



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 September 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать седьмая 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

Очередной доклад Консультативного комитета о роли местных органов власти в деле поощрения и защиты прав человека, включая всесторонний учет прав человека в деятельности местной администрации и государственных служб*

* Представляется с опозданием.

GE.14-15564 (R) 220515 220515



* 1 5 1 5 5 6 4 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	3
II. Определение местных органов власти.....	6–12	3
III. Нормативно-правовая основа деятельности местных органов власти	13–22	5
IV. Роль органов государственного управления различного уровня в осуществлении международных обязательств государства в области прав человека	23–29	7
V. Роль местных органов власти в обеспечении соблюдения, защиты и осуществления прав человека	30–37	10
VI. "Город прав человека": концептуальная основа и руководящие принципы	38–47	13
VII. Правозащитные механизмы на местном уровне	48–51	17
VIII. Роль гражданского общества в планировании и осуществлении мероприятий в области защиты и поощрения прав человека на местном уровне	52–55	18
IX. Передовая практика	56–59	19
X. Дополнительные элементы, которые должны быть включены в окончательный доклад	60	21

I. Введение

1. В августе 2012 года Консультативный комитет представил Совету по правам человека для его рассмотрения и утверждения предложение о проведении исследования по вопросу о местных органах власти и правах человека (A/HRC/AC/9/6).
2. Двадцатого 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 о ходе подготовки искомого доклада, основанного на результатах проведенного исследования.
3. Консультативному комитету было также предложено запросить мнения государств-членов, соответствующих международных и региональных организаций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и соответствующих специальных процедур, а также национальных учреждений по правам человека и неправительственных организаций, и в том числе соответствующие материалы, с целью подготовки вышеупомянутого доклада с учетом результатов проведенного исследования.
4. В ходе своей двенадцатой сессии, состоявшейся 24–28 февраля 2014 года, Консультативный комитет создал редакционную группу по подготовке указанного доклада и в качестве членов группы назначил следующих членов Комитета: г-на Кориолано, г-жу Эльсада, г-на Гусейнова (Докладчик), г-жу Рейес Прадо, г-на Ситулсингха (Председатель) и г-на Йигезу.
5. На той же сессии Консультативного комитета редакционная группа в соответствии с резолюцией 24/2 Совета подготовила вопросник, который был направлен всем заинтересованным сторонам. По состоянию на 4 августа 2014 года было получено в общей сложности 67 ответов: 22 от государств, 20 от национальных учреждений по правам человека, 9 от неправительственных организаций, 12 от местных органов управления и 4 от международных и региональных организаций.

II. Определение местных органов власти

6. Местные органы власти обычно определяются как учреждения более 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. В разных странах местные органы власти значительно отличаются друг от друга с точки зрения их организации и функционирования. 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.

7. Местные органы власти выполняют три основные функции: они способствуют устойчивому и успешному развитию своих территорий в интересах своих граждан; организуют, внедряют, финансируют и предоставляют основные общественные услуги, ориентированные как на население в целом, так и на тех, кто больше всего в них нуждается; выполняют роль демократического форума для жителей своих общин и выступают в защиту их интересов¹.

8. 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 могут лучше чем центральное правительство решать вопросы, требующие знания местных реалий и регулирования, учитывающего местные потребности и приоритеты.

9. Местные органы власти обладают определенными полномочиями, возложенными на них в соответствии с законом или распоряжениями государственных органов более высокого уровня. По существу эти полномочия состоят в управлении определенными государственными делами 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 федеративных государствах). 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.

10. Хотя в некоторых странах термины "местные органы управления" и "местные органы 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 местными органами самоуправления (например, муниципалитетами), но и местными органами государственного управления; первые избираются непосредственно местным населением и обладают широкой автономией, в то время как вторые выступают в качестве агентов более высоких уровней государственной власти и их должностные лица назначаются этими властями и им подотчетны. Местное самоуправление основано на принципе децентрализации, а местное государственное управление строится на основе принципа передачи полномочий на места.

11. Степень самоуправления, которой обладают местные органы власти, можно рассматривать в качестве ключевого элемента подлинной демократии. В этой связи политическая, финансовая и административная децентрализация имеет важное значение для осуществления 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.

12. Роль местных органов власти не должна ограничиваться простым исполнением решений и политики, разработанных без их участия. С другой стороны, независимость местных органов власти должна иметь четко оговоренные зако-

¹ См. *Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report* (Strasbourg, 2010). Имеется на сайте www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_sgi_EN.pdf.

ном границы, и должны существовать механизмы для проверки законности их деятельности.

III. Нормативно-правовая основа деятельности местных органов власти

13. 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.

14. Предпочтительно, чтобы правовой статус местных органов управления был закреплен в национальной конституции, и конституции ряда стран действительно содержат конкретные положения о защите автономии местных органов управления. Следует подчеркнуть, что конституционная защита является важнейшей гарантией стабильности. Другим наиболее оптимальным решением в этой связи является принятие национальным парламентом специального закона о деятельности местных органов управления. В ряде стран стабильность 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.

