



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
22 July 2022  
Russian  
Original: English

## Совет по правам человека

### Пятьдесят первая сессия

12 сентября — 7 октября 2022 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара  
Организации Объединенных Наций по правам  
человека и доклады Управления Верховного  
комиссара и Генерального секретаря**

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

## Местные органы власти и права человека

### Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека\*

#### *Резюме*

В настоящем докладе Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека уделяет особое внимание описанию роли местных органов власти, их возможностей и тех трудностей, с которыми они сталкиваются в деле поощрения и защиты прав человека, в том числе применительно к праву на равенство и недискриминацию и защите лиц, находящихся в уязвимом и маргинализированном положении. В докладе освещаются перспективные виды практики местных органов власти и проблемы, с которыми они сталкиваются в деле поощрения и защиты прав человека и обеспечения того, чтобы никто не был забыт, а также предлагаются рекомендации для центральных и местных органов власти в этом отношении. В нем также определены возможные элементы принципов, которыми должны руководствоваться местные и национальные органы власти в деле защиты и поощрения прав человека.

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



## I. Введение

1. В своей резолюции 45/7 Совет по правам человека просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подготовить доклад о роли местных органов власти и трудностях в области поощрения и защиты прав человека, в том числе применительно к праву на равенство и недискриминацию и защите лиц, находящихся в уязвимом и маргинализованном положении, с целью выявления возможных элементов принципов, которыми в этой связи должны руководствоваться местные и национальные органы власти. Настоящий доклад представляется Совету во исполнение этой просьбы.

2. Для подготовки доклада Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) запросило материалы у государств и соответствующих межправительственных организаций, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, Консультативного комитета Совета по правам человека, договорных органов, национальных правозащитных учреждений, гражданского общества, включая неправительственные организации, и местных органов власти. УВКПЧ получило 45 материалов<sup>1</sup>. Кроме того, УВКПЧ провело исследование соответствующих решений и рекомендаций договорных органов, а также рекомендаций, вытекающих из универсального периодического обзора и предложенных мандатариями специальных процедур.

3. По мнению Консультативного комитета, под местным самоуправлением понимается самый низкий уровень государственного управления в рамках того или иного государства. В унитарных государствах речь идет о втором или третьем уровнях управления, в то время как в федеративных государствах — о третьем, а иногда и четвертом уровнях управления<sup>2</sup>.

## II. Действия местных органов власти по поощрению и защите прав человека и соблюдению обязательства никого не забыть

### A. Законы, политика, программы и перспективные виды практики

4. Для того чтобы местные органы власти в рамках своих полномочий могли играть значительную роль в поощрении и защите прав человека, в том числе применительно к праву на равенство и недискриминацию и защите лиц, находящихся в уязвимом и маргинализованном положении, необходимы политическая приверженность и стратегические действия как национальных, так и местных властей, направленные на создание систем местного управления на основе правозащитного подхода. Для выполнения этих задач национальные и местные органы власти во всем мире приняли законы, политику, программы и другие перспективные виды практики. В данном разделе доклада описываются виды мероприятий, проводимых в разных странах мира для обеспечения эффективного вклада местных органов власти в поощрение и защиту прав человека. Опираясь на полученные материалы, авторы доклада сосредоточатся на некоторых общих мероприятиях, направленных на защиту и поощрение прав человека, и особо выделяют те, которые направлены на поощрение права на равенство и недискриминацию и прав лиц, находящихся в уязвимом и маргинализованном положении.

<sup>1</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-report-local-government-and-human-rights>.

<sup>2</sup> A/HRC/30/49, п. 8.

### Национальные рамочные механизмы

5. Защита права на равенство и недискриминацию и, в более широком смысле, защита прав лиц, находящихся в уязвимом и маргинальном положении, часто закрепляется в конституциях или нормативно-правовой базе, что накладывает обязательства на все уровни власти, включая местные органы власти. По оценкам, 98 процентов конституций стран мира содержат общие положения о равенстве и недискриминации<sup>3</sup>. В материалах, полученных УВКПЧ, упоминаются различные примеры, применимые к местным органам власти. Конституции Бурунди, Гондураса и Индии, например, провозглашают права на равенство и недискриминацию, а в Нигерии федеральные законы, такие как Закон о правах ребенка 2003 года, защищают это право. Конституционные и нормативно-правовые рамки необходимы для защиты права на равенство и недискриминацию и служат фундаментом для мер политики на всех уровнях, которые бы соответствовали международным нормам и стандартам в области прав человека. Они также лежат в основе стратегий, обеспечивающих соблюдение обязательства никого не забыть, взятого на себя государствами-членами в связи с принятием Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

### Местные законы и меры политики

6. Местные органы власти также приняли широкий спектр различных законодательных положений, имеющих решающее значение для поощрения и защиты прав человека, которые определяют обязанности местных органов власти как носителей обязательств и представляют отдельных лиц в качестве правообладателей<sup>4</sup>. Это расширяет возможности отдельных лиц, способствуя повышению осведомленности об их правах и предоставляя средства, с помощью которых можно привлечь местные власти к ответственности за неспособность защитить их.

7. В Австрии город Грац принял Декларацию прав человека в 2001 году. В Республике Корея город Кванджу принял Хартию прав человека в 2012 году.

8. В Канаде город Монреаль официально представил 12 обязательств по искоренению системного расизма. В Коста-Рике муниципалитет Ла-Уньон принял кантональную политику в отношении девочек и подростков и политику равенства между мужчинами и женщинами. В Нидерландах город Утрехт зарекомендовал себя как «Утрехт: город глобальных целей», включив ряд социальных стратегий в свой подход к правам человека<sup>5</sup>. На Филиппинах город Макати принял пересмотренный гендерный кодекс и кодекс по вопросам развития, а также кодекс законов о детях.

9. Местные органы власти также предпринимают шаги для обеспечения учета прав человека во всех сферах своей компетенции путем проведения оценки воздействия законодательства на права человека<sup>6</sup>. В Австрии город Вена поручил своему Управлению по правам человека оценить соответствие законов стандартам в области прав человека. В Республике Корея город Кванджу создал систему оценки воздействия на права человека для экспертизы законов перед их принятием или пересмотром. В Испании муниципалитет Барселоны провел пересмотр муниципальных правовых актов в свете стандартов в области прав человека.

### Планы действий

10. Местные органы власти должны принимать планы действий по выполнению обязательств в области прав человека, определяя потребности, устанавливая достижимые цели, формулируя конкретные и реалистичные шаги и мероприятия по

<sup>3</sup> См.

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Why-and-How-Constitutions-Matter-en.pdf>.

<sup>4</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, “Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally” (2021), p. 15.

<sup>5</sup> Ibid., p. 18.

<sup>6</sup> Ibid., p. 25.

практической реализации и способствуя налаживанию связей с другими национальными или местными программами<sup>7</sup>.

11. Местные органы власти принимают планы действий для активизации деятельности по защите прав человека и соблюдения обязательства никого не забыть. В Австрии город Грац каждые три года разрабатывает план действий против расизма. Во Франции город Париж принял план по обеспечению равноправия для координации действий по поощрению гендерного равенства, прав инвалидов и борьбе с дискриминацией, а в Республике Корея город Кванджу периодически разрабатывает многолетние и ежегодные планы действий.

