



INTERNATIONAL
COUNCIL
ON

HUMAN RIGHTS POLICY

**МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ
И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ОКАЗАНИЕ
ЭФФЕКТИВНЫХ УСЛУГ**

Международный Совет по политике в области прав человека

Международный Совет по политике в области прав человека был образован в Женеве в 1998 году для проведения прикладных исследований по текущим вопросам прав человека. Его исследования проводятся таким образом, чтобы иметь практическое значение для руководителей, занимающихся разработкой политики в межправительственных и региональных организациях, правительствах и межгосударственных агентствах, а также в общественных организациях всех видов. Совет представляет собой независимый орган, его члены – представители разных стран, в своей работе Совет использует подход, основанный на участии всех заинтересованных лиц. Совет зарегистрирован как некоммерческий фонд в соответствии с законодательством Швейцарии.



Илл. на обложке

© Попечительский совет Британского музея. Полог (тенгай). Япония (возможно, период Камакура, IV в. до н. э.).

**МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ
И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ОКАЗАНИЕ
ЭФФЕКТИВНЫХ УСЛУГ**

Международный Совет выражает благодарность Агентству Швейцарии по развитию и сотрудничеству, Министерству иностранных дел Финляндии, Департаменту Великобритании по международному развитию и Федеральному департаменту иностранных дел Швейцарии за финансовую поддержку проекта. Мы также благодарим Министерство иностранных дел Нидерландов, Шведское агентство международного сотрудничества и развития (SIDA) и Фонд Форда за поддержку работы Совета. Совет также выражает благодарность Программе Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) за финансирование перевода данного доклада на русский язык.

**МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ
И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ОКАЗАНИЕ
ЭФФЕКТИВНЫХ УСЛУГ**

© 2005 Международный Совет по политике в области прав человека

48, chemin du Grand-Montfleury, P.O.Box 147, 1290 Versoix, Switzerland

«Местные органы власти и права человека: оказание эффективных услуг»,
2005.

Международный Совет по политике в области прав человека, Версуа,
Швейцария

Все права защищены

Никакую часть данной публикации не разрешается воспроизводить, хранить в поисковой системе или передавать в какой бы то ни было форме или каким бы то ни было способом, электронным, механическим, фотокопирующим, записывающим и (или) иным без предварительного разрешения издателя.

Указания на географические структуры, содержащиеся в настоящем докладе, а также представление материала не предполагают выражения какого-либо мнения Международного Совета по политике в области прав человека о правовом статусе конкретной страны, территории или области или об их органах власти, а также определения их границ.

Международный Совет по политике в области прав человека – некоммерческий фонд, зарегистрированный в Швейцарии.

ISBN 2-940259-70-4

Илл. на обложке: © Попечительский совет Британского музея. Полог (тенгай). Япония (возможно, период Камакура, IV в. до н. э.).

Дизайн и верстка: Файруз Эль Том, координатор исследований и публикаций Международного Совета по политике в области прав человека.

Издательство: ATAR Roto Press, SA, Vernier, Switzerland.

Доклад можно получить по адресу:
International Council on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
P.O.Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland
Тел.: (+41) (0) 22 775-33-00
Факс: (+41) (0) 22 775-33-03
ichrp@ichrp.org
www.ichrp.org

ОГЛАВЛЕНИЕ

Благодарность	1
ВВЕДЕНИЕ	5
Почему нужно использовать систему прав человека	5
Методология исследования	6
Структура доклада	8
I. ПОЧЕМУ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА?	11
Для чего изучать местное самоуправление с точки зрения прав человека?	11
Система прав человека	12
Права и обязанности	13
II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ДРУГИЕ ПОДХОДЫ	17
Споры о децентрализации	17
Противодействующие или взаимодополняющие системы?	18
Эффективное управление	18
Устойчивое человеческое развитие	18
Гендерный анализ	19
Подход, основанный на учете способностей	19
Сокращение бедности	20
Общие концепции и права человека	20
Дополнительная информация о системе прав человека	21
Участие	22
Недискриминационность	22
Подотчетность	23
Оценка реализации прав	25
Через призму прав человека	26
Действие, а не иждивенчество	26
Обязанность, а не дискреционность	27
Последовательные решения, принимаемые с участием всех заинтересованных лиц	28
Устойчивость, а не сиюминутность	29
III. ПЛАНИРОВАНИЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ И ОЦЕНКА	31
Цикл деятельности местной администрации	31
Планирование	32
Реализация	34
Мониторинг	35
Оценка	36
IV. ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИХ и СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ	39
Конкретные экономические и социальные права	39
Образование	39
Здоровье	40
Жилье	41
Вода	42
Применение прав человека к деятельности местных органов власти	42
V. ПРЕОБРАЖЕНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	47
Разнообразие децентрализованных структур	47
Нормативно-правовая и конституционная система	50
Человеческие и финансовые ресурсы	51
Возможности	53
Структуры, обеспечивающие участие граждан в самоуправлении	56
Отношения с гражданами	56

VI. КАКИМ ОБРАЗОМ МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ УДОВЛЕТВОРЯЮТ НЕОБХОДИМЫМ ТРЕБОВАНИЯМ?	59
Влияние на местные услуги	59
Образование	59
Здоровье	60
Вода и канализация	62
Жилье	63
Оценка услуг местных органов власти с точки зрения прав человека	64
Нормы в области защиты прав человека	64
Наличие	64
Доступность	64
Приемлемость	64
Адаптируемость	64
Принципы прав человека	65
Участие	65
Отсутствие дискриминации	68
Примеры зарезервированных мест	69
Подотчетность	71
Подотчетность на выборах	72
Информация и прозрачность	73
Юридическая подотчетность	75
VII. ДРУГИЕ УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА	81
Роль центрального правительства	81
Правовые обязанности центрального правительства	82
Практические обязанности центрального правительства	83
Международное сотрудничество	84
Гражданское общество	87
Правозащитные НПО	88
Национальные правозащитные институты	89
Сети взаимодействия местных органов власти	90
VIII. ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ПРОЦЕССЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	93
Достижения в области образования, здравоохранения, обеспечения жильем и водоснабжения	93
Вопросы вне сферы прав человека	97
IX. ВЫВОДЫ	101
Рекомендации	102
Рекомендации для представителей местных органов власти	102
Эффективное использование прав человека	102
Рекомендации для центральных органов власти	103
Информация и отчетность	103
Судебная защита прав	104
Рекомендации для правозащитных НПО и гражданского общества	104
Рекомендации для национальных правозащитных институтов (НПИ)	105
Рекомендации для международных доноров	105
ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА	107
ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ВЕБСАЙТЫ	113
ПРИЛОЖЕНИЕ I	115
СНОСКИ	117

БЛАГОДАРНОСТЬ

Настоящий отчет подготовила ведущий исследователь по данному проекту Нэнси Тед. Она имеет образование в области антропологии и является профессором международного развития факультета политических наук Университета провинции Кебек в Монреале. Ранее она работала координатором Программы демократического развития организации «Права и демократия».

Д-ру Тед помогли следующие исследователи:

Боливия

Мануэль де ла Фуэнте – профессор экономики Университета Майор Сан Симон, Кочабамба. Грасиэла Васкес Самбрана, юрист, ранее курировала специальные программы в представительстве организации «Защитник народа».

Индия

Харихар Бхатгачария – профессор политологии Университета Бурдвана (Западный Бенгал).

Филиппины

Солиман Сантос – адвокат по правам человека, борец за мир, правовед.

Сенегал

Чейх Гуэйе – руководитель представительства организации Enda Tiers Monde в Дакаре. Ассейн Мбайе преподает курс по правам человека на факультете права и политологии в Университете шейха Анты Диопа и в Национальной школе управления в Дакаре.

Танзания

Рвеказа Мукандала - профессор политологии и государственного управления Университета Дар-эс-Салама. Крис Майна Питер – профессор права Университета Дар-эс-Салама и заведующий кафедрой международного права.

Украина

Мридула Гош – председатель совета директоров Восточноевропейского института развития (Киев), главный редактор журнала East European Monitor.

С их работами можно ознакомиться на сайте www.ichrp.org

Предварительные материалы предоставили:

Пакистан

Абид Кайюм Сулери – помощник исполнительного директора Института политики устойчивого развития. Надим Фазиль Айяз – юрист, менеджер программ организации Action Aid в Пакистане.

Исследователи работали под руководством Консультативной группы в следующем составе:

- Кэтрин Дом специалист-практик по вопросам развития, работала советником центральных и местных органов власти по вопросам деятельности, планирования развития и управления; член Mokofo Ltd. и кодиректор компании DT Consulting sprl.
- Питер Кагванджа руководитель Международной кризисной группы по Южной Африке, ранее занимал должность научного сотрудника Кенийской комиссии по правам человека, изучал вопросы местного самоуправления и конституционной реформы в Кении.
- Уолтер Калин профессор конституционного и международного публичного права в Бернском университете (Швейцария), член Комитета ООН по правам человека, представитель Генерального секретаря ООН по правам внутренне перемещенных лиц, член Международного Совета.
- Рашид Сидат директор Отдела корпоративного планирования администрации г. Йоханнесбурга (Южная Африка).
- Патрик Ван Веерелт советник по правам человека Бюро по разработке политики развития Группы ПРООН по демократическому управлению (Нью-Йорк).
- Давид Веласкес консультант, бывший директор Управления по делам молодежи, спорта и детства муниципалитета г. Асунсьона (Парагвай).

Кроме того, в аналитическом совещании, которое состоялось 27-28 июня 2004 года в представительстве Международного Совета, приняли участие Лор-Анн Курдесс – руководитель направления прав человека в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека в Сараево, Боснии и Герцеговине; Марсиа В. Дж. Кран – менеджер программы «Практика демократического управления», выполняемой братиславским Региональным центром ПРООН для стран Европы и СНГ; Пол Ландберг – специалист по демократическому местному самоуправлению, имеющий опыт работы по совершенствованию планирования и повышению управленческого потенциала развивающихся институтов местного самоуправления в разных странах; Давид Ондрачка – менеджер проектов, касающихся политической коррупции, реформы государственного управления и деловой этики в чешском отделении организации Transparency International. Совет хотел бы выразить всем указанным лицам благодарность за участие в подготовке доклада.

Кроме того, Совет выражает признательность за ценные замечания, которые сделали следующие специалисты: Дэвид Амвайи, Мухамад Асгар, А.Н. Элува, Андре Франковиц, Стефани Грант, Розетт Либреа, Пол Ландберг, Шейла Муванга, Теонас Ньямханга, Селестин Ньяму-Мусемби, Май Пал, Джоанна Регулска, Марта Сантос Паис, Коринн Элизабет Скарстедт, Г.С. Сосменья-мл., группа сотрудников ресурсного центра НКО «ГЕО», Департамент внутренних дел и местного самоуправления Республики Филиппины.

В период с декабря 2004 по апрель 2005 года состоялись симпозиумы по обсуждению проекта доклада. Они проводились в Берне (Швейцария) с участием сотрудников Швейцарского управления развития и сотрудничества, Дамаске (Сирия) под эгидой ПРООН и глобальной программы «Консолидация прав человека» с участием представителей ПРООН на Ближнем Востоке и в Северной Африке, Порту Алегри (Бразилия) с участием организаций гражданского общества, приехавших на Всемирный социальный форум, и в Копенгагене (Дания) в датском Институте прав человека. Проводились также симпозиумы в Оттаве с участием сотрудников Канадского агентства по международному развитию и монреальской организации «Права и демократия».

Координатор проекта – Монетт Зард, научный директор Международного Совета. Монетт Зард и исполнительный директор Международного Совета Роберт Арчер дополнили и отредактировали доклад. Координатор исследований и публикаций Файруз Эль Том подготовила доклад к изданию. Стажер при Международном Совете Шивани Верма проделал исследовательскую работу по правовым вопросам.

ВВЕДЕНИЕ

В 2002 году Международный Совет опубликовал тезисы доклада «Управление на местах: децентрализация и права человека», в котором указал некоторые возможные формы влияния реформ децентрализации на права человека. Возникшие связи оказались сложными и многосторонними. С одной стороны, реформы могут повысить степень участия граждан в политической жизни, местной автономии, самостоятельности социально незащищенных групп и привести к формированию более подотчетных органов власти. Приближая оказание услуг к тем, кто ими пользуется, децентрализация может привести к появлению более эффективного и экономичного управления и, таким образом, обеспечить защиту социальных и экономических прав. С другой стороны, она может укрепить власть местных элит, ослабить национальные институты, усугубить социальный раскол в обществе и спровоцировать насилие, углубить неравенство и стать причиной отказа от социальных и экономических прав вследствие коррупции, дефицита ресурсов или дискриминации и потери экономии на масштабах деятельности.

В докладе было показано, что децентрализация не обеспечивает повышения качества услуг или улучшения защиты прав; по сути дела, ее результат можно сравнить с лотереей. Это создает серьезные проблемы для специалистов по развитию и правозащитников. Каким образом они могут использовать потенциал местных органов власти для повышения качества оказания ключевых услуг и, таким образом для защиты и пропаганды прав человека?

Разумеется политические факторы оказывают большое влияние на процессы децентрализации. Проявляют ли власти готовность служить населению своего района? Имеет значение и структура программ децентрализации, в частности, то, каким образом определены функции и обязанности местных органов власти по отношению к центральным органам. На результаты влияют и многие другие факторы.

В настоящем докладе изучаются некоторые из этих факторов, и рассматривается, каким образом местные органы власти могут повысить качество оказываемых ими услуг. В нем отмечено, что национальные и местные органы юридически обязаны содействовать правам человека и защищать их. В докладе также говорится: местные органы власти могут прийти к выводу о том, что использование системы прав человека содействует их интересам, поскольку ее продуманное использование может помочь им повысить эффективность и легитимность работы.

Почему нужно использовать систему прав человека

Представители местных органов власти и другие лица используют множество методов для оценки результатов работы местных администраций. Многие

разновидности этой передовой практики представляют собой хорошо известные элементы эффективного управления и других подходов, основанных на понятии «развитие». Прямые выборы повышают степень участия граждан в жизни общества и подотчетность государственных органов. Требования центрального правительства к отчетности укрепляют подотчетность регулирующих органов. Кроме того, местные чиновники и политики берут на себя публичные обязательства повышать качество определенных услуг или лучше служить определенным группам избирателей.

Поскольку очень немногие местные администрации прямо ссылаются на права человека при разработке своей политики, а у прав человека много общих ценностей с управлением и развитием, возникает вопрос: какое преимущество получают местные органы власти от использования системы прав человека? Этот вопрос находится в центре настоящего доклада: в докладе признается ценность других подходов, но делается вывод о том, что использование системы прав человека дает дополнительные преимущества. Поскольку нормы в области защиты прав человека имеют силу и точность закона, их система предлагает четкие правовые и политические инструменты для количественной оценки результатов работы и реализации перемен. Она поможет местным органам власти более эффективно выявить и решить проблемы социальной изолированности и неравенства. Она может усилить подотчетность при помощи разных способов. Она может заострить аспекты планирования и оценки. Во всех этих направлениях она может отчетливо улучшить результаты работы.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование в рамках данного проекта началось в ноябре 2003 г. Международный Совет заказал проведение исследований в семи странах: Боливии, Индии, Пакистане, на Филиппинах, в Сенегале, Танзании и на Украине. Процесс и хронологические рамки децентрализации в этих странах не совпадали, однако в каждом случае децентрализация обеспечила передачу полномочий на местный уровень (ниже уровня штата или провинции) и включала элементы политической, административной и налогово-бюджетной децентрализации. В каждой стране были выбраны 1-3 района местного самоуправления, в том числе сельские, городские или примыкающие к городу районы.

Исследователи изучили, повысилось ли или понизилось качество определенных услуг после децентрализации, после чего рассмотрели несколько факторов, которые могли обусловить эти результаты. При этом они провели консультации с основными группами, в том числе с представителями местных органов власти, организаций гражданского общества, местным населением, сотрудниками национальных органов власти и другими заинтересованными сторонами. В процессе работы, исследователи старались определить, в каких направлениях применение системы прав человека могло бы помочь местным

администрациям оказывать базовые услуги более эффективно и справедливо. Поэтому они изучали местные администрации и оказываемые ими услуги, а также качество местного *управления*, поскольку обе эти составляющие влияют на оказание услуг и защиту социальных и экономических прав.

На протяжении всего проекта особое внимание обращалось на те группы, которые подвержены риску социальной изолированности, в том числе на беднейших граждан, женщин и коренное население. У этих и других маргинализованных групп имеются острые потребности, а их интересы обычно удовлетворяются хуже всего. В этом отношении качество услуг, оказываемых местными органами власти таким группам, служит «проверкой» того, в какой степени местные органы власти на практике уважают права человека.

Следует отметить, что в большинстве случаев Совет выбирал для исследования местные администрации, которые после передачи им полномочий оказывали услуги местному населению более успешно. Обоснование этому простое: определить недостатки в работе и их причины слишком легко. Составляющие успешной работы местных органов власти выявить труднее, и они менее понятны.

Поскольку очень немногие представители местных органов приняли систему прав человека открыто, в рамках проекта в каждую группу были включены исследователи вопросов управления и прав человека, чтобы способствовать диалогу и получению информации. Кроме того, в начале проекта исследователи провели встречу, на которой согласовали метод анализа той роли, которую играют права человека в работе местных администраций, и единую структуру исследования.

После завершения страновых исследований была проведена еще одна аналитическая встреча, на этот раз с участием сторонних экспертов, в том числе представителей местных органов. На встрече была дана оценка исследования и определены ключевые вопросы, выводы и рекомендации, а также внесены существенные дополнения в итоговый доклад.

Рассматривая опыт местных органов власти с прагматической точки зрения, и определяя, каким образом они могут использовать правозащитные методики и приемы, данный проект стремится показать, что приемы правозащитной работы дают представителям местных органов полезные инструменты для оценки качества государственных услуг и собственных достижений. Слишком часто считается, что правозащитные методы сложны и абстрактны, или в них содержится агрессивная критика. Действительно, хотя правозащитники внимательно следят за случаями нарушения прав человека, государственные служащие могут с пользой применять многие правозащитные приемы для улучшения своего взаимодействия с населением и для содействия им в выполнении своих обязанностей в соответствии с высокими стандартами.

Мы также надеемся, что проект послужит более общим целям. В последние годы многие организации развития, правительства и агентства Организации Объединенных Наций (ООН) начали интегрировать права человека в свои программы. Этот процесс в целом идет не гладко. Государственные деятели, политики и специалисты по развитию нередко говорят, что принципы прав человека не помогают им в процессе принятия решений, и не делают его более эффективным или оперативным. В этом более широком контексте проект может помочь в определении того, каким образом систему прав человека можно сделать более доступной и более полезной для людей с разным уровнем образования и с подготовкой по разным дисциплинам.

СТРУКТУРА ДОКЛАДА

В I главе кратко описаны некоторые основные элементы системы прав человека и указано, почему права человека важны и полезны для местного самоуправления.

Во II главе рассматриваются различные системы, которые можно предложить для использования местными органами власти, в том числе системы «эффективного управления», «основополагающих человеческих потребностей», «устойчивого человеческого развития» и «гендерного равенства». В главе сравниваются особенности этих подходов с особенностями системы прав человека, определяются направления взаимодополняемости и рассматривается, каким образом подход с учетом прав человека может повысить их ценность.

В III главе рассматривается, каким образом систему прав человека можно применить на разных этапах планирования, выполнения и оценки работы местными администрациями.

В IV главе описаны обязанности местных органов власти в части некоторых основных социальных и экономических прав, в том числе права на образование, здоровье, воду и жилье.

В V главе представлены результаты исследования и дается обзор разных обстоятельств, в которых работают местные органы власти.

В VI главе приводятся результаты оценки местных органов власти с учетом системы прав человека.

В VII главе рассматривается роль других важных участников процесса.

В VIII главе содержится оценка общего воздействия децентрализации на права человека, и определяются некоторые проблемы, с которыми придется столкнуться в будущем.

В заключительной главе приводятся выводы и некоторые рекомендации.