15. Примечательно, что в ряде стран принципы субсидиарности, децентрализации и подотчетности недвусмысленно рассматриваются в качестве основных принципов деятельности местных органов власти. Кроме того, в целях обеспечения соблюдения таких принципов соответствующие законы предусматривают возможность использования местными органами власти судебных средств правовой защиты.

16. В контексте международного права вопросы внутреннего территориального устройства государства в принципе не рассматриваются. Отношения между государством и его местными органами власти, как правило, считаются внутренним делом государства. Иными словами, государства обладают суверенным правом на создание местных органов власти в соответствии со своим национальным законодательством и имеют право решать, будут ли местные органы власти избираться или назначаться, могут ли они функционировать независимо или только с явно выраженного одобрения вышестоящих органов и какие государственные услуги будут предоставляться местными органами управления.

17. Тем не менее как на международном, так и на национальном уровне были разработаны определенные правила и положения, непосредственно касающиеся функционирования местных органов власти. Следует подчеркнуть, что лишь немногие такие правила обладают обязательной юридической силой. Особо следует упомянуть Европейскую хартию местного самоуправления – региональный договор, принятый в 1985 году в рамках Совета Европы. Хартия, которая была ратифицирована всеми 47 государствами – членами Совета Европы, является первым международным юридически обязательным документом, га-

рантирующим права общин и их выборных органов. В Хартии изложены общие европейские стандарты в области защиты прав органов местного самоуправления.

18. Другим юридически обязательным документом является Африканская хартия по вопросам демократии, выборов и государственного управления², которая была принята Африканским союзом в январе 2007 года. Хартия содержит ряд положений, касающихся деятельности местных органов власти. В частности, она обязывает государства-участники "передавать децентрализованные полномочия демократически избранным местным органам власти в соответствии с национальным законодательством" (статья 34). Хартия также гласит, что "с учетом неизменной и жизненно важной роли традиционных органов власти, особенно в сельских общинах, государства-участники стремятся найти соответствующие пути и средства усиления их интеграции и повышения эффективности их деятельности в рамках более широкой демократической системы" (статья 35).

19. Под эгидой Совета Европы был принят ряд документов, направленных на защиту прав местных органов власти, включая Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980 года) и три протокола к ней³; Европейский Кодекс поведения для обеспечения политической честности местных и региональных выборных представителей (1999 года)⁴; Европейскую конвенцию о ландшафтах (2000 года)⁵; Европейскую хартию городов I (1992 года)⁶; Европейскую хартию городов II – Манифест новой урбанистики (2008 года)⁷; и Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления, касающийся права участвовать в деятельности местных органов власти (2009 года)⁸. Также необходимо отметить следующие рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам, которые содержат важные принципы и нормы, касающиеся компетенции, финансовых ресурсов и потенциала местных органов власти: рекомендация Rec(1998)12 о контроле за действиями местных властей, рекомендация Rec(2004)12 о процессах преобразования территориальных границ и/или структуры местных и региональных властей, рекомендация Rec(2005)1 о финансовых ресурсах местных и региональных властей, рекомендация Rec(2001)19 об участии граждан в местной общественной жизни и рекомендация Rec(2004)1 о финансово-бюджетном управлении на местном и региональном уровнях⁹.

20. В качестве важного вклада в международный процесс разработки стандартов деятельности местных органов власти следует отметить два свода руководящих принципов, утвержденных Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в 2007 и 2009 годах, а именно, руководящие принципы децентрализации и укрепления

² Имеется на сайте www.au.int/en/content/african-charter-democracy-elections-and-governance.

³ Имеется на сайте www.coe.int/t/congress/texts/conventions/conventions_en.asp?mytabsmenu=6.

⁴ Там же.

⁵ Имеется на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=176&CL=ENG>.

⁶ Имеется на сайте <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405>.

⁷ Имеется на сайте <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>.

⁸ Имеется на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=1&CL=ENG>.

⁹ Имеется на сайте www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp.

местных органов власти и руководящие принципы, касающиеся всеобщего доступа к основным услугам¹⁰. Посредством принятия этих документов государства – члены Организации Объединенных Наций взяли на себя обязательство содействовать децентрализации и укреплению местных органов власти, а также обеспечению всеобщего доступа к основным услугам.

21. Существующая нормативно-правовая основа деятельности местных органов власти также включает в себя правила и руководящие принципы, которые были разработаны при содействии глобальных и региональных ассоциаций местных органов управления. Так, Совет европейских муниципалитетов и регионов, крупнейшая европейская ассоциация местных и региональных органов власти, объединяющая национальные ассоциации местных и региональных властей из 41 европейской страны, разработал целый ряд нормативных документов, к числу которых относятся Европейская хартия общественных свобод (1953 года)¹¹; Европейская хартия равенства женщин и мужчин на местном уровне (2006 года)¹²; Европейская хартия о предоставлении услуг общего характера на местном и региональном уровнях (2009 года)¹³.