12. В Бразилии город Нова-Игуасу, штат Рио-де-Жанейро, опубликовал план по правам человека, включающий деятельность по сбору данных<sup>8</sup>. В Мехико принят план по недопущению и ликвидации дискриминации. В Словакии регионы Братислава и Нитра приняли планы действий по борьбе с насилием в отношении женщин<sup>9</sup>. В Испании муниципалитет Барселоны принял план по борьбе с исламофобией и программу под названием «Барселона — город прав», которая осуществляется на основе правозащитного подхода и направлена на борьбу с разжиганием ненависти и дискриминацией, использование общественного пространства в интересах соблюдения прав человека и поощрение прав мигрантов. Также в Испании город Наварра принял стратегический план сосуществования, основанный на принципе равенства.

#### **Разработка политики, мониторинг и оценка на основе фактических данных**

13. Стратегии и планы действий, разрабатываемые местными органами власти, должны основываться на всестороннем анализе текущей ситуации и включать четкие цели и показатели эффективности для мониторинга и оценки<sup>10</sup>. Политика, направленная на защиту прав человека и соблюдение обязательства никого не забыть, может быть эффективной и устойчивой только в том случае, если она основана на фактических данных<sup>11</sup>. В этом контексте показатели являются важным инструментом разработки и оценки политики<sup>12</sup>. Кроме того, процессы обработки данных должны предусматривать подход к данным, основанный на правах человека<sup>13</sup>.

14. Разработка показателей для анализа выполнения обязательств местных органов власти может способствовать формулированию эффективной политики, оценке воздействия на права человека и прозрачности<sup>14</sup>. Местные органы власти разрабатывают показатели для оценки осуществления прав человека.

15. В Республике Корея город Кванджу разработал показатели для оценки ситуации с правами человека в городе и разработки эффективной политики, консультируясь с гражданским обществом и национальными комиссиями по правам человека Кореи. В Турции семь городов приняли одинаковые показатели в области прав человека<sup>15</sup>. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии город Йорк ежегодно публикует отчет о показателях для оценки достижений города в области прав человека, используя показатели, определенные в процессе участия населения<sup>16</sup>.

<sup>7</sup> См. OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, (2002), p. 1. См. также European Union Agency for Fundamental Rights, “Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally”, p. 25.

<sup>8</sup> См. A/HRC/51/53.

<sup>9</sup> Материал, представленный Словацким национальным центром по правам человека.

<sup>10</sup> OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, p. 19.

<sup>11</sup> Материал, представленный Турецким фондом экономических и социальных исследований.

<sup>12</sup> См. OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (2012).

<sup>13</sup> См.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtodata.pdf>.

<sup>14</sup> См. OHCHR, *Human Rights Indicators*, p. 28.

<sup>15</sup> Материал, представленный Институтом имени Рауля Валленберга.

<sup>16</sup> Материал, представленный городской сетью по правам человека Йорка.

16. Ряд местных органов власти создали механизмы для мониторинга и оценки стратегий и планов действий в области прав человека. Во Франции оценка плана по обеспечению равенства ежегодно представляется городскому совету Парижа. В Испании город Валенсия создает наблюдательный орган по борьбе с дискриминацией и проявлениями ненависти, который будет отвечать за оценку выполнения плана по сосуществованию на муниципальном уровне. В Турции Фонд экономических и социальных исследований разработал цифровой инструмент для мониторинга и оценки стратегических планов муниципальных образований.

17. Местные органы власти также проводят анализ соблюдения прав человека, чтобы оценить прогресс в конкретных областях. В Австрии город Вена каждые три года публикует отчет о мониторинге вопросов интеграции и многообразия, посвященный прогрессу в деле защиты прав мигрантов и обеспечению того, чтобы дискуссии среди широких слоев населения основывались на фактических данных. В Соединенных Штатах Америки Комиссия по гендерному равенству города Питтсбурга подготовила исследование, в котором наглядно показано, как расовое неравенство пересекается с гендерным неравенством и отчуждением<sup>17</sup>.

### Местные учреждения и механизмы

18. Для выполнения обязательств в области прав человека местным органам власти необходим институциональный потенциал, который иногда можно выявить в рамках существующих структур и учреждений. Однако во многих случаях для этого требуется создание или укрепление местных учреждений, занимающихся вопросами прав человека.

19. Ряд местных органов власти создали механизмы или структуры, отвечающие за поощрение и защиту прав человека. В Индонезии в городе Уонособо была создана Комиссия по правам человека, состоящая из государственных служащих, религиозных лидеров и представителей уязвимых или маргинализированных групп<sup>18</sup>.

20. В Австрии в городе Грац создан Консультативный совет по правам человека, в состав которого входят должностные лица муниципальных органов власти и представители судебной системы, правоохранительных органов и гражданского общества. Во Франции департамент Сена-Сен-Дени в 2018 году создал подразделение, оказывающее поддержку несопровождаемым несовершеннолетним мигрантам, и наблюдательный орган по вопросам насилия в отношении женщин, предоставляющий услуги женщинам, ставшим жертвами насилия. В Тунисе муниципалитет города Сусс создал специализированное учреждение по вопросам гендерного равенства<sup>19</sup>. В Турции во многих муниципалитетах созданы отделы по вопросам социального равенства<sup>20</sup>. В США муниципальный совет города Эшвилл, штат Северная Каролина, создал Комиссию по возмещению ущерба, причиняемого системным расизмом<sup>21</sup>.

### Программы

21. Были разработаны целевые программы, направленные на защиту права на равенство и недискриминацию и прав лиц, находящихся в уязвимом и маргинальном положении, на местном уровне. В Аргентине город Буэнос-Айрес разработал программу под названием «Мигрант БА» для поддержки интеграции мигрантов. В Мексике муниципалитет Керетаро совместно с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) разработал программу под названием «Действуем сообща ради вашей безопасности» для решения проблемы уязвимости пожилых людей<sup>22</sup>. На Кубе местные власти восстановили

<sup>17</sup> Материал, представленный Национальным альянсом городов США в защиту прав человека.

<sup>18</sup> Материал, представленный Институтом имени Рауля Валленберга.

<sup>19</sup> Материал, представленный Комитетом по социальной интеграции, представительной демократии и правам человека организации «Объединенные города и местные органы власти».

<sup>20</sup> Материал, представленный ассоциацией «Ерелиз».

<sup>21</sup> A/HRC/47/CRP.1, п. 260. См. также <https://www.ashevillenc.gov/news/category/reparations/>.

<sup>22</sup> Материал, представленный УНП ООН.

объекты коммунальной инфраструктуры, чтобы улучшить качество жизни в уязвимых районах<sup>23</sup>.

22. В Норвегии город Берген разработал тематические планы, направленные на борьбу с торговлей людьми и обеспечение того, чтобы в процессе закупок учитывалась практика защиты прав человека. В Швеции в регионе Вестра-Гёталанд был реализован проект, направленный на пилотное применение правозащитного подхода к управлению психиатрическими клиниками.

23. В Мозамбике город Квелимане объединил природоохранную деятельность с борьбой против экономического неравенства в рамках программы по восстановлению мангровых лесов. В Республике Корея город Кванджу разработал программы по обеспечению доступности СМИ и веб-сайтов для людей с ограниченными возможностями. В США городской совет Эванстона, штат Иллинойс, принял финансируемую программу возмещения ущерба, чтобы признать и устранить неравенство между поколениями, вызванное расовым рабством<sup>24</sup>.