ЧАСТЬ I

**СИСТЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ДРУГИЕ ПОДХОДЫ**

I. ПОЧЕМУ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА?

Для чего изучать местное самоуправление с точки зрения прав человека?

Децентрализация – передача полномочий и обязанностей центральным правительством региональным и местным органам власти – происходит примерно в 80% всех развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В большинстве случаев местные органы власти взяли на себя ответственность за оказание многочисленных услуг, касающихся здоровья, образования, обеспечения жильем, водоснабжения, охраны общественного порядка, налогообложения и других вопросов. Выборы на местном уровне были введены практически везде. Их значение для политической самостоятельности граждан, участия граждан в жизни общества и оказания государственных услуг означает, что местное самоуправление стало одним из основных мест формирования политики.

Права человека стали и одним из центральных элементов международной политики. Они утверждают, что каждый человек обладает определенными правами на получение экономических, социальных и политических благ только в силу того, что является человеческим существом. Правозащитные инструменты создают защитные механизмы, основанные на базовых нравственных принципах, которые гарантируют эти права на получение благ. Правительства утверждают и ратифицируют международные законы о правах человека. Основное внимание в них уделяется в первую очередь обязанностям государств, однако они имеют значение для всех уровней государственной власти, а также для других институтов, которым государство передает полномочия.

В этом смысле и права человека, и местное самоуправление касаются, по сути, предоставления прав на получение определенных благ, в том числе на участие в политических процессах на местном уровне и на доступ к базовым услугам. Местные органы власти несут все большую ответственность за разработку и оказание таких услуг, а для граждан это все в большей степени становится самой очевидной точкой соприкосновения с государством.

Это первая причина, по которой активисты-правозащитники должны проявлять интерес к местному самоуправлению, а представители местных органов власти – интерес к правам человека. Вторая причина связана с эволюцией правозащитной работы. На протяжении многих лет в повестке дня этой работы преобладали гражданские и политические права. Они, конечно, по-прежнему остаются актуальными, однако в последнее время все более пристальное внимание уделяется экономическим, социальным и культурным правам (ЭСКП).¹ Эти права особенно важны для обязанностей местных органов власти. По сути, реальное осуществление многих экономических, социальных и культурных прав определяется на уровне местной администрации.

Подход к власти – третья причина, по которой система прав человека имеет значение для местного самоуправления. Права человека признают возможность злоупотребления властью теми, у кого она в руках. Поэтому применяются защитные механизмы, чтобы гарантировать человеческое достоинство, ограничить злоупотребление властью и предотвратить превращение борьбы за власть в конфликт с применением силы. Эти защитные механизмы имеют значение для осуществления властных полномочий и на местном, и на общенациональном уровне.

Наконец, во многих странах децентрализация началась после проведения демократических реформ, в которых активисты-правозащитники нередко играли ключевую роль. Эти же активисты часто получали видные должности в центральных и местных органах власти. Таким образом, процесс развития местного самоуправления тесно связан с процессом развития прав человека.

СИСТЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

После 1945 г., когда образовалась Организация Объединенных Наций, государства разработали свод правил, который признает и формулирует несколько основополагающих прав и свобод человека. Различные стандарты ООН отражают ценности и принципы, которые, по общему согласию государств, являются общими для всех обществ.²

К существующим правозащитным инструментам относятся Всеобщая декларация ООН о правах человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR). Гражданские и политические права включают право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, право на справедливое судебное разбирательство, право на то, чтобы не содержаться в рабстве, не подвергаться пыткам и произвольному аресту, свободу мысли, совести и религии, мнения и его выражения, а также право на собрание и объединение с другими, и на участие в ведении государственных дел.

Экономические, социальные и культурные права включают право на работу и справедливое вознаграждение за нее, право на отдых и досуг, право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилье, права на здоровье, образование и социальное обеспечение, а также право на участие в культурной жизни общества. Эти права являются общепринятыми. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ратифицировали 149 государств,³ и указанные в нем права подтверждены на многочисленных конференциях с участием правительств подавляющего большинства стран мира.

Иногда высказывается мнение о том, что экономические, социальные и культурные права не могут быть реализованы таким же образом, как политические и гражданские права, что они представляют собой права

желательные, так как во многих обществах расходы на их осуществление будут непомерно высоки, что огромно неравенство условий жизни в разных странах означает невозможность гарантии этих прав, и что суды не могут (или не должны) принимать решения по таким правам, поскольку это приведет ко вмешательству судебных органов в бюджетные решения правительств.

Ни одному из этих доводов нельзя придавать чрезмерного значения. Во-первых, такие же возражения можно привести в отношении гражданских и политических прав. Так, например, содержание эффективной судебной системы и системы исполнения наказаний требует значительных расходов и эффективных органов внутренних дел. Кроме того, права на образование, здоровье, достаточный жизненный уровень и другие экономические, социальные и культурные права защищены в международных законах на основании того, что государство будет осуществлять их постепенно, на протяжении длительного времени, и с учетом того, что оно не может сделать больше, чем позволяют имеющиеся ресурсы.

Однако сейчас все больше преобладает мнение, согласно которому права человека не обязательно ранжировать или противопоставлять другим правам. В сущности, взаимосвязь всех прав может иметь принципиальное значение для реализации любого из них. Права на свободу слова, образование или достойную работу сами по себе заслуживают осуществления; однако каждое из них может также играть важную роль в усилении других прав. Уважение к одной категории прав может иметь большое значение для реализации другой категории. Именно это имеется в виду, когда говорят о принципе взаимозависимости. Например, гарантия личной неприкосновенности находится в основе политических и гражданских прав, однако она почти ничего не значит, если человек голодает.

В исследовании Международного Совета делается вывод: взаимозависимость – не просто ценный нравственный принцип. Примеры конкретных стран показывают, что связь между осуществлением политических и гражданских прав – в частности, право на информацию, участие в политических процессах и объединение с другими людьми – лежит в основе постоянного оказания качественных услуг местными органами власти. Например, если отдельные группы района не получили услуги здравоохранения, то, вероятнее всего, причина заключалась в политических препонах. Точно так же положение маргинальных групп и женщин показывало, как местные органы власти удовлетворяли их потребности.

Права и обязанности

В случае применения системы прав человека к оказанию услуг, те кто пользуются этими услугами или получают от них пользу, становятся субъектами права – они имеют право на предъявление требований к своему правительству.

В то же время эта система утверждает: для того, чтобы требования имели смысл, индивид или организация должны быть обязаны отреагировать на них или уважать их. Поэтому наделение правом предполагает определение конкретного лица или организации, ответственных за осуществление или защиту этого права (лицо, облеченное обязанностью).

Обязанности государства обычно устанавливаются на трех уровнях.

- **Уважение.** Государства не должны прямо или косвенно лишать граждан их прав или создавать такую институциональную систему, которая дает другим людям стимулы для лишения граждан прав.
- **Защита.** Государства должны обеспечивать уважение прав; они должны препятствовать тем, кто хотел бы лишить других людей прав – к ним относятся органы власти субнационального уровня, международные организации, частные корпорации, старейшины общины или члены семьи.
- **Осуществление.** Государства должны создавать условия, в которых права могут быть реализованы. Это предполагает принятие необходимых законодательных, бюджетных, судебных и других мер и надлежащее вложение ресурсов. Обязательство осуществлять права иногда подразделяется на обязательство «содействовать» (требует от государств создать гражданам возможность для удовлетворения собственных потребностей) и обязательство «обеспечить» (требует от государств обеспечить услуги, которые в противном случае не могут быть реализованы). В эту категорию попадают многие крупнейшие социальные инвестиции (например, в образование, здравоохранение, социальное страхование, безопасность, охрану окружающей среды).

Обязательство государств уважать, защищать и реализовывать экономические и социальные права можно проверить несколькими способами. Один из них – все более активное использование оценки результатов работы в сопоставлении с «базовыми особенностями» или нормами. В этом случае задают вопрос, являются ли услуги или права (а) имеющимися в наличии, (б) доступными, (в) приемлемыми и (г) адаптированными к конкретным условиям.⁴ Эти четыре нормы будут рассмотрены ниже.

Следует подчеркнуть, что обязанности властей не безграничны. Как указано выше, в международном праве установлены четкие границы обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав. Установлено, что государствам нужно принимать во внимание имеющиеся ресурсы, и что права не могут быть реализованы немедленно, а будут осуществляться постепенно. В этой формулировке признается, что бедные государства – данное положение распространяется и на местные органы власти, не имеющие достаточных ресурсов, – не могут немедленно гарантировать такие же уровни образования и здравоохранения, как более развитые государства. Однако это не дает государствам (или местным органам власти) оснований для плохой работы.

Ожидается, что они будут использовать максимум имеющихся ресурсов для содействия реализации и защиты прав.

В следующей главе будет более подробно рассмотрена система прав человека и показано, каким образом она дополняет подход, в основе которого лежит «эффективное управление», и другие подходы, применяемые местными органами власти, и также, как она отличается от них.

В следующей главе будет более подробно рассмотрена система прав человека и показано, каким образом она дополняет подход, в основе которого лежит «эффективное управление», и другие подходы, применяемые местными органами власти, и также, как она отличается от них.

II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ДРУГИЕ ПОДХОДЫ

СПОРЫ О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В анализе децентрализации преобладают две основные школы: исследования о государственном управлении и подходы, основанные на социологии и политологии. Авторы работ о государственном управлении⁵ утверждают, что децентрализация повысит эффективность государственных услуг, участие граждан в политической жизни и информационную прозрачность при одновременном снижении коррупции и мобилизации новых финансовых и человеческих ресурсов благодаря приближению «избирателя-потребителя» к государству.⁶ Эта школа делает значительный акцент на управление. Нередко предполагается, что если в техническом плане реформы проводятся в соответствии с поставленными целями, то всё остальное последует автоматически.

Сторонники второй школы стремятся сосредоточить внимание на возможных опасностях децентрализации. Они предупреждают, что децентрализация представляет собой выдумку неолибералистов или Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного Банка и заявляют, будто она задумана для освобождения национального правительства от бремени дорогостоящих социальных обязанностей, раскола социального и политического сопротивления или для возврата власти деспотичным местным элитам.

Обе эти позиции являются упрощенными. Как показывают современные исследования, децентрализация может дать положительные, отрицательные или смешанные результаты. Эти результаты зависят от сложного сочетания факторов, к числу которых относятся политическая воля, история, ассигнование экономических ресурсов, пожертвования, уровни неравенства и бедности, ограничения, налагаемые донорами и центральными органами власти, и т.п. Децентрализацию нужно понимать как сложный процесс, подверженный влиянию многочисленных местных и внешних факторов. К тому же, большинство реформ было проведено недавно, поэтому пока слишком рано давать окончательную оценку их влияния.

Еще больше осложняет ситуацию тот факт, что доноры, национальные правительства, политические партии, организации гражданского общества и другие наблюдатели подталкивают местные органы власти к использованию ошеломляюще разнообразных методов, иногда несовместимых, для организации и выполнения работы. Ниже описаны самые влиятельные из них.

ПРОТИВОДЕЙСТВУЮЩИЕ ИЛИ ВЗАИМОДОПОЛНЯЮЩИЕ СИСТЕМЫ?

Эффективное управление

Эффективное управление это та система, которую предпочитает большинство международных доноров, поддерживающих децентрализацию и политические реформы. Оно определяется как «осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению делами нации»⁷ и изначально направлено на реформирование судебных и других институтов, которые благодаря повышению информационной прозрачности и расширению правовых гарантий для частной собственности будут противостоять коррупции и способствовать увеличению инвестиций.

Со временем акцент в представлениях сместился в сторону большего внимания к таким проблемам, как участие граждан и права человека, при этом отмечалось, что «эффективное управление обычно предполагает, что организации и субъекты, регулирующие поведение государственных органов, стимулируют участие граждан в управлении государством. В принятом недавно документе были определены семь основных особенностей этого подхода: демократическая подотчетность, прозрачность государственного сектора, участие граждан в управлении государством на всех уровнях, четкое разграничение административного управления и политики, правовая защита прав граждан, профессиональная государственная служба и финансовая подотчетность».⁸ ПРООН пошла еще дальше, определив эффективное развитие как «ценности, меры политики и организации, управление которыми происходит на основе принципов прав человека, т.е. равенства и недискриминационности, участия и широкого охвата, подотчетности и верховенства закона».⁹

Очень немногие местные администрации используют права человека как основу своей деятельности, однако те авторы, которые рассматривали вопрос о взаимосвязи эффективного управления и прав человека,¹⁰ обычно приходят к выводу: эффективное управление может способствовать осуществлению прав человека за счет укрепления возможностей государства обеспечить реализацию экономических и социальных прав, однако «успешные программы эффективного управления могут сосуществовать с администрацией-получателем ресурсов, которая регулярно нарушает права человека».¹¹ Кроме того, наблюдатели отметили также следующее: когда сторонники эффективного управления поддаются искушению применять права человека избирательно, «повышается риск того, что эффективное управление будет работать против реализации прав человека».¹²

Устойчивое человеческое развитие

В этой модели совмещаются подход начала 1970-х г.г., в основе которого лежат «базовые человеческие потребности», и изложенный в «Докладе Бриундтланд»

от 1987 г. призыв к экологически устойчивому развитию.¹³ Подход с опорой на «базовые потребности» направлен на искоренение бедности посредством увеличения числа инициатив местного развития. Подходы, основанные на устойчивости, способствуют таким формам развития, которые не будут подрывать способность природы к само восстановлению. В рамках «Повестки дня 21» (1992 г.) и Киотского процесса (1997) многие правительства и объединения муниципальных органов власти приняли подход, основанный на понятии «устойчивого человеческого развития» и определили следующие приоритеты:

- сокращение бедности,
- укрепление потенциала,
- инициативы по обеспечению экономических и социальных услуг на местном уровне,
- базовые потребности,
- решения, защищающие интересы будущих поколений.

ПРООН увязывает эти три подхода: «Устойчивое человеческое развитие направлено на ликвидацию бедности, укрепление человеческого достоинства и прав, а также на обеспечение равных возможностей для всех при помощи эффективного управления, таким образом, содействуя реализации всех прав человека – экономических, социальных, культурных и политических».¹⁴

Гендерный анализ

Гендерный анализ «рассматривает, каким образом властные отношения в домашнем хозяйстве взаимодействуют с отношениями на международном и государственном уровне, уровне рынка и общины».¹⁵ При этом, как и права человека, он ставит в центр внимания отсутствие дискриминации, используя Международную конвенцию о ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) как основу для отстаивания интересов женщин и разработки программ. Так, тремя основными направлениями программ Женского фонда развития Организации Объединенных Наций (ЮНИФЕМ) являются экономические и социальные права, управление и права человека (в частности, ликвидация дискриминации и насилия в отношении женщин).

Подход, основанный на учете способностей

Лауреат Нобелевской премии Амартия Сен предложил направить основное внимание на способности, т.е. на конкретную способность лиц получать доступ к благам развития (жить долго, быть здоровым, принимать участие в политической жизни, заниматься экономической деятельностью и т.п.). Эта идея пользуется прочной поддержкой специалистов-практиков в области развития, она сыграла заметную роль в формировании понятия «человеческое развитие» и индекса

человеческого развития (ИЧР). Как будет показано ниже, это повышенное внимание тоже согласуется со многими аспектами системы прав человека.¹⁶ Сен утверждает, что оба этих понятия конгруэнтны, но при этом ни одно из них не может быть заменено другим. «Есть много прав человека, которые можно считать правами на конкретные способности. Однако права человека на важные процессные свободы невозможно надлежащим образом проанализировать в рамках системы способностей».¹⁷

Сокращение бедности

Национальные стратегии сокращения бедности и Цели развития тысячелетия (ЦРТ) стали основными инструментами, при помощи которых международные и национальные организации в настоящее время ориентируют программы развития на конкретные цели. Цели развития тысячелетия были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 2000 г.; в них определены семь целей, которые должны быть достигнуты к 2015 г. (восьмая цель – международное сотрудничество, направленное на их достижение). Цели развития тысячелетия согласуются с несколькими экономическими и социальными правами (образование, грамотность, гендерное равенство, надлежащий уровень жизни), однако они не сформулированы в терминах прав человека.

ОБЩИЕ КОНЦЕПЦИИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

У каждого из описанных подходов к местному самоуправлению и развитию имеются некоторые общие понятия и особенности с другими подходами и с системой прав человека. В приведенной ниже таблице показаны некоторые направления общности и различия. Однако такая таблица, конечно же, опирается на субъективные представления. Мы признаем, что наша оценка может вызывать вопросы, и приводим ее для того, чтобы вызвать конструктивный спор. (Эксплицитное признание того или иного принципа помечено значком ✓, имплицитное – значком *).

Рассматривая разные подходы, можно сделать три наблюдения. Во-первых, система прав человека набрала достаточно много баллов. В ней учтено большинство основных принципов других подходов. Во-вторых, права человека придают большое значение нескольким ценностям, которые в остальных системах освещены слабо; к таким относятся обязательность, средство защиты, право на получение благ и неделимость. Отсюда видно, в каких направлениях эта система приносит дополнительную пользу.

Следует также отметить: в тех направлениях, где отдельные понятия разных систем совпадают, они не всегда относятся точно к одним и тем же вещам. Например, «участие», «прозрачность» и «подотчетность» имеют несколько разные значения для сторонников эффективного управления и защитников прав человека.

ПРИНЦИПЫ/ ОСОБЕННОСТИ	ПОДХОДЫ				
	Эффективное управление	Устойчивое развитие	Гендерный анализ	Способности	Права человека
Участие	✓	✓	✓	✓	✓
Отсутствие дискриминации	*		✓	*	✓
Подотчетность	✓		*		✓
Верховенство закона	✓	*	*		✓
Прозрачность и право на информацию	✓				**✓
Сокращение бедности – основной приоритет	✓	✓	*	✓	*
Развитие самостоятельности	*		✓	✓	✓
Наличие		*		*	✓
Доступность		*		✓	✓
Приемлемость			✓		✓
Адаптируемость			✓		✓
Юридически обязательная система					✓
Эффективные средства защиты					✓
Право на получение благ					✓
Неделимость					✓
Признание требований будущих поколений		✓	*		*
Укрепление потенциала		✓	✓	✓	
Эффективность институтов	✓				
Базовые потребности и услуги		✓	*	*	✓

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СИСТЕМЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Успешное управление местными демократическими органами власти – сложный процесс, во многих странах он стал развиваться лишь недавно. Вне всякого сомнения, государственные служащие могут с пользой применять разные подходы. Авторы настоящего доклада не стремятся представить

систему прав человека как единственно эффективную или заявить, что ее методы оптимальны при всех обстоятельствах. Однако, по нашему мнению, в сочетании с другими подходами она может улучшить результаты работы, поскольку привлекает внимание к тем вопросам и группам, которым в других подходах уделяется меньшее или недостаточное внимание. Точнее говоря, где именно система прав человека с наибольшей вероятностью окажется самой полезной для местной администрации?

В данном разделе рассматриваются три основные ценности прав человека – участие, отсутствие дискриминации (широкий охват) и подотчетность, после чего анализируются способы количественной оценки успеха в реализации социальных и экономических прав.¹⁸

Участие

Понятие «участия» основано на международном правозащитном праве. Международный пакт о гражданских и политических правах гласит: каждый гражданин *имеет право на участие* в принятии политических решений, которые затрагивают его жизнь. В отношении экономических и политических прав участие должно быть полным, а также *свободным и содержательным*. Граждане имеют право участвовать в разработке и реализации стратегий, а также в наблюдении за выполнением обязанностей органами власти и другими соответствующими субъектами.¹⁹ Кроме того, право на участие подлежит осуществлению посредством законного принуждения. Это серьезное толкование, имеющее более широкий охват, чем практика эффективного управления, которая не обязательно предполагает право граждан или благополучателей программ развития на активное участие в принятии решений, которые их затрагивают. В системе прав человека участие является более общим требованием, в котором акцент делается как на содержании, так и на процессе принятия решений.

