



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
7 August 2015  
Russian  
Original: English

---

### Совет по правам человека

Тридцатая сессия

Пункты 3 и 5 повестки дня

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

**Правозащитные органы и механизмы**

**Роль местных органов власти в поощрении и защите  
прав человека – итоговый доклад Консультативного  
комитета Совета по правам человека**



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .	3
II. Определение местных органов власти . . . . .	4
III. Государства и местные органы власти: общие и взаимодополняющие обязанности в отношении уважения, защиты и осуществления прав человека . . . . .	6
IV. Роль местных органов власти в деле защиты и поощрения прав человека . . . . .	8
V. Основные вызовы, с которыми сталкиваются местные органы власти в деятельности по защите и поощрению прав человека . . . . .	11
VI. Правозащитные механизмы на местном уровне . . . . .	12
VII. «Город прав человека»: концептуальная основа и руководящие принципы . . . . .	14
VIII. Роль гражданского общества в планировании и осуществлении мероприятий в области поощрения и защиты прав человека на местном уровне . . . . .	16
IX. Передовой опыт . . . . .	17
X. Выводы и рекомендации . . . . .	21

## I. Введение

1. В августе 2012 года Консультативный комитет Совета по правам человека представил Совету для рассмотрения и утверждения предложение о проведении исследования по вопросу о местных органах власти и правах человека (A/HRC/AC/9/6).

2. 26 сентября 2013 года Совет утвердил резолюцию 24/2, в которой он принял к сведению вышеупомянутое предложение о проведении исследования, и просил Консультативный комитет подготовить на основе результатов этого исследования доклад о роли местных органов власти в деле поощрения и защиты прав человека, включая всесторонний учет прав человека в деятельности местной администрации и государственных служб с целью обобщения информации о передовых методах и основных проблемах и представить Совету на его двадцать седьмой сессии промежуточный доклад по этой теме.

3. Консультативному комитету было также предложено запросить мнения государств-членов, соответствующих международных и региональных организаций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и соответствующих специальных процедур, а также национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций (НПО) с целью подготовки вышеупомянутого доклада.

4. В ходе своей двенадцатой сессии, состоявшейся в феврале 2014 года, Консультативный комитет создал редакционную группу по подготовке указанного доклада и в качестве членов редакционной группы назначил следующих членов Комитета: Марио Луиса Кориолано, Ходу Эльсадду, Латифа Гусейнова (Докладчик), Анантониу Рейеса Прадо, Дируджлалла Ситулсингха (Председатель) и Имеру Тамрата Йигезу. Затем в состав редакционной группы вошла Катарина Пабель, которая заменила г-на Ситулсингха на посту Председателя, а г-жа Эльсадда заменила г-на Гусейнова на посту Докладчика. В состав редакционной группы впоследствии вошли также Чханрок Со и Лаура-Мария Крэчунян.

5. Редакционная группа в соответствии с резолюцией 24/2 Совета подготовила вопросник, который был направлен различным заинтересованным сторонам. К настоящему моменту было получено в общей сложности 67 ответов: 22 от государств, 20 от национальных учреждений по правам человека, 10 от НПО, 12 от местных органов управления и 3 от международных и региональных организаций.

6. В соответствии с резолюцией Совета по правам человека 24/2 Совету на его двадцать седьмой сессии был представлен доклад о ходе работы с рекомендацией о том, чтобы Совет по правам человека просил Консультативный комитет представить итоговый доклад Совету на его тридцатой сессии. В ходе своей двадцать седьмой сессии Совет принял резолюцию 27/4, в которой с удовлетворением принимается к сведению доклад Консультативного комитета о ходе работы и содержится рекомендация о представлении итогового доклада о роли местных органов власти в поощрении и защите прав человека Совету по правам человека на его тридцатой сессии

7. Совет просил также Консультативный комитет при подготовке итогового доклада включить в него описание основных проблем, с которыми сталкиваются местные органы власти в деятельности по поощрению и защите прав человека, а также вынести рекомендации в отношении путей решения этих проблем на основе передового опыта в области интеграции аспектов прав человека в деятельность местной администрации и государственных служб.

## II. Определение местных органов власти

8. Местные органы власти обычно определяются как учреждения самого низкого уровня государственного управления в рамках того или иного государства. В унитарных государствах местные органы власти, как правило, соответствуют второму или третьему уровням управления, в то время как в федеративных государствах они относятся к третьему, а иногда и четвертому уровням управления. Цель местных органов власти состоит в приближении органов управления к рядовым гражданам и создании благоприятных условий для эффективного участия граждан в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь. Поскольку местные органы власти максимально приближены к населению, они, в принципе, могут лучше, чем центральное правительство, решать вопросы, требующие знания местных реалий и регулирования, учитывающего местные потребности и приоритеты.

9. Организация и функционирование местных органов власти характеризуются значительными различиями в зависимости от страны. Для обозначения местных органов государственного управления в разных странах используются различные названия (графство, префектура, район, город, населенный пункт, округ, уезд, муниципалитет, деревня и т.д.). Местные органы власти существуют как в городских, так и в сельских районах.

10. Местные органы власти обладают определенными полномочиями, возложенными на них в соответствии с законом или распоряжениями государственных органов более высокого уровня<sup>1</sup>. По существу эти полномочия состоят в управлении определенными государственными делами, связанными с местными условиями, и оказании определенных видов государственных услуг. Объем полномочий местных органов управления всегда следует рассматривать в контексте отношений между местными властями и центральным правительством или региональными властями. В целом, в унитарных государствах центральные органы власти, как правило, отвечают за планы, программы, регулирование и финансирование в области жилья, а местные органы власти отвечают за вопросы практической реализации с различной степенью самостоятельности. С другой стороны, в рамках федеративных систем органы государственной власти на местном уровне, как правило, обладают большей самостоятельностью в отношении программ, директив и мер реализации в области жилья (Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Лейлани Фархи (A/HRC/28/62)). Одна из важных особенностей функционирования местных органов власти состоит в том, что они обладают особыми вспомогательными регулирующими полномочиями, позволяющими им выполнять свои функции в соответствии с законом.

11. Хотя в некоторых странах термины «местные органы управления» и «органы местного самоуправления» используются как синонимы, поскольку местные органы управления имеют в разных странах различные формы, эти два понятия необходимо различать. Государственное управление на местном уровне может осуществляться не только органами местного самоуправления (например, муниципалитетами), но и местными органами государственного управления; первые избираются непосредственно местным населением и обладают широкой самостоятельностью, в то время как вторые выступают в качестве агентов более высоких уровней государственной власти и их должностные лица назначаются эти-

<sup>1</sup> В Бразилии, согласно Конституции, муниципальные образования являются частью Федерации, а не просто зависимыми административно-территориальными единицами государства.

ми властями и им подотчетны. В основе работы органов местного самоуправления, таким образом, лежит принцип децентрализации, а в основе государственного управления на местном уровне – принцип рассредоточения.

12. Степень самоуправления, которой пользуются местные органы власти, можно рассматривать в качестве ключевого элемента представительной демократии. В этой связи политическая, финансовая и административная децентрализация имеет важное значение для обеспечения демократии и прав человека на местном уровне. Следует иметь в виду, что демократия невозможна без обеспечения прав человека, а права человека не могут быть обеспечены без демократии. Тем не менее местное самоуправление не ведет автоматически к представительной демократии. Хотя децентрализация в целом направлена на расширение прав и возможностей граждан в области принятия решений и осуществления контроля над политикой, непреложно должны приниматься определенные меры и процедуры с целью создания необходимых условий, позволяющих сделать участие в демократическом процессе возможным и эффективным.

