль носителей обязанностей, органы местного самоуправления должны располагать достаточными ресурсами и потенциалом для предоставления государственных услуг и учитывать права человека в своей работе. Добровольные обзоры прогресса в достижении целей на местном уровне, где успехи и проблемы оцениваются через призму прав человека, — это хорошая возможность подытожить достигнутый прогресс и выявить сохраняющиеся пробелы и проблемы.

67. Коррупция — одна из ключевых проблем, мешающих эффективному предоставлению государственных услуг. Снижение риска коррупции при предоставлении государственных услуг требует более активного участия правообладателей, наличия эффективных механизмов надзора и эффективных учреждений, а также усилий по повышению транспарентности и подотчетности, способствующих укреплению доверия к государственным органам.