Недискриминационность

Недискриминационность – центральный принцип прав человека. Чтобы понять его применение, необходимо рассматривать его в конкретном контексте. Этот основополагающий принцип заключается в том, что все человеческие существа обладают достоинством и правами в силу своей человеческой природы. Из этого следует, что богатые и бедные, представители большинства и меньшинств имеют одинаковые права. Претензию прав на всеобщность можно устойчиво поддерживать только если она признана; на нее опирается и политическое доверие к системе как к одному из подходов к справедливости. Если система является убедительной в нравственном и политическом плане, то *каждый* гражданин должен понимать, что он получит от нее выгоду.

На практике, однако, проверка равенства и справедливости состоит в установлении того, защищает ли система слабых и неимущих и развивает ли их

самостоятельность, и защищают ли органы власти права тех граждан, которые социально изолированы, не пользуются вниманием и не принимают участия в политической жизни. Именно поэтому правозащитники всегда уделяли особое внимание группам риска (от заключенных до детей) и исключительно бедным гражданам, и именно поэтому для защиты таких людей применяется основополагающий принцип равного обращения со всеми (независимо от религиозных взглядов, гендера, национальной принадлежности, возраста, касты, класса, языка и др.).

Недискриминационность является центральным элементом и правозащитной практики, поскольку правозащитное право считает ее прямой и неотъемлемой обязанностью государств: государства не имеют право ни при каком основании отсрочить или приостановить выполнение своего обязательства по предотвращению дискриминации.

Подотчетность

В теории эффективного управления огромное значение придается подотчетности, которую обычно связывают с двумя другими принципами эффективного управления: верховенством закона и прозрачностью. Например, подотчетность традиционно связывали с финансовой подотчетностью при управлении государственными средствами и средствами донорской помощи. Со временем общепринятым стало представление о том, что верховенство закона необходимо для обеспечения предсказуемой и прозрачной правовой системы, которая имеет принципиальное значение для инвестиций и неприкосновенности частной собственности. В последние годы прозрачность, обеспечиваемую посредством обнародования информации о финансовых операциях, стали считать одним из основных орудий против коррупции.

В международном правозащитном праве отсутствуют прямые указания на подотчетность; тем не менее, она является одним из основополагающих свойств системы. Здесь требуется разъяснение.

Как уже отмечалось, система прав человека построена вокруг представлений о праве на получение определенных благ (правах) и обязательствах. Право на требование о соблюдении того или иного права предполагает, что некое лицо или орган власти обязаны осуществить или восстановить это право. В большинстве случаев обязанность защищать и осуществлять права или способствовать их реализации возложена на государства, которые являются участниками международных договоров. Обязательства в области защиты прав человека касаются местных органов власти, поскольку эти органы – составная часть государственной власти, или поскольку национальные правительства передали им полномочия. В обоих случаях основная обязанность в области защиты прав и содействия их реализации лежит на национальных органах власти, которые несут двойную обязанность – следить за работой местных администраций, дабы удостовериться в уважении прав, и давать им

возможность выполнять свои обязанности, обеспечивая их достаточными полномочиями и ресурсами.

Активное понимание обязательства и права на получение благ сближает систему прав человека с моделью политической подотчетности. Предлагаемое этой моделью признание того факта, что в случае нарушения или неосуществления прав истцы должны иметь возможность обращаться к средствам правовой защиты (восстановление прав или компенсация) – еще один важнейший элемент. Для государственных служащих это означает: (в тех случаях, когда судебные системы работают эффективно) на национальные и местные органы власти можно подать в суд и применить в их отношении правовые санкции, если в результате их действия или бездействия нарушены или не соблюдены права.

Кроме того, данная система формирует подотчетность при помощи нескольких прав, которые называют «процессными». Пожалуй, важнейшими из этих политических и гражданских прав являются право на свободное выражение своего мнения, получение информации, участие в политической жизни и свободное объединение с другими гражданами. (К этому перечню можно добавить также право на образование, поскольку без него гораздо труднее как следует воспользоваться остальными). Эти права называются процессными, так как, несмотря на их самоценность, осуществление этих прав создает условия, в которых могут быть реализованы другие права, в том числе большинство экономических и социальных прав, которым посвящен настоящий доклад. Ниже приводятся примеры, полученные в ходе исследования, однако проиллюстрировать данный тезис можно следующим образом: фермер не может рассчитывать на защиту своей земли, если у него нет доступа к информации о земельном праве или к программам земельной реформы. Аналогичным образом, работники вряд ли добьются безопасных условий труда, если они не могут получить информацию о законах о здравоохранении и охране труда или если им не дают провести собрание для обсуждения или согласования улучшения условий работы. Местные органы власти вряд ли будут работать эффективно или реагировать на нужды избирателей, если не проводятся выборы или выборы коррумпированы.

Сочетание этих активно осуществляемых прав с принципом применения судебной защиты и понятиями «право на получение благ» и «обязательство» обеспечивает для системы прав человека эффективную и динамичную идеологию подотчетности. Эта система применима для принятия политических решений, а также для финансовых вопросов; основное внимание в ней обращено на качество процессов принятия решений и на их результаты.

Необходимо подчеркнуть: при определении обязанности представителей государственных органов защищать права и содействовать их реализации система устанавливает и границы этой обязанности. Правительства разработали и приняли реалистичные законы в области защиты прав человека. В них указано, обычно с определенной степенью четкости, за что государственные

служащие не несут ответственности, и какие обязанности они имеют. В этих законах установлены ограничения на требования, которые могут предъявлять граждане, и предусмотрена обоснованность требований. В них признаются ограниченные возможности государства по осуществлению прав, но при этом государственным органам предписывается продемонстрировать принятие ими реальных и надлежащих мер для выполнения принятых обязательств. С этой точки зрения система требует от представителей государственных органов ответственных мер по содействию реализации прав человека, и в то же время ограждает их от неконкретных и необоснованных требований или критических замечаний.

ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ

Как указано выше, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам разработал инструменты, позволяющие дать оценку реализации экономических и социальных прав (касающихся здоровья, образования, жилья, продуктов питания или воды), и определить, будут ли в процессе их реализации получены устойчивые результаты. Эти инструменты основаны на использовании ледующих тестов или стандартов, каждый из которых имеет значение для тех услуг, которые обычно находятся в ведении местных органов власти.

Наличие.

Услуга должна иметься в количестве, достаточном для удовлетворения потребностей всего населения, которого она касается.

Доступность.

Услуги должны быть распределены и расположены таким образом, чтобы все члены соответствующей группы населения могли использовать их без дискриминации. Это предполагает как физический, так и экономический доступ к соответствующей информации. Доступ должен быть устойчивым и недорогим, соразмерным с уровнями доходов (некоторые права, например, начальное образование, должны осуществляться бесплатно). Государство обязано обеспечивать услуги людям, которые по не зависящим от них причинам не могут сами получить к ним доступ.

Приемлемость.

Услуги должны предоставляться в такой форме и таким способом, который уважает культурные ценности, нормы и практику всех тех, кто ими пользуется. Они должны быть значимыми, достаточными в культурном отношении и качественными.

Адаптируемость.

Форма и содержание услуги должны быть адаптированы к потребностям территориальных групп или отдельных лиц в разных социальных и культурных обстоятельствах, а также к меняющимся ситуациям и стандартам на местном, национальном и международном уровне.

ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Как указано выше, система прав человека, независимо от того, используется она самостоятельно или в сочетании с другими подходами, может укрепить процесс разработки и оценки политики следующим образом:

- она развивает самостоятельность гражданина (избирателя), который находится в центре этой системы;
- она подтверждает, что государства *обязаны* по закону выполнять свои обязательства в области прав человека;
- она требует последовательности и недискриминационности (всеобщее право);
- она признает взаимосвязь прав: процессные права играют определенную роль в обеспечении экономических и социальных прав, а реализация одного права связана с реализацией остальных.

Ниже более подробно рассматривается каждая из этих позиций.

Действие, а не иждивенчество

Оказание услуги не содержит надлежащего описания обязанности местных органов власти. Предполагается, что эффективная и подотчетная администрация привлекает граждан к принятию решений, которые их затрагивают. Система прав человека это признает. Так, в Общем комментарии к праву на воду Комитет ООН, который следит за соблюдением социальных, экономических и культурных прав, указывает: «право отдельных граждан и их групп на участие в процессах принятия решений, которые могут оказать влияние на осуществление их права на воду, должно быть неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии, касающейся воды».²⁰ Аналогичным образом, в Общем комментарии к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, касающемся права на здоровье, говорится: эффективная деятельность населения по определению приоритетов, принятию решений, планированию, реализации и оценке стратегий имеет принципиальное значение для сохранения здоровья. «Эффективное оказание услуг здравоохранения может происходить только в том случае, если участие населения обеспечивается государствами».²¹ Такой же акцент делается и в отношении других экономических и социальных прав.

Участие повышает самостоятельность граждан, если оно осмысленно. Активное участие в формулировании решений и в их выполнении позволяет людям принимать решения и соглашаться с решениями, которые были приняты от их имени теми, кто их представляет.

По этой же причине наличие права на свободу слова – выражение мнений, недовольства, доказательств в пользу тех или иных приоритетов – является одним из важнейших элементов прав.

В обоих случаях предполагается возможность и важность сотрудничества. На практике стратегии, направленные на осуществление прав, не могут быть успешно реализованы при отсутствии сотрудничества между государством, гражданским обществом и другими субъектами.

Субъекты прав, таким образом, выступают активными участниками в реализации своих прав. Подход, в основе которого лежат потребности, в этом отношении не столь эффективен. Он помещает государство в центр процесса оказания услуг и отводит гражданам роль благополучателей, даже пассивных получателей, товаров и услуг, предоставляемых государством. В этой модели выборные органы власти, как ожидается, должны осуществлять полномочия, которыми они наделены в интересах общего блага. Но правомерно ли определять общее благо без участия граждан? Подход, в основе которого лежат потребности, не уделяет достаточного внимания политическому процессу. Подход, при котором гражданам отводится место в центре процесса принятия решений, с большей вероятностью обеспечит оказание качественной услуги и будет восприниматься как легитимный.

Обязанность, а не дискреционность

Система прав человека утверждает, что органы власти (в том числе местные) обязаны оказывать определенные услуги, к числу которых относятся начальное обучение, здравоохранение, государственное жилье, питьевая вода и др. Эти услуги не являются дискреционными.

Обязательство органов власти является довольно подробным. Государства обязаны удовлетворять минимальные нормы и действовать в соответствии с определенными процессами. Хотя признано, что многие права не могут быть реализованы немедленно, государствам не разрешается допускать снижения стандартов предоставления услуг.

Основное содержание разных прав также изложено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В нем указана обязанность оказывать базовую услугу хотя бы минимального уровня, обеспечивать справедливое и недискриминационное распределение, а также принять национальную стратегию и план реализации того или иного права. Государства, которые ратифицируют этот пакт, принимают на себя обязательство «максимально использовать имеющиеся ресурсы» для осуществления экономических, социальных и культурных прав.²² Отказ от осуществления прав запрещен, и государствам не разрешается отменять законы, которые защищают то или иное право, или принимать законы или политику, несовместимые с защитой прав.

Кроме того, государства обязаны предоставить средства судебной защиты тех прав, которые, как считается, подлежат рассмотрению в судебном порядке в рамках национальной правовой системы.²³ Средства судебной защиты должны дополнять административные и другие формы обращения за юридической помощью для обеспечения их эффективности.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах считает, что следующие содержащиеся в нем положения могут незамедлительно применяться судами и другими органами: гендерное равенство при осуществлении экономических, социальных и культурных прав (ст. 3); равное вознаграждение за труд равной ценности (ст. 7(a)(i)); право на свободное создание профессиональных союзов и на забастовки (ст. 8); меры по защите детей и подростков от экономической и социальной эксплуатации без дискриминации (ст. 10(3)); обязательное всеобщее начальное образование (ст. 13(2)(a)), свобода родителей выбирать для своих детей школы (ст. 13(3)), автономность учреждений образования (ст. 13(4)); право на свободу научных исследований и творческой деятельности (ст. 15(3)).²⁴

В тех случаях, когда центральное правительство передает полномочия субнациональным органам, их обязанность по защите прав сохраняется. Они обязаны обеспечить выполнение местными органами власти международных обязательств, принятых государством. Это четко указано в недавно выпущенном Общем комментарии о праве на воду.²⁵

Это означает, что местные органы власти, которым были делегирована обязанность оказания услуг, связанных с экономическими и социальными правами, могут, в свою очередь, призывать к ответственности национальные органы власти. Например, если последние подписали и ратифицировали международные договоры о правах человека, то они обязаны обеспечить, чтобы при передаче ими полномочий качество услуг не ухудшалось.

Последовательные решения, принимаемые с участием всех заинтересованных лиц

Система прав человека утверждает, что *все* люди обладают достоинством и правом на получение определенных благ. Поэтому основное внимание в ней уделяется тем, кто не может обеспечить это свое право или тем, чьи права нарушены. В большинстве случаев речь идет о малоимущих или иным образом изолированных гражданах.

Существуют специальные инструменты для выявления социально изолированных граждан, оценки принятия мер по предотвращению нарушений, а также для компенсации тем гражданам, чьи права были нарушены. Важнейшими из таких инструментов являются процессные права, в том числе право на выражение своего мнения, информацию и участие в жизни общества.

Жесткий запрет на дискриминацию – важный противовес моделям с использованием групп давления или политическим традициям, в соответствии с которыми решения принимаются в пользу исторически или экономически могущественных групп. В них утверждается право всех людей на образование, здоровье, воду и жилище, и налагается запрет на привилегированное требование таких услуг отдельными лицами или группами.

В этом направлении могут эффективно работать методы защиты прав человека. Анализ социальных расходов бюджета может выявить дискриминацию, которую при других обстоятельствах государственные органы не заметили бы.²⁶ Создание для местных органов власти стимулов для сбора статистических данных о социально уязвимых группах или для раскрытия более подробной информации о предоставлении услуг может повысить подотчетность чиновников и привлечь внимание к таким формам дискриминации и неравенства, которые до сих пор оставались вне сферы внимания. Эти же методы могут помочь чиновникам противостоять давлению со стороны заинтересованных групп, которые стремятся изменить государственную политику в своих интересах. В этом направлении будут особенно полезны умения и навыки, которые сформировались у правозащитных организаций в ходе контроля деятельности государственных органов и сбора детальной информации о социально уязвимых группах.

Устойчивость, а не сиюминутность

Для улучшения доступа ко многим экономическим и социальным правам необходимы устойчивые политические и экономические инвестиции на протяжении многих лет. Высоких стандартов образования, здоровья, охраны окружающей среды и других основополагающих мер социальной политики невозможно достичь в течение одного избирательного срока, поэтому появляется принцип последовательной реализации. Поскольку местные органы власти, как и национальные, находятся под постоянным давлением, которое заставляет их давать немедленные результаты, система прав человека предлагает противовес такой ориентированности на краткосрочные цели. Политический расчет всегда склоняет чиновников к тому, чтобы направить ресурсы в те проекты и области, которые обеспечат поддержку избирателей, а не в те, от которых выиграют небольшие или плохо организованные группы избирателей. Аналогичным образом, новые администрации поддаются искушению заменить программы предшественников даже в тех случаях, когда принципиально важно сохранить непрерывность инвестиций.

Система прав человека может помочь представителям государственных органов противостоять таким искушениям, поскольку требует вкладывать максимум имеющихся ресурсов в осуществление прав, и запрещает отказ от реализации прав. Кроме того, «последовательная реализация» не означает задержки или переноса на более поздний срок тех мер, которые должны быть приняты безотлагательно, даже если осуществление прав не может

быть немедленным.²⁷ К числу безотлагательных обязательств относятся следующие:

- недопущение явной или скрытой дискриминации на существующем уровне реализации прав;
- принятие законодательных мер по защите прав;
- обеспечение средства судебной защиты посредством признания прав в национальном правовом режиме;
- утверждение плана мероприятий и стратегии реализации каждого права.

Что касается разработки национальных планов и стратегий, то требования к ним установлены в «Общих комментариях» к праву на достаточное питание (№ 12), здоровье (№ 14) и воду (№ 15). Они должны быть основаны на принципах эффективного управления – подотчетности, прозрачности и независимости судебной системы; их разработка, выполнение и контроль должны осуществляться с широким и представительным участием граждан и с использованием консультаций с ними.

Таким образом, система прав человека предписывает местным органам власти планировать осуществление экономических и политических прав и показывает, что должны включать такие планы. Она также предлагает способы мониторинга и оценки результатов работы. В этом смысле она предлагает схему, которая в случае ее продуманного применения может помочь местным органам власти в эффективном и справедливом оказании услуг здравоохранения, образования, водоснабжения, обеспечения жильем и других услуг. Кроме того, она предлагает инструмент управления, который может быть использован не только в отдельных проектах или программах, но и в стратегическом аспекте – для долгосрочного и краткосрочного планирования и оценки.

В следующей главе будет более подробно рассмотрено, каким образом права человека могут быть актуальны в процессах планирования, реализации и оценки.

III. ПЛАНИРОВАНИЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ И ОЦЕНКА

Цикл деятельности местной администрации

При децентрализации управление на местном уровне представляет собой сложную и напряженную работу. По мнению мэрии Йоханнесбурга, цикл деятельности местной администрации в целом определяют три фактора:

- обязанности и полномочия администрации, зафиксированные в Конституции или соответствующем законодательстве;
- *представление* муниципалитета о своей роли и направлении будущего развития;
- понимание как общей ситуации, так и основных проблем, которые необходимо решить.

Этими факторами руководствуются при разработке *стратегии*, направленной на решение выявленных проблем, которые должны быть организованы в форме *приоритетов*. После согласования стратегии и определения приоритетов представители государственных органов могут планировать программы и направления деятельности. По мере реализации необходимо проводить их мониторинг, а после завершения – дать оценку всего цикла.²⁸

Работу местных органов власти можно разделить на следующие этапы:

- **планирование** – распределение ресурсов по приоритетам, определение критериев, разработка проектов, установление сроков;
- **реализация** – выполнение работы, использование ресурсов для завершения проектов в установленные сроки;
- **мониторинг** – оценка хода работы и выявление проблем;
- **оценка** – определение, в какой степени работа способствовала решению приоритетов, а также установление необходимости изменений.

По мере расширения обязанностей местных органов власти (да и простого увеличения размеров городов и масштабов деятельности городской администрации) управление этими процессами становится все более сложным. Одни администрации разработали управленческие механизмы, которые помогают им в работе, а в некоторых случаях и используются далеко за ее пределами. Другие напрягают все силы, чтобы выполнить хотя бы минимальные нормы. Однако, как предупреждает мэрия Йоханнесбурга, «предоставление только базовых услуг не решит проблему растущей бедности и неравенства в городах».²⁹ Каким образом местные администрации могут убедить и себя, и своих граждан в том, что занимаются *реальными* проблемами районов, и при этом работают ответственно и профессионально?

Настоящий доклад не может дать ответа на столь общий вопрос, но в этой главе предлагается несколько рекомендаций относительно того, каким образом методы и принципы защиты прав человека могут обогатить процедуры работы местных органов власти в ходе планирования, реализации, мониторинга и оценки. Кроме того, в ней показано, в каких направлениях местные власти должны учитывать права человека в разных точках цикла их деятельности



Планирование

Во-первых, местные органы власти должны знать, что говорится о правах человека в Конституции или национальном законодательстве. Какие права закреплены в законодательстве страны и, таким образом, юридически применимы в политике местных органов власти? Какие ожидания в области прав человека выражены в Конституции и других основополагающих документах, на основе которых должны формироваться представления местных органов власти и их программные задачи?