13. Роль местных органов власти не должна ограничиваться простым исполнением решений и осуществлением мер, разработанных без их участия. С другой стороны, независимость местных органов власти должна иметь четко очерченные законом границы, и должны существовать механизмы для проверки законности их действий. Демократические механизмы сдержек и противовесов имеют важное значение для расширения возможностей местных органов власти в области осуществления прав человека. Государственные должностные лица, которые обязаны отчитываться перед избирателями, как правило, более чутко реагируют на запросы населения, чем те, которые не обязаны этого делать<sup>2</sup>.

14. В целях обеспечения эффективного местного управления и надлежащего осуществления прав человека на местном уровне деятельность местных органов власти должна иметь под собой надлежащую правовую основу. Их организационная структура, полномочия и функции должны быть четко определены законом. Кроме того, в национальном законодательстве должны быть четко определены обязанности и полномочия центральных и местных органов власти по отношению друг к другу.

15. Желательно, чтобы правовой статус местных органов управления был прописан в национальной конституции; и действительно, конституции ряда стран содержат конкретные положения, направленные на защиту самостоятельности местных органов власти. Следует подчеркнуть, что конституционная защита является важнейшей гарантом незыблемости. Другим наиболее оптимальным решением в этой связи является принятие национальным парламентом специального закона о деятельности местных органов управления. В ряде стран незыблемость законов, регулирующих деятельность местных органов власти, обеспечивается действующими правовыми гарантиями. Так, например, в Венгрии Закон о местных органах власти может быть принят или изменен только большинством в две трети голосов присутствующих парламентариев. Это положение распространяется на любые законы, ограничивающие права, связанные с деятельностью местных органов самоуправления.

16. Следует отметить, что в ряде стран принципы делегирования полномочий, децентрализации и подотчетности однозначно рассматриваются в качестве базовых принципов деятельности местных органов власти. Кроме того, в целях обеспечения соблюдения таких принципов соответствующие законы предусматрива-

---

<sup>2</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance, «Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review», January 2013, см. <http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm> .

ют возможность использования местными органами власти судебных средств правовой защиты.

### **III. Государства и местные органы власти: общие и взаимодополняющие обязанности в отношении уважения, защиты и осуществления прав человека**

17. С точки зрения международного права государство представляет собой единое образование независимо от его унитарного или федеративного устройства, а также внутреннего административного деления. В этой связи только государство в целом связано обязательствами, вытекающими из международных договоров, стороной которых оно является. Таким образом, становясь участником международного договора о правах человека, государство берет на себя обязательство соблюдать, защищать и осуществлять права человека. В частности, только государства обязаны представлять доклады в соответствии с требованиями соответствующих международных и региональных договоров по правам человека и только государства могут быть объектом индивидуальных или межгосударственных жалоб в соответствии с положениями некоторых из таких договоров. Кроме того, государство, представшее перед международным механизмом рассмотрения жалоб о нарушении прав человека, не может в качестве оправдания утверждать, что предполагаемое нарушение было совершено местным органом власти.

18. Следует также подчеркнуть, что в соответствии с общими положениями международного права государство, представленное центральным правительством, несет ответственность за все действия всех своих органов и агентов<sup>3</sup>. Кроме того, когда речь идет об ответственности государства, то независимо от его внутренней организации, в соответствии с международным обычным правом, применяется несколько принципов. Во-первых, структура государства, функции государственных органов и даже само определение того, что является государственным органом, как правило, не регулируются международным правом. Определение структуры своих собственных органов государственной власти и распределение полномочий между центральными и/или местными органами власти являются суверенными полномочиями государства. Однако, несмотря на то, что государство свободно в выборе своего внутреннего устройства и распределения полномочий через свое собственное законодательство и его применение<sup>4</sup>, в целях международной ответственности деятельность его учреждений, административных органов, выполняющих государственные функции и осуществляющих государственную власть, относятся к ведению государства, даже если эти учреждения рассматриваются в национальном законодательстве как автономные и/или независимые от центральной исполнительной власти.

19. В международном обычном праве признается, что «поведение любого органа государства рассматривается как деяние данного государства по международному праву независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, являет-

<sup>3</sup> В этом отношении можно сослаться, *mutatis mutandis*, на статью 50 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой положения Пакта «распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий».

<sup>4</sup> Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния; принятый Комиссией международного права на ее пятьдесят третьей сессии (2001 года), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, Пятьдесят шестая сессия, Приложение № 10 (A/56/10)*, статья 4, пункт 2.

ся ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства<sup>5</sup>». В своем Замечании общего порядка № 16 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что «нарушения прав, закрепленных в Пакте, могут совершаться путем непосредственных действий, неспособности принять меры или бездействия государств-участников либо их институтов или учреждений на национальном и местном уровнях<sup>6</sup>». Следует отметить, что действия некоторых учреждений, наделенных государственными полномочиями, приписываются государству, даже если эти учреждения рассматриваются во внутреннем праве как самостоятельные и независимые от исполнительной власти<sup>7</sup>.

20. Незаконные действия любых органов государственной власти, включая местные органы управления, приписываются государству, даже если они совершены *ultra vires* или противоречат национальным законам и подзаконным актам. Это понимание проистекает непосредственно из принципа, содержащегося в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которому государство-участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

21. Центральные органы власти несут основную ответственность за поощрение и защиту прав человека, в то время как местные органы власти играют вспомогательную роль. После ратификации международного договора в области прав человека государство может делегировать полномочия по его осуществлению органам государственного управления более низкого уровня, включая местные органы власти. В этой связи центральным органам власти, возможно, будет необходимо принять необходимые меры на местном уровне, в частности разработать процедуры и создать механизмы контроля в целях обеспечения выполнения обязательств государства в области прав человека. Местные органы власти фактически являются теми структурами, которые должны преобразовывать национальные стратегии в области прав человека в практические действия. Представители местных органов власти должны, таким образом, принимать участие в разработке таких стратегий. В децентрализованных государствах местные органы власти могут играть более активную и самостоятельную роль в поощрении и защите прав человека. Институциональное сотрудничество в области прав человека между центральными и местными органами власти может оказывать положительное воздействие на процесс осуществления международных обязательств государства в области прав человека.

22. Для выполнения своих обязательств в области прав человека местные органы власти должны обладать необходимыми полномочиями и финансовыми ресурсами. Надлежащее осуществление прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав местными органами власти, требует соответствующих финансовых ресурсов, которые имеются не везде; это необходимо принимать во внимание как на национальном, так и на международном уровнях. Следует особо подчеркнуть, что какие бы полномочия ни возлагались на местные органы власти, они не будут эффективно осуществляться в отсутствие необходимых финансовых ресурсов.

<sup>5</sup> Там же, разд. IV.E.1.

<sup>6</sup> Замечание общего порядка № 16 (2005 год): равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), пункт 42, см. <http://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html>.

<sup>7</sup> Комментарии к проекту статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (см. сноску 4 выше, разд. IV.E.2), стр. 82, см. [http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa\\_comm\\_e.pdf](http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa_comm_e.pdf).

23. Принцип совместной ответственности органов государственного управления различного уровня за обеспечение защиты и поощрение прав человека неоднократно подчеркивался договорными органами по правам человека Организации Объединенных Наций. Так, например, в Замечании общего порядка № 4 (право на достаточное жилище) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны принимать меры «по обеспечению координации деятельности министерств, а также региональных и местных органов власти в целях согласования политики в соответствующих областях (экономика, сельское хозяйство, окружающая среда, энергетика и т.д.) с обязательствами по статье 11 Пакта<sup>8</sup>».