### **Правозащитный подход к бюджетам**

24. Бюджет местных органов власти является важным документом экономической политики и планирования, а также незаменимым средством, позволяющим оценить усилия правительств по реализации прав человека. В этом контексте крайне важно, чтобы местные органы власти конкретно понимали, как выполнять свои обязанности в области прав человека при сборе доходов, распределении ассигнований по статьям, расходовании средств и аудите бюджета. В свою очередь, для того чтобы люди могли призвать местные органы власти к ответственности за реализацию своих прав, они должны знать о процедуре распределения бюджетных средств и участвовать в ней. Это особенно актуально для маргинализированных и социально изолированных групп, поскольку бюджет оказывает несоразмерно большое влияние на реализацию их прав<sup>25</sup>.

25. Во Франции город Париж ежегодно публикует анализ ассигнований из городского бюджета на обеспечение гендерного равенства и прав инвалидов. На Филиппинах город Багио учитывает при составлении бюджета местные приоритетные задачи в области гендерного равенства<sup>26</sup>. В Испании город Барселона разработал методику оценки гендерного воздействия бюджета и создал в финансовом управлении должность координатора по гендерным вопросам<sup>27</sup>. В Тунисе при поддержке УВКПЧ муниципалитеты Ариана и Мензель-Бузельфа работают над внедрением правозащитного подхода к планированию бюджета.

26. Опыт составления бюджета на основе широкого участия может привести к глубоким изменениям в моделях местного управления и распределения полномочий. Одним из примеров является пилотная программа, реализованная в Мексике, в муниципалитете Эскобедо, в партнерстве с Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), в рамках которой граждане получили возможность участвовать в принятии решения о том, как потратить более 1 млн долл. США на благоустройство своего города<sup>28</sup>.

### **Наращивание потенциальных возможностей государственных служащих**

27. Все вышеупомянутые инициативы опираются на способность государственных служащих проводить местную политику в соответствии с международными обязательствами в области прав человека. Специализированный потенциал следует

<sup>23</sup> Материал, представленный Кубой.

<sup>24</sup> A/HRC/47/CRP.1, п. 275.

<sup>25</sup> См. OHCHR, *Realizing Human Rights through Government Budgets*, 2017.

<sup>26</sup> Материал, представленный Институтом имени Рауля Валленберга.

<sup>27</sup> См.

[https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/118879/1/Methodological%20guidelines\\_3\\_%20Municipal%20budget%20and%20tax%20system.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/118879/1/Methodological%20guidelines_3_%20Municipal%20budget%20and%20tax%20system.pdf).

<sup>28</sup> UN-Habitat, "Exploring the role of participatory budgeting in accelerating the SDGs: a multidimensional approach in Escobedo, Mexico", p. 12.

развивать с помощью целевых программ, которые могут включать в себя подготовку кадров, повышение осведомленности и учебные мероприятия, а также предоставление методических пособий<sup>29</sup>. Договорные органы рекомендовали государствам разработать программы по наращиванию потенциала и подготовки государственных служащих<sup>30</sup>. В контексте универсального периодического обзора государства также рекомендовали организовать подготовку государственных служащих на всех уровнях<sup>31</sup>.

28. В Канаде город Монреаль укрепил потенциал сотрудников правоохранительных органов в борьбе с расовым и социальным профилированием путем организации подготовки по культурному многообразию, разрешению проблем мирным путем и сдерживанию. В городе Валенсия, Испания, проводится непрерывная подготовка сотрудников государственной администрации, в том числе по изучению инновационных инструментов противодействия дискриминации, поощрения мультикультурализма и борьбы с разжиганием ненависти. В Зимбабве факультет по вопросам местного управления Мидландского государственного университета включил в учебную программу новый курс по правам человека и местному управлению при поддержке Института прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга.

29. Организация «Объединенные города и местные органы власти стран Африки» организует подготовку для представителей местных органов власти по методам обеспечения прав женщин и поощрению прав человека и демократии на местном уровне<sup>32</sup>. Организация «Объединенные города и местные органы власти стран Азиатско-Тихоокеанского региона» совместно с городом Кванджу и Институтом имени Рауля Валленберга также регулярно организует региональные курсы по правам человека для представителей местных органов власти<sup>33</sup>. Сети местных органов власти на всех уровнях также постоянно занимаются наращиванием потенциала, в том числе посредством взаимного обучения на таких мероприятиях, как ежегодный Всемирный форум городов по правам человека и национальный семинар муниципалитетов на тему «Защита прав человека — дело каждого», организованный в Чили городом Чигуаянте.

30. В рамках своего мандата по оказанию технической помощи и наращиванию потенциала УВКПЧ оказало поддержку в укреплении потенциала должностных лиц местных органов власти, в том числе на Мадагаскаре, в Тунисе и Уганде.

31. В регионе Апулия, Италия, местные органы здравоохранения в городах Фоджа и Бари и местные медицинские ассоциации подготовили специальные инструкции для медицинского и административного персонала по обеспечению доступности<sup>34</sup>. В Перу муниципалитет Лимы Сереназго подготовил руководство по оперативным процедурам для выявления случаев торговли людьми и передачи таких дел в соответствующие инстанции.

#### **Участие: политическое участие и непосредственное участие в принятии решений**

32. Право на участие в общественных делах включает в себя право принимать непосредственное участие в ведении общественных дел, право голосовать и быть избранным, а также право на доступ к общественным услугам<sup>35</sup>. В рамках своих местных полномочий местные органы власти должны обеспечить значимое и всестороннее участие гражданского общества в процессах принятия решений на

<sup>29</sup> См. Декларацию Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека, статьи 2 и 7.

<sup>30</sup> [CRC/C/ECU/CO/5-6](#), п. 13; [CMW/C/UGA/CO/1](#), пп. 24–25; и [CERD/C/AUS/CO/18-20](#), п. 39.

<sup>31</sup> См., например, [A/HRC/36/6](#), п. 144.66.

<sup>32</sup> См. <https://www.uclga.org/>.

<sup>33</sup> См. <https://uclg-aspac.org/>.

<sup>34</sup> United Nations Human Rights Regional Office for Europe, “Promising local practices for the enjoyment of the right to health by migrants” (2019), p. 17.

<sup>35</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 21 и Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 25.

местном уровне, обеспечить возможность пользоваться правом голосовать и быть избранным без дискриминации и обеспечить равный доступ к государственной службе, с тем чтобы структуры, организующие управление, могли быть открытыми для всех и представляли все многообразие местного населения. Это крайне важно для обеспечения учета потребностей тех, кто рискует быть забытым. В этом контексте местные органы власти разрабатывают множество инновационных видов практики.

33. На Мадагаскаре УВКПЧ совместно с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и канцелярией резидента-координатора поддержало создание девяти региональных наблюдательных органов по правам человека, которые предоставляют молодежи платформу для взаимодействия с местными властями в решении вопросов прав человека. Португалия мобилизовала муниципалитеты на включение местных ассоциаций, представляющих дискриминируемые группы, в свои консультативные структуры. В городе Кванджу, Республика Корея, создан Комитет по улучшению положения в области прав человека, сопредседателями которого являются представители организаций гражданского общества.

34. В Канаде город Монреаль взял на себя обязательство назначить местного советника по вопросам развития общин и связей с коренными народами в рамках городской службы общей политики. В столице Мексики городе Мехико созданы форумы для обмена мнениями с гражданским обществом по вопросам прав лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов.