Что могут делать органы власти, если в национальном законодательстве и национальных конституциях не упоминаются те или иные права? Многие местные администрации заявляют, что должны определять круг своих полномочий в соответствии с национальным законодательством. Однако такая позиция является обоснованной только в тех случаях, когда законы страны сформулированы в соответствии с международными нормами. В тех

случаях, когда в законодательстве страны явно отсутствуют определенные права или, по сути дела, содержится отказ от них, местные администрации могут по собственной инициативе принять местный закон, отражающий международные нормы. В частности, в США, город Сан-Франциско принял местный закон о реализации Международной конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, которую США не ратифицировали.³⁰ Что касается экологии, то мэры более 130 американских городов, в том числе Нью-Йорка и Лос-Анджелеса, в 2005 г. пришли к соглашению о сокращении выбросов углекислого газа в соответствии с Киотским протоколом, который отказывается поддержать федеральное правительство. Аналогичным образом, от 9 до 16 американских штатов собираются принять программные документы, в соответствии с которыми замораживаются, а затем сокращаются выбросы углекислого газа на уровне штата.³¹

Во-вторых, местная администрация должна проанализировать свои полномочия, в том числе те, переданные ей центральным правительством, и обязанности, и определить, в каких направлениях последние могут быть оформлены в терминах прав человека. Это важно по двум основным причинам. Прежде всего, это может помочь ей четко определить, в каких областях она несет *юридические* обязанности; кроме того, это поможет ей составить четкий перечень этих обязанностей (и ограничить их объем).

При определении местными органами власти своего представления и целей эти представления и цели должны отражать юридические обязательства по защите прав человека, которые были выявлены ранее. Кроме того, местные органы власти могут задаться вопросом о том, целесообразно ли включить обязательства по защите прав человека в основополагающие государственные документы, в которых зафиксированы представления и задачи – даже в тех случаях, когда законодательство не предписывает им это делать. В этом случае местные органы власти могут получить два преимущества: во-первых, в политическом плане права человека получили поддержку общественности во многих обществах; во-вторых, использование прав человека как отправной точки может позволить местным администрациям сформулировать для себя более объективные и конкретные тесты для проверки качества работы.

Система прав человека может помочь в более точной диагностике общей ситуации и определении потребностей населения. В частности, она заставит чиновников задаться вопросом, какие группы в обществе подвергаются риску дискриминации и социальной изоляции, и какие услуги местная администрация четко обязана оказывать. Система прав человека поможет им и в определении степени (и границ) их обязанностей по оказанию этих услуг и удовлетворению потребностей всех выявленных групп. Кроме того, система прав человека поможет местным органам власти (и другим заинтересованным лицам) в распределении обязанностей между конкретными чиновниками и в установлении сфер подотчетности. При этом она также поможет местным администрациям прояснить обязанности в части отчетности и раскрытия информации.

Диагностика с использованием принципов и методов защиты прав человека более отчетливо определит приоритеты и сможет разграничить законодательно установленные обязательства (приоритеты по определению) и обязательства, не зафиксированные в законе (приоритеты по выбору). В свою очередь, это может помочь местным органам власти в прозрачном и подотчетном распределении расходов.

В ходе разработки программ и мероприятий весь процесс планирования, а также саму программу, можно проанализировать в свете задач защиты прав человека. Некоторые местные администрации проводят такой анализ, так как взяли на себя обязательство решать задачи прав человека. Однако это должны делать все, так как такой анализ поможет местным властям выявить риски и избежать их.

Если разработчики программ спросят себя, отвечает ли годовой план требованиям в области защиты прав человека, касающимся участия, дискриминации и подотчетности, то система прав человека поможет им спрогнозировать, в каких направлениях некоторые из их мероприятий могут быть обжалованы из-за того, что служат причиной дискриминации или коррупции, игнорируют интересы определенных групп или не удовлетворяют стандартам управления (в части прозрачности, взаимодействия, участия и др.). Если возникнет вопрос о том, учитываются ли в этих же программах различные экономические и социальные права, то она поможет им определить степень достаточности оказываемых ими услуг (их номенклатуры и качества), а также случаи, когда некоторые важнейшие услуги не были доступны или не получали достаточного финансирования. Четыре «теста» (наличие, доступность, приемлемость и адаптируемость) помогут установить достоинства и недостатки программы и выявить политические и экономические риски. Применение «сетки», приведенной ниже, также позволит получить полезную информацию.

Анализ плана с использованием системы прав человека поможет местным администрациям и в определении всех законодательных обязательств или обязательств по отчетности, например, перед центральным правительством или парламентом, которые могли быть упущены.

Реализация

Работа по планированию будет иметь исключительно большое значение в период реализации программ, поскольку она даст сотрудникам инструменты, позволяющие оценить степень соответствия программы задачам и нормам не только в части содержания программ (поданная вода, проведенные уроки), но и в части процессов (качество государственных консультаций, уровни участия граждан и т.п.). Если в программах четко зафиксирована важность недискриминации, то чиновники с большей вероятностью станут следить за ее соблюдением, а руководство с большей вероятностью заметит, если они этого

не делают. Если в программах четко установлено, что право на образование имеют и девочки, и мальчики, то учителя и чиновники с большей вероятностью заметят присутствие или отсутствие девочек и примут меры, направленные на создание стимулов (а при необходимости и на требование) равенства возможностей. Если в планах подчеркнуто значение активных консультаций и привлечения общественности к участию в программах, то чиновники с большей вероятностью станут придавать значение консультативным процессам, более внимательно прислушиваться к широкому кругу мнений и разбираться в них.

Это, в свою очередь, потребует от местных органов власти (и создаст для них стимул) проводить подготовку сотрудников и обеспечивать наличие у них качественной информации о задачах и ценностях местных администраций. В этом отношении система прав человека может быть полезной на нескольких уровнях. Прежде всего, она может помочь местным органам власти открыто выразить свои обязательства в области защиты прав человека. Во-вторых, она поможет им открыто и четко сформулировать свои обязанности – как законодательные, так и обязанности по защите прав человека. В-третьих, акцент этой системы на взаимодействии, прозрачности и участии создаст для руководства местных администраций стимулы для активизации собственных сотрудников – снабжения их информацией, обучения, осознания своей причастности к программам местных властей и участия в них. В-четвертых, она подвигнет сотрудников местных администраций к более прозрачному взаимодействию с населением и поможет им больше ценить свое участие в программах местных властей и свою причастность к ним. Наконец, она поможет работникам и руководителям местных администраций понять значение подотчетности и брать на себя ответственность за управляемые ими программы.

Помимо обучения своих сотрудников местным властям необходимо уделять внимание и внешним связям. Система прав человека создаст для чиновников стимулы для того, чтобы задавать актуальные вопросы. Достаточно ли хорошо информировано население об обязательствах и обязанностях местной администрации в области соблюдения прав человека? Предоставляет ли местная администрация информацию о количестве оказываемых ею услуг и о стандартах услуг, которые она рассчитывает соблюдать? Могут ли граждане определить, кто несет ответственность за конкретную услугу, и подать жалобу?

Мониторинг

Разработка эффективного механизма подачи жалоб может стать одной из важнейших составляющих эффективного мониторинга. И в этой области вопросы о соблюдении прав человека актуальны. Может ли созданный властями механизм подачи жалоб получить, рассмотреть и удовлетворить жалобы быстро, без больших затрат и эффективно? Доступен ли он, в том

числе группам, проживающим далеко от городов, малоимущим, страдающим от дискриминации или социально изолированным?

Методы защиты прав человека обращают внимание также на очень важную роль информации. Обеспечивают ли процедуры работы местной администрации возможность ее руководителям узнать о тех случаях, когда их услуги оказываются некачественными или дискриминационными? Стимулируют ли они принятие мер по совершенствованию услуг? Ведется ли сбор данных и позволяют ли они чиновникам определить, устраняется ли дискриминация или улучшается качество работы? Доводится ли актуальная информация до центральных органов власти и других контролирурующих учреждений? Доводится ли актуальная информация до общественности? Применение системы прав человека может создать для местных чиновников стимулы для того, чтобы обращать больше внимания на сбор и распространение информации, мониторинг собственной работы и представление надлежащей отчетности контролирующим органам, а также на выявление недостатков и дискриминации в оказываемых ими услугах.

В частности, эти система побуждает государственных служащих задаться вопросом, есть ли группы, не охваченные защитой или услугами, и уделить таким группам особое внимание.

Кроме того, она должна помочь местным властям (и другим заинтересованным лицам) проанализировать бюджеты и расходы в свете обязательств и задач по соблюдению прав человека.

Оценка

В оценке цикла деятельности будет учитываться информация и анализ каждого из трех рассмотренных выше этапов. Государственные служащие будут использовать задачи в области соблюдения прав человека и приоритеты, определенные на первом этапе, для установления стандартов оценки работы. Они будут опираться на информацию, собранную в ходе мониторинга программ, которая позволит сделать выводы о содержании и качестве оказания услуг, степени повышения потенциала сотрудников и качестве взаимодействия с населением. Кроме того, они будут учитывать результаты аудиторских проверок, проведенных центральными органами, и реакцию населения на программы и работу администрации.

В частности, система прав человека может помочь властям дать оценку того, в какой степени представители администрации и программы способствовали развитию самостоятельности граждан и успешно удовлетворили потребности уязвимых и социально изолированных групп, а также сократили или устранили выявленную дискриминацию.

Методы защиты прав человека могут быть полезны (хотя и в меньшей степени) при оценке местными органами власти эффективности выполнения программ, эффективности расходования средств, повышения квалификации работников администрации, а также того, что нужно изменить и сохранить при планировании следующего цикла.

Сотрудникам местных администраций система прав человека на первый взгляд представляется далекой от их проблем. Однако на самом деле это не так. Она дает инструменты для планирования и мониторинга. Она выдвигает на первый план процессы, которые помогают местным администрациям и их сотрудникам быть подотчетными и легитимными. Она является реалистичной. Нормы в области защиты прав человека, согласованные и утвержденные правительствами, устанавливают, что ресурсы не являются неограниченными, и что государственные служащие обязаны делать трудный выбор между конкурирующими приоритетами. Понятие «постепенной реализации» признает тот факт реальной жизни, что не все права могут быть реализованы одновременно.

В то же время принципы и методы защиты прав человека устанавливают согласованные и достижимые нравственные и правовые параметры, в рамках которых должны приниматься решения. Применяя их вдумчиво, сотрудники местных администраций и общественные организации могут повысить подотчетность своей работы и добиться более справедливых результатов. Чиновники могут предоставлять услуги всем гражданам грамотно и справедливо, тогда как граждане могут оценить, что это действительно так.

IV. ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

Если местные органы власти применяют права человека при оказании услуг населению, то это поможет им работать совсем по-другому. Система прав человека предполагает, что государственные служащие будут использовать инструменты количественной оценки своих услуг, но в то же время и зададут вопрос, кто от них выигрывает (а кто нет). Предполагается, что сотрудники местных органов будут уделять внимание процессам принятия решений и спрашивать себя, кто принимает в них участие (а кто не принимает). Выбор в пользу строительства школы, поликлиники или дороги перестает быть просто делом экономической или административной эффективности; государственные служащие начинают учитывать ожидания и задачи населения, подотчетность государственных органов и справедливость.

Принципиально важным является тот факт, что система прав человека сосредоточивает внимание на правовых и нравственных обязательствах государства. Как указано выше, большинство стран ратифицировали основные международные документы о правах человека. Эти документы предписывают правительствам (и институтам, которым они делегируют полномочия) уважать, защищать и осуществлять права человека. В данной главе кратко рассматриваются обязанности представителей национальных и местных органов власти в отношении конкретных экономических и социальных прав. В первую очередь речь идет об образовании, здоровье, обеспечении жильем, воде и канализации.

Конкретные экономические и социальные права

Образование³²

Международное законодательство о правах человека предписывает государствам обеспечить, чтобы все дети на их территории посещали начальную школу. Начальное образование должно быть бесплатным; любая плата должна быть добровольной. Кроме того, государственные органы должны принимать меры для обеспечения всем гражданам бесплатного среднего образования.

В реальности многие страны требуют от учеников косвенной оплаты начального образования. Родители платят за использование средств обеспечения учебного процесса и за учебные материалы, внеклассную работу, вносят средства на финансирование заработной платы учителей или содержание школы; такие сборы чаще затрагивают девочек в большей степени, чем мальчиков.³³

Значение имеет и содержание учебных программ. Государства обязаны способствовать полноценному развитию личности и уважению прав человека. Ожидается, что они будут отслеживать результаты работы системы образования в этих направлениях.

Дискриминация доступа к образованию категорически запрещена без каких-либо исключений; не имеет значения ни дефицит ресурсов, ни принцип последовательной реализации. «В соответствии с Пактом резкое неравенство в политике расходования средств, результатом чего является разное качество образования для граждан, живущих в разных географических местностях, может представлять собой дискриминацию».³⁴ Это особенно важно для представителей местных органов власти в тех случаях, когда центральные органы передают местным администрациям ответственность за образование.

Здоровье³⁵

В соответствии с международным законодательством о правах человека каждый человек имеет право на наивысший достижимый уровень здоровья. Это право касается как физического, так и психического здоровья. Как и образование, здоровье тесно связано с другими правами человека. Представители государства обязаны обеспечить каждому гражданину на территории данного государства доступность и оперативное предоставление услуг здравоохранения в надлежащей форме. Кроме того, их обязанности в отношении здоровья включают предоставление безопасной питьевой воды и надлежащей канализации, а также доступа к соответствующим продуктам питания и жилью. Безопасные условия труда и качество окружающей среды также являются элементами права на здоровье, и представители государства обязаны обеспечить санитарное просвещение, в том числе информацию о сексуальном и репродуктивном здоровье.³⁶

Дискриминация в отношении здоровья запрещена. Что касается обеспечения гендерного равенства в этой области, то государства обязаны принимать меры по противодействию пагубным традиционным нормам и практике. Особое внимание уделяется также коренному населению: услуги здравоохранения его представителям должны быть «надлежащими в культурном отношении, с учетом традиционного профилактического здравоохранения, практики лечения и лекарственных препаратов».³⁷

Одна из обязанностей государства заключается в *содействии* здоровью. Как указано выше, должно обеспечиваться санитарное просвещение и медицинское образование, а услуги здравоохранения должны быть соответствующими в культурном отношении. Кроме того, государства обязаны принимать административные, бюджетные, законодательные, судебные и другие меры для содействия осуществлению этого права; им настоятельно рекомендуется разработать национальную программу здоровья.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам обратился к национальным управлениям уполномоченных по правам человека и правозащитным организациям с просьбой решить проблему здоровья, в том числе лечебных средств. Он призвал международные финансовые организации (в частности, Всемирный Банк и Международный валютный фонд) «обращать больше внимания на защиту права на здоровье в своей политике кредитования, заключения кредитных соглашений и в программах структурной перестройки».³⁸

Жилье³⁹

Право на жилье зафиксировано в ст. 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в котором признается право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилье. Это право означает больше, чем наличие крыши над головой. Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам оно определяется как «право проживать где-либо в безопасности, мире и достоинстве».⁴⁰ Это предполагает надлежащую неприкосновенность частной жизни, площадь, безопасность, освещение и вентиляцию, а также доступ к базовым услугам и инфраструктуре, включая безопасную питьевую воду и энергию для отопления и приготовления пищи. Имеет значение и географическое местоположение: люди должны иметь возможность добираться до места работы. Жилье должно быть доступным с точки зрения уровней доходов в данной местности.

Государства несут особую ответственность за удовлетворение потребностей малообеспеченных групп граждан или тех, кто подвергается дискриминации.⁴¹ Они обязаны внедрить и использовать правовую систему, которая обеспечивает безопасность жилья и подвергает наказанию за принудительное выселение, осуществляемое как официальными органами, так и частными лицами или частными компаниями.

Бедность или недостаток ресурсов не служат оправданием нарушения права на жилище. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам обратился к международным агентствам с просьбой «отказываться от участия в проектах, которые ... предусматривают масштабные выселения или перемещения лиц без предоставления надлежащей защиты и компенсации».⁴²

Особой дискриминации нередко подвергаются женщины. Даже в странах, где лица обоего пола юридически равны, женщины часто находятся в экономически невыгодном положении и подвергаются дискриминации. Национальные и местные органы власти должны уделять особое внимание этому вопросу, поскольку право женщин на собственную землю, имущество и жилье нередко определяет их жизненный уровень и перспективы их детей.⁴³

Вода⁴⁴

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах открыто не зафиксировано право на воду, оно следует из нескольких перечисленных в нем прав: права на достаточный жизненный уровень, достаточное жилье, здоровье и жизнь. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам особо подчеркнул важность данного права для определенных групп людей, в том числе для женщин, детей и общин в бедных сельских и городских районах, для коренных жителей, кочевое населения, беженцев, лиц, ищущих убежище, внутренне перемещенных и возвращающихся лиц, заключенных, находящихся под стражей и для других групп, испытывающих физические затруднения в получении воды.

Государство должно отказываться от участия в любой деятельности, которая ограничивает осуществление права на воду. В частности, оно должно отказываться от «незаконного уменьшения количества воды или ее загрязнения».⁴⁵ Оно должно препятствовать в этом третьим лицам. В тех районах, где водоснабжение осуществляется или контролируется местными органами власти или частными компаниями, государственные органы обязаны создать систему регулирования, которая должна включать механизмы независимого контроля и правоприменения, позволяющие обеспечить надлежащую подачу воды всем проживающим на данной территории по доступным ценам и без дискриминации. Они обязаны применять результативные меры, направленные на обеспечение водой малоимущих граждан, и проводить программы в области санитарного просвещения и рационального использования водных ресурсов.

В последнем «Общем комментарии» к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, касающемся права на воду (2002), четко указана роль местных органов власти. В нем отмечено, что в тех случаях, когда обязанности по водоснабжению переданы региональным или местным органам власти, государство по-прежнему отвечает за соблюдение обязательств Пакта и поэтому должно обеспечить наличие у местных органов власти достаточных ресурсов для сохранения и развития услуг по водоснабжению и поддержанию качества воды. Оно должно также обеспечить отсутствие дискриминации со стороны местных органов власти.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Приводимая ниже таблица показывает, каким образом местные органы власти могут применять права человека в своей политике. В ней отражены *обязательства*, существующие у местных органов власти в части прав человека, и предложены способы, с помощью которых местные органы власти могут использовать права человека как *инструмент*, который поможет им планировать, выполнять и оценивать свои программы.

Применение прав человека на примере образования

Нормы	Содержание	Принципы
Наличие	Существует ли на данной территории достаточное число начальных школ с обязательным бесплатным посещением?	<ul style="list-style-type: none"> Во всех ли школах существуют механизмы свободного и осмысленного участия родителей, учителей и учеников в учебном процессе? Отсутствует ли в обучении дискриминация, т.е. предоставляется ли образование на равной основе всем, в том числе девочкам, национальным и религиозным меньшинствам, инвалидам и другим? Предоставляют ли школа и муниципальные органы своевременную и точную отчетность о выполнении своих обязанностей? Уважают, защищают и соблюдают ли они право на образование?
Доступность	Являются ли школы физически и в финансовом отношении доступными для всех детей школьного возраста на всей территории?	<ul style="list-style-type: none"> Могут ли ученики, учителя и родители участвовать в учебном процессе без финансовых или физических барьеров? Существуют ли какие-либо группы, которые подвергаются систематической дискриминации в доступе к образованию? Доступны ли механизмы, обеспечивающие подотчетность, всем лицам на всей территории?
Приемлемость	Сочетаются ли содержание и педагогика обучения с возможностями и культурным разнообразием учеников и их общин?	<ul style="list-style-type: none"> Учитывается ли в процессе и содержании участия в учебном процессе культурное разнообразие населения? Равное ли обслуживание (без дискриминации) получают все культурные группы и меньшинства? Допускают ли механизмы подотчетности культурное разнообразие?
Адаптируемость	Развиваются ли структуры, содержание и процесс обучения в соответствии с изменяющимися внутренними и внешними потребностями и запросами?	<ul style="list-style-type: none"> Изменяются ли природа и формы участия в учебном процессе в соответствии с этими изменениями? Существует ли стремление противодействовать новым формам дискриминации? Учитываются ли изменяющиеся обстоятельства в процессе уважения, защиты и реализации прав человека?