#### **IV. Роль местных органов власти в деле защиты и поощрения прав человека**

24. Законодательство некоторых государств – в ряде случаев на конституционном уровне – содержит конкретные положения, обязывающие местные органы власти обеспечивать соблюдение прав человека (например, Австралии, Кот-д’Ивуара, Марокко и Словении). В некоторых других странах соответствующее конституционное требование распространяется на деятельность всех государственных органов (в частности, в Австрии, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Германии, Кении, Литве, Малайзии, Южном Судане, Испании и Того). В Люксембурге коммуны должны осуществлять свои полномочия в соответствии с законом, а это означает, что коммуны обязаны соблюдать права человека, гарантированные законом. В некоторых странах обязанность местных органов власти соблюдать права человека ограничивается в законодательстве конкретными правами или принципами. Например, в Сербии муниципалитеты обязаны обеспечивать поощрение и защиту прав национальных меньшинств и этнических групп согласно Закону о местном самоуправлении. В соответствии с законодательством муниципальные органы Словении должны обеспечивать всесторонний учет гендерной проблематики. В законодательстве Ирландии, регулирующем деятельность местных органов управления, отсутствуют конкретные положения относительно поощрения и защиты прав человека, однако при исполнении своих функций местные органы власти обязаны принимать во внимание необходимость содействия социальной интеграции. Аналогичным образом в законодательстве Индии о местных органах управления обязанности по обеспечению защиты прав человека конкретно не упоминаются, однако прописанные в Конституции муниципальные функции, такие как осуществление инициатив по вовлечению граждан в демократические процессы, обеспечение социальной защиты и совершенствование местной системы правосудия, имеют непосредственное отношение к обеспечению основных прав человека.

25. Как представляется, более предпочтительным подходом является включение в национальное законодательство четкой правовой нормы, обязывающей местные органы власти обеспечивать защиту и поощрение прав человека. Это поможет местным властям осознать свои обязанности в области прав человека и понять, что за любое несоблюдение этих обязанностей они будут нести ответственность согласно национальному законодательству, а также международным обязательствам государства в целом. Кроме того, такая норма возлагает на местные

<sup>8</sup> Замечание общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, право на достаточное жилище (статья 11 (1) Пакта), пункт 12, принятое на шестой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 13 декабря 1991 года, см. <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.



органы власти конкретное обязательство применять правозащитный подход к предоставлению государственных услуг в рамках определенных для них полномочий. Следовательно, наличие такой нормы способно побудить правообладателей требовать от местных органов власти соблюдения их прав.

26. Местные власти близки к повседневным нуждам граждан и ежедневно занимаются вопросами прав человека. Поэтому между правами человека и деятельностью органов местного управления существует очевидная и тесная взаимосвязь. В рамках выполнения своих функций местные органы власти принимают решения, касающиеся, в частности, вопросов образования, жилья, здоровья, окружающей среды и правопорядка, которые непосредственно связаны с осуществлением прав человека и которые могут способствовать расширению или уменьшению возможностей граждан, связанных с осуществлением их прав человека. Более того, местные органы власти неизбежно сталкиваются с риском дискриминационной практики в отношении тех, кто воспринимается в качестве «чужаков», в частности иммигрантов или этнических меньшинств, в местной общине. В области жилья, например, такие явления, как поиск «козлов отпущения», стигматизация и дискриминация в отношении бездомных, зачастую носят более выраженный характер на местном уровне. Интеграция правозащитного аспекта во все инициативы местных органов власти имеет крайне важное значение для борьбы с такими нарушениями. В действительности трудно представить, чтобы права человека осуществлялись без участия местных органов власти, предоставляющих необходимые услуги. Должностным лицам местных органов власти в ходе их повседневной работы приходится решать широкий круг вопросов в области прав человека. Тем не менее и власти, и общественность редко воспринимают эту работу как деятельность по осуществлению прав человека. Поэтому права человека по-прежнему не воспринимаются в качестве основы для анализа при выработке большей части политических решений и принятии практических мер на местном уровне, хотя в данном случае можно фактически вести речь об обеспечении прав человека на практике<sup>9</sup>. В этой связи следует помнить, что практические результаты обеспечения прав человека видны именно на местном уровне.

27. Обязанности местных органов власти в области обеспечения прав человека можно разделить на категории, следуя классической трехуровневой типологии обязательств государства в области прав человека, а именно обязанность соблюдать, обязанность защищать и обязанность осуществлять. Обязанность соблюдать означает, что должные лица местных органов власти своими действиями не должны нарушать права человека. Это требование предусматривает, что местные органы власти должны воздерживаться от вмешательства в осуществление прав и свобод всеми лицами, находящимися под их юрисдикцией. Например, что касается свободы вероисповедания, то местные органы управления не могут запретить религиозным общинам, за исключением допустимых ограничений, пользоваться общественными площадями или муниципальными зданиями для проведения религиозных праздников. Что касается права на здоровье, то местные органы власти не могут лишать доступа к учреждениям здравоохранения представителей каких-либо общин или групп. Обязанность защищать требует принятия мер с целью недопущения нарушения третьими лицами прав и свобод человека. Например, местные власти обязаны принимать меры для обеспечения того, чтобы сторонние лица не мешали детям посещать школу. Обязанность защищать может

<sup>9</sup> Конгресс местных и региональных органов власти (Совет Европы), Страсбург, 25–27 марта 2014 года, 26-я сессия, CG(26)5FINAL, «Best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries» (Rapporteur: O. Molin), Resolution 365 (2014), Explanatory Memorandum, paras. 8, 14, см. [http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS\\_en.asp?mytabsmenu=6](http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6).

потребовать создания в городе более безопасных условий в целях снижения опасности проявления насилия, например, в отношении женщин. Обязанность осуществлять означает, что местные органы власти должны принимать конструктивные меры с целью содействия осуществлению прав и свобод. Например, местные органы власти обязаны обеспечивать осуществление права на образование путем поддержания качественной системы образования. В соответствии с обязанностью осуществлять право граждан не подвергаться дискриминации могут быть созданы местные правозащитные механизмы, такие как институт омбудсмена или специализированные учреждения по борьбе с дискриминацией.

28. Кроме того, местные власти посредством образования и профессионального обучения должны поощрять понимание и соблюдение прав человека всех граждан, находящихся под их юрисдикцией. В частности, местные власти должны на систематической основе организовывать учебные курсы по вопросам прав человека для своих избранных представителей и административного персонала и распространять среди граждан соответствующую информацию об их правах. Пособием поощрения прав человека местные власти могут содействовать формированию культуры прав человека в обществе.

29. Местные органы власти должны уделять особое внимание поощрению и защите прав уязвимых и социально неблагополучных групп, таких как инвалиды, представители этнических меньшинств и коренных общин, жертвы сексуальной дискриминации, дети и пожилые люди. В этом отношении качество услуг, предоставляемых местными органами государственной власти таким группам, может служить тестовым показателем степени соблюдения прав человека местными органами власти на практике<sup>10</sup>.

30. В ряде стран прилагаются усилия в целях обеспечения всестороннего учета прав человека в деятельности местных органов власти. В частности, принимаются меры по стимулированию управления на основе широкого участия граждан, проведению проверок и оценок, связанных с правами человека, рассмотрению местных проблем в контексте прав человека, разработке процедур для определения соответствия местных законов и правил принципам, лежащим в основе прав человека, представлению докладов о соблюдении договоров в области прав человека на местном уровне, обеспечению систематического обучения местных гражданских служащих по вопросам прав человека, повышению осведомленности общественности о правах человека и т.д. В качестве еще одного важного шага на пути обеспечения прав человека на местном уровне следует рассматривать разработку местной хартии прав человека (или нормативного документа о правах человека)<sup>11</sup> с изложением конкретных обязанностей местных органов власти в области прав человека. В этом контексте весьма желательно, чтобы местные органы власти имели подразделения по правам человека, обеспеченные достаточными людскими и финансовыми ресурсами, которые могли бы полностью взять на себя ответственность за обеспечение прав человека в рамках их соответствующих местных полномочий.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> В этой связи можно было бы, в частности, отметить указы о правах человека, принятые в ряде городов Соединенных Штатов Америки, начиная с указа города Сан-Франциско о Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, поскольку они представляют собой наглядный пример обеспечения учета прав человека в местных программах и мерах.