22. Значительный вклад в создание глобальной нормативной базы для деятельности местных органов власти, в особенности на уровне городов, внесла организация "Объединенные города и местные органы самоуправления", крупнейшая в мире организация органов местного управления, основанная в 2004 году. Следует особо упомянуть такие важные документы, как Всемирная хартия права на жизнь в городе (2005 года) и Глобальная хартия – Программа действий в области обеспечения прав человека в городе (2010 года)¹⁴.

IV. Роль органов государственного управления различного уровня в осуществлении международных обязательств государства в области прав человека

23. С точки зрения международного права государство представляет собой единое образование, независимо от его организации по унитарному или федеральному принципу и 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 предметом 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.

24. Следует также подчеркнуть, что в соответствии с общими положениями международного права государство, представленное центральным правитель-

¹⁰ Имеется на сайте <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=NjkxLmhvdGxpbms=>.

¹¹ Имеется на сайте www.ccre.org/docs/charter_municipal_liberties.pdf.

¹² Имеется на сайте www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf.

¹³ Имеется на сайте www.ccre.org/docs/charter_sgi_en.pdf.

¹⁴ См. раздел VI настоящего доклада.

ством, несет ответственность за все действия всех своих органов и агентов¹⁵. Общеизвестно, что "поведение любого органа государства рассматривается как деяние данного государства 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 от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства"¹⁶. В пункте 4 своего замечания общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, Комитет по правам человека четко указывает, что действия органов государства или правительства любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника. Кроме того, в пункте 42 своего замечания общего порядка № 16 (2005) о равенстве прав мужчин и женщин на пользование ими всеми экономическими, социальными и культурными правами Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что нарушения предусмотренных Пактом прав, могут совершаться путем непосредственных действий, неспособности предпринять действия или бездействия государств-участников или их институтов или учреждений на национальном и местном уровнях. Следует отметить, что действия некоторых учреждений, наделенных государственными полномочиями, присваиваются государству, даже если эти учреждения рассматриваются во внутреннем праве как самостоятельные и независимые от исполнительной власти¹⁷.

25. Незаконные действия любых органов государственной власти, включая местные органы управления, присваиваются государству, даже если они совершены *ultra vires* или противоречат национальным законам и постановлениям¹⁸. 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.

26. Центральное правительство несет главную ответственность за осуществление международных обязательств государства в области прав человека, в то время как местные органы управления играют при этом 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 центральному правительству, возможно, потребуется принять соответствующие меры на местном уровне, в частности разработать процедуры и создать механизмы контроля в целях обеспечения выполнения обязательств государства в области прав человека. Местные власти в рамках своих местных полномочий обязаны выполнять свои обязанности, вытекающие из междуна-

¹⁵ 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".

¹⁶ Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи, озаглавленная "Ответственность государств за международно-противоправные деяния", приложение.

¹⁷ Комментарии к проектам статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятые Комиссией международного права на ее пятьдесят третьей сессии (2001 год), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*, глава IV.E.2, стр. 82.

¹⁸ Статья 7 приложения к резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи (см. примечание 16 выше).

родных обязательств государства в области прав человека. Представители местных органов власти должны принимать участие в разработке национальных стратегий и политики в области прав человека. Местные власти фактически являются властными структурами, которые должны переводить политические решения на язык практических действий. В децентрализованных государствах местные органы власти могут играть более активную и самостоятельную роль в поощрении и защите прав человека. Институционально оформленное сотрудничество в области прав человека между центральными и местными органами власти может оказать положительное воздействие на процесс осуществления международных обязательств государства в области прав человека.

27. 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 не везде имеются в наличии; это необходимо принимать во внимание как на национальном, так и на международном уровнях. Следует особо подчеркнуть, что какие бы полномочия не возлагались на местные органы власти, они не будут эффективно осуществляться без наличия необходимых финансовых ресурсов¹⁹.

28. Принцип совместной ответственности органов государственного управления различного уровня за обеспечение защиты и поощрение прав человека неоднократно подчеркивался договорными органами по правам человека и участниками системы специальных процедур. Так, в пункте 12 своего замечания общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны принять меры "по обеспечению координации деятельности министерств и 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". Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях при посещении Италии в 2012 году не только провела беседы с представителями национального правительства и различными неправительственными организациями, но также посетила Рим, Милан, Болонью и Неаполь, и в своем последующем докладе (A/HRC/20/16/Add.2) особо подчеркнула важность наличия политической воли на уровне местных органов власти для борьбы с насилием в отношении женщин. В одном из своих решений Европейский суд по правам человека заявил, что "власти территориального образования государства являются субъектами публичного права, выполняющими функции, возложенные на них Конституцией и законом. В этой связи Суд подтвердил, что "по международному праву выражение "правительственная организация" не может рассматриваться только как ссылка на правительство или центральные органы государства. В случае распределения полномочий на осно-

¹⁹ Европейская хартия местного самоуправления (см. примечание 1 выше) предусматривает, что местные власти "имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций", и что их ресурсы "должны быть соразмерны предоставленным им по Конституции или закону полномочиям" (пункты 1 и 2 статьи 9).