Приведенный выше краткий обзор позволяет сделать вывод: в тех случаях, когда местные органы власти используют систему прав человека, они учитывают многие факторы, которые выходят за рамки узкого понимания оказания услуг муниципальными органами. Использование системы прав человека может повысить качество и охват многих услуг, которые они оказывают. В то же время очевидно, что очень немногие местные администрации включили права человека в свои программы. Какую информацию можно получить из текущих результатов их работы? Повысили ли реформы, связанные с децентрализацией, качество оказанных услуг, и если да, то почему? Даже если местные органы власти не применяют права человека открыто, в какой степени их практика работы соответствует методам и принципам прав человека? Во второй части доклада мы обратимся к этим вопросам.

ЧАСТЬ II

**ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА.
УРОКИ КОНКРЕТНЫХ ПРИМЕРОВ**

V. ПРЕОБРАЖЕНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В течение последнего десятилетия реформы, связанные с децентрализацией, произвели глубокие изменения в местных органах власти многих стран. Местные администрации стали работать в ключевых областях, имеющих жизненно важное значение для повседневной жизни. Увеличились и финансовые ресурсы, однако не всегда такими же темпами, как обязанности. Кроме того, это десятилетие было периодом инноваций. Особенно широко известным стало формирование бюджета с участием заинтересованных сторон, однако во многих странах местные органы власти научились и привлекать граждан к принятию решений. Все более широко распространяются планирование с участием заинтересованных сторон, местные советы по оказанию услуг населению и другие консультативные процессы.

В данном разделе рассматриваются различные условия, в которых работают местные органы власти, в следующей главе дается оценка степени соответствия реформ местного самоуправления принципам и методам прав человека.

РАЗНООБРАЗИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ СТРУКТУР

Каждая местная администрация имеет определенные механизмы для принятия решений, формирования доходов и расходов, представления отчетности вышестоящим и нижестоящим органам власти, управления делами и оказания услуг, за которые она отвечает. В предоставлении гражданам услуг, которые им необходимы и желательны, одни механизмы работают лучше, чем другие. Основные факторы, определяющие качество и результаты работы включают: нормативно-правовую систему; формирование ресурсов и доходов; избирательную систему и качество избирательной политики; сдержки и противовесы, разделение властей; прочность и качество местных механизмов обеспечения участия; обязательство соблюдать права человека в обществе (на национальном и местном уровне), в частности, экономические и социальные права; качество политического и организационного руководства; готовность к децентрализации (обусловлена ли она внешними факторами?)

Не все эти факторы находятся под контролем местной администрации. Некоторые обусловлены национальным правительством (уровни налогообложения, распределение трансфертов, политика в сфере образования), другие – внешними факторами (иностранными инвесторами, международными донорами), третьи – силами, которые действуют на местном уровне, но являются независимыми (политики, религиозные лидеры, бизнес-лидеры, общественные движения, организации гражданского общества).

В представленной ниже таблице показано, каким образом некоторые из этих элементов работают в выбранных для исследования странах. Затем рассматривается влияние разных факторов на результаты работы местных органов власти и, там где возможно, выявляются механизмы, работающие наилучшим образом.

КОМПОНЕНТЫ	СТРАНЫ		
	Боливия	Филиппины	Индия (Западный Бенгал)
Нормативно-правовая база	Законы: об участии населения (1994), децентрализации (1995), муниципалитетах (1999), о национальном диалоге (2001)	Конституция 1987 г.; Кодекс местного самоуправления (1991)	Конституция (поправки 73 и 74); Закон Западного Бенгала о муниципальных образованиях (1994)
Круг обязанностей	Первичная медицинская помощь и начальное образование; инфраструктура; местные больницы; местное развитие; культура; спорт; гендерные вопросы	ИЗдравоохранение; образование; жилье; социальное обеспечение; охрана окружающей среды; сельское хозяйство; общественные работы; туризм; инвестиции; связь	Общественное здоровье; улучшение условий жизни в трущобах; водоснабжение; канализация; другие вопросы
Доходы	По формуле: 20% - из национального бюджета; доходы от местных налогов; доходы от международного сотрудничества	По формуле: 40% - из доходов центрального бюджета; доходы от местных налогов; прямые займы	Поступления из центрального бюджета и бюджетов штата в соответствии с программой; местные сборы
Местная избирательная система	Политические партии; независимые коалиции граждан; зарезервированные места	Только политические партии	Только политические партии; зарезервированные места
Разделение властей	Да, но недостаточная независимость судебной власти	Да, но не ниже муниципального уровня	Данных нет
Механизмы участия	Местные общественные организации; школьные комитеты; комитеты по здравоохранению; комитеты по мониторингу	Местные советы развития; советы граждан; местные школьные и больничные советы	Районные городские и сельские собрания
Система прав человека	Конституционная защита здоровья и образования; права коренного населения; права женщин	Конституционная защита здоровья и образования; права коренного населения; права женщин	Конституция обеспечивает экономические и социальные права, не подлежащие рассмотрению в судебном порядке (работа, образование)
Политическая воля	Институционализована; в основном дискреционная на местах	На местах; дискреционная	Институционализована
Мотивы децентрализации	Неоднородные (региональные элиты, доноры)	Внутреннее движение за демократию	Внутренние (правительство штата)

СТРАНЫ

Сенегал	Танзания	Пакистан	Украина
Законы: о коллективах; о территориальной администрации; о передаче полномочий (все – 1996)	Конституция (1984, с попр.); 8 законов	Национальный указ о местном управлении (2001)	Конституция (1996); несколько конкретных законов (1997-2001)
Здоровье; жилище; образование; планирование; управление природными ресурсами; дела молодежи; спорт; культура; другие вопросы	Здоровье; образование; водоснабжение; другие вопросы	Здоровье; образование; водоснабжение; канализация; сельское хозяйство; охрана и рациональное использование почв; другие вопросы	Здоровье; образование; развитие; охрана окружающей среды; использование земель и его планирование; спорт; водоснабжение; жилье; канализация; культура; транспорт
Разный уровень базового финансирования; доходы от местных налогов; доходы от м/н сотрудничества	В соответствии с программой; доходы от местных налогов	По формуле: 40% из бюджета провинции; доходы от местных налогов	Фиксированный минимум трансфертов из национального бюджета; доходы от местных налогов; доходы от м/н сотрудничества
Только политические партии	Только политические партии; зарезервированные места	Политические партии запрещены; прямые выборы на нижнем из 3 уровней; зарезервированные места	Политические партии и независимые граждане-кандидаты
Данных нет	Данных нет	Данных нет	Да, но недостаточная независимость судебной системы; дублирование функций глав местных исполнительных органов и советов
Выборные комитеты по обеспечению здоровья; остальные – по усмотрению местного совета	Комитеты по вопросам здоровья и школьного образования	Районные коллегии граждан; на уровне сел и городских районов	Территориальные; по инициативе общественности – референдумы
Конституция признает экономические и социальные права; преимущественное значение имеет международное правозащитное право	Экономические и социальные права не включены в конституционный «Билль о правах»	пакте об экономических, социальных и культурных правах; экономические и социальные права включены в главу Конституции «Принципы и политика», которая не является обязательной	экономических и социальных прав «компактно проживающих» национальных и религиозных меньшинств
На местах, дискреционная	Дискреционная	Дискреционная	Институционализирована, однако значительная степень дискреционности на местном уровне
Давление доноров	Давление доноров	Давление доноров; легитимность центрального правительства	Сочетание (региональные элиты + доноры)

Даже поверхностный анализ таблицы показывает степень различия и уникальный способ сочетания механизмов в каждой стране. Боливия и Филиппины отличаются самой высокой степенью децентрализации. У Индии (Западный Бенгал) высокие показатели по одним параметрам, но невысокие по другим. Показатели остальных четырех стран довольно неоднородные. Только в Боливии и на Филиппинах применяются четко определенные бюджетные трансферты. Разнообразие механизмов участия граждан особенно хорошо заметно в Боливии. В Западном Бенгале ярче всего видно наличие политической воли, однако взамен полномочия местных органов власти резко ограничены.

Нормативно-правовая и конституционная система

Правовой статус влияет как на устойчивость местных органов власти, так и на эффективность их работы. Их полномочия могут быть защищены конституцией (как на Филиппинах, Украине и в Индии), зафиксированы в специальном законе о местных органах власти (как в Боливии и Пакистане) или защищены специальным решением правительства. Конституционная защита обеспечивает наивысшую гарантию стабильности, поскольку это наиболее легитимная форма признания, и ее труднее всего изменить. Ей уступает только специальный закон о местных органах власти, поскольку для внесения в него поправок требуется как минимум голосование парламента. Создание местных органов административными мерами – наименее стабильный механизм, так как новое правительство может легко его изменить.

Нормативно-правовая система определяет также степень характера полномочий, которые могут осуществлять местные органы власти. Исключительно важна степень их автономии в осуществлении этих полномочий. Если каждый шаг требует санкции центрального правительства, то процесс принятия решений, вероятнее всего, будет громоздким и, возможно, конфликтным. В то же время надлежащее регулирование деятельности местных органов власти, а также соответствующая финансовая поддержка, суть важнейшие элементы эффективной децентрализации.

Важно четко определить круг полномочий центральных субнациональных и местных органов власти. При нечетко определенных полномочиях почти неизбежна неэффективность. Это проблема многих механизмов децентрализации; она может серьезно помешать эффективному управлению.⁴⁶

Наконец, нормативно-правовая база должна устанавливать четкие требования подотчетности центральным органам и принцип, согласно которому решение хозяйственных проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне. Что касается подотчетности (какой бы ни была степень передачи полномочий местным властям), центральное правительство должно установить национальные стандарты и следить за их соблюдением. Это четкая обязанность государств в соответствии с международным правозащитным правом. Для выполнения обязательств, зафиксированных в международных

договорах, государствам необходимо показать, что местные органы власти уважают права человека, и обязаны при необходимости принудительно обеспечить их соблюдение.

Человеческие и финансовые ресурсы

Степень финансирования местных органов власти определяет результаты их работы; многим местным администрациям серьезно мешает дефицит человеческих и финансовых ресурсов. В принципе, национальные органы власти должны обеспечить наличие у местных администраций ресурсов, необходимых для выполнения их обязанностей; например, не должно быть т.н. «нефинансируемых мандатов». Это особенно важно для местных администраций в бедных регионах или в тех, где богатство распределено очень неравномерно.

Вопрос человеческих ресурсов – трудный и крайне политизированный вопрос. Сторонники децентрализации (в том числе многие доноры) нередко доказывают, что на местный уровень необходимо передать и кадры, занятые оказанием тех или иных услуг (например, здравоохранения и образования). Государственные служащие, финансируемые из государственного бюджета, и их профсоюзы часто выступают против таких предложений, так как результатом их реализации станет отсутствие гарантий занятости и неравенство региональных стандартов. Там, где им удается успешно противостоять этой инициативе, возникающие в результате трудности в обеспечении согласованности означают некоторое снижение эффективности. С другой стороны, в тех случаях, когда ответственность за государственных служащих передана на местный уровень, местные администрации зачастую испытывают значительные трудности с оплатой их труда.

Во многих странах, где прошла значительная децентрализация, органы власти не сумели распределить финансовые ресурсы, которые требовались для сохранения услуг и финансирования новых инфраструктурных затрат и затрат на содержание персонала, которые приходится обеспечивать местным администрациям. Во всех странах, где проводилось исследование, значительная доля средств местных бюджетов (нередко до 80%) направляется на финансирование регулярных расходов, что оставляет очень незначительные средства для капиталовложений или финансирования развития.

В некоторых случаях (например, в Сенегале, где общины официально обладают финансовой самостоятельностью) местным органам власти в настоящее время разрешено привлекать средства международных организаций из программ «децентрализованного сотрудничества» для выполнения проектов по предоставлению услуг населению или даже осуществлять заимствования у частных финансовых организаций (Филиппины). Это открывает новые перспективы для эффективно управляемых и платежеспособных местных администраций, но одновременно и создает возможности для бесхозяйственности и увеличения неравенства муниципалитетов.

Примеры распределения государственных доходов

Филиппины

По общему мнению, для Филиппин характерно соглашение о распределении государственных доходов в пользу местных органов власти. В соответствии с «Распределением внутренних доходов» доля доходов от национальных налогов зачисляется в бюджеты местных органов власти – в настоящее время эта доля составляет 40% от общего объема доходов. Расчет основывается на сумме средств, собранных за три года, предшествующих текущему финансовому году. Ассигнования распределяются по формуле: 23% поступает в бюджеты провинций, 23% в городские бюджеты, 34% в муниципальные бюджеты, 20% в бюджеты барангаев (сельских общин). Доля каждой провинции, города и муниципалитета определяется численностью населения (50%), площадью (25%) и принципом «равной доли» (25%). Каждому барангаю с населением не менее 100 человек гарантирована минимальная «равная доля» размером 80 тыс. филиппинских песо (по состоянию на июль 2004 г. – 1455 долл. США) в год, относимая на счет распределения внутренних доходов барангаю (20%). Остаток распределяется между барангаями, исходя из численности населения (60%) и принципа «равной доли» (40%). Кроме того, местные органы власти могут собирать местные налоги и получать долю доходов от национального богатства, находящегося на их территории (например, от налогов на добычу полезных ископаемых, рыболовство и лесное хозяйство). Закон разрешает им выпускать облигации и осуществлять заимствования у частных банков.

Боливия

В Боливии действует менее сложный и менее гибкий механизм. Местные органы власти получают 20% от общего объема налоговых доходов государственного бюджета, исходя из численности населения. Местные органы власти могут также взимать собственные налоги (на транспортные средства и недвижимость) и обращаться за финансированием к национальным фондам развития и международным организациям сотрудничества. На оказание услуг в регионах с самым высоким уровнем бедности выделяются средства в рамках инициативы «Бедные страны с высоким уровнем задолженности».

Индия (Западный Бенгал)

Около 50% расходов штата финансируется за счет бюджетов местных органов власти (панчайтов), однако это только расходы программ, разработанных и утвержденных правительством штата. Средства выделяются целевым назначением на развитие деревень и обеспечение занятости в сельских районах. Средства центрального правительства (нередко составляющие до 40% местных бюджетов) расходуются аналогичным образом. Местные органы власти имеют право выбирать благополучателей программ, а также взимать местные налоги, пошлины и сборы.

Пакистан

Финансовые комиссии провинций перечисляют около 40% от общего объема доходов провинции местным бюджетам, в основном исходя из численности населения. Однако заработная плата выплачивается из бюджета провинции, в результате чего в местные бюджеты фактически перечисляются в виде трансферов только средства, которые не направляются на оплату труда. Эти средства обычно составляют менее 20% от общего объема ассигнований. Местные администрации не получают прямого финансирования из центрального бюджета.

Украина

В соответствии с Бюджетным кодексом (2001) выделяются ассигнования на финансирование расходов из национального бюджета непосредственно местным администрациям для выполнения переданных в их ведение обязанностей. Минимальные уровни трансфертов определяются из расчета на душу населения с учетом социально-экономических, экологических и природных ресурсов каждого района, чтобы гарантировать удовлетворение базовых потребностей населения.

Сенегал

Из «Фонда поддержки децентрализации» центрального правительства компенсируются затраты местных органов власти на выполнение обязанностей, переданных им центральным правительством. Кроме того, Фонд финансирует 8% от общего объема децентрализованных услуг центрального правительства, которые местные власти оказывают на своей территории. В 2004 г. Фонд был увеличен примерно с 9 млн. долл. (менее 10% фактических расходов местных администраций) до 39 млн. долл. Однако это разовое увеличение, тогда как уровень дальнейшего финансирования остается неясным. Местные администрации имеют право взимать собственные налоги (на предпринимательство, недвижимость, подушный налог и др.), однако доходы этих источников, как правило, невелики (около 10% доходов местного бюджета), а собираемость часто находится на низком уровне. Кроме этих источников, местные администрации могут заключать прямые соглашения о финансировании с международными организациями.

Танзания

Местные советы обладают дискреционными полномочиями, а также правом взимать налоги. Центральное правительство обеспечивает их ассигнованиями на работу в каждой приоритетной для страны области (образование, здравоохранение и т.п.), финансируя до 80% бюджета. Эти трансферы не рассчитываются по формуле и поступают нерегулярно.

Эти примеры позволяют сделать вывод: механизмы финансирования местных органов власти далеко не однородны и в большинстве случаев неэффективны. Наиболее справедливые механизмы включают положения, позволяющие учитывать разнообразные потребности местных органов власти. В рамках наименее удовлетворительных механизмов поступает недостаточное финансирование, которое зависит от дискреционных трансфертов центрального правительства. Исключением этого правила является Западный Бенгал: несмотря на дискреционный характер трансфертов, на практике они обеспечивают финансирование основного объема расходов местной администрации.

Возможности

Передача обязанностей на местный уровень предполагает использование новых форм местного самоуправления. Даже после достаточного укрепления демократических процессов, в которых принимают участие широкие слои населения, необходимо принять меры, которые позволят выборным представителям, работникам местных администраций и гражданам знать, каким образом осуществлять свои новые полномочия и обязанности. Там,

где до сих пор не существовало демократического участия граждан в жизни общества, тем более необходимо обратить внимание на этот просветительский аспект реформы. Доноры осознали важность этой проблемы и разработали специальные программы для обучения выборных представителей на местах.

Механизмы участия граждан в местном самоуправлении

Боливия

В Законе об участии народа, принятом в 1994 г., предусмотрено несколько механизмов участия граждан в местном самоуправлении, в том числе следующие.

Organizaciones territoriales de base (низовые территориальные организации): общинные организации (союзы, организации крестьян и коренного населения, местные советы) в каждом муниципалитете принимают решения о структуре. Они могут предлагать и отслеживать виды муниципальных работ и услуг и вносить рекомендации о замене местных властей, отвечающих за здравоохранение и образование. Члены этих организаций обязаны помогать в строительстве объектов, где предоставляются услуги.

Comité de vigilancia - комитеты бдительности, или наблюдательные комитеты, избираются низовыми территориальными организациями для контроля деятельности и расходов местного органа власти. Они руководят процессом планирования развития с участием населения и совместно с представителями местного органа проводят социальный анализ общины для осуществления планирования. Для выделения средств местным советам центральное правительство требует их утверждения комитетами бдительности.

Juntas escolares – школьные комитеты. Родители и представители низовых территориальных организаций проводят регулярные собрания с участием представителей руководства школы и учителей для контроля их работы, расходов и реформ образования. Эти комитеты получают большую поддержку; они снизили уровень телесных наказаний и дискриминации в школах, но они менее эффективны при разработке учебных проектов.

DILOS – комитеты по вопросам здоровья. В их состав входят мэр, представитель регионального департамента здравоохранения и член комитета бдительности. Две основных обязанности этого органа заключаются в контроле и аудите государственных средств местными органами здравоохранения и в создании местных «переговорных площадок» для представителей низовых территориальных организаций и различных организаций, работающих в сфере здравоохранения, для подготовки ежегодного плана работы в этой области. В Боливии существует давняя традиция создания таких комитетов. Однако они не всегда функционируют так, как ожидается, из-за влияния политических альянсов.

Филиппины

В соответствии с Кодексом местного самоуправления (1991) неправительственным и общественным организациям предоставляются конкретные места в местных советах по развитию, местных советах по вопросам здоровья, школьных советах и др. Организации гражданского общества могут также способствовать подотчетности местных органов власти, используя нормы об «отзыве» и «народной инициативе». К сожалению, эти механизмы редко используются, поскольку члены национального парламента заблокировали имплементирующее законодательство,⁴⁸ а местные советы по развитию зачастую столь велики, что являются неработоспособными.

Сенегал

В некоторых населенных пунктах созываются местные собрания граждан по инициативе местного мэра и совета, но они не являются обязательными по закону.

В 1992 г. в законодательном порядке были образованы местные комитеты по вопросам здоровья. Они избираются населением; предполагается, что их состав отражает наличие разнообразных объединений (молодежи, женщин и т.п.). Официально роль комитетов состоит в мобилизации местных ресурсов для оплаты услуг здравоохранения и финансирования просветительских мероприятий по санитарии, гигиене и репродуктивному здоровью; на практике они занимаются в основном сбором денег.⁴⁷ Их прозрачность очень часто вызывает сомнения.

В некоторых населенных пунктах существуют школьные комитеты, однако они не являются обязательными по закону.