## V. Основные вызовы, с которыми сталкиваются местные органы власти в деятельности по защите и поощрению прав человека

31. Основные вызовы, с которыми сталкиваются местные органы власти в деятельности по защите и поощрению прав человека, носят политический, экономический и административный характер. Наиболее серьезный вызов, с которым сталкиваются местные органы власти, заключается в отсутствии политической воли, особенно в странах с недемократическими системами или зарождающейся демократией. Это усугубляется политическими конфликтами и напряженностью в стране. Местным органам власти в таких государствах не хватает самостоятельности и стратегического видения/долгосрочного планирования и/или приверженности. В ряде случаев между центральными и местными органами власти может существовать напряженность в отношениях и вестись борьба за власть, особенно в ситуациях нестабильности и конфликтов. Более того, в государствах, имеющих в значительной степени централизованную структуру, развертывание серьезных политических усилий в области прав человека на местном уровне может также быть сопряжено с трудностями. Отсутствие самостоятельности и самоуправления препятствует подотчетности и воспитанию чувства ответственности за осуществление прав человека. Централизованная политика и меры по структурной перестройке могут зачастую затруднять соблюдение прав человека местными органами власти.

32. Вторым вызовом, с которым сталкиваются местные органы власти и который препятствует осуществлению и поощрению ими прав человека, является недостаточный институциональный потенциал и/или ресурсы, причиной чего может служить либо отсутствие политической воли к наделению местных органов власти соответствующими полномочиями, либо сложная экономическая обстановка в стране. В докладе Лейлани Фархи, Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, который посвящен роли органов власти на местном и на других субнациональных уровнях, делается вывод о том, что «децентрализация не всегда оказывает благоприятное воздействие на процесс осуществления права на достаточное жилище» (A/HRC/28/62, пункт 71). Хотя децентрализация потенциально способствует развитию представительной демократии, гражданской активности, прозрачности и подотчетности, достижение этих позитивных результатов по-прежнему зависит от наличия механизмов и политической воли, необходимых для внедрения принципов демократического управления. Отсутствие необходимых ресурсов и бюджетов для финансирования реализации проектов и услуг на местном уровне подрывает потенциал местных органов управления и отрицательным образом сказывается на их легитимности в местных общинах.

33. Третий вызов заключается в отсутствии надлежащей координации между центральными и местными органами власти. Кроме того, возникает проблема, связанная с тем, что законы, касающиеся разделения полномочий между центральными и местными органами власти, не являются простыми, доступными и ясными. Четкое разделение полномочий между органами власти различного уровня является необходимым условием обеспечения подотчетности и, таким образом, необходимым условием осуществления прав человека. Само собой разумеющимся должно являться то, что все органы, наделенные полномочиями государственной власти, должны уважать, защищать и обеспечивать осуществление прав человека. Взаимосвязь между осуществлением полномочий государственной власти и соблюдением прав человека зачастую/иногда игнорируется на местном уровне.

34. Еще одним вызовом является отсутствием информации о требованиях, связанных с осуществлением прав человека на местном уровне. Каждое должностное лицо местных органов власти должно быть осведомлено об обязанностях по осуществлению прав человека. Зачастую эта осведомленность не подкрепляется по-настоящему глубокими знаниями о сути и содержании прав человека. Вследствие этого многие местные органы власти не имеют должного представления о правах человека и не учитывают их в местной политике и при ее реализации. Усилиям по улучшению координации деятельности в области прав человека препятствует нехватка прозрачности<sup>12</sup>.

35. Пятый вызов, с которым сталкиваются местные органы власти, заключается в отсутствии признания роли и вклада гражданского общества. Это, как правило, сопровождается недостаточным пониманием прав человека на уровне местных органов власти. Неспособность признать гражданское общество и сотрудничать с ним не позволяет местным органам власти эффективно решать проблемы маргинализированных общин.

36. Еще один вызов, с которым сталкиваются местные органы власти, заключается в отсутствии правозащитных обязательств в приоритетах доноров и международных агентств по вопросам развития в контексте децентрализации. Например, в Индонезии Международный валютный фонд, Всемирный банк, Азиатский банк развития, Программа развития Организации Объединенных Наций и другие учреждения-доноры активно поощряли децентрализацию, не уделяя при этом достаточного внимания правам человека<sup>13</sup>.

## VI. Правозащитные механизмы на местном уровне

37. Обеспечение защиты прав человека требует наличия независимых правозащитных механизмов. Такие механизмы могут принимать различные формы в различных общинах, и существует несколько примеров, которые могли бы служить образцом в области осуществления прав человека на местном уровне – местные омбудсмены, советы по рассмотрению жалоб потребителей, советы по рассмотрению жалоб пациентов, учреждения по борьбе с дискриминацией и т.п. Эти механизмы могут иметь самые разнообразные мандаты и структуры, однако они должны рассматриваться в качестве важного средства защиты прав человека и реагирования на жалобы граждан в первой инстанции. Важно отметить, что создание местного правозащитного механизма позволяет наглядно продемонстрировать правозащитную роль местных органов власти. Для эффективного осуществления своих функций местные органы власти должны быть обеспечены достаточными людскими и финансовыми ресурсами и быть доступными для всех в рамках соответствующего поселения.

38. Европейская хартия обеспечения прав человека в городах, принятая в Сен-Дени в 2000 году<sup>14</sup>, предусматривает создание института омбудсмена в качестве

<sup>12</sup> Институт прав человека Юридического факультета Колумбийского университета.

<sup>13</sup> Christopher Silver, «Do the donors have it right? Decentralization and changing local governance in Indonesia», in *Globalization and Urban Development*, Harry W. Richardson and Chang-Hee Christine Vae, eds. (Berlin, Springer, 2005). Цитируется в докладе Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище, пункт 25.

<sup>14</sup> Этот важный документ является результатом подготовительной работы, начатой в Барселоне в 1998 году в рамках конференции «Города за права человека», которая была организована в ознаменование пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека. Несколько сот мэров и политических деятелей приняли участие в этом мероприятии и выступили с призывом к более широкому политическому признанию вклада городов в качестве ключевых субъектов в деле обеспечения защиты прав человека в высоко урбанизированном мире. См. <http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdlt.dpuf>.

механизма профилактики нарушений, а также в качестве средства защиты прав человека на местном уровне. Омбудсмены осуществляют контроль за деятельностью местных администраций и следят за тем, чтобы они не нарушали права и принципы, изложенные в Хартии.