35. Договорные органы указали государствам, что им следует принять меры по увеличению многообразия и расширению представительства среди выборных должностных лиц, в том числе на местном уровне<sup>36</sup>. В связи с проблемой гендерного равенства Генеральный секретарь заявил, что женщины недопредставлены на должностях руководителей местных органов государственной исполнительной власти, и рекомендовал принять законодательно закрепленные гендерные квоты для местных органов власти<sup>37</sup>. На Маврикии и в Южной Африке законодательство, регулирующее местные выборы, устанавливает квоты для обеспечения представленности женщин<sup>38</sup>. В Австрии город Грац создал систему, в рамках которой иностранцы имеют право голосовать за совет иностранцев, мнение которого учитывается в муниципальном совете. В контексте региональных выборов Датский институт по правам человека опубликовал отчет, раскрывающий практику преследований и угроз в адрес кандидатов, баллотирующихся на региональных выборах 2021 года.

36. Город Монреаль взял на себя обязательство по обеспечению многообразия и интеграции в своей государственной администрации, в том числе путем установления целевых показателей для всех служб и городских районов.

#### **Мероприятия по повышению осведомленности и общественные кампании**

37. Местные органы власти несут ответственность за поощрение и обеспечение образования и подготовки в области прав человека в процессе их развития и осуществления в духе широкого участия, открытости и ответственности<sup>39</sup>. Мероприятия по повышению осведомленности и общественные информационные кампании по правам человека являются эффективными методами расширения возможностей людей для осуществления своих прав, а также для уважения и соблюдения прав других.

<sup>36</sup> CEDAW/C/AUT/CO/9, п. 27; CEDAW/C/GUY/CO/9, п. 32; CERD/C/AUS/CO/18-20, п. 39; CERD/C/TKM/CO/8-11, п. 25; CMW/C/MDG/CO/1, п. 22; и CCPR/C/MUS/CO/5, пп. 13–14.

<sup>37</sup> E/CN.6/2021/3, пп. 18–19 и 64. См. также <https://localgov.unwomen.org/>.

<sup>38</sup> Материалы, представленные Ассоциацией местных органов власти Южной Африки и Маврикием.

<sup>39</sup> Декларация Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека, ст. 7.



38. В Аргентине город Буэнос-Айрес выступил с инициативой «Трансхаус»; речь идет о формировании пространства, регулируемого совместно с гражданским обществом и направленного на повышение осведомленности о правах трансгендеров. В Австрии город Грац поддерживает учебный ресурс по правам человека через сеть организаций по образованию в области прав человека. В Бразилии муниципалитет Сан-Паулу внес свой вклад в развертывание кампании «Свободные и равные» в 2014 году.

39. В Либревиле, Габон, прошло мероприятие, призванное подчеркнуть ключевую роль работающих женщин в службах ухода за больными во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). В городе Надор, Марокко, прошла Неделя мигрантов Expo Intercultural Africa, направленная на поощрение интеграции мигрантов и беженцев<sup>40</sup>. В Испании город Валенсия разработал социально-образовательные программы по вопросам равенства и недискриминации и предотвращения преступлений на почве ненависти, рассчитанные на учащихся всех уровней.

## **В. Проблемы, с которыми сталкиваются местные органы власти при соблюдении обязательства никого не забыть**

40. Полученные материалы иллюстрируют усилия национальных и местных властей по обеспечению выполнения местными органами власти своей роли в деле защиты и поощрения прав человека, в частности права на равенство и недискриминацию, а также прав лиц, находящихся в уязвимом и маргинализованном положении. Однако они также указывают на ряд проблем, с которыми приходится сталкиваться в этом контексте. Местным органам власти приходится выполнять свои обязанности в области прав человека на фоне пандемии COVID-19, которая еще больше усугубила продолжающиеся последствия мер жесткой экономии, принятых после финансового кризиса 2008 года<sup>41</sup>. Такие меры серьезно снижают способность властей на всех уровнях защищать эти права. Это относится в первую очередь к наиболее уязвимым и маргинализированным группам общества<sup>42</sup>. COVID-19 еще больше заострил внимание на структурном неравенстве, с которым уже сталкиваются многие группы, а межсекторальность усиливает это воздействие<sup>43</sup>.

41. Некоторым местным органам власти приходится решать проблему растущих миграционных потоков в контексте роста экстремизма и популистских движений против прав человека в сочетании с дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, разжиганием ненависти и преступлениями на почве ненависти<sup>44</sup>. Это может приводить к очевидной непопулярности политики, основанной на правах человека. Для смягчения ситуации необходима последовательная политика, направленная на обеспечение прав человека всех мигрантов и противодействие дискриминации по всем признакам<sup>45</sup>.

42. На отсутствие политической воли со стороны центрального правительства, требуемой для поощрения и защиты прав человека, было указано как на серьезную проблему, с которой сталкиваются муниципалитеты в странах с более авторитарными правительствами, особенно в сочетании с тенденцией к централизации процесса принятия решений<sup>46</sup>. В некоторых ситуациях местные органы власти не обладают

<sup>40</sup> Материал, представленный Комитетом по социальной интеграции, представительной демократии и правам человека организации «Объединенные города и местные органы власти».

<sup>41</sup> Материалы, представленные Шотландской комиссией по правам человека и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. См. также Koldo Casla, “Making the right to housing real in Newcastle” (June 2021) и A/73/179.

<sup>42</sup> См. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf).

<sup>43</sup> Материал, представленный Шотландской комиссией по правам человека.

<sup>44</sup> Материалы, представленные Конгрессом местных и региональных властей, городом Вена, Словацким национальным центром по правам человека и городом Кванджу.

<sup>45</sup> См. также ОНЧР, “Seven key elements on building human rights-based narratives on migrants and migration” (2020).

<sup>46</sup> Материал, представленный Институтом имени Рауля Валленберга.

необходимой автономией и полномочиями, включая финансовую самостоятельность, для разработки и реализации необходимых программ по обеспечению защиты прав человека и соблюдению обязательства никого не забыть<sup>47</sup>. Четкое распределение ответственности и координация действий между национальными и местными органами власти также необходимы для выполнения обязательств в области прав человека. Тем не менее в материалах подчеркивалось отсутствие ясности в распределении центральными правительствами полномочий между местными органами власти. Например, в Финляндии продолжающаяся реформа здравоохранения может привести к снижению ясности в вопросе о том, какой орган будет нести ответственность за обеспечение права на здоровье на местном уровне<sup>48</sup>. Четкая координация между национальными и местными органами власти имеет важное значение для успешного предоставления услуг, что подтверждается работой наблюдательного органа департамента Сена-Сен-Дени по вопросам насилия в отношении женщин (см. пункт 21 выше), способность которого оказывать поддержку жертвам зависит от эффективной координации с национальными учреждениями, такими как Министерство юстиции и Министерство национального образования. Местные органы власти также часто не имеют возможности участвовать в разработке национальной политики, которая повлияет на их работу<sup>49</sup>.

43. В ряде материалов также было отмечено отсутствие у местных органов власти финансовых и институциональных возможностей<sup>50</sup>. Местные органы власти располагают ограниченными финансовыми средствами для поощрения и защиты прав человека. Дополнительные финансовые средства, выделенные на борьбу с пандемией, мало способствовали смягчению текущих проблем, с которыми сталкиваются местные органы власти в рамках своего основного бюджета<sup>51</sup>. Хотя национальная политика может налагать на местные органы власти обязанности в области прав человека, часто за этим не следует достаточного объема финансирования для их реализации. Это усугубляется тем, что некоторые местные органы власти не могут заниматься среднесрочным или долгосрочным планированием, поскольку бюджетные ассигнования могут охватывать только одногодичные периоды<sup>52</sup>. В некоторых случаях местные органы власти обращаются за финансированием проектов к внешним источникам через фонды сотрудничества в целях развития<sup>53</sup>. В этом контексте Независимый эксперт по вопросу об осуществлении всех прав человека пожилых людей заявил, что децентрализация налогообложения позволит местным органам власти увеличить объем средств, выделяемых на социальные и общинные услуги<sup>54</sup>.