ве принципа децентрализации под этим выражением следует понимать любой орган государственной власти, осуществляющий публичные функции"²⁰.

29. В рамках контроля за осуществлением международных обязательств в области прав человека на национальном уровне соответствующим механизмам Организации Объединенных Наций можно было рекомендовать наладить диалог также с местными органами власти. Местные власти следует привлекать к участию в процессе универсального периодического обзора в отношении их правительства; это позволит повысить качество осуществления принятых рекомендаций. Центральному правительству следует доводить до сведения местных органов власти информацию о вынесенных в ходе универсального периодического обзора рекомендациях и заключительных замечаниях договорных органов. Необходимо также отметить согласованные руководящие принципы представления докладов договорным органам (HRI/MC/2005/3), согласно которым представляющим доклады государствам рекомендуется обеспечить участие в подготовке периодических докладов правительственных ведомств на центральном, региональном и местном уровнях и, в случае необходимости, также на федеральном и провинциальном уровнях (там же, пункт 50).

V. Роль местных органов власти в обеспечении соблюдения, защиты и осуществления прав человека

30. Законодательства некоторых стран – в ряде случаев на конституционном уровне – содержат конкретные положения, обязывающие местные органы власти обеспечивать соблюдение права человека (в частности, 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 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 определенные конституцией 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.

31. Как представляется, было бы целесообразно включить в национальное законодательство конкретное правовое положение, обязывающее местные орга-

²⁰ *Ассанидзе против Грузии*, заявление № 71503/01, решение от 8 апреля 2004 года. Имеется на сайте <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61875>.

ны 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, такое положение будет однозначно обязывать местные органы власти применять правозащитный подход к предоставлению государственных услуг в рамках определенных для них полномочий. Следовательно, наличие такого положения может побудить правообладателей требовать от местных органов власти соблюдения их прав.

32. Местным властям хорошо известно о повседневных нуждах граждан, и им приходится заниматься вопросами прав человека на ежедневной основе. 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, жилища, здоровья, окружающей среды и правопорядка, которые непосредственно связаны с осуществлением прав человека, и которые могут способствовать расширению или уменьшению возможностей граждан осуществлять свои права человека. В действительности трудно представить, чтобы права человека осуществлялись без участия местных органов власти, предоставляющих необходимые услуги. Местным должностным лицам в ходе их повседневной работы приходится решать широкий круг вопросов в области прав человека. Тем не менее 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 фактически здесь речь идет об обеспечении прав человека на практике²¹. В этой связи следует помнить, что практические результаты обеспечения прав человека видны именно на местном уровне.

33. Обязанности местных органов власти в области обеспечения прав человека могут быть разделены на три основные категории: обязанность соблюдать, обязанность защищать и обязанность осуществлять. Обязанность соблюдать означает, что местные должные лица своими действиями не должны нарушать права человека. Это требование предусматривает, что местные органы власти должны воздерживаться от вмешательства в осуществление прав и свобод всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Например, в том что касается свободы вероисповедания, местные органы управления не могут запретить религиозным общинам, помимо 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 потребовать создания в городе более безопасных условий в целях снижения опасности

²¹ См. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Strasbourg, 25-27 March 2014, twenty-sixth session, document 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", пункты 8 и 14. Имеется на сайте www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6.

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 омбудсмана или специализированные учреждения по борьбе с дискриминацией.

34. Кроме того, местные власти посредством обеспечения образования и профессиональной подготовки должны содействовать углублению понимания и поощрять соблюдение прав человека всех граждан, находящихся под их юрисдикцией. В частности, местные власти должны на систематической основе организовывать подготовку по вопросам прав человека для своих избранных представителей и административного персонала и распространять среди граждан соответствующую информацию об их правах. Посредством поощрения прав человека местные власти могут содействовать формированию культуры прав человека в обществе.

35. Местные органы власти должны уделять особое внимание защите и поощрению прав уязвимых и социально неблагополучных групп, таких как инвалиды, представители этнических меньшинств и коренных общин, жертвы сексуальной дискриминации, дети и пожилые люди. В этой связи по качеству услуг, предоставляемых местными органами государственной власти, можно определить степень соблюдения прав человека местными органами власти на практике²².

36. В ряде стран прилагаются усилия в целях обеспечения всестороннего учета прав человека в деятельности местных органов власти. В частности, принимаются меры по укреплению 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, выделению четкого объема средств в муниципальном бюджете на цели осуществления прав человека, обеспечению систематической подготовки 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, что было бы предпочтительнее, указа о правах человека, который придавал бы хартии юридическую силу)²³ с изложением конкретных обязанностей местных органов власти в области прав человека. В этом контексте весьма желательно, чтобы местные органы власти имели отделения по правам человека с достаточными людскими и финансовыми ресурсами, которые могли бы полно-

²² International Council on Human Rights Policy, "Local Government and Human Rights: Doing Good Service" (Versoix, Switzerland, 2005), стр. 6. Имеется на сайте www.ichrp.org/files/reports/11/124_report.pdf.

²³ В этой связи можно было бы конкретно упомянуть 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.