39. Лишь немногие государства располагают механизмами защиты прав человека на местном уровне. Например, в нескольких городах Швейцарии открыты офисы омбудсменов. Эти офисы являются независимыми органами, которые выступают в роли посредника в случае возникновения конфликтов между частными лицами и властями. Хотя они не уполномочены принимать обязательные к исполнению решения, а только могут выносить рекомендации, они уже доказали, что являются эффективным механизмом урегулирования споров. В Республике Корея при некоторых местных органах власти созданы комиссии по правам человека. В Нидерландах жалобы, касающиеся нарушений прав человека, могут быть поданы в национальному омбудсмену или направлены в муниципальный механизм рассмотрения жалоб. В Дании Советник по консультированию граждан Копенгагена стал первым в стране институтом оказания гражданам консультационной помощи, учрежденным муниципальным советом в целях создания в Копенгагене независимого омбудсмена. Сегодня институты оказания гражданам консультационной помощи действуют в 21 муниципалитете. В муниципалитетах Норвегии омбудсмены отвечают за конкретные административные районы. В Боснии и Герцеговине в некоторых местных органах власти созданы комиссии по правам человека, которые выполняют роль консультативного органа муниципальных советов, хотя и не являются механизмами защиты прав человека как таковыми. В Австралии действующая в штате Виктория Комиссия по обеспечению равных возможностей и прав человека оказывает содействие в организации форумов местных органов управления. Она разработала инструментальную систему для местных органов власти и по запросу проводит анализ программ и практики местных органов власти для обеспечения их соответствия положениям Хартии прав и обязанностей человека штата Виктория и организует обучение работников местных советов. В апреле 2003 года был создан Совет независимых экспертов при Институте уполномоченного по правам человека Азербайджана, в работе которого участвуют члены влиятельных НПО и гражданского общества, занимающиеся защитой прав человека<sup>15</sup>. Совместно с НПО Комиссар проводит конференции, учебные мероприятия, круглые столы и другие мероприятия.

40. В ряде стран (в частности, в Азербайджане, Ирландии и Словении) институт национального омбудсмена наделен полномочиями по рассмотрению жалоб не только на государственные, но и местные органы власти.

41. Муниципальный кодекс Гватемалы обязывает местные органы власти созывать собрания различных секторов общества муниципального образования для участия в разработке и институционализации муниципальных программ и планов по развитию городских и сельских территорий. Он предусматривает также защиту и поощрение прав общин на их культурную самобытность в соответствии с их ценностями, языками, традициями и обычаями. Кроме того, Кодексе предусматривает создание комиссий по обеспечению выполнения.

<sup>15</sup> Азербайджан, Институт уполномоченного по правам человека.

## **VII. «Город прав человека»: концептуальная основа и руководящие принципы**

42. Концепция «города прав человека» представляет собой разработанную на глобальном уровне инициативу, направленную на обеспечение прав человека на местном уровне. Она опирается на признание городов в качестве ключевых субъектов в деле поощрения и защиты прав человека и в целом означает город, местные органы управления и население которого в моральном и правовом плане следуют принципам прав человека. Эта концепция была выдвинута в 1997 году Народным движением за образование в области прав человека (НДОПЧ), являющейся некоммерческой международной организацией<sup>16</sup>. Она получила развитие, в частности в качестве нормативной концепции, на Всемирном форуме городов за права человека, который проходит ежегодно в городе Кванджу (Республика Корея).

43. В Кванджуйской декларации о городе прав человека, принятой 17 мая 2011 года на Всемирном форуме городов прав человека 2011 года, город прав человека определяется как «местная община и протекающий в местном контексте социально-политический процесс, в которых права человека играют ключевую роль в качестве фундаментальных ценностей и руководящих принципов». Город прав человека подразумевает совместное правозащитное управление в местном контексте, когда местные органы государственного управления, местный парламент (совет), гражданское общество, организации частного сектора и другие заинтересованные стороны работают сообща для улучшения качества жизни всего населения, действуя в духе партнерства и в соответствии со стандартами и нормами в области прав человека. Правозащитный подход к местному управлению включает в себя принципы демократии, участия, ответственного руководства, прозрачности, подотчетности, недискриминации, расширения прав и возможностей и верховенства права. В концепции города прав человека также подчеркивается важное значение обеспечения широкого участия всех субъектов и заинтересованных сторон, в частности представителей маргинализированных и уязвимых групп населения, а также важность наличия доступных для всех граждан эффективных и независимых механизмов защиты прав человека и контроля за их осуществлением. В ней признается важность сотрудничества на местном и международном уровнях и укрепления солидарности городов, занимающихся поощрением и защитой прав человека<sup>17</sup>.

44. Кванджуйские руководящие принципы города прав человека, принятые 17 мая 2014 года на Всемирном форуме городов прав человека 2014 года, включают в себя следующие принципы города прав человека: право на город, недискриминацию и равные возможности, социальную интеграцию и культурное разнообразие, представительную демократию и подотчетную систему управления, социальную справедливость, солидарность и устойчивость, политическое руководство и институционализацию, всесторонний учет прав человека, эффективные институты и координацию политики, образование и обучение по вопросам прав человека и право на защиту.

<sup>16</sup> Осуществляемая НДОПЧ Программа «Города прав человека» предусматривает создание 30 городов прав человека и подготовку 500 молодых лидеров общин в четырех региональных учебных заведениях для обучения по вопросам прав человека.

<sup>17</sup> Gwangju Declaration on Human Rights City, полные тексты доступны по ссылке [http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju\\_Declaration\\_on\\_HR\\_City\\_final\\_edited\\_version\\_110524.pdf](http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf).



45. Ряд городов мира официально объявили себя «городами прав человека»<sup>18</sup>, и уже было создано несколько международных сетей городов.

46. Как в теории, так и на практике были разработаны и другие концепции, по сути направленные на достижение аналогичной цели. Одна из них – «право на город» – была впервые сформулирована французским философом Анри Лефевром<sup>19</sup>; в этой концепции речь идет в основном о праве жителей и «пользователей» города на участие в местной общественной жизни и определении содержания городского пространства<sup>20</sup>. На сегодняшний день можно привести лишь несколько примеров институционального закрепления понятия «права на город», к числу которых относится Устав города Бразилии (2001 года), Монреальская хартия прав и обязанностей (2006 года) и Хартия права на город Мехико (2010 года).

47. Право на город было конкретно прописано во Всемирной хартии о праве на жизнь в городе (2005 года)<sup>21</sup>; в подготовке этого важного документа участвовал целый ряд организаций и сетей, в том числе ЮНЕСКО и ООН-Хабитат. В данной Хартии право на город определяется как справедливое использование городов в соответствии с принципами устойчивого развития, демократии, равенства и социальной справедливости. Это коллективное право городских жителей, которое обеспечивает им законное право на действия и организацию на основе уважения их различий, форм культурного самовыражения и обычаев с целью осуществления их права на самоопределение и достижение достаточного уровня жизни. Право на город взаимосвязано с другими международно признанными правами человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные, культурные и экологические права, закрепленные в международных договорах в области прав человека.

48. Концепция «прав города» сформировалась в последние десятилетия в условиях глобализации рынка в качестве альтернативы сокращению обязанностей и ресурсов органов государственной власти на центральном и региональном уровнях. Многие города все больше зависят от центральных директивных учреждений, государственных бюджетов и инвестиций, в то время как муниципалитеты вынуждены сами заботиться о себе и/или бороться за получение средств на цели обеспечения развития и услуг, при этом зачастую не располагая необходимыми полномочиями на получение доходов или эффективное участие в принятии решений, затрагивающих вопросы распределения ресурсов. В таких случаях местные власти могут столкнуться с перспективой необходимости приватизации общественных благ и услуг (что, как правило, имеет негативные экономические последствия для бедных слоев населения) и/или будут вынуждены изыскивать финансовую поддержку на частном финансовом рынке. Эта концепция может относиться к административным, политическим и экономическим правам местных органов власти в контексте их взаимоотношений с национальными/федеральными властями, а также к участию и роли местных органов власти в их взаимоотношениях с международными и многосторонними учреждениями (Органи-

<sup>18</sup> В том числе: Росарио (Аргентина), ставший первым городом прав человека, учрежденным в 1997 году; Бандунг (Индонезия); Барселона (Испания); Бихач (Босния и Герцеговина); Богота (Колумбия); Бонго (Гана); Виктория (Австралия); Гаосюн (Тайвань, провинция Китая); Грац (Австрия); Кати (Мали); Кванджу (Республика Корея); Копенгаген (Дания); Корогочо (Кения); Мехико (Мексика); Могале (Южная Африка); Монреаль (Канада); Нагпур (Индия); Порту-Алегри (Бразилия); округ Принц-Джордж (Мэриленд, США); Сакаи (Япония); Сен-Дени (Франция); Тиес (Сенегал); Утрехт (Нидерланды).