44. Дополнительные проблемы возникают из-за недостаточного институционального потенциала местных органов власти, в частности, из-за недостаточного потенциала государственных служащих в области прав человека<sup>55</sup>. Ситуация может усугубляться высоким уровнем ротации государственных служащих. Для восполнения этого пробела необходимо расширить возможности систематического наращивания потенциала с помощью обязательных и непрерывных программ подготовки<sup>56</sup>. Возможности в плане подготовки должны быть доступны и

<sup>47</sup> Материалы, представленные Ассоциацией за мир «Маат» и Национальным альянсом городов США в защиту прав человека.

<sup>48</sup> Материал, представленный Университетом Або Академи.

<sup>49</sup> Материал, представленный Шотландской комиссией по правам человека.

<sup>50</sup> Материалы, представленные ассоциацией «Ерелиз», Институтом имени Рауля Валленберга, Ассоциацией за мир «Маат», Национальным альянсом городов США в защиту прав человека, Национальной комиссией по правам человека Нигерии, Норвежским национальным институтом по правам человека и Комитетом по социальной интеграции, представительной демократии и правам человека организации «Объединенные города и местные органы власти».

<sup>51</sup> Материал, представленный Шотландской комиссией по правам человека.

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> Материал, представленный Словацким национальным центром по правам человека.

<sup>54</sup> A/HRC/39/50/Add.2, п. 110.

<sup>55</sup> Материал, представленный Управлением омбудсмена по правам человека Боснии и Герцеговины.

<sup>56</sup> Материал, представленный ассоциацией «Ерелиз».

для членов местных законодательных органов<sup>57</sup>. Отсутствие институционального потенциала для сбора и анализа данных о ситуации с правами человека и о группах населения, которые были забыты, также было отмечено как одна из серьезных проблем<sup>58</sup>. Также можно было укрепить сотрудничество между местными органами власти и национальными правозащитными учреждениями с учетом потенциальной поддержки, которую такие учреждения могут оказать местным органам власти, в том числе путем организации подготовки и предоставления рекомендаций, способствующих разработке политики<sup>59</sup>. Национальные правозащитные учреждения могли бы также расширить партнерские отношения с национальными статистическими управлениями для укрепления правозащитного подхода к данным и обеспечения генерирования данных, которые могут помочь местным органам власти в разработке политики<sup>60</sup>.

45. Многие обязательства, принятые местными органами власти в области прав человека, носят декларативный характер и не налагают на местные власти юридических обязанностей<sup>61</sup>. Это может препятствовать реализации прав, поскольку вне рамок избирательного процесса имеется не так уж много возможностей заставить местные власти отчитываться о прогрессе, достигнутом в деле решения конкретных проблем в области прав человека. Это также приводит к тому, что реализация прав часто в большей степени зависит не от институциональной, а от индивидуальной политической приверженности, что влияет на результативность, возможные масштабы применения и устойчивость политики. Принятие юридически обязывающих распоряжений и постановлений, а также создание специализированных подразделений для контроля за их соблюдением и приема жалоб может способствовать решению этой проблемы<sup>62</sup>.

46. Центральным остается вопрос о необходимости расширения сотрудничества между местными органами власти и международными правозащитными механизмами<sup>63</sup>, который Верховный комиссар рассматривала в одном из предыдущих докладов<sup>64</sup>. В этом контексте Генеральный секретарь изложил свое видение более инклюзивного многостороннего подхода, который также предусматривает более активное участие местных органов власти, в том числе путем создания консультативной группы по местным и региональным органам власти<sup>65</sup>. В этом контексте УВКПЧ и организация «Объединенные города и местные органы власти» занимались в 2021 году укреплением своего сотрудничества, в том числе в направлении содействия обмену и сотрудничеству между ООН, УВКПЧ, правозащитными механизмами и местными органами власти<sup>66</sup>.

<sup>57</sup> Материл, представленный Институтом имени Рауля Валленберга.

<sup>58</sup> Материалы, представленные Комитетом по социальной интеграции, представительной демократии и правам человека организации «Объединенные города и местные органы власти», ассоциацией «Ерелиз», Турецким фондом экономических и социальных исследований, Ассоциацией за мир «Маат», Институтом имени Рауля Валленберга и Эквадором.

<sup>59</sup> Материалы, представленные Словацким национальным центром по правам человека, Шотландской комиссией по правам человека, Норвежским национальным институтом по правам человека и Народным защитником (Омбудсменом) Грузии.

<sup>60</sup> См.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.

<sup>61</sup> Материалы, представленные ассоциацией «Ерелиз», Институтом имени Рауля Валленберга и Ассоциацией за мир «Маат».

<sup>62</sup> Материалы, представленные Институтом имени Рауля Валленберга и городом Кванджу. См. также A/HRC/40/61/Add.1, п. 97 m) (v).

<sup>63</sup> См., например, материал, представленный Национальным альянсом городов США в защиту прав человека.

<sup>64</sup> A/HRC/42/22.

<sup>65</sup> *Our Common Agenda*, paras. 106 and 119.

<sup>66</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/about-us/what-we-do/partnership/local-governments>.

### **III. Элементы принципов, которыми должны руководствоваться местные и национальные органы власти при поощрении и защите прав человека на местном уровне**

47. В резолюции 45/7 Совет по правам человека просил Верховного комиссара выявить возможные элементы принципов, которыми должны руководствоваться местные и национальные органы власти в деле защиты и поощрения прав человека на местном уровне. В данном разделе она кратко излагает международную нормативную базу, регулирующую общие и взаимодополняющие обязанности национальных и местных властей по соблюдению, защите и реализации прав человека в качестве основы для понимания того, какими принципами должны руководствоваться в этой связи местные и национальные органы власти, и далее определяет элементы потенциальных руководящих принципов.

#### **A. Общие и взаимодополняющие обязанности по уважению, защите и реализации прав человека**

48. Государства несут общее обязательство содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в свете Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека<sup>67</sup>. Как четко заявил Комитет по правам человека, «нормы, касающиеся основных прав человеческой личности, являются обязательствами *erga omnes*»<sup>68</sup>. Помимо того, что государство, ставшее участником того или иного международного договора по правам человека, уже связано применимыми обычными нормами, оно также берет на себя обязательства по соблюдению, защите и реализации прав человека. В соответствии с международным обычным правом поведение любого органа государственной власти рассматривается как деяние этого государства<sup>69</sup>. Это верно независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства<sup>70</sup>. Так, например, поведение некоторых образований, уполномоченных осуществлять государственную власть, присваивается государству, даже если эти образования рассматриваются во внутригосударственном праве как самостоятельные и независимые от исполнительной власти<sup>71</sup>.

49. Договорные органы подчеркивали, что действия органов государственной власти на любом уровне — национальном, региональном или местном — могут повлечь за собой ответственность государства<sup>72</sup>. Они также указывали, что нарушения прав, закрепленных в международном договоре по правам человека, могут совершаться путем непосредственных действий, неспособности принять меры или бездействия государств-участников либо их институтов или учреждений на национальном и местном уровнях<sup>73</sup>. В этом контексте государства не могут ссылаться на тот факт, что действие, несовместимое с обязательством в области прав человека, было совершено местным органом власти, так как это не освобождает государство от ответственности<sup>74</sup>.