стью взять на себя ответственность за обеспечение прав человека в рамках их соответствующих местных полномочий.

37. В числе основных проблем, с которыми сталкиваются местные органы власти в области поощрения и защиты прав человека, можно назвать следующие: отсутствие политической воли, долгосрочного видения/планирования и/или приверженности, отсутствие автономии, институционального потенциала и/или ресурсов, господство централистских и/или недемократических режимов, политические конфликты и напряженность в стране, сложная экономическая ситуация в стране, непризнание роли и вклада гражданского общества, отсутствие должной координации между центральными и местными органами власти и отсутствие четкого представления о правах человека на уровне местных органов власти.

VI. "Город прав человека": концептуальная основа и руководящие принципы

38. Концепция "города прав человека" представляет собой разработанную на глобальном уровне инициативу, направленную на обеспечение прав человека на местном уровне. Она состоит в признании городов в качестве главных центров защиты и поощрения прав человека и в целом подразумевает город, местные органы управления и местное население которого в моральном и правовом плане следуют принципам прав человека. В основу этой инициативы положена идея о том, что для эффективного осуществления международных норм и стандартов в области прав человека необходимо, чтобы все жители города понимали и воспринимали права человека в качестве основы устойчивого развития своей местной общины. Эта концепция была выдвинута в 1997 году Народным движением за образование в области прав человека, некоммерческой международной организацией сферы услуг²⁴. Она была доработана, в частности в качестве нормативной концепции, на Всемирном форуме городов за права человека, который проходит ежегодно в городе Кванджу (Республика Корея).

39. В Кванджуйской декларации о городе прав человека²⁵, принятой 17 мая 2011 года, город прав человека определяется как местное сообщество и социально-политический процесс, протекающий на уровне местных общин в контексте, в котором права человека играют ключевую роль в качестве основных ценностей и руководящих принципов²⁶. Город прав человека подразумевает

²⁴ Осуществляемая Народным движением за образование в области прав человека (НДОПЧ) Программа городов за права человека предусматривает создание 30 городов прав человека и подготовку 500 молодых лидеров общин в четырех региональных учебных заведениях для обучения специалистов по вопросам прав человека.

²⁵ Имеется на сайте www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf.

²⁶ НДОПЧ определяет город прав человека как "город или общину, где люди доброй воли в рамках деятельности правительства, организаций и учреждений пытаются использовать права человека в качестве основополагающих принципов развития жизни общества" (см. "Human Rights Learning and Human Rights Cities: Achievements Report", 2007; имеется на сайте www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf). Город прав человека также определяется как "община, все члены которой - от рядовых граждан и общественных активистов до политиков и должностных лиц местных органов власти - ведут внутриобщинный диалог и принимают меры по улучшению жизни и повышению уровня безопасности женщин, мужчин и детей на основе норм и стандартов в области прав человека". См. Stephen P. Marks and Kathleen A. Modrowski

совместное управление в области прав человека в местном контексте, когда местные органы государственного управления, парламент, 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, транспарентности, подотчетности, недискриминации, расширения прав и возможностей и верховенства права. В рамках 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 наблюдения за их осуществлением. В ней признается важность сотрудничества на местном и международном уровнях и укрепления солидарности городов, занимающихся поощрением и защитой прав человека²⁷.

40. В числе факторов, приведших к возникновению концепции "городов прав человека" следует отметить: а) переход от установления стандартов к осуществлению, особенно на данном уровне государственного управления, т.е. на уровне местных органов власти, которые обладают наиболее широкими возможностями для реализации прав человека, в частности экономических и социальных прав; б) возникновение в 1980-х годах глобальной тенденции к децентрализации государственных полномочий – в самом деле, за последние десятилетия в большинстве стран мира местным органам власти были переданы важные полномочия; с) изменение мировой демографической ситуации: в 2008 году впервые в истории более половины населения земного шара проживало в городах и поселках, и ожидается, что в 2030 году численность городского населения достигнет почти 5 млрд. человек. Города обладают уникальным потенциалом для расширения возможностей человека и решения социальных и экологических проблем. В то же время, они сталкиваются с серьезными проблемами в области обеспечения социальной сплоченности. В условиях, когда люди из разных районов с различным жизненным опытом оказываются вместе, нередко перебираясь в города в поисках личной независимости, граждане и правительства стремятся к установлению диалога, способствующего объединению жителей городов и формированию общей системы взглядов с целью определения взаимных ожиданий в отношении города и его жителей²⁸.

41. Кванджуйские руководящие принципы города прав человека, принятые 17 мая 2014 года²⁹ на четвертом Всемирном форуме городов прав человека, включают следующие принципы города прав человека: право на город, недискриминация и равные возможности, социальная интеграция и культурное разнообразие, представительная демократия и подотчетная система управления, социальная справедливость, солидарность и устойчивость, политическое руко-

with Walther Lichem, *Human Rights Cities: Civic Engagement for Social Development*. (UN-Habitat-PDHRE, 2008), стр. 45. Имеется на сайте www.pdhre.org/Human_Rights_Cities_Book.pdf.