<sup>19</sup> Henri Lefebvre, *Le Droit à la Ville* (Paris, Ed. du Seuil, 1968).

<sup>20</sup> В течение последних десяти лет Международная коалиция Хабитат и ее Сеть организаций по вопросам жилища и земельных прав оказывают содействие в разработке определения «права на город».

<sup>21</sup> Полный текст доступен по ссылкам <http://portal.unesco.org>, <http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf> и [www.hic-net.org](http://www.hic-net.org).

зация Объединенных Наций, Всемирный банк, Международный валютный фонд и т.д.).

49. Концепция «прав человека в городе», получившая свое развитие главным образом в Европейской хартии обеспечения прав человека в городах и Глобальной хартии – Программе действий в области обеспечения прав человека в городах<sup>22</sup>, предусматривает: обязательство соблюдать, защищать и осуществлять все международно признанные права человека на местном уровне, уделять приоритетное внимание представителям маргинализированных групп населения и населения, находящегося в уязвимом положении, а также использовать правозащитный подход к осуществлению политики на местном уровне (не только к реализации программ в области прав человека).

50. При этом примеры передового опыта включают в себя политические инициативы, в которых признается также применимость подхода, предусматривающего создание «среды прав человека» с использованием более всеобъемлющей концепции сельско-городского континуума и осмысленное признание того, что жители периферии городских центров, а также более отдаленных районов обладают теми же правами, что и жители городов. Одним из примеров использования этой концепции является первый Гражданский форум Найроби, на котором этот город был объявлен «средой прав человека» (2002 год). Эта инициатива возникла при поддержке местного Института Мазингира в рамках его экологической программы и тематики. Кроме того, в течение последних десяти лет Международная коалиция Хабитат и ее Сеть организаций по вопросам жилища и земельных прав занимаются пропагандой и развитием концепции «права на город».

### **VIII. Роль гражданского общества в планировании и осуществлении мероприятий в области поощрения и защиты прав человека на местном уровне**

51. Большинство государств, приславших заполненный вопросник, не представили ответа на вопрос о роли гражданского общества в планировании и осуществлении мероприятий в области защиты и поощрения прав человека на местном уровне или представили страдающие отсутствием конкретики ответы. Однако некоторые ответы свидетельствуют об участии организаций гражданского общества в учебных мероприятиях (Бурунди). Другие государства сообщили о том, что НПО осуществляют активную деятельность, но не обязательно в сотрудничестве с правительством (Венгрия, Грузия, Ливан, Словения и Швейцария).

52. Гражданское общество по-прежнему играет вспомогательную роль в процессе принятия решений, а не выступает в качестве партнера. Условия работы НПО в некоторых странах, как сообщается, ограничиваются государством, и они не имеют возможности получать финансирование. Респонденты сообщают о многочисленных нарушениях прав человека на свободу выражения мнений и объединений в отношении НПО.

53. Большинство респондентов пояснили, что стимулами для поощрения прав человека являются в первую очередь борьба с нарушениями прав человека и страданиями людей, свидетелями которых они являются и/или которые они испытывают. Модель города прав человека Кванджу (Республика Корея) распространяется на другие города под влиянием Кванджуйского демократического

<sup>22</sup> Данная Хартия была разработана Комитетом объединенных городов и органов местного управления (ОГОМУ) по вопросам социальной интеграции, представительной демократии и прав человека. В 2011 году документ был обсужден и одобрен выборными делегатами, экспертами и представителями гражданского общества со всего мира.



движения 18 мая. В ответе округа Принс-Джордж (Мэриленд, Соединенные Штаты Америки) указывается на стимулы, уходящие корнями в местную историю бывшего рабовладельческого округа<sup>23</sup>. Многие респонденты охарактеризовали нарушения как непрекращающиеся, включая обусловленные: экономической нестабильностью и финансовым кризисом; коррупцией и вооруженными конфликтами; авторитарными режимами; и дискриминацией по признаку пола, расы и цвета кожи.

54. После протестов в парке Таксим-Геци в Турции гражданское общество играет все более важную роль в организации совещаний и подготовке докладов о том, что конкретные группы ожидают от местных органов власти. Положительными примерами являются инициативы, осуществленные СПоД (национальной НПО лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов), два социальных интернет-движения, Ассоциация по поддержке и подготовке женщин-кандидатов (КА.ДЕР), Урбанистическое народное движение, ИУЛА–ЭММЕ (Международное объединение местных органов власти, Секция региона Восточного Средиземноморья и Ближнего Востока (в настоящее время УКЛГ–МЕВА))<sup>24</sup>.

## IX. Передовой опыт

55. Анализ полученных на вопросник ответов свидетельствует о том, что гражданское общество играет важную роль в активизации правозащитной деятельности на местном уровне в соответствующих странах. Так, например, в Венгрии в соответствии с национальным законодательством НПО могут участвовать в процессе разработки и осуществления регламентирующих норм и программ муниципалитетов. В Бурунди гражданское общество принимает активное участие в организации учебных мероприятий по вопросам прав человека в целях реализации информационно-просветительских программ. В Индии представители гражданского общества вносят свой вклад в укрепление роли местных органов власти в деле эффективного решения на местном уровне вопросов, связанных с правами обездоленных слоев населения. В Швейцарии НПО имеют право инициировать различного рода проекты, например по борьбе с расизмом. В Люксембурге примером участия гражданского общества в деятельности по поощрению и защите прав человека является Национальный совет по делам иностранцев. Совет состоит из представителей гражданского общества и является консультативным органом, изучающим вопросы, связанные с положением иностранцев и их интеграцией в жизнь общества. Он выносит рекомендации по государственным проектам и предлагает программы. При этом следует отметить, что в некоторых странах гражданское общество не играет никакой роли в защите прав человека на местном уровне.

56. Существует ряд инициатив, направленных на укрепление потенциала местных органов власти и должностных лиц в области прав человека. В Бурунди для сотрудников правоохранительных органов организуются учебные мероприятия по правам человека. В Мексике для государственных служащих проводятся занятия, посвященные новым конституционным принципам, включая права человека. В Грузии целевой аудиторией мероприятий по наращиванию потенциала являются непосредственно граждане, а на местные органы власти. В Австралии Австралийская ассоциация местных органов власти и Национальная комиссия по правам человека сотрудничают друг с другом в деле практической реализации прав человека на местном уровне.

<sup>23</sup> Комиссия по гражданским отношениям округа Принс-Джордж.

<sup>24</sup> Турция, Исследовательский центр права человека, Стамбульский университет Билги.

57. В Венгрии местные органы управления обязаны анализировать условия находящихся в неблагоприятном положении групп населения в районах их проживания и поощрять создание для них равных возможностей. В Люксембурге учреждены Консультативные комиссии по вопросам социальной интеграции, которые выносят рекомендации местным органам власти. Бурунди отмечает в качестве передового опыта сотрудничество между местными органами власти и системой Организации Объединенных Наций. Люксембург поощряет многоязычие и многообразие культур при оказании государственных услуг, в частности по интеграции мигрантов.