Танзания

Децентрализация инициировала процесс планирования работы на местах с участием населения: сельские общины определяют приоритеты своего развития и выносят их на совет деревни. Совет обобщает их и направляет в районный совет по развитию, который уточняет их и представляет их районному совету в форме плана развития района. Степень участия существенно меняется от района к району. Сотрудники районных органов власти назначаются районной администрацией. Сельскими советами руководят выборные председатели.

В соответствии с требованиями программы «Бедные страны с высоким уровнем задолженности» на уровне района (деревни), а также в каждой школе, созданы коллегии по вопросам здоровья и образования. Они отвечают в основном за координирование и контроль деятельности совета. В их состав входят местные жители (пользователи услуг), представители администрации и сотрудники соответствующей службы.

Индия (Западный Бенгал)

Обязательное собрание всех избирателей округа (Gram Samsad) проводится два раза в год. На нем предлагаются планы развития деревни, определяются приоритеты для проектов и благополучатели различных программ, а также проводится проверка деятельности и расходов местного совета (Gram Panchayat).

Районные советы, образованные на более низком, чем панчайят, уровне, являются основным механизмом для участия местного населения и его взаимодействия с муниципалитетом.

Пакистан

Для содействия участию населения в мероприятиях по развитию созданы местные советы граждан (Citizen Community Boards). Многие советы зарегистрированы в провинциях Синд и Пенджаб. Они могут получать от местных администраций средства на финансирование проектов, однако не более 80% от общей стоимости проекта. Это ограничение стало сдерживающим фактором, особенно в сельских районах, где население не может обеспечить недостающее кофинансирование.⁴⁹ Масштабное исследование домохозяйств показало, что первоначально на местном уровне не очень хорошо знали о существовании советов.⁵⁰

В соответствии с указом о децентрализации сельские и городские районные советы обеспечиваются ресурсами для стимулирования участия местного населения.

Структуры, обеспечивающие участие граждан в самоуправлении

В ходе процессов децентрализации были созданы многие новые механизмы и инструменты для участия граждан в местной политической жизни – советы граждан на Филиппинах, советы общин в Пакистане, наблюдательные комитеты в Боливии, районные комитеты в Западном Бенгале, и многие другие. Образовавшиеся в результате этого процесса структуры, обеспечивающие представительство и участие граждан, делают местные органы власти более динамичными и создают у обычных людей чувство сопричастности к жизни местного общества, однако не всегда дает наиболее эффективные результаты. Этого следует ожидать, если правительство воспринимается не как орган, занимающийся административной деятельностью, а как структура, состоящая из представителей множества заинтересованных сторон.⁵¹ Простая эффективность – лишь одна из задач децентрализации; не менее важна и дополнительная легитимность, которая является результатом участия граждан и подотчетности государственных органов.

Отношения с гражданами

Получить согласие от новой группы участников, многие из которых практически не имеют опыта принятия решений на уровне местного самоуправления, нелегко. Тем не менее, эти новые формы участия граждан зачастую работают эффективно. Участие граждан не обязательно становится препятствием в работе местных администраций: как правило, те администрации, которые искренне старались привлечь граждан к местному самоуправлению (например, в филиппинском городе Нага), добились впечатляющих результатов.

Неизбежно возникают вопросы о том, как справляться с разногласиями и конфликтами. В частности, в какой степени местные органы власти имеют право, на основании прав человека, противостоять культурным нормам и взглядам? Это создает реальные проблемы для многих местных органов власти. Часть их решения заключается в стимулировании участия граждан и консультаций с ними. Принятию решений в этой трудной области может помочь также использование критериев прав человека (в которых подчеркивается последовательность и недискриминационность, а также участие и максимально широкое привлечение граждан).⁵³

Этот краткий обзор показал многообразие условий, в которых работают местные администрации, и спектр их опыта. Учитывая это многообразие, каким образом можно оценить степень соответствия практики эффективного местного управления методам и принципам прав человека? Этот вопрос является предметом рассмотрения в следующей главе.

Подход администрации г. Нага к местному самоуправлению

Город Нага (население 160 тыс. чел.) – небольшой филиппинский город, расположенный в центре довольно бедного аграрного района примерно в 400 км к югу от Манилы. От 25 до 40% населения города – малоимущие. Город располагает очень незначительными финансовыми ресурсами. Однако его администрация хорошо использует то, что имеет в своем распоряжении. Как отмечено на сайте городской администрации, «применяемая в Наге модель самоуправления включает 3 составляющие: понятие постепенного развития, базовым элементов которого является ‘рост и справедливость’; партнерства, позволяющие городу использовать местные ресурсы для работы в приоритетных областях; и участие народа, которое обеспечивает устойчивость в долгосрочном плане благодаря формированию чувства сопричастности у широких слоев населения и активному участию общин в реализации инициатив на местах».⁵²

Результатом такого подхода стали городские социальные программы, которые выполняются в партнерстве с малоимущими жителями города и направлены на поиск устойчивых и справедливых решений их проблем. Местная администрация активно работает совместно с организациями гражданского общества, стимулируя участие и диалог в неустанным поиске более эффективных способов работы. Она внедрила в свои программы новаторские формы, заимствованные у многих стран (например, дошкольное обучение по методике Монтессори во всех, даже самых бедных, районах, а также доступ к электронному правительству при помощи вебсайта). Администрация расширила участие населения и повысило информационную прозрачность до такой степени, что несмотря на растущие затраты, городу удается делать больше при наличии меньших ресурсов. Некоторые концепции и программы завоевали международные награды.

VI. КАКИМ ОБРАЗОМ МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ УДОВЛЕТВОРЯЮТ НЕОБХОДИМЫМ ТРЕБОВАНИЯМ?

Несмотря на то, что децентрализация принимала многие формы и в разных странах давала разные результаты, приведенные в данном докладе примеры позволяют сделать вывод: во многих случаях был приобретен новаторский и положительный опыт. Хотя уровень бедности, судя по всему, не снизился, в изученных нами случаях представители местных администраций и граждане в целом считают общее влияние реформы положительным. В некоторых случаях население оценивает обретенную им самостоятельность не менее высоко, чем повышение благосостояния.

Влияние на местные услуги

Образование

Почти во всех случаях, когда ответственность за начальное образование была передана на местный уровень, общие инвестиции в образование (в том числе частные инвестиции), а также набор учащихся в школах (в том числе девочек) увеличились.

На *Филиппинах* (где политические обязательства в некоторых муниципалитетах оказались исключительно высокими) местные органы власти сельских и городских районов улучшили доступ к образованию, а также качество образования. В одном населенном пункте благодаря программе, разработанной представителем местной администрации по вопросам прав человека, увеличился набор детей в школу, повысились показатели профессиональной подготовки и занятости молодежи из экономически неблагополучных семей. В Наге местная администрация приняла четкий подход к управлению образованием и добилась выдающихся результатов. Ее программа дошкольного обучения введена во всем городе и доступна детям из семей с разным уровнем доходов. В результате у детей из семей с низкими доходами резко повысились обучаемость, социальные навыки и самоуважение. Программа финансируется местной администрацией совместно с родителями, советами барангаев и местными неправительственными организациями (НПО). Местные НПО заставили городские власти принять постановление, в котором объявлялось о широком доступе к дошкольному образованию и о применении санкций в отношении школ, отказывающихся в приеме детям-инвалидам. В 2002 г. городские власти провели масштабные консультации для повышения качества системы школьного образования. Результатом этих консультаций стали «мягкие» перемены, направленные на адаптацию учебных материалов к местным реалиям, и меньше чем через год баллы местных учеников, полученные на национальных экзаменах, повысились на 16%.

В *Танзании* увеличилось число классных помещений начальных школ почти на 10% по сравнению с 1999 г., а набор учащихся в начальную школу (и мальчиков, и девочек) – почти на 50%. Однако предшествующий период был отмечен значительным недофинансированием здравоохранения и образования, в основном в следствие проведения Программы структурной перестройки под давлением международных доноров. Школы стали переполненными, а в обветшавших школьных зданиях не хватало учебных материалов, воды и туалетов. Даже небольшое увеличение капиталовложений создало впечатление серьезного улучшения.

В *Боливии* к 2002 г. начальным обучением было охвачено 95% мальчиков и девочек, а доля детей, окончивших школу, несколько увеличилась. Было построено много школьных зданий, нередко при активном участии родителей, а число учителей значительно увеличилось даже в сельской местности. В рамках многочисленных инициатив (многие из них осуществляются под руководством НПО и других частных организаций) образование адаптируется к местным условиям и потребностям, иногда с участием местных органов власти. Несмотря на снижение уровня неграмотности, среди женщин он по-прежнему высок, особенно в сельских районах. Почти 70% капиталовложений в образование поступает от международного сотрудничества.

Президент одного из местных школьных комитетов Боливии определил проблему, которая может иметь значение для всей страны. Поскольку бюджеты на содержание инфраструктуры переданы в ведение муниципалитетов, каждый муниципалитет получает лишь небольшую сумму средств. Ее основную часть составляют регулярные расходы (прежде всего на оплату труда), а на долгосрочные инвестиции остается очень немного. В результате у муниципалитетов нет средств для инноваций или инвестиций, не могут они и объединить средства нескольких муниципалитетов. Во многих странах это может стать одним из основных препятствий для развития инфраструктуры, обеспечивающей базовые услуги.

На *Украине* децентрализация пока не привела к заметным позитивным результатам. Непосредственно перед проведением децентрализации и сразу же после получения независимости доступ к начальному образованию резко сократился вследствие уменьшения числа школ и численности зарегистрированных учащихся. Снизилось и качество обучения.⁵⁴ Положение может улучшиться благодаря принятому в 2001 г. Бюджетному кодексу, в котором предусматривается прозрачный и объективный процесс ассигнования бюджетных средств на образование, что позволяет каждой местной администрации получить справедливую долю средств на начальное образование.

Здоровье

Более неоднородная ситуация сложилась в оказании услуг здравоохранения. Охват ими городских и сельских районов тоже увеличился, и лечебные

учреждения обслуживают больше людей по месту жительства. Эта тенденция проявляется особенно очевидно в сельской местности, где раньше медицинская помощь была недоступна. Количество лечебных пунктов в деревнях или посещений передвижных бригад первой медицинской помощи увеличилось. Некоторые новые услуги (в основном в городах) оказывают частные организации. В некоторых странах введены программы медицинского страхования. Однако в большинстве стран охват услугами здравоохранения (определяемый количеством врачей на душу населения или удаленностью медицинских учреждений от места жительства) остается ниже норм Всемирной организации здравоохранения.

В *Боливии* качество медицинской помощи и инфраструктуры повысилось, особенно в районах, примыкающих к городам, и в доступных сельских районах. Однако в менее доступных сельских районах положительные изменения происходят очень медленно. Разделение обязанностей между муниципальными органами власти и Министерством здравоохранения определено нечетко (или не очень хорошо понято), поэтому часто возникали конфликты по поводу того, кто контролирует штаты и оборудование. Кроме того, медицинские работники известны своим нежеланием работать в сельской местности. За исключением некоторых программ, которые выполняются неправительственными организациями, не велось никакой работы для того, чтобы сделать медицинские услуги приемлемыми в культурном отношении. Некоторые программы НПО оказались устойчивыми. Во многих случаях отсутствует общедоступная информация (например, о всеобщем страховании матери и ребенка), а местные комитеты по вопросам здоровья (DILOS) работают неэффективно, отчасти из-за того, что многие члены местных советов и наблюдательных комитетов не знакомы с техническими аспектами системы обеспечения здоровья. К тому же, с трудом налаживались конструктивные отношения с медицинским персоналом. Одной из проблем остается дискриминация коренного сельского населения, особенно женщин, со стороны медицинских работников.

В *Сенегале* увеличилось количество местных лечебных пунктов и повысилось качество их работы, однако низкий уровень финансирования из центрального бюджета обусловил увеличение неравенства между общинами с высокой и низкой доходной базой. И в этом направлении местные общины тяготеют к тому, чтобы не принимать участия в работе органов здравоохранения, а во многих комитетах здравоохранения доминируют представители элит.

В *Танзании*, судя по всему, у общин вновь появилось доверие к услугам здравоохранения после их кризиса под влиянием выполнения в 1985-1995 гг. Программы структурной перестройки. Уровень вакцинации детей резко повысился, и в некоторых районах в настоящее время приближается к 100%. Все деревни имеют доступ к выездным медицинским программам работы с населением; модернизировано много лечебных пунктов; в аптеках постоянно имеются в наличии основные лекарственные препараты. Введена плата за медицинские услуги, за исключением услуг для детей и беременных женщин;

увеличилось количество частных лечебных учреждений (нередко они находятся в ведении церкви или НПО). Действует программа медицинского страхования, однако многие семьи не могут себе позволить вносить ежегодные взносы в размере 5 тыс. танзанийских шиллингов (около 5 долл. США). Реформы здравоохранения, как и реформы образования, финансируются в основном за счет средств таких международных программ, как «Бедные страны с высоким уровнем задолженности».⁵⁵

Украина является единственным примером настоящего исследования, в котором отсутствуют положительные результаты в здравоохранении, однако это не обязательно является следствием самой децентрализации. Одна из основных проблем – коррупция: в проведенном недавно исследовании этого вопроса⁵⁶ государственные учреждения здравоохранения и образования занимают первые места в рейтинге коррупции, с которой сталкивались пользователи этих услуг,⁵⁷ однако частные организации также отмечены как коррумпированные. Кроме того, доля бюджетных расходов на здравоохранение очень мала по сравнению с нормами Европейского Союза. Несколько десятилетий авторитарного режима способствовали созданию такой ситуации, когда граждане не проявляют желания участвовать в самостоятельных программах по месту жительства.⁵⁸ К тому же из-за отсутствия структур, позволяющих активно привлекать граждан к участию в местном самоуправлении, новаторские способы оказания услуг здравоохранения и образования зависят исключительно от политической воли и готовности выборной местной администрации.

Вода и канализация

Многие местные органы власти сделали обеспечение граждан чистой водой одним из своих приоритетов. Они придают меньшее значение канализации, поэтому в этом направлении ситуация улучшается медленнее.

В *Западном Бенгале* после децентрализации органов, ответственных за поставки питьевой воды, качество услуг малоимущим группам населения повысилось. Охват этими услугами все еще не полный (хотя в некоторых районах приближается к полному), однако при распределении средств приоритет отдается населенным пунктам с низкими доходами.

В *Пакистане* децентрализация началась совсем недавно и идет медленными темпами. Судя по всему, местные жители не знают о том, что имеют право на получение определенных благ, и боятся требовать их у местных властей. Качество санитарно-технических услуг повысилось, однако доступ к ним в малоимущих районах (сельских и бедных городских районах) остается на низком уровне. Существует озабоченность тем, что местные советы вкладывают средства в развитие канализации, так как здесь можно быстро добиться результатов, но пренебрегают здравоохранением и образованием, которые требуют более крупных капиталовложений.⁵⁹

Жилье

Почти во всех случаях, когда муниципальным властям переданы обязанности и ресурсы, результатом стало увеличение количества домов. Получение права на землю и имущество явно укрепило чувство собственного достоинства.

В *Западном Бенгале* одним из основных факторов, обеспечивших успех децентрализации, стала аграрная реформа. Благодаря ей многие бедные крестьяне вступили в кооперативы и юридически зарегистрировали свое имущество. Проекты по строительству жилья финансируются центральным правительством и правительством штата, и это жилье предназначено для граждан, живущих за чертой бедности. Система квот защищает интересы инвалидов, неприкасаемых каст и племен. Средства распределяются районными комитетами (в их состав входят местные жители, в том числе потенциальные благополучатели). Каждый благополучатель получает 20 тыс. рупий (100 долл. США) в качестве субсидии, 20 тыс. рупий в качестве беспроцентной ссуды со сроком погашения 5 лет и должен внести собственные средства в размере 5 тыс. рупий (около 25 долл. США). Однако проблема трущобного жилья и бездомности еще далеко не решена. В очень бедных районах с жилищной проблемой сталкивается около 90% населения.

На *Филиппинах* вдохновляющим примером и в этом случае служит город Нага. После того, как в 1989 г. местная администрация начала реализацию инициативы «Партнеры в развитии», организации городских бедняков в течение нескольких лет проводили кампании, требующие принятия политики для решения проблем городской бедности. Инициатива направлена на развитие самостоятельности бедных городских общин посредством решения их двух основных проблем: незащищенности аренды и слабого развития инфраструктуры. Программа обеспечивает долгосрочную аренду земли посредством проведения переговоров с землевладельцами и повышает самостоятельность бедняков, помогая им стать собственниками жилья. Кроме того, она способствует модернизации городских районов, обеспечивая основную инфраструктуру. В 1998 г. постановлением городской администрации программа была институционализована, и с этого времени на решение проблем городской бедности выделяется 10% средств годового местного бюджета. К концу 2001 г. программа проводилась в 27 бедных городских районах и закрепила или закрепляет право на владение землей почти за всеми бедными семьями, проживающими в городе. Кроме того, эта программа стимулировала развитие местной экономики, расширила базу налогообложения и улучшила городскую экологию. Не менее важными оказались и нематериальные блага – укрепление достоинства и самостоятельности малоимущих городских семей, формирование чувства общности и гражданской гордости.

ОЦЕНКА УСЛУГ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Какой же вывод можно сделать из этих общих наблюдений после их анализа с точки зрения описанных выше норм и принципов в области защиты прав человека?

Нормы в области защиты прав человека

Наличие

Почти во всех муниципалитетах, включенных в настоящее исследование, после передачи полномочий на местный уровень увеличился объем услуг. Это особенно заметно в том, что касается начальных школ, поликлиник, поставок чистой воды и жилищных схем для жителей с низкими доходами, но улучшились и другие услуги.

Доступность

Исследование показало, что во всех странах улучшился и доступ к услугам, а также их общее территориальное распределение. Что касается доступности в финансовом плане, то ситуация более сложная. Не все услуги предоставляются бесплатно, однако там, где за них взимается плата, в некоторых случаях доступ малоимущих граждан к ним облегчен (например, за счет доступного медицинского страхования). Из результатов других исследований четко видно: в некоторых направлениях, прежде всего в начальном образовании, отмена платы привела к весьма значительному улучшению участия граждан (увеличению набора учащихся).

Приемлемость

Данные по этой позиции более неоднозначны. Несмотря на улучшение результатов в одних направлениях, в других возникли новые проблемы, зачастую связанные с дискриминацией. Некоторые органы власти адаптировали программы начального обучения к потребностям меньшинств. В Боливии обучение ведется на двух языках (кечуа и испанском), а в г. Нага (Филиппины) предлагаются специальные учебные программы для детей из бедных семей и детей с проблемами развития.

Адаптируемость

Судя по всему, очень немногие местные органы власти адаптировали свои программы к изменениям политической ситуации или к условиям местной общины. Этот вопрос требует дополнительного внимания.

Принципы прав человека

Участие

Децентрализация проводилась отчасти потому что считалось, что приближение органов власти к народу повышает участие народа в жизни общества и, таким образом, подотчетность. Тот факт, что эта взаимосвязь не возникает автоматически, выявляется, если посмотреть с точки зрения прав человека, которые требуют эффективного и осмысленного участия.

Важность консультации с теми, кого затрагивают программы развития, широко признана донорами. Многие из них считают подход, основанный на широком участии граждан, одним из принципиальных компонентов передовой практики. Так, Всемирный Банк сделал участие гражданского общества и консультации с его представителями одним из центральных элементов подготовки программных документов по стратегии сокращения бедности.

Доноры придерживаются этого мнения, так как исходят из предположения о том, что консультации с населением и его участие повышает легитимность решений, формирует чувство сопричастности и, таким образом, укрепляет подотчетность. Однако на практике обсуждение консультаций и участия охватывает широкий спектр процессов – от бесплатной работы до опросов общественного мнения и участия в принятии решений. В результате, это понятие стало довольно расплывчатым и может использоваться для обозначения множества полезных и менее полезных подходов.