²⁷ Кванджуйская декларация о городе прав человек (см. примечание 25 выше).

²⁸ B. Oomen and M. Baumgärtel, "Human Rights Cities", стр. 4. Имеется на сайте <http://mensenrechten.verdus.nl/upload/documents/Oomen%20Baumgartel%20Human%20Rights%20Cities%20v2%20March%202013.pdf>.

²⁹ Имеется на сайте www.uclg-aspac.org/uploads/Gwangju_Guiding_Principles_for_Human_Rights_City_adopted_on_17_May_2014.pdf.

водство и институционализация, всесторонний учет прав человека, эффективные институты и координация политики, образование и обучение по вопросам прав человека и право на защиту.

42. Ряд городов мира официально объявили себя "городами прав человека"³⁰, и уже было создано несколько международных сетей городов.

43. Как в теории, так и на практике были разработаны и другие концепции, по сути предназначенные для достижения той же цели. Одна из них – "право на город" – была впервые сформулирована французским философом Анри Лефевром³¹; в этой концепции речь идет в основном о праве жителей и "пользователей" города на участие в местной общественной жизни и определении городского пространства³². На сегодняшний день можно привести лишь несколько примеров институционального закрепления понятия "права на город", к числу которых относится Устав города Бразилии (2001 года)³³, Монреальская хартия прав и обязанностей (2006 года)³⁴ и Хартия права на город Мехико (2010 года)³⁵. В последней определены шесть основных непреложных принципов поощрения права на город: а) полное осуществление прав человека в городе; б) реализация социальной функции города, земли и имущества; в) демократическое управление городом; г) демократическая продуктивность города и в городе; д) устойчивое и ответственное управление общими благами (природным, культурным наследием и энергетическими ресурсами) города и его окрестностей и е) возможность жить в городе в демократических и равноправных условиях.

44. Право на город было специально включено во Всемирную хартию о праве на жизнь в городе (2005 года)³⁶; в подготовке этого важного документа участвовал целый ряд организаций и сетей, в том числе ЮНЕСКО и ООН-Хабитат. В Хартии определяется право на жизнь в городе 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. В Хартии также провоз-

³⁰ 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); Копенгаген (Дания); Грац (Австрия); Кванджу (Республика Корея); Гаосюн (Тайвань, провинция Китая); Кати (Мали); Корогочо (Кения); Мехико (Мексика); Могале (Южная Африка); Монреаль (Канада); Нагпур (Индия); Порту-Алегри (Бразилия); графство Принц Джордж (США); Сен-Дени (Франция); Сакаи (Япония); Тиес (Сенегал); Утрехт (Нидерланды); Виктория (Австралия).

³¹ Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville* (Paris, Éditions du Seuil, 1968).

³² В течение последних десяти лет Международная коалиция Хабитат и ее Сеть организаций по вопросам жилищ и земельных прав оказывали содействие в разработке определения "права на город".

³³ Имеется на сайте www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf.

³⁴ Имеется на сайте http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3036,3377687&_dad=portal&_schema=PORTAL.

³⁵ Имеется на сайте www.hic-net.org/articles.php?pid=3717.

³⁶ Имеется на сайте <http://portal.unesco.org> and www.hic-net.org.

глашаются в качестве прав и соответствующих обязательств определенные ценности, еще не закрепленные в явной форме в международном договорном праве. Они включают социальную продуктивность жилья/населенных пунктов и право на "устойчивое и справедливое развитие города". В Хартии также провозглашается право на транспорт и общественную мобильность, а также право на окружающую среду.

45. Концепция "прав города" сформировалась в последние десятилетия в условиях глобализации рынка в качестве альтернативы сокращению круга обязанностей и объема 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 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 (Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Международный валютный фонд и т.д.).

46. Концепция "прав человека в городе", получившая свое развитие главным образом в Европейской хартии обеспечения прав человека в городах³⁷ и Глобальной хартии – Программе действий в области обеспечения прав человека в городах³⁸, предусматривает: обязательство соблюдать, защищать и осуществлять все международно признанные права человека на местном уровне, обязательство уделять приоритетное внимание представителям маргинализированных групп населения и населения, находящегося в уязвимом положении, а также

³⁷ 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. Сотни мэров и политических деятелей приняли участие в этом мероприятии и выступили в поддержку призыва к усилению политической поддержки в качестве ключевых действующих лиц в обеспечении защиты прав человека в мире, характеризующемся весьма высоким уровнем урбанизации. Более подробная информация приведена на сайте www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf.

³⁸ Хартия была подготовлена Комитетом объединенных городов и органов местного управления по вопросам социальной интеграции, представительной демократии и прав человека. В 2011 году документ был обсужден и одобрен избранными делегатами, экспертами и представителями гражданского общества со всего мира. Дополнительная ценность Глобальной хартии – Программы действий в области обеспечения прав человека в городах – состоит в том, что каждое право человека, фигурирующее в документе, сопровождается планом действий, который служит ориентиром для принятия местными органами власти конкретных мер. Подписавшим Хартию городам предлагается разработать местную повестку дня с указанием сроков и показателей оценки эффективности их деятельности по реализации этих прав. Полный текст Хартии приводится на сайте www.cdp-hrc.uottawa.ca/uploads/Charter_Agenda_oct_2010_EN.pdf.