58. В Австралии действующая в штате Виктория Комиссия по обеспечению равных возможностей и прав человека оказывает содействие организации форумов местных органов управления и разработала инструментальную систему для местных органов власти. По запросу Комиссия проводит анализ программ и практики местных органов власти для обеспечения их соответствия положениям Хартии прав и обязанностей человека штата Виктория и организует обучение работников местных советов<sup>25</sup>.

59. В 1980 году власти города Сакаи (Япония) признали неизбежность прав человека и постановили, что они составят перечень мер по реализации концепции «Правозащитного города». Исходя из этого, город Сакаи осуществлял политику, основанную на принципах прав человека, и затем присоединился к другим местным органам власти в целях разработки своего собственного плана в сфере образования и просвещения под названием «План действий города Сакаи на десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций». В развитие своих предыдущих усилий в 2007 году Сакаи принял «Муниципальное постановление об общественном развитии на основе принципов защиты мира и соблюдения прав человека» и «План поощрения правозащитной политики города Сакаи» и с тех пор комплексно и систематически проводит в жизнь правозащитную политику.

60. Осуществляемая Народным движением за образование в области прав человека (НДОПЧ) с 1998 года программа предусматривает создание 30 городов прав человека и подготовку 500 молодых лидеров общин в четырех региональных учебных заведениях для обучения по вопросам прав человека. К 2007 году НДОПЧ подготовило 100 лидеров общин и 17 правозащитных городов находились в стадии создания<sup>26</sup>.

61. В Республике Корея ряд местных органов власти и городов возглавляют движение по созданию городов прав человека на национальном и международном уровнях. Кванджу стал первым официально провозглашенным в Республике Корея и Азии в 2010 году городом прав человека, располагающим полномасштабными программами, включая Хартию прав человека, правозащитный план действий с показателями в области прав человека, омбудсмена и т.д. Местные органы власти других городов, таких как Сеонбукгу и Чхунчхон, приняли рамочную программу города прав человека в качестве инструмента преодоления вызовов в их собственных контекстах, таких как отдельный город внутри мегаполиса и комплексная сельско-городская зона.

<sup>25</sup> Австралия, Департамент по развитию инфраструктуры и региональному развитию.

<sup>26</sup> Росарио (Аргентина); Грац (Австрия); Санта-Крус (Многонациональное Государство Боливия); Бихач (Босния и Герцеговина); Порту-Алегри (Бразилия); Эдмонтон, Виннипег (Канада); Темуко и Вальпараисо (Чили); Бонго, Ньютон, штат Вашингтон, Нимамоби, Валеваля (Гана); Нагпур (Индия); Корогочо (Кения); Кита, Кати, Кайс, Сикасо, Тимбукту (Мали); Муниципалитет Букуй (Филиппины); Муша, Руанда; Тис (Сенегал); Могале (Южная Африка); Гаосюн (китайская провинция Тайвань).

62. Столица Республика Корея Сеул также провозгласил себя городом прав человека и принял в 2012 году постановление о защите и поощрении прав человека своих жителей. В соответствии с этим постановлением в составе городского правительства был создан отдел по правам человека и была разработана политика в области прав человека, а также учреждены Комитет по правам человека и должность омбудсмена, а также разработаны конкретные меры и руководящие указания для обеспечения права на достаточное жилище и защиты граждан от принудительного выселения. Другие правозащитные постановления включают в себя Постановление о поощрении прав человека инвалидов и Постановление о защите и поощрении прав человека детей и молодежи. К правозащитным механизмам относятся Отдел прав человека, занимающийся реализацией правозащитных образовательных программ и налаживанием сотрудничества с гражданским обществом, омбудсмен, Правозащитный комитет Сеула и Гражданский суд присяжных по правозащитным делам. Основные правозащитные программы, реализуемые Отделом прав человека, включают в себя Правозащитный план действий Сеула, направленный на всесторонний учет прав человека в общем управлении. Был повышен уровень осведомленности о правах человека благодаря просветительской программе по правам человека для государственных служащих и оказанию поддержки правозащитным организациям и мероприятиям.

63. Как и в новаторском Городском уставе Бразилии (2001 года), в Уставе Мехико также провозглашаются новые права в виде коллективного измерения определенных прав человека, таких как социальная функция собственности. Это является основной составляющей права на город, которое влечет за собой фундаментальное реформирование города, а также перераспределение и регулирование городских земель в целях создания более справедливой и инклюзивной городской среды. Кроме того, в Уставе Мехико установлены по меньшей мере два важных принципа, касающихся права на город, в том виде, в котором они были впервые сформулированы Лефевром: а) право на участие в принятии решений, затрагивающих интересы жителей городов и формирование городского пространства; а также б) право на надлежащее городское пространство с акцентом на его потребительную, а не меновую ценность. В частности, эти составляющие включают в себя законные права, социальные и политические требования и материальные условия.

64. Союз за демократию и терпимость против экстремизма и насилия первоочередное внимание в рамках своей деятельности уделяет тиражированию успешных проектов и возможных решений среди муниципалитетов различных районов Германии. В некоторых городах региональные или местные органы власти создают органы по обеспечению равенства, а также региональные комиссии, правозащитные центры, органы по защите равенства и другие учреждения, деятельность которых обеспечивается на законодательном уровне<sup>27</sup>. Одним из примеров является «правозащитный городской совет» города Грац (Австрия)<sup>28</sup>.

65. В Словении Закон о местных органах власти определяет права национальных меньшинств и рома, что обеспечивает им официальное представительство в муниципальных советах, и другие муниципалитеты также могут создавать муниципальные органы для решения вопросов в области прав человека. Программа по урегулированию вопросов, связанных с поселениями рома, реализуется государством и за счет средств государственного бюджета.

66. В Соединенных Штатах обеспечение всестороннего учета тематики прав человека в деятельности местной администрации осуществляется через такие

<sup>27</sup> Австрия, Европейский центр подготовки и исследований в области прав человека и демократии.

<sup>28</sup> Там же.

инициативы, как «Права человека – в повседневную жизнь: как правительства штатов и местные органы власти могут использовать права человека для разработки местной политики». Эта инициатива предусматривает амбициозные обязательства по соблюдению прав человека и просветительскую работу, помещению местных проблем в контекст прав человека, представление докладов о соблюдении на местном уровне договоров в области прав человека, проведение правозащитных проверок и оценок воздействия, а также стимулирование инклюзивного управления. Роль федеральных органов власти в деле соблюдения и осуществления прав человека на государственном и местном уровнях заключается в стимулировании дополнительных инициатив, связанных с представлением докладов, мониторингом и просвещением. Институт прав человека Юридического факультета Колумбийского университета в Соединенных Штатах занимается вопросами, связанными с поощрением прав человека в стране, и следит за выполнением Соединенными Штатами международных правозащитных стандартов. Данный проект призван содействовать более эффективной координации усилий по поощрению и защите прав человека в Соединенных Штатах на федеральном уровне, на уровне штатов и на местном уровне за счет непосредственного взаимодействия с органами власти штатов и местными органами власти. Однако усилия, предпринимаемые на уровне штатов и на местном уровне, являются узконаправленными и фрагментарными, а также подвержены риску свертывания из-за сокращения бюджетных расходов<sup>29</sup>.

67. В Дании был запущен проект развития под названием «Муниципалитет и гражданское общество» (2008 год) для оценки того, насколько новые подходы к разделению обязанностей между муниципалитетом и гражданским обществом могут способствовать повышению качества задач местных органов власти. В этой области имеется незадействованный потенциал как с точки зрения новых областей более тесного взаимодействия, так и участия новых групп волонтеров<sup>30</sup>.