<sup>67</sup> См. также преамбулу Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>68</sup> Замечание общего порядка № 31 (2004), п. 2.

<sup>69</sup> См. консультативное заключение Международного Суда по делу о Споры относительно судебного-процессуального иммунитета Специального докладчика Комиссии по правам человека, *I.C.J. Reports 1999*, para. 62.

<sup>70</sup> Ответственность государств за международно-противоправные деяния, статья 4, п. 2.

<sup>71</sup> Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния с комментариями, с. 82.

<sup>72</sup> Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 (2004), п. 4.

<sup>73</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 16 (2005), п. 42.

<sup>74</sup> Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 (2004), п. 4. См. также Венскую конвенцию о праве международных договоров, статья 27.

50. Консультативный комитет Совета по правам человека отметил, что центральные органы власти несут основную ответственность за поощрение и защиту прав человека, в то время как местные органы власти играют вспомогательную роль<sup>75</sup>. После ратификации того или иного международного договора по правам человека государство может делегировать полномочия по его осуществлению органам государственного управления более низкого уровня, включая местные органы власти. В этой связи Консультативный комитет далее отметил, что центральным органам власти, возможно, потребуется принять необходимые меры на местном уровне, в частности разработать процедуры и создать механизмы контроля в целях обеспечения выполнения обязательств государства в области прав человека<sup>76</sup>. Местные органы управления, являющиеся органами государственной власти, должны выполнять свои обязательства, вытекающие из международных обязательств государства в области прав человека. Это означает, что местные органы власти должны учитывать и соблюдать нормы и стандарты в области прав человека во всей своей работе, в том числе, но не только, когда в сферу их компетенции на местном уровне входит прямая ответственность за поощрение конкретного права.

## **В. Правозащитный подход к местному управлению**

51. Как отметил Консультативный комитет, для обеспечения защиты и поощрения прав человека крайне важно, чтобы местные органы власти применяли правозащитный подход к предоставлению государственных услуг в рамках определенных для них полномочий<sup>77</sup>. Правозащитный подход представляет собой концептуальную основу процесса человеческого развития, который с нормативной точки зрения базируется на международных стандартах прав человека и в практическом плане направлен на поощрение и защиту прав человека<sup>78</sup>. Это особенно актуально, когда местные органы власти стремятся анализировать проявления неравенства, которые могут лежать в основе проблем на местном уровне, и устранять дискриминационную практику. Сквозное внедрение такого подхода на местном уровне приведет к учету прав человека во всех соответствующих стратегиях и программах местных органов власти.

52. Ниже перечислены элементы принципов, которыми должны руководствоваться местные и национальные органы власти при защите и поощрении прав человека на местном уровне: универсальность и неотчуждаемость; неделимость, взаимозависимость и взаимосвязанность; равенство и недискриминация; участие и вовлечение; подотчетность и верховенство закона. Перечень форм сотрудничества отнюдь не исчерпывается этими элементами. Они представляют собой отправную точку для более широкого анализа всеобъемлющих руководящих принципов для национальных и местных органов власти.

### **Универсальность и неотчуждаемость**

53. Местные органы управления должны признавать права человека как универсальные и неотчуждаемые. Универсальность означает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, государства обязаны содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав и свобод человека. Неотчуждаемость прав человека означает, что человек не может быть лишен своих прав, за исключением ограниченных и строго регламентированных обстоятельств. Поэтому местные органы власти как органы государства должны уважать, защищать и осуществлять права человека при выполнении возложенных на них функций. Обязанность уважать означает, что местные чиновники не должны нарушать права человека своими собственными действиями. Обязанность защищать требует принятия мер для недопущения нарушений прав и свобод человека третьими сторонами. Наконец, обязанность

<sup>75</sup> A/HRC/30/49, п. 21.

<sup>76</sup> Там же.

<sup>77</sup> Там же, п. 25.

<sup>78</sup> FAQ on HRBA to development cooperation, OHCHR, 2006.

осуществлять означает, что местные органы власти должны предпринимать позитивные действия для содействия осуществлению прав и свобод<sup>79</sup>.

### **Неделимость, взаимозависимость и взаимосвязанность**

54. Права человека неделимы. Все права, будь то гражданского, культурного, экономического, политического или социального характера, являются неотъемлемой частью достоинства каждой человеческой личности. Следовательно, все они имеют равный статус как права и не могут быть априори выстроены в некоем иерархическом порядке<sup>80</sup>. Как Международный пакт о гражданских и политических правах, так и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признают, что идеал свободных людей, пользующихся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть достигнут только в том случае, если каждый человек сможет пользоваться всем комплексом своих прав — гражданских, культурных, экономических, политических и социальных. Кроме того, эффективная реализация одного права часто полностью или частично зависит от реализации других. Это составляет основу общественного договора между правительствами, в том числе на местном уровне, и их народом<sup>81</sup>. Национальные и местные органы власти должны признавать неделимость, взаимозависимость и взаимосвязанность прав во всех инициативах, связанных с формированием политики на местном уровне, и понимать их ценность для укрепления доверия к соответствующим институтам.

### **Равенство и недискриминация**

55. Все люди равны как таковые и в силу присущего каждой человеческой личности достоинства. Как указано во Всеобщей декларации прав человека, каждый человек должен обладать всеми правами без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Право на равенство и недискриминацию также закрепляют международные договоры по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, которые предписывают, что всеми правами, закрепленными в соответствующих пактах, следует пользоваться без какого бы то ни было различия по любому из вышеуказанных признаков. Как показано в разделе II выше, местные органы власти часто реализуют политику и программы, направленные на противодействие такой дискриминации. В этом контексте следует помнить о концепции пересекаемости, которая охватывает последствия двух или более смешанных систем дискриминации и позволяет выявить механизм создания ими различных уровней неравенства<sup>82</sup>.

56. Международные нормы и стандарты в области прав человека могут иметь значение при принятии и реализации политики местными органами власти. В том, что касается дискриминации в отношении женщин, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин устанавливает обязательства государства по ликвидации дискриминации и достижению фактического равенства<sup>83</sup>. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин часто упоминает роль, которую играют местные органы власти в осуществлении Конвенции, в том числе приветствуя внедрение подходов к составлению бюджета с учетом гендерных аспектов на уровне местных органов управления и рекомендуя укреплять полномочия и возможности

<sup>79</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 14, п. 33, и Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

<sup>80</sup> United Nations Sustainable Development Group, “The human rights-based approach to development cooperation: towards a common understanding among United Nations agencies” (2003).

<sup>81</sup> См. A Call to Action for Human Rights and Our Common Agenda.

<sup>82</sup> A/HRC/35/10, п. 7.

<sup>83</sup> *Women’s Rights are Human Rights* (United Nations publication, 2014).

местных органов власти в плане решения вопросов, связанных с правами женщин и гендерным равенством<sup>84</sup>.

57. В том, что касается инвалидов, в Конвенции о правах инвалидов прямо говорится, что положения Конвенции распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий и требуют координации на всех уровнях для ее реализации<sup>85</sup>. В «Руководящих принципах политики по всеобъемлющим целям в области устойчивого развития: устойчивые города и населенные пункты» УВКПЧ также содержатся рекомендации по соответствующим мерам для реализации ЦУР 11, предусматривающей обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов таким образом, чтобы от этого в равной степени выигрывали люди с ограниченными возможностями.

58. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации налагает обязательства по обеспечению того, чтобы никакие органы государственной власти на национальном или местном уровне не совершали актов расовой дискриминации. Комитет по ликвидации расовой дискриминации также подчеркнул, что государства должны содействовать равному доступу лиц африканского происхождения на всех уровнях национальных и местных органов власти<sup>86</sup>. Предложенная Верховным комиссаром программа преобразований, направленных на достижение расовой справедливости и равенства для африканцев и лиц африканского происхождения, также содержит дополнительные указания по борьбе с системным расизмом в отношении африканцев и лиц африканского происхождения во всех сферах жизни<sup>87</sup>.

59. Принцип равенства и недискриминации требует недискриминационного доступа ко всем правам человека, за редкими и узко трактуемыми исключениями, для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, включая всех мигрантов, независимо от их миграционного статуса. Разработка и осуществление эффективных программных установок и практических мер применительно к миграции требуют участия всех государственных структур для обеспечения горизонтальной и вертикальной согласованности политики во всех секторах и на всех уровнях правительства<sup>88</sup>. Это подчеркивается в Глобальном договоре о миграции, в разработке и реализации которого принимали участие многие местные органы власти. Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов отметил важную роль местных органов власти в защите прав трудящихся-мигрантов<sup>89</sup>.

60. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов подчеркивается право коренных народов на самоопределение, а именно право свободно определять свой политический статус и свободно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие. Это требует от местных органов власти принятия мер по обеспечению структур и процессов, учитывающих права коренных народов. В некоторых странах коренные народы реализуют свое право на самоопределение посредством муниципальных выборов, регулируемых в соответствии с их собственными нормативными системами по обычному праву, и создания муниципальных органов власти и советов, тем самым укрепляя свою автономию в рамках государственной структуры<sup>90</sup>.

61. Применительно к правам детей Комитет по правам ребенка подчеркнул, что государства обязаны сохранять за собой властные функции, позволяющие им требовать от органов администрации, наделяемых такими правами и обязанностями, а также органов местного самоуправления полного соблюдения Конвенции без

<sup>84</sup> См., например, [CEDAW/C/MKD/CO/6](#), п. 15, и [CEDAW/C/NPL/CO/6](#), п. 13.

<sup>85</sup> Конвенция о правах инвалидов, статьи 4.5 и 33. См. также [CRPD/C/DEU/CO/1](#), п. 8.

<sup>86</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи 2 (1) и 5. См. также [CERD/C/URY/CO/21-23](#), п. 19, и [CERD/C/PER/CO/22-23](#), п. 31. См. также Дурбанскую декларацию и Программу действий.

<sup>87</sup> [A/HRC/47/53](#).

<sup>88</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи 73/195, п. 15 i).

<sup>89</sup> [CMW/C/GTM/CO/2](#), пп. 27 и 33, и [CMW/C/UGA/CO/1](#), пп. 24–25, и [CMW/C/UGA/CO/1/Corr.1](#).

<sup>90</sup> [A/HRC/48/75](#), п. 24, и [A/74/149](#), п. 72.

дискриминации<sup>91</sup>. Местные органы власти также играют важную роль в поощрении прав молодых людей, которых Повестка дня на период до 2030 года признает проводниками перемен. В этом контексте местные органы власти также должны руководствоваться принципом межпоколенческой справедливости, уравнивая краткосрочные потребности нынешнего поколения с более долгосрочными потребностями будущих поколений<sup>92</sup>.

### **Участие и вовлечение**

62. Люди имеют право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей<sup>93</sup>. По мнению Комитета по правам человека, ведение государственных дел связано с осуществлением политических полномочий, охватывая все аспекты государственного управления, а также с разработкой и реализацией политики на местном уровне<sup>94</sup>. Право на участие в ведении государственных дел требует создания таких условий, в которых все права человека, в частности права на равенство и недискриминацию, на свободу мнений и их свободное выражение, а также на свободу мирных собраний и ассоциаций, полностью соблюдаются и доступны для всех людей<sup>95</sup>. Для местных органов власти важно активно поощрять и защищать безопасную, благоприятную и открытую среду, в которой все люди, гражданское общество и СМИ могут вносить свой вклад в общественные дискуссии и принятие решений. Особое внимание следует уделить содействию участию тех, кто подвергается риску маргинализации или дискриминации.

63. Местные органы власти должны создать официальные постоянные структуры для участия и вовлекать в них гражданское общество до, во время и после принятия решений<sup>96</sup>. Это крайне важно для обеспечения того, чтобы процесс принятия решений был более продуманным и обоснованным, а местные государственные учреждения — более эффективными, подотчетными и прозрачными, что способствовало бы обеспечению ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества, как того требует задача 16.7 Целей в области устойчивого развития. Местные органы власти должны выполнять свои функции, в том числе при разработке и реализации политики, открытым и прозрачным образом, а также гарантировать право на доступ к информации. Многие инициативы по участию реализуются на местном уровне, так как эта среда особенно благоприятна для вовлечения общественности благодаря близости между органами власти, людьми и проблемами, с которыми они сталкиваются.

### **Подотчетность и верховенство закона**

64. Местные органы власти несут ответственность за выполнение своих обязанностей в области прав человека в соответствии с международными правозащитными нормами и стандартами. С этой целью местные органы власти должны принимать в рамках своих полномочий законодательные, бюджетные, судебные, административные, просветительские, воспитательные и иные соответствующие меры, чтобы способствовать выполнению юридического обязательства государства по поощрению и защите прав человека<sup>97</sup>. В этом контексте решающее значение имеет комплексный структурированный подход к планированию

<sup>91</sup> См. Замечание общего порядка Комитета № 5 (2003).

<sup>92</sup> См. Принципы эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития (E/2018/44-E/C.16/2018/8, п. 31).

<sup>93</sup> См. статью 21 Всеобщей декларации прав человека и статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>94</sup> Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 25 (1996), п. 5.

<sup>95</sup> Там же, пп. 12 и 25–26, и Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, п. 14.

<sup>96</sup> Руководящие принципы для государств, пп. 56–94.

<sup>97</sup> См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 (2004), п. 7, и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 14, п. 33.



в области прав человека<sup>98</sup>. В рамках такого подхода следует признать, что поощрение и защита прав человека — долгосрочный процесс, требующий предсказуемых мер, которые не должны зависеть от смены правительства и политических разногласий. Все принятые меры должны быть устойчивыми, а их реализация должна быть обеспечена достаточными финансовыми средствами и функциональными возможностями. В этом контексте власти на всех уровнях обязаны мобилизовать и выделять максимум имеющихся ресурсов для постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав, а также поощрения гражданских и политических прав и права на развитие<sup>99</sup>.

65. Обязательство уважать, обеспечивать соблюдение и осуществлять международное право прав человека также включает обязанность принимать соответствующие законодательные и административные и иные надлежащие меры для предотвращения нарушений и обязанность эффективным, оперативным, тщательным и беспристрастным образом расследовать такие нарушения и, в случае необходимости, принимать меры против тех, кто предположительно несет ответственность в соответствии с международным правом<sup>100</sup>. Поэтому местные органы власти обязаны в рамках своих полномочий на местном уровне принимать меры по предотвращению нарушений прав человека и обеспечивать их эффективное осуществление. Если местные органы власти не делают этого, пострадавшие правообладатели имеют право на средства правовой защиты, включая полное возмещение ущерба<sup>101</sup>.