приверженность использованию правозащитного подхода к осуществлению политики на местном уровне (не только в рамках реализации программ в области прав человека).

47. Помимо городов, которые обычно используют права человека в качестве своих стратегических рамок, существует также целый ряд городов, которые в качестве основы для своей политики исходят из какого-либо одного конкретного договора, и – действуя таким образом – выходят за рамки стандартов, установленных на национальном уровне. Одним из примеров такого подхода является город Сан-Франциско, принявший в 1998 году в качестве местного указа Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принятием этого документа власти Сан-Франциско заявили о своем согласии соблюдать стандарты Конвенции в области защиты прав человека и создать целевую группу в этой связи. На протяжении многих лет целевая группа в своей деятельности уделяла основное внимание проведению гендерного анализа и изучению таких тематических вопросов, как насилие в отношении женщин, женщины на рабочем месте и проблемы девочек. Другим примером городов, делающих упор на одном конкретном вопросе в области прав человека, является Международная коалиция городов против расизма, учрежденная в марте 2004 года по инициативе Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) с целью создания сети городов, заинтересованных в обмене опытом для повышения эффективности их политики в области борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и изоляции³⁹.

VII. Правозащитные механизмы на местном уровне

48. 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 в качестве модели – 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 рассмотрения жалоб граждан в первой инстанции. Важно отметить, что создание местного правозащитного механизма позволяет выдвинуть на первый план роль местных органов власти в области защиты прав человека. Для эффективного осуществления своих функций местные органы власти должны быть обеспечены достаточными людскими и финансовыми ресурсами и в рамках соответствующей общины быть доступными для всех.

49. Европейская хартия обеспечения прав человека в городах, принятая в Сен-Дени в 2000 году, предусматривает создание института омбудсмена в качестве 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.

50. Лишь несколько государств располагают механизмами защиты прав человека на местном уровне. Так, в Канаде отделения омбудсменов созданы во многих местных органах государственной власти (например, в Монреале и Торон-

³⁹ См. примечание 25 выше.

то). В нескольких городах Швейцарии открыты отделения омбудсменов. Эти отделения 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 готовят рекомендации, они уже доказали, что являются эффективным способом 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 национальное отделение омбудсмена или направлены в отдел муниципалитета для подачи и рассмотрения жалоб. В Дании отделение советника по вопросам консультирования граждан Копенгагена стало первым в стране ведомством по предоставлению гражданам консультативной помощи, учрежденным муниципальным советом в целях создания в Копенгагене самостоятельной функции омбудсмена. Сегодня отделения по предоставлению гражданам консультативной 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 действуют в качестве консультативного органа муниципальных советов, хотя и не являются подлинными механизмами защиты прав человека.

51. В ряде стран (в частности, в Азербайджане, Ирландии и Словении) отделение национального омбудсмена наделено полномочиями по рассмотрению жалоб не только в отношении государственных органов власти, но и местных органов самоуправления.

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

52. Гражданское общество должно принимать активное участие в планировании и осуществлении мероприятий в области прав человека на местном уровне. Оно может побуждать местные органы власти к использованию правозащитного подхода и принятию более активных действий. Оно также может 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 своих знаний и повышения уровня осведомленности в области прав человека. Однако за рамками крупных городских муниципалитетов организации гражданского общества зачастую оказываются малоэффективными и не располагают достаточным опытом в области наблюдения за деятельностью местных органов власти или сотрудничества с ними⁴⁰.

53. Местные органы власти должны поддерживать постоянный диалог с гражданами и представителями гражданского общества. Для обеспечения такой информационной связи и сотрудничества необходимы хорошо налаженные каналы взаимодействия.

⁴⁰ International Council on Human Rights Policy, "Local Government and Human Rights", стр. 76.

54. 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. Международные сети городов, такие как организация "Объединенные города и местные правительства", могут играть ключевую роль в подготовке методических материалов, содействии проведению исследований, предоставлении возможностей для взаимного обмена опытом и создании общин для принятия действий по конкретным направлениям.

55. Анализ полученных ответов на вопросник показывает, что гражданское общество в соответствующих странах играет важную роль в активизации деятельности в области прав человека на местном уровне. Так, например, в Венгрии неправительственные организации могут в соответствии с национальным законодательством участвовать в процессе разработки и осуществления нормативных положений и программ муниципалитетов. В Бурунди гражданское общество принимает активное участие в организации учебной подготовки по вопросам прав человека в целях создания информационно-разъяснительных программ. В Индии представители гражданского общества вносят свой вклад в повышение роли местных органов власти в деле эффективного решения на местном уровне вопросов, связанных с правами обездоленных слоев населения. В Швейцарии организации имеют право выдвигать различного рода проекты, например, по борьбе против расизма. 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 вносит предложения относительно государственных проектов и дает политические рекомендации. Тем не менее следует отметить, что в некоторых странах гражданское общество не играет какой-либо роли в защите прав человека на местном уровне.