На осмысленность участия влияет также традиционно сложившееся отношение к институтам и структурам. В Танзании, например, отмен сельских структур коллективизации «уджамаа» вызвал недовольство у многих, поскольку эти ячейки самого низового уровня, состоявшие из 10 домов, пользовались популярностью. Многие танзанийцы чувствовали, что пришедшая им на смену система оказалась в руках местных элит.

Процессы, включающие участие граждан или консультации с ними, допускают манипулирование или отражают повиновение харизматическим или традиционным лидерам. Некоторые НПО претендуют на роль «посредников в развитии»,⁶⁰ а финансирующие структуры иногда (ошибочно) принимают их мнение за мнение местного населения. Сторонние органы власти – представителей национального правительства или доноров – нередко обвиняют в использовании консультативной работы для обоснования их предложений или решений, а не для предоставления реальных возможностей для обсуждения альтернативных вариантов. Как выразился один из специалистов, представивших свои замечания, участники нередко чувствуют, что «их участвовали».⁶¹

Участие в децентрализованном процессе местного самоуправления

В Боливии «Закон об участии народа» создал муниципалитеты как в городских, так и в сельских районах (до этого в сельских районах не было местных органов власти). В результате сельские жители, которые раньше не принимали участия в управлении (в основном коренное население) получили доступ на политическую арену. Граждане участвуют не только в местных выборах. Каждая муниципальная администрация обязана подготовить пятилетний план развития с участием населения и годовые планы работы. Закон признает существующие крестьянские союзы в качестве основной формы участия граждан в жизни общества. Низовые территориальные организации проводят собрания, на которых обсуждают и определяют приоритеты своего развития, которые затем выносят на рассмотрение муниципалитета в составе плана, после чего они утверждаются общиной. Конкретные механизмы участия и представительства общины существуют также на отраслевом уровне: родительские комитеты в школах, комитеты DILOS в здравоохранении.

В Сенегале каждый муниципалитет также должен разработать план развития, однако степень участия граждан зависит от инициативы местного выборного совета. В одних случаях он просто проводит консультации с населением, чтобы определить местные потребности и приоритеты. В других случаях проводит диагностику ситуации с участием населения и исходя из этого определяет приоритеты. Там, где гражданское общество является особенно динамичным, некоторые местные советы вышли за рамки этих требований и ввели практику разработки местных планов и бюджетов с участием граждан.

В Западном Бенгале (Индия) местные органы власти не обладают исключительными полномочиями по проведению мероприятий по развитию. Однако на каждом из трех уровней системы местного самоуправления существуют регулярные народные собрания, на которых обсуждаются решения о распределении средств на развитие и определяются благополучатели.

На Филиппинах принятый в 1991 г. Кодекс местного самоуправления предусматривает выборность местных органов власти, а также образование местных советов по развитию, в которых представлены местные организации гражданского общества. Имплементирующее законодательство пока не принято вследствие политических разногласий на национальном уровне. Это означает, что в настоящее время местные советы функционируют только в тех районах, где местные администрации хотя бы имеют.

Однако там, где община отличается организационной сплоченностью и высокой степенью доверия к ней, участие граждан нередко оказывается активным и широким. В некоторых случаях децентрализация стимулировала приток новой энергии, организаций и идей в политику и управление на местах, и помогла изменить качество местного самоуправления.

По собственной инициативе или в соответствии с требованиями национального законодательства, местные органы власти разработали впечатляющие комплексы структур и полномочий, обеспечивающих участие граждан. В некоторых странах, после передачи в руки местных жителей

решений по бюджетным вопросам и разработке программ, участие граждан выросло экспоненциально. В Йоханнесбурге городская администрация отдает 5% средств городского бюджета районам, где граждане решают, как их использовать. Опираясь на опыт муниципалитета бразильского города Порту Алегри, многие муниципалитеты приняли бюджеты и планы развития, разработанные с участием населения.

Этот опыт высвечивает различие между участием граждан *при наличии* властных полномочий и *при их отсутствии*. Когда граждане могут реально влиять на приоритеты и решения местных властей и на распределение бюджетных средств, их участие становится *эффективным и осмысленным*. Система прав человека дает местным органам власти стимул для разработки правил и практики, которые поддерживают, а не ограничивают способность населения участвовать в принятии политических решений и решений о развитии на местном уровне, а также контролировать работу местных властей по их выполнению.

Исследование, проведенное в рамках настоящего проекта, показывает: после децентрализации степень участия граждан повысилась, стали привлекаться новые группы граждан, в том числе женщины, национальные меньшинства и малообеспеченные. Кроме того, многие граждане и местные общины чувствуют, что стали более самостоятельными, даже если получают меньше прямых благ. Самостоятельность сама по себе является общественным благом, которое люди стремятся получить и которое высоко ценят.

Но каково качество этого участия? Если участие в целом является свободным, то содержательно ли оно? Зачастую социально изолированные группы лишь в минимальной степени выносят свои интересы и точки зрения на эти новые политические площадки. Во многих случаях приоритеты по-прежнему устанавливают местные элиты – политические партии, крестьянские союзы, бизнес-лидеры и высшие касты. Там, где степень участия граждан повысилась и в количественном, и в качественном отношении, оно ограничивается конкретными районами и, судя по всему, обусловлено опытом и творческим подходом местных организаций гражданского общества, и желанием представителей местных властей проводить эксперименты и делиться властью.

Если проанализировать участие граждан более подробно, то картина станет еще более сложной. Возможности для участия значительно увеличились, расширился и доступ к ним. Однако не все группы населения в равной мере могут принимать эффективное участие в работе новых механизмов. Более того, еще многое можно сделать для совершенствования приемлемости и адаптируемости. Успехи во всех направлениях отмечены только в тех обществах, где были предприняты попытки адаптировать механизмы участия граждан к местным традициям и опыту организаций (как это было сделано в Бolivии, где крестьянские организации играют определенную роль в децентрализованном управлении).

Отсутствие дискриминации

Невозможно определить в общих чертах, имеет ли место дискриминация или кто ей подвергается, так как она всегда проявляется в конкретной социальной, политической и культурной ситуации. Кроме того, в ответ на принятие правовых и других мер, направленных на подавление дискриминации, меняются ее формы.⁶² Поэтому на практике местным органам власти нужно непрерывно следить, не возникает ли дискриминация. В этом направлении может быть полезным использование системы прав человека, поскольку основное внимание в ней сосредоточивается на определенных вопросах.

- Какие группы в обществе особенно подвержены дискриминации? (Перечень тех, кто может подвергнуться дискриминации, очень широк и может включать меньшинства, мигрантов, женщин, неграждан, представителей религиозных конфессий, бывших заключенных, неграмотных, гомосексуалистов и др.).
- Какие формы принимает дискриминация?
- Какие законы существуют для защиты прав тех, кто подвергся дискриминации?
- Успешно ли они устраняют выявленные формы дискриминации?
- Какие механизмы существуют для применения этих законов (судебная система, национальные правозащитные структуры и другие органы)?
- Действительно ли соответствующие органы (представители местных органов власти, полиция, представители судебных органов, политические и религиозные лидеры) принимают меры к предотвращению дискриминации и использованию имеющихся механизмов правоприменения?
- Могут ли те, кто подвергается дискриминации, действовать в защиту своих прав? Помогают ли им в этом местные органы власти?
- Если оказание базовых услуг в целом совершенствуется, то сокращается ли разрыв между самыми уязвимыми и самыми благополучными (или средними) группами?

Особенно большое значение для местных органов власти имеет принцип, в соответствии с которым их ответственность за принятие мер, препятствующих дискриминации, не обусловлена наличием ресурсов: проверяется то, *как используются денежные средства, какими бы незначительными они не были.* Местные бюджеты должны также отражать значение дискриминации. Может быть, недостаточно будет обеспечить равный доступ разных групп населения к фондам и льготам: в случае укоренившейся дискриминации местным органам власти потребуются четкие меры для ликвидации разрыва между большинством (или привилегированными группами) и группами, которые подверглись дискриминации. По этой же причине нейтральный закон может не обеспечить справедливых результатов, и могут потребоваться более настойчивые меры для создания подлинного равенства возможностей.⁶³

На практике децентрализация оказывала разное влияние на дискриминацию. В определенных случаях после реформы институты местного самоуправления попадали под контроль нетерпимых этнических или религиозных группировок, и в результате местные меньшинства подвергались еще более жесткой дискриминации. Вероятность возникновения этой проблемы выше в тех обществах, где отсутствует политическая или социальная однородность, где центральное правительство само является дискриминационным или где его власть (в том числе возможность контролировать и регулировать работу местных органов) слаба.

Однако в самых лучших примерах децентрализация оказывала позитивное влияние. Практика дискриминации сократилась наиболее заметно в тех случаях, когда местные (и национальные) органы власти разрабатывали программы и механизмы, которые обеспечивают защиту и самостоятельность групп, подвергавшихся дискриминации. От такой политики выигрывали женщины, коренное население, малоимущие и молодежь. Совершенствование инфраструктуры также принесло разительную пользу малоимущим группам в некоторых странах, особенно в сельской местности.

В одних странах местные администрации предприняли попытки улучшить представительство маргинальных групп, резервируя для них места на выборах (например, Индия, Пакистан, Боливия и Танзания). В других были созданы «комитеты бдительности», в состав которых вошли представители местной общины (Боливия). Институционализированные механизмы привлечения граждан привлекают внимание к несправедливости дискриминационной практики и узаконивают противодействие ей. В целом если официальные институты четко показывают, что не потерпят дискриминации, это дает огромный эффект.

Что касается прямого представительства, то от реформы часто выигрывала молодежь – отчасти потому, что молодые люди обладают «новыми навыками», которых нет у старшего поколения. Они нередко более грамотны и образованы. Возможно, им приходилось путешествовать в поисках работы, они могут говорить на нескольких языках (в том числе на языках, используемых государственными органами), они могут быть лучше знакомы с официальными институтами и нормативной базой. Поэтому они лучше подготовлены для работы в разных институциональных условиях, которые существуют в децентрализованном государстве. В свою очередь, молодые женщины реже имеют возможности приобретать такие навыки, в результате чего у них нет таких же возможностей, как у мужчин.

Примеры зарезервированных мест

В Западном Бенгале, как и в других индийских штатах, где прошла децентрализация, определенное количество мест в выборных местных органах зарезервировано за тремя категориями традиционно обездоленных граждан,

к которым относятся женщины, неприкасаемые касты и племена. Треть мест зарезервирована для женщин. Что касается неприкасаемых каст и племен, то число мест для них пропорционально их доле в местном обществе. В Западном Бенгале эта норма дала очень хорошие результаты: члены этих групп стали активными представителями, и обычно пользуются уважением и одобрением остального населения. Вместе с тем следует понимать, что политическая и институциональная обстановка в Западном Бенгале способствует такой мере. Правительство штата и местные органы власти приняли целый ряд мер, направленных на продвижение интересов малоимущих, в частности, провели земельную реформу и создали сельскохозяйственные кооперативы. Соответствующие общины провели самоорганизацию, у них общая культура политической активности и участия в делах общины. Эти меры поддерживают присутствие представителей социально незащищенных групп в государственных органах.

Но так обстоит дело не везде. В Индии можно привести и вопиющие примеры иного рода. Там, где администрации штатов не приняли мер для признания и защиты требований социально незащищенных общин, избранные в государственные органы женщины и представители неприкасаемых каст и племен систематически подвергаются угрозам. В некоторых районах представители высших каст совершили очень серьезные нарушения, стремясь сохранить за собой контроль. Зафиксированы случаи изнасилования женщин-членов советов или случаи публичного срывания с них одежды, а также факты избиения или убийства представителей неприкасаемых каст и племен.⁶⁴

В других странах тоже можно найти свидетельства того, что резервирование мест является неэффективным, если отсутствует благоприятная среда. В Пакистане места зарезервированы для женщин и религиозных меньшинств, но прочно укоренившаяся культура подчинения означает, что избранные в органы власти женщины редко высказывают собственное мнение. Хотя с 2000 г. в стране отменено раздельное голосование, религиозные меньшинства в Пакистане по-прежнему маргинализированы и подвергаются определенным формам дискриминации.

Места для женщин в местных советах резервируются также в Танзании и Боливии. В Танзании представители женщин назначаются на зарезервированные места политическими партиями пропорционально представительству партии в парламенте. Как следствие, женщины стремятся стать рупорами своих партий. В Боливии (особенно в сельских общинах, где по-прежнему доминируют мужчины) на женщин часто оказывают давление, заставляя их уходить в отставку с выборного поста, который затем передается мужчинам – членам их семей.

Поэтому данные о недискриминационности местных органов власти неоднородны. Предпринимались попытки работать с социально изолированными группами, особенно сельскими общинами, которые ранее почти не получали базовых услуг. Расширился объем услуг неимущим,

сельским общинам, женщинам и национальным меньшинствам. Улучшилось и участие этих групп в принятии решений, особенно после реализации целевых стратегий (например, резервирования мест). Однако многое еще предстоит сделать. Очень немного сделано для обеспечения эффективного доступа к услугам, которые редко адаптируются к традиционным видам практики или недоступны на местных языках. Качество услуг, доступ к ним и участие граждан в жизни общества улучшились, однако социально изолированные группы не всегда могут воспользоваться новыми возможностями, а услуги и каналы участия социально незащищенных групп, как правило, разрабатываются без учета их интересов. У новых систем недостаточно высок уровень приемлемости и адаптируемости.

РЕЗЕРВИРОВАНИЕ МЕСТ В МЕСТНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Страна	Система резервирования	Результаты
Западный Бенгал, Индия	Женщины: треть мест (кандидатур) в органах власти всех уровней. Прочие: неприкасаемые касты и племена – число представителей пропорционально численности населения.	Увеличение представительства социально изолированных групп. Общая политическая ситуация благоприятна для реализации данной меры. В других индийских штатах результаты могут быть плачевными.
Боливия	Женщины: списки политических партий должны включать не менее 30% женщин-кандидатов. В списках кандидатов от гражданских движений женщины должны составлять не менее 50%.	В органы власти избрано больше женщин-кандидатов, однако под давлением женщины нередко уходят в отставку, и их места отдают мужчинам.
Пакистан	Женщины: зарезервирована треть мест. Прочие: 5% мест для меньшинств, 5% мест для крестьян и (или) рабочих. Ликвидация раздельных выборов для немусульман в 2000 г.	Представители-женщины склонны идти за коллегами-мужчинами. Немусульмане не могут быть избраны председателями советов.
Tanzania	Женщины: зарезервирована четверть мест. Назначение производится политическими партиями пропорционально числу мест, полученных каждой партией.	Представители-женщины проявляют приверженность не столько своим избирателям или женщинам в целом, сколько своей партии.

Подотчетность

Подотчетность – один из основополагающих принципов демократического самоуправления; в местном самоуправлении существует несколько видов

подотчетности. Исследование показывает, что можно найти многие виды инициатив и механизмов, но большинство из них плохо приспособлены к местным условиям. Почти не проводилась работа над тем, чтобы помочь местному населению понять и использовать их, а местные элиты зачастую неохотно вводят эффективные процедуры подотчетности.

Одной из основ подотчетности в демократических системах являются *выборы*. *Иерархический надзор* касается обязанности органов власти более высокого уровня следить за действиями муниципальных органов. Одним из средств обеспечения подотчетности являются также *внутренние стандарты работы* государственной службы на местном уровне. В некоторых более поздних схемах децентрализации рассматривается также *официальный горизонтальный надзор*. Этот подход состоит из создания надзорных органов, в состав которых входят представители граждан или общественных организаций, имеющие официальные юридически оформленные полномочия отслеживать деятельность конкретных государственных органов. Кроме того, гражданское общество разработало *формы неофициальной горизонтальной подотчетности или подотчетности по нисходящей линии*, которые в некоторых странах действуют уже сотни лет. Зачастую они гораздо прочнее на национальном уровне, чем на местном, и их функции в отношении местных органов власти начали развиваться лишь в последнее время. Местные объединения и неправительственные организации могут внести и вносят важный вклад в содействие подотчетности, выполняя роль контролеров, используя местные СМИ и предоставляя в распоряжение местных органов свои знания и опыт.

Подотчетность на выборах

Для тех, кто занимается продвижением реформы местных органов власти, подотчетность – одно из основных обоснований децентрализации. Прделана серьезная работа, направленная на то, чтобы сделать местные органы подотчетными перед гражданами за свою деятельность. Одним из механизмов, который введен практически во всех странах, где прошла децентрализация, является обеспечение свободных и справедливых выборов в местные органы власти. Их основа, опирающаяся на права человека, определена в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Тем не менее, выборы представляют собой малоэффективный инструмент подотчетности, учитывая их относительно редкое проведение и широкий круг спорных вопросов. Тот или иной вопрос должен иметь исключительно большое значение, чтобы он сам по себе мог оказать влияние на результаты выборов. Тем не менее, если граждане хотят, чтобы их правительство изменилось, выборы могут стать решающими.

Конкуренция на выборах оказывала и благотворное, и негативное влияние. С одной стороны, она создает для местных органов власти стимулы работать ради видимых результатов (в оказании услуг и в других направлениях), чтобы

быть избранными повторно. С другой стороны, она может побудить вновь избранные администрации остановить программы предшественников, а это иногда имеет губительные последствия для оказания услуг. Из включенных в данное исследование стран эта проблема возникла в Боливии, на Филиппинах и в Сенегале. Целесообразно отметить, что она не возникла в Западном Бенгале, предположительно потому, что в этом штате программы разрабатываются и финансируются не на местном уровне, а правительством штата. Поэтому местные политики не могут манипулировать социальными программами в собственных политических интересах, и в результате они оказываются более институционализированными и более устойчивыми в течение длительного времени. В других странах местные администрации часто представляют собой коалиции партий, имеющих разную политическую основу. В таких случаях оппозиция может быть слабой или скомпрометированной, и электоральные расчеты могут легче доминировать в разногласиях по политическим вопросам.

Информация и прозрачность

Прозрачность – основа подотчетности и, в частности, политики, направленной на сдерживание коррупции. Реформы системы местного самоуправления могут децентрализовать коррупцию, создав для нее новые возможности.⁶⁵ Например, в некоторых сельских местностях жители считают, что члены местного совета имеют право на привилегию «платить себе», направляя в собственный карман часть денег, ассигнованных на местное развитие. Там, где гражданское общество является относительно слабым и не очень хорошо осведомленным о своих правах, от местной администрации никто не требует обеспечения прозрачности.

С другой стороны, некоторые местные администрации энергично и изобретательно работали над предоставлением своевременной и надежной информации населению. Например, «Гражданский устав» г. Наги (Филиппины) устанавливает процедуры и стандарты для 120 услуг, которые предоставляет город. На сайте городской администрации содержится информация о бюджете на год и затратах на материальное снабжение, а местные чиновники активно обеспечивают взаимодействие с населением, используя для распространения информации доски объявлений, местное радио и даже консультации. В Южной Африке центральное правительство приняло закон об информационной прозрачности, который обязывает местные органы власти обнародовать официальные документы.

В ряде случаев в этом направлении работают и суды. В деле «Л. К. Кулвал против штата Раджастан» граждане Джайпура стремились заставить муниципальные власти обеспечить надлежащие санитарно-технические услуги, указывая, что сложившаяся ситуация представляет опасность для жителей города. Суд штата Раджастан принял решение о том, что муниципалитет по закону обязан вывезти грязь и нечистоты из города в течение шести месяцев; был образован

комитет для контроля выполнения этого решения. При вынесении решения судья сослался на статью 19(1)(а) Конституции, которая гарантирует свободу слова, и распространил ее на «право знать». В этом деле суд расширительно трактовал это право, включив в него право истца на полную информацию о программе санитарно-технических услуг муниципалитета.

Содействие прозрачности: стратегии и препятствия

Важную роль в обеспечении прозрачности может играть *эффективная политическая оппозиция*. Однако местные органы власти часто представляют собой широкие коалиции партий, а политическая оппозиция слаба или неэффективна.

Помочь в распространении информации могут активные и независимые *средства массовой информации*. На практике местные СМИ нередко завязят от информации, предоставляемой местными чиновниками. Очень немногие независимы в финансовом отношении, большинство существует лишь благодаря финансированию из местных бюджетов или поступлениям от рекламы. Поэтому широко распространена самоцензура.