66. Местные органы власти также должны поддерживать верховенство права — принцип управления, при котором все лица, учреждения и организации, будь то государственные или частные, включая само государство, подотчетны законам, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и осуществляются на основании независимых судебных решений и соответствуют международным нормам и стандартам в области прав человека<sup>102</sup>. В этом контексте местные органы власти обязаны придерживаться принципа верховенства закона, равенства перед законом и подотчетности перед законом. Они также должны обеспечивать в рамках своих полномочий справедливое применение закона, избегать произвола и обеспечивать процедурную и правовую прозрачность во всех действиях местных органов государственного управления в соответствии с требованием об эффективном, транспарентном и подотчетном функционировании государственных учреждений, содержащимся в задаче 16.6 Целей в области устойчивого развития.

#### IV. Выводы и рекомендации

67. В настоящем докладе освещаются перспективные виды практики, принятые национальными и местными органами власти для поощрения и защиты прав человека, в том числе применительно к праву на равенство и недискриминацию и защите лиц, находящихся в уязвимом и маргинализованном положении. Они включают меры, направленные на борьбу с дискриминацией по всем признакам и на преодоление неравенства. Они также предусматривают позитивные инициативы, направленные на расширение многостороннего взаимодействия заинтересованных сторон и значимого и всестороннего участия в управлении на местном уровне.

<sup>98</sup> OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, p. 8.

<sup>99</sup> См. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/KeyMessageHRFinancingDevelopment.pdf>.

<sup>100</sup> См. статью 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. См. также Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений норм международного права в области прав человека и серьезных нарушений норм международного гуманитарного права.

<sup>101</sup> См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 (2004).

<sup>102</sup> См. «Guidance note of the Secretary-General, UN approach to rule of law assistance», p. 2.

68. При этом в докладе также отмечается, что многие меры, принимаемые местными органами власти, не являются юридически обязывающими и часто обусловлены в основном индивидуальной политической волей тех, кто участвует в процессе принятия решений. Необходимы более надежные институциональные процессы при разработке и реализации местной политики и программ для обеспечения обоснованности и предсказуемости таких мер, в том числе с точки зрения финансирования и возможностей в плане их реализации, а также для предоставления правообладателям эффективных средств возмещения ущерба на местном уровне.

69. В докладе также отмечается необходимость более четкого распределения обязанностей и институционализации сотрудничества по вопросам, связанным с правами человека, между центральными и местными органами власти для эффективного выполнения международных обязательств в области прав человека на всех уровнях государства.

70. В том, что касается элементов принципов, которыми должны руководствоваться национальные и местные органы власти при поощрении и защите прав человека на местном уровне, Верховный комиссар рекомендует следующее:

а) государственные органы власти всех уровней должны руководствоваться следующим неполным перечнем принципов для обеспечения защиты и поощрения прав человека на местном уровне:

- i) универсальность и неотчуждаемость;
- ii) неделимость;
- iii) взаимозависимость и взаимосвязанность;
- iv) равенство и недискриминация;
- v) участие и вовлечение;
- vi) подотчетность и верховенство закона;

б) такие принципы должны широко распространяться и обсуждаться между национальными и местными органами власти, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами из всех регионов и служить основой для разработки и пересмотра местных законов, политики и программ в целях защиты и поощрения прав человека.

71. Кроме того, центральные органы власти должны:

а) четко разграничить обязанности и полномочия центральных и местных органов власти и наладить эффективную координацию действий по защите и поощрению прав человека, а также обеспечить постоянный независимый обзор и надзор за этими системами;

б) предоставить местным органам власти необходимые финансовые средства и технические возможности для выполнения своих обязанностей в области прав человека. Меры политики, влияющие на осуществление прав человека и затрагивающие обязанности местных органов власти, включая национальные планы действий в области прав человека, должны предусматривать четкие стратегии и цели для всех вовлеченных органов власти, а также разрабатываться, осуществляться, контролироваться и оцениваться в координации с местными органами власти;

в) оказывать содействие и поддержку местным органам власти всех размеров в процессе их участия в глобальных дискуссиях о роли местных органов власти и правах человека.

72. В рамках своих полномочий местные органы власти должны:

а) принимать юридически обязывающие и подлежащие исполнению местные законы, постановления или меры политики, сообразно обстоятельствам,

по защите прав человека, включая поощрение равенства и недискриминации и обеспечение того, чтобы никто не был забыт. Регулярно проводить правозащитную оценку этих законов, политики и других мер для выявления возможных пробелов и тех из них, которые оказывают несоразмерное воздействие на определенные группы лиц или могут способствовать тому, что некоторые лица будут забыты, особенно в наиболее маргинализированных группах;

b) принимать планы действий по выполнению обязательств государств в области прав человека и обеспечению того, чтобы никто не был забыт. Такие планы должны способствовать выявлению и должному учету потребностей групп населения, особенно тех, которые подвергаются риску или находятся в уязвимом и маргинализованном положении, устанавливать достижимые цели, предусматривать разработку конкретных и реалистичных мер и способствовать налаживанию связей с другими национальными или местными программами;

c) обеспечить, чтобы все стратегии, направленные на защиту прав человека и соблюдение обязательства никого не забыть, строились на фактических данных и разрабатывались и оценивались на основе четких показателей в области прав человека. Обработка всех данных должна осуществляться на основе правозащитного подхода с соблюдением принципов участия, дезагрегирования данных, самоидентификации, прозрачности, конфиденциальности и подотчетности;

d) создавать или укреплять местные институты и механизмы, направленные на мониторинг соблюдения прав человека на местном уровне и оценку деятельности местных органов власти по выполнению своих обязанностей в области прав человека. В этом контексте поощряется сотрудничество с национальными правозащитными учреждениями и, сообразно обстоятельствам, их местными отделениями;

e) руководствоваться своими обязанностями в области прав человека при разработке и реализации методов получения доходов, при принятии решений о бюджетных ассигнованиях и при осуществлении запланированных расходов, а также проводить постоянную оценку влияния бюджета на реализацию прав человека;

f) обеспечить надлежащую подготовку в области права прав человека для должностных лиц местных органов власти, государственных служащих, судей и сотрудников правоохранительных органов, а также содействовать надлежащей подготовке в области прав человека преподавателей, инструкторов и других работников образования и частного персонала, действующего от имени местных органов власти;

g) разрабатывать и осуществлять программы по борьбе со всеми формами дискриминации в обществе и пресечению насилия, в частности в отношении женщин, инвалидов, детей, молодежи, мигрантов, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, представителей коренных народов и меньшинств, лиц африканского происхождения и других групп, рискующих подвергнуться дискриминации и подвергающихся ей, а также предотвращать случаи ксенофобии, расизма и связанной с ними нетерпимости и реагировать на них. Такие программы должны включать доступную общественную информацию и мероприятия по повышению осведомленности. Необходимо также принимать и осуществлять стратегии регионального и городского планирования, ориентированные на интеграцию и достижение справедливых результатов;

h) обеспечить благоприятные, недискриминационные и безопасные условия для участия гражданского общества в принятии решений. По согласованию с правообладателями необходимо создать официальные постоянные структуры для участия, которые были бы доступными, открытыми,

основанными на учете гендерной проблематики и представительными, и выделять им достаточные ресурсы;

i) в сотрудничестве с центральными органами власти гарантировать защиту от дискриминации и равный доступ к участию в политической жизни на местном уровне для женщин и других социальных групп, сталкивающихся с особыми проблемами. Это предусматривает принятие временных специальных мер, включая системы квот, когда это целесообразно, которые могут оказаться необходимыми для достижения равенства;

j) продолжать развитие и укрепление национальных, региональных и международных сетей местных органов власти и участвовать в них с целью обмена опытом, создания возможностей для взаимного обучения и формирования сообществ для конкретных действий.

---