IX. Передовая практика

56. Некоторые из полученных на вопросник ответов содержат информацию о передовой практике в деятельности местных органов власти по поощрению и защите прав человека. В настоящем разделе доклада делается попытка проанализировать эту информацию. Следует подчеркнуть, что в разных странах были выдвинуты многие другие инициативы, направленные на обеспечение осуществления прав человека на местном уровне. Приводимые ниже примеры передовой практики могут быть разделены на две категории: а) практика, относящаяся к правам человека в целом, а именно, обеспечение учета вопросов прав человека в деятельности местных органов власти и б) практика, касающаяся конкретных прав человека или прав человека конкретных групп.

57. Например, в Австралии все государственные службы, в том числе местные органы власти, обязаны действовать в соответствии с кодексом поведения, который включает "признание прав человека". Австралийская ассоциация местных органов власти и Национальная комиссия по правам человека сотрудничают друг с другом в деле практической реализации прав человека на местном уровне. Кроме того, действующая в штате Виктория Комиссия по обеспечению равных возможностей и прав человека оказывает содействие в организации форумов местных органов управления и разработала методическое пособие для местных органов власти. По просьбе местных органов управления Комиссия

проводит обзор осуществляемых ими программ и практической деятельности с целью приведения их в соответствие с положениями Хартии прав и обязанностей человека штата Виктория и обеспечивает профессиональную подготовку работников местных советов. В Соединенных Штатах Америки обеспечение всестороннего учета прав человека в деятельности местной администрации осуществляется через такие инициативы, как "Права человека – в повседневную жизнь: как правительства штатов и местные органы власти могут использовать права человека для разработки местной политики". В рамках всеобъемлющего подхода к развитию, предусматривающего предоставление равных возможностей всем гражданам страны, Бурунди проводит политику обеспечения всестороннего учета в планах местной администрации новой национальной политики в области прав человека. В Венгрии приоритетной задачей является осуществление контроля за выполнением рекомендаций, сформулированных для Венгрии в рамках универсального периодического обзора, которые могут и будут осуществляться через местные органы управления. В Колумбии в рамках программы "Медельин защищает права человека" городской совет стремится обеспечить в городе комплексную защиту, признание и восстановление прав человека, а также возмещение ущерба, причиненного в результате их нарушения. Ведомством, наделенным полномочиями, необходимыми для реализации этих целей, является Вспомогательный секретариат по правам человека, состоящий из трех подразделений, включая Группу по правам человека.

58. Существует ряд инициатив, цель которых состоит в укреплении потенциала местных органов власти 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 усилия по наращиванию потенциала нацелены не на местные органы власти, а непосредственно на граждан. В Швейцарии примером передовой практики является деятельность швейцарского Центра экспертного анализа в области прав человека, направленная на повышение осведомленности о вопросах прав человека, таких как расизм; три примера передовой практики в области борьбы против расизма включают меры по информированию, организации учебной подготовки по профильным вопросам и повышению осведомленности общественности в различных регионах.

59. В Люксембурге имеется множество примеров передовой практики, применяемой в области обеспечения интеграции иностранцев в общество и поощрения многоязычия и культурного многообразия. Так, например, в целях содействия процессу интеграции было создано бюро по приему и интеграции иностранных граждан в Люксембурге, деятельность которого поддерживают национальные и местные органы власти, а также гражданское общество. 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 Германии организация "Альянс за демократию и толерантность – против экстремизма и насилия" первоочередное внимание в рамках своей деятельности уделяет передаче успешных проектов и возможных решений от муниципалитета к муниципалитету в различных районах страны. В Словении Закон о местных органах власти определяет права национальных меньшинств и цыган, 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 цыган, осуществляется государством и за счет средств государственного бюджета.

Кроме того, в Словении местные органы власти должны прилагать усилия к обеспечению всестороннего учета в своей деятельности гендерных аспектов. В апреле 1998 года в Соединенных Штатах Америки Сан-Франциско стал первым в мире муниципалитетом, издавшим местный указ, в котором нашли отражение принципы Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Комиссия по положению женщин была назначена в качестве органа, отвечающего за реализацию и контроль за осуществлением положений Конвенции в Сан-Франциско.

Х. Дополнительные элементы, которые должны быть включены в окончательный доклад

60. Настоящий документ содержит в себе предварительный анализ вопросов, касающихся роли местных органов власти в области поощрения и защиты прав человека. В этой связи Комитет рекомендует Совету по правам человека просить его представить окончательный доклад Совету на его тридцатой сессии (см. решение 13/4 Консультативного комитета). Предусматривается, что в окончательном варианте этого доклада будут более подробно рассмотрены некоторые из вопросов, в том числе основные проблемы, стоящие перед местными органами власти в деле защиты и поощрения прав человека, вопросы, касающиеся практического применения концепции "города прав человека", а также передовой практики в области осуществления прав человека и соответствующих международных и региональных инициатив на местном уровне.