Принципиальное значение могут иметь *мониторинг и защита интересов граждан* организациями гражданского общества. Однако на местном уровне эти организации часто слабы; там, где они достаточно сильны (особенно если оппозиционные политические партии развиты слабо), местные органы власти нередко относятся к ним как к политической оппозиции.

Повысить уровень прозрачности можно с помощью *законодательства о свободе информации*. Однако даже там, где существует такой закон, чиновники нередко скрывают информацию, создают бюрократические препоны или обнародуют информацию с большой задержкой. Чиновники могут рассчитывать на то, что немногие граждане станут требовать ее настойчиво, так как опасаются, что затраты (социальные, политические и финансовые) будут слишком высоки.

Сегодня многие муниципальные администрации публикуют информацию на своих *сайтах*. Доступ к этим сайтам может быть затруднен из-за низкого уровня Интернет-соединения; эти сайты могут быть неудобными для пользователей или не содержать всю необходимую информацию.

Повышению прозрачности могут способствовать *публичные слушания*. Однако время их проведения нередко не дает возможности тем, кого они непосредственно касаются, посещать их. В некоторых обществах проводятся референдумы, но не всегда по самым наболевшим или актуальным вопросам.

Серьезным механизмом обеспечения информации являются *внешние аудиторские проверки центральными органами власти*, но местные администрации отказываются от их проведения под предлогом того, что национальное правительство политически ангажировано.

Однако во многих случаях, даже если информация предоставляется, у граждан нет возможностей для интерпретации сложных планов или финансовых отчетов. В других случаях муниципальные органы заявляют о необходимости наличия бюрократических процедур (иногда дорогостоящих)

для получения информации, фактически блокируя доступ к ней даже тогда, когда законодательство предусматривает ее обнародование.

Одним из основных элементов и прозрачности, и подотчетности является существование разнообразных независимых точек зрения по вопросам, или наличие сдержек и противовесов. Они могут быть недостаточными, но они необходимы.

Учитывая многочисленные связанные с прозрачностью проблемы, принципиально важны *механизмы подачи жалоб*. Они должны быть независимыми, чтобы обеспечить беспристрастность. В некоторых крупных городах созданы представительства уполномоченного по делам человека. В небольших муниципалитетах нередко имеется книга жалоб или ящик для жалоб.

Доступ к информации необходим и самим местным администрациям. Информация об их собственной деятельности помогает им грамотно планировать и оценивать работу. К тому же им нужна информация о деятельности и политике центрального правительства, особенно о той, которая непосредственно затрагивает их регион. Наконец, им необходимо знать, что делают другие организации. Деятельность частных компаний и международных доноров может оказывать влияние на местное население. Многие организации, в том числе агентства по развитию, не желают быть полностью прозрачными в своей деятельности. Таким образом, не все проблемы прозрачности обусловлены национальными или местными органами власти.

Юридическая подотчетность

В страновых примерах почти нет данных о том, что местные органы власти активно обеспечивают юридическую подотчетность. Верховенство закона – один из важнейших компонентов системы прав человека, но в некоторых системах разделение властей на местном уровне не предусмотрено. Местным руководителям (особенно мэрам) часто принадлежит вся власть, а законодательные институты (местные советы) и судебные механизмы (местные суды, представительства уполномоченного по правам человека) слабы или вообще отсутствуют. Поэтому в большинстве случаев деятельность местного руководителя контролируется слабо. Юридическая подотчетность обеспечивается в основном при помощи судов и опирается на независимость судебной системы. Муниципальные суды, механизмы урегулирования споров, правоохранительные органы и такие национальные институты, как ревизионные комиссии, представительства уполномоченного по правам человека и комиссии по правам человека – все эти органы играют определенную роль. Их полномочия должны включать надзор за работой местных администраций (однако часто этого не происходит).

Подотчетность требует установления четких и обязательных стандартов и доведения их до сведения всех. Система прав человека предусматривает обеспечение гражданам механизма защиты или возмещение вреда в случае нарушения их прав или закона (мошенничество, кража, коррупция и др.).

Примеры судебных дел, касающихся экономических и социальных прав

Судебные решения по экономическим и социальным правам выносятся довольно редко. Однако в последние годы их становилось все больше, так как граждане и организации гражданского общества начали лучше понимать, какие каналы у них имеются. Выполнение судебных решений во многих случаях остается проблемой, но приведенные ниже примеры дают представление о спектре мер правовой защиты, которых можно достигнуть.

На *Филиппинах*, как и во многих других странах, в отношении принципа возможности рассматривать экономические и социальные права в судебном порядке сохраняется неопределенность.⁶⁶ Однако в последние годы Верховный суд принял несколько решений, заслуживающих внимания. В деле «Департамент развития Лагуна-Лейк против Апелляционного суда»⁶⁷ рассматривался вывоз городскими службами г. Калукана 350 тонн ежедневно собираемого мусора; в деле участвовали жители баранга Камарин района Тала Эстейт города Калукана, куда сбрасывали мусор. Они высказали недовольство загрязнением окружающей среды в своем барангае. При вынесении решения в пользу жителей Верховный суд заявил: «Необходимо иметь в виду, что Филиппины подписали Всеобщую декларацию прав человека и Декларацию, принятую на конференции в Алма-Ате в 1978 г., в которой здоровье признано одним из основополагающих прав человека».⁶⁸ Другой достойный внимания пример, касающийся права на образование, - дело Луи Сориано против Арасели Р. Пинеда.⁶⁹ Апелляционный суд, ссылаясь на Конституцию 1987 г. и Всеобщую декларацию прав человека, потребовал от директора средней школы им. Хуана С. Ангара в Диналунган, Аврора, разрешить Сориано посещать школу после того, как Сориано был исключен за плохое поведение без соблюдения надлежащих процедур.⁷⁰

В *Южной Африке* рассмотренные в последнее время судебные дела четко определяли обязанности местных властей обеспечить экономические и социальные права. В Конституции ЮАР установлено, что все граждане имеют право на достаточное питание, воду и социальное обеспечение. Кроме того, Конституция предписывает национальным судам при трактовке Билля о правах учитывать международное законодательство. В 2000 г. по иску о праве на жилье, который подали Грутбун и группа лиц против муниципалитета Кейптауна, Конституционный суд принял решение: «<...> Право на доступ к достаточному жилью также предполагает, что не только государству, которое несет ответственность за обеспечение жильем, но и другим организациям в нашем обществе, в том числе самим физическим лицам, законодательными и другими мерами должны быть предоставлены возможности обеспечения жилья. Государство должно создавать условия для доступа к достаточному жилью людям на всех экономических уровнях нашего общества».⁷¹

Экономические, социальные и культурные права в Индии были определены не при помощи каких-либо прямых конституционных гарантий, а посредством данной в судебном порядке интерпретации права на жизнь, гарантированного статьей 21 Конституции Индии. Примером служит дело «Ольга Теллис против Бомбейской муниципальной корпорации (БМК)»,⁷² касающееся выселения муниципалитетом городских бездомных, живущих на тротуарах. Принятое по этому делу решение расширило толкование права на жизнь, включив в него право на средства к существованию. Верховный суд постановил: «одинаково важным аспектом права на жизнь является право на средства на существование, поскольку ни один человек не может жить без средств на существование. Если право на средства на существование не считается частью конституционного права на жизнь, то самым легким способом лишить человека права на жизнь будет лишение его средств на существование вплоть до абrogации».

Хотя суд в конце концов счел выселение, проведенное Бомбейской муниципальной корпорацией, законным (в соответствии со статьями 14 и 19 Конституции), он потребовал до выселения устроить бездомных в другом месте. Таким образом, в определенном смысле Верховный суд защитил право живущих на тротуарах бездомных на убежище.

В деле «Муниципальный совет Ратъяма против Вардичанда и группы лиц»⁷³ муниципалитет не обеспечил канализацию, заявив, что у него нет для этого достаточных средств. Скопились грязь и нечистоты, и жители не смогли оставаться в этом районе из-за отравления атмосферы. Дело прошло все инстанции вплоть до Верховного суда, который постановил, в том числе, что в данном случае речь идет о «праве на жизнь», так как загрязнение окружающей среды затрагивает право человека дышать свежим воздухом, а санитарные условия принципиально важны для осуществления этого права. Он потребовал от муниципалитета принять экстренные меры в рамках имеющихся у него законодательных полномочий для строительства надлежащего количества общественных туалетов, обеспечения водоснабжения и вывоза мусора, а также построить систему канализации и сточных колодцев и обеспечить населению основные коммунальные услуги.⁷⁴

Одним из спорных вопросов нередко является статус международного правозащитного права в национальной системе. Большинство государств ратифицировали основные международные договоры о правах человека и, таким образом, взяли на себя обязательство выполнять их на своей территории, однако во многих национальных конституциях и решениях Верховного суда четко признается, что некоторые права не могут рассматриваться в судебном порядке. В большинстве случаев это экономические, социальные и культурные права. Так, например, обстоит дело в Сенегале и Танзании.

Для укрепления доступа определенных групп населения к правам, прежде всего женщин и детей, были созданы некоторые не вполне правовые механизмы подотчетности (например, работа центров по правам человека в барангах на Филиппинах или юридические услуги на муниципальном уровне в Боливии). Эти службы, как правило, создаются и управляются на национальном, а не на местном уровне. Пока неясно, в какой степени местные

механизмы обеспечения подотчетности будут со временем адаптироваться к меняющимся условиям и запросам.

Были изучены и другие способы обеспечения подотчетности. Примером наиболее систематической горизонтальной подотчетности, пожалуй, могут служить «комитеты бдительности» в Боливии. В их состав входят представители местных общественных организаций, и эти комитеты могут заблокировать финансовые трансферты местным администрациям, если сочтут, что в работе последних отсутствует подотчетность или прозрачность, или что местные администрации не придерживались приоритетов плана развития. Местные советы могут по этим же причинам сместить мэра.

В Конституции Боливии зафиксированы несколько прав, в том числе право на здоровье, образование и работу. Конституция гласит, что образование представляет собой «важнейшую функцию государства», а начальное образование является всеобщим, бесплатным и обязательным, и четко определяет многонациональный и мультикультурный характер страны. Уполномоченный по правам человека часто выступал в защиту конституционного права на здоровье.

В итоговом анализе, при использовании четырех норм в области защиты прав человека для оценки подотчетности, результаты не производят впечатления. Что касается наличия, то введены в действие очень немногие механизмы, и не во всех случаях процессы децентрализации способствуют их внедрению. Судя по всему, активные сторонники децентрализации полагали, что подотчетность и прозрачность возникнут сами собой приближения власти к народу. В некоторых случаях децентрализация усилила коррупцию на местном уровне.

Проблематичным является и доступ, в основном из-за того, что местное население и гражданское общество зачастую не могут как следует использовать имеющуюся информацию и механизмы подотчетности. Не делается почти ничего для обеспечения приемлемости этих механизмов. В существующих процедурах редко учитываются язык или грамотность. То же самое можно сказать и об адаптируемости.

Очень немногие местные администрации рассматривают подотчетность в увязке с международными нормами в области защиты прав человека, и еще реже в отношении подотчетности применяются меры принудительного обеспечения. Здесь упускаются возможности.

Хотя в некоторых конституциях экономические и социальные права открыто исключаются из возможного рассмотрения в судебном порядке, эти права не обеспечиваются – как правило, вследствие простой неинформированности политических деятелей и представителей судебной системы, а также других участников местного самоуправления. Очень немногим представителям местных органов власти известны юридические обязанности центральных органов власти по обеспечению уважения, защиты и осуществления

экономических и социальных прав. Очень немногие граждане на местном уровне знают о правовых механизмах, которыми можно воспользоваться. В результате против местных или национальных органов было подано очень мало исков в поддержку требований, основанных на экономических или социальных правах.

VII. ДРУГИЕ УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА

Качество децентрализованного оказания услуг зависит не только от представителей местных государственных органов и от граждан. В этом процессе принимают участие и несут обязанности многие другие организации и заинтересованные лица. Они являются предметом рассмотрения данной главы.

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

В частности, важную роль играет центральное правительство. Оно имеет четкое юридическое обязательство обеспечивать уважение, защиту и осуществление международных обязательств в области прав человека на территории страны. В тех случаях, когда оно передает полномочия местным органам власти (или частным агентствам), оно обязано в рамках своих обязательств внедрить процедуры и механизмы контроля, обеспечивающие выполнение обязательств в области защиты прав человека.

Таким образом, центральное правительство оказывает положительное влияние на работу местных органов власти, когда четко определяет функции центральных и местных органов, надлежащим образом контролирует работу местных администраций и обеспечивает их ресурсами, которые позволяют им выполнять свои обязанности и решать проблемы неравенства и разных уровней возможностей и благосостояния. Но центральное правительство может и подорвать работу местных органов. Примером этого стала Танзания, где в 2003 г. правительство отменило все местные налоги. Эта мера сделала Министерство финансов популярным, но сократило доходы местных администраций. Некоторые из них не могли выплачивать заработную плату.

Вряд ли можно преувеличить значение финансирования и финансовых трансферов. В работе *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* [«Местное самоуправление: децентрализация и права человека»] Международный Совет установил – и это не вызывает удивления, – что уровни финансирования со стороны центрального правительства непосредственно влияли на возможности местных органов власти успешно выполнять обязанности, возложенные на них центральным правительством, и что во многих случаях центральное правительство не обеспечило достаточных или надлежащих механизмов финансирования. Поэтому очевидно, что для центральных органов власти заманчивым в политическом и финансовом отношении является сокращение круга своих прямых обязанностей (за счет передачи некоторых функций), и одновременно сокращение своих затрат (такими способами, которые трудно обнаружить). Но это фаустианская сделка: может быть нанесен серьезный вред услугам местному населению, и даже если в конце концов финансирование будет восстановлено, институтам может потребоваться много лет для того, чтобы оправиться от вреда.

Поэтому в ходе децентрализации представители центрального правительства, члены парламента и правозащитные организации должны обращать особое внимание на этот вопрос. Необходимо провести тщательную оценку не только объема трансфертов из бюджета центрального правительства, но и налогово-бюджетных механизмов получения доходов местных бюджетов. Это та область, в которой особенно важным и нужным может быть бюджетный анализ.

Однако недостаточно дать оценку общего ассигнования ресурсов, выделяемых центральным правительством местным органам власти, или передаваемых на места полномочий по оказанию услуг здравоохранения, образования, обеспечения жильем, поддержания общественного порядка и др. Администрации одних регионов могут получать значительные доходы от местных налогов и опираться на бурно развивающуюся местную экономику и большую группу предпринимателей и специалистов, другие же регионы могут быть бедными и не иметь квалифицированной рабочей силы. Система недифференцированных трансфертов станет причиной увеличения различий в уровнях доходов регионов и закрепит постоянно низкий уровень развития и бедность в некоторых регионах. У местных администраций имеется заинтересованность и обязанность в том, чтобы развивать местную экономику и стать как можно более самостоятельными в финансовом отношении; точно так же и центральные органы власти должны принимать конкретные меры по обеспечению дополнительных ресурсов тем регионам, которые отличаются бедностью или недостаточной самостоятельностью.⁷⁵

Правовые обязанности центрального правительства

Ратифицируя Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, правительство принимает на себя обязательство уважать, защищать и осуществлять эти права человека.⁷⁶ Хотя многие права действительно не могут быть реализованы немедленно, государство обязано принимать меры для их реализации – например, посредством законодательных мер, предоставления средств судебной защиты там, где это целесообразно,⁷⁷ разработки национального плана мер и контроля процедур, и т.п.

Правительство может передать реализацию этих мер органам власти субнационального уровня (региональным администрациям, муниципалитетам и др.), или частным организациям (компаниям, НПО или другим институтам). Однако во всех случаях правительство сохраняет ответственность за выполнение и обеспечение своих обязательств в области защиты прав человека. Это имеет многочисленные последствия для представителей национальных органов власти. Например, чтобы знать, обеспечивается ли уважение прав человека, они должны собирать информацию, проводить ревизию работы и устанавливать стандарты для местных администраций и представителей местных органов власти.

Кроме того, они должны создать инфраструктуру, которая была бы достаточной и справедливой и обеспечивала бы наличие подготовленных и компетентных сотрудников для ведения местных дел. Например, для осуществления права на здоровье органы власти должны обеспечить подготовку врачей и другого медицинского персонала в количестве, достаточном для содержания больниц, клиник и других лечебных учреждений, а также равномерное распределение этих специалистов на территории страны.

Кроме того, государства несут обязательство по созданию для экономических, социальных и культурных прав правового обеспечения на территории всей страны. Оно включает признание экономических, социальных и культурных прав в национальной правовой системе и обеспечение надлежащих механизмов возмещения вреда или средств защиты тем гражданам, чьи права были нарушены. Ожидается, что при принятии решений представители национальных органов власти будут учитывать требования Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Это же ожидается и от судов.⁷⁸ Эта норма распространяется также на местные органы власти.

Кроме того, правительства несут определенные неотъемлемые обязательства, на которые не распространяется принцип постепенной реализации и которые должны выполняться немедленно и в полном объеме. Например, неотъемлемым обязательством является запрет на дискриминацию. Правительства обязаны принимать меры по немедленному пресечению дискриминации, без учета наличия ресурсов или других факторов. Правительства обязаны обеспечить базовый прожиточный минимум, чтобы люди могли жить достойно. Государство, в котором отдельные граждане или группы граждан не имеют достаточного питания, первичной медицинской помощи, крова и жилья или начального образования, нарушает свои обязательства в рамках пакта.⁷⁹

Третье безотлагательное обязательство государств заключается в недопущении мер, ухудшающих доступ к экономическим и социальным правам (принцип недопущения ухудшения положения граждан). Законодательные или программные решения, которые становятся причиной ухудшения условий жизни, представляют собой нарушение обязательств государств в рамках правозащитного права. Этот принцип должен оказывать влияние на структуру процессов децентрализации, делегирование полномочий местным органам власти и на способы, с помощью которых национальное правительство контролирует работу местных администраций и устанавливает для них стандарты.

Практические обязанности центрального правительства

Как показывает опыт, во время и после децентрализации помимо указанных выше правовых обязанностей центральное правительство сталкивается с целым рядом практических проблем. Их решение может значительно повлиять на результаты работы местных администраций.

Во-первых, правительства обычно сталкиваются с некоторыми вопросами, связанными с передачей кадров из центральных министерств местным администрациям. Этот процесс может создать у государственных служащих ощущение утраты собственного статуса, а это может оказать непосредственное или долговременное влияние на их моральное состояние. В этой ситуации важным фактором является обеспечение оплаты труда. После передачи кадров заработная плата может снизиться по субъективному представлению или в действительности, а в некоторых случаях местные бюджеты не имеют средств на оплату переданных кадров. Проблемы такого характера могут иметь разные последствия: может ухудшиться моральное состояние, оказание услуг (например, из-за увольнения сотрудников), или представители местных органов власти могут разработать новаторские способы получения доходов (в том числе новые формы коррупции). Правительства могут принимать самые разные меры для поддержания статуса и морального состояния государственных служащих и обеспечения им надлежащей оплаты за оказание тех услуг, за которые они несут ответственность. Практические формы поддержки, разработанные для укрепления морального духа и чувства гордости за работу в местных администрациях, могут иметь особенно большое значение на первом этапе переходного периода после передачи кадров.

Чрезвычайно важным является и мониторинг. Сбор информации о результатах реализации прав человека – всего одно направление мониторинга, проводимого центральным правительством. Ревизии, отчетность и сбор статистической информации должны охватывать несколько направлений. Там, где это необходимо, центральное правительство должно обеспечить государственным служащим на местах возможности для профессиональной подготовки. Оно не должно передавать на ведение местных администраций те услуги или функции (например, подготовку сотрудников правоохранительных органов или установление стандартов экзаменов), управление которыми более эффективно осуществляется на центральном уровне.⁸⁰

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Признавая, что более бедные государства не могут осуществлять экономические, социальные и культурные права только собственными силами, система прав человека содействует международному сотрудничеству. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в соответствующих общих комментариях