68. Грац является членом исполнительного комитета Европейской коалиции городов по борьбе с расизмом, «Форума Ойропрайстрегерштедте» и коалиции городов «Города для детей», а также являлся культурной столицей Европы в 2003 году. В ноябре 2009 года Грац предложил городам-партнерам провести обмен информацией об эффективных методах интеграции иммигрантов в целях борьбы с расизмом. Совместно с другими городами и НПО были организованы кампании по борьбе с расизмом и дискриминацией.

69. В рамках программы «Медельин защищает права человека» муниципальный совет стремится обеспечить в городе комплексную защиту, признание и восстановление прав человека, а также возмещение ущерба, причиненного в результате их нарушения. Институт, наделенным полномочиями для достижения этой цели, является Вспомогательный секретариат по правам человека, состоящий из трех подразделений, включая отдел по правам человека, деятельность и некоторые из программ которого описываются ее куратором. Отдел обязан координировать свои действия с различными национальными органами, общественными организациями и НПО. В состав отдела входит муниципальная система информации по правам человека, состоящая из инструмента сбора, обработки и анализа информации в области прав человека и международного гуманитарного права.

70. В Сан-Франциско в соответствии с поправкой, внесенной в городской устав, каждые два года учреждается Комиссия по положению женщин для проведения

<sup>29</sup> Институт прав человека Юридического факультета Колумбийского университета.

<sup>30</sup> Дания, Датский институт прав человека, Вопросник по теме «Местные органы власти и права человека», см. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGovt/Denmark%20-%20Danish%20Institute%20for%20Human%20Rights.pdf>.

гендерного анализа муниципальных комиссий и советов. Кроме того, Инициатива Сан-Франциско по поощрению принципов гендерного равенства представляет собой программу, призванную помогать компаниям во всем мире обеспечивать большее равенство и создавать более продуктивные рабочие места благодаря практической реализации Инициативы. Программа грантов по предотвращению и пресечению насилия в отношении женщин направлена на борьбу с насилием в семье, сексуальным насилием и торговлей людьми в ряде сообществ Сан-Франциско. Инициатива Сан-Франциско по сотрудничеству в деле борьбы с торговлей людьми, которая была запущена в 2010 году, опирается на сеть различных местных общинных организаций и правительственных учреждений, занимающиеся искоренением современного рабства в городах<sup>31</sup>.

## **Х. Выводы и рекомендации**

71. Гражданское общество должно активно привлекаться к планированию и осуществлению мероприятий по тематике прав человека на местном уровне. Оно может побуждать местные органы власти к использованию правозащитного подхода и принятию более активных действий. Оно может также выполнять важную наблюдательную функцию и предоставлять независимую информацию и оценивать результаты деятельности местных органов управления. Организации гражданского общества могут также непосредственно взаимодействовать с местными органами власти в целях расширения их экспертного потенциала и повышения уровня осведомленности в области прав человека.

72. Местные органы власти должны вести постоянный диалог с гражданами и представителями гражданского общества. Для обеспечения такой информационной связи и сотрудничества необходимы хорошо отлаженные каналы взаимодействия.

73. В целях укрепления потенциала гражданского общества в области наблюдения за деятельностью местных органов власти и взаимодействия с ними необходимо принимать соответствующие меры как на национальном, так и на международном уровнях. За пределами крупных городских муниципалитетов организации гражданского общества зачастую являются слабыми и не обладают достаточным опытом в области наблюдения за деятельностью местных органов власти или сотрудничества с ними<sup>32</sup>. Международные сети городов, такие как организация «Объединенные города и местные правительства» (ОГМП), способны сыграть ключевую роль в подготовке методических материалов, стимулировании исследований, предоставлении возможностей для взаимного обмена опытом и создании общин для действий по конкретным направлениям.

74. Центральные органы власти отвечают за предоставление местным органам власти ценной информации о правах человека и их воздействии на местном уровне. Эта обязанность по предоставлению информации соответствующим органам на местном уровне касается как прав человека, которые гарантируются национальной конституцией или другими законами, так и прав человека, которые гарантируются международным правом. Новые достижения в области улучшения защиты прав человека на международном уровне (в частности, новые договоры и конвенции, рекомендации, руководящие указания и примеры передового опыта) должны доводиться до сведе-

<sup>31</sup> Департамент Сан-Франциско по положению женщин.

<sup>32</sup> Local Government and Human Rights: Doing Good Services, p. 76.

ния субъектов местного уровня. Для этого первостепенное значение имеет предоставление чего-то более, чем просто абстрактной информации. Необходимо облечь права человека в более конкретную и практически применимую форму исходя из особых потребностей местного уровня. В частности, что касается международных гарантий прав человека, то центральные органы власти должны преобразовывать соответствующие вопросы в области защиты прав человека в подлежащие реализации конкретные меры или стандарты.

75. Для того чтобы сделать права человека более практически применимыми и действенными на местном уровне, необходимо определить конкретные области, которые тесно связаны с эффективным осуществлением прав человека на местном уровне. Например, если государственные услуги предоставляются на местном уровне, их оказание может быть определено как область, в которой должен гарантироваться недискриминационный доступ. Для оказания поддержки местным органам власти в деле соблюдения прав человека должны быть разработаны «дорожные карты» по обеспечению осуществления прав человека в этих конкретных областях. Они могут стать ценным инструментом, способствующим осуществлению прав человека на местном уровне (для тех, кто не является экспертом в области прав человека).

76. В своем докладе Совету по правам человека Консультативный комитет подчеркнул отрицательное воздействие коррупции на осуществление прав человека (A/HRC/28/73). Он рекомендовал разработать комплексную стратегию, направленную на поощрение прав человека и на борьбу с коррупцией. Этот сделанный в докладе вывод также является актуальным для поощрения прав человека на местном уровне. Особое внимание следует уделять всем без исключения областям деятельности местного уровня, которые подвержены коррупции, особенно области оказания государственных услуг. С одной стороны, принятие мер по борьбе с коррупцией должно рассматриваться в качестве правозащитного вопроса. С другой стороны, поощрение прав человека не может быть успешным и эффективным без принятия мер по борьбе с коррупцией. В этом отношении особое внимание должно уделяться профилактическим мерам.

77. В контексте мониторинга выполнения международных обязательств в области прав человека на национальном уровне соответствующим механизмам Организации Объединенных Наций следует поощрять государства к налаживанию диалога также с местными органами власти. Местные власти следует привлекать к участию в процессе универсального периодического обзора (УПО) в отношении их правительства; это позволит повысить качество выполнения принятых рекомендаций. Рекомендации, вынесенные по итогам УПО, и заключительные замечания договорных органов Организации Объединенных Наций должны доводиться центральными органами власти до сведения местных органов. Необходимо также отметить Согласованные руководящие принципы представления докладов согласно международным договорам о правах человека, включая руководящие принципы подготовки общего базового документа и документов по конкретным договорам, которые рекомендуют представляющим доклады государствам обеспечивать «участие правительственных учреждений на центральном, региональном и местном уровнях и, в соответствующих случаях, на федеральном и областном уровнях» (HRI/MC/2005/3, пункт 50 а)).

78. Кроме того, существует необходимость разработки руководящих принципов для местных органов власти и прав человека с учетом различных

---

стандартов, касающихся роли местных органов власти и городов в деле осуществления признанных на международном уровне прав человека. Такие руководящие принципы, как только они будут приняты, станут полезным инструментом уточнения роли различных структур и учреждений, а также разработки конкретных стратегий по осуществлению рекомендаций, вынесенных в настоящем докладе, и других рекомендаций, вынесенных специальными процедурами Совета по правам человека, его механизмом и договорными органами Организации Объединенных Наций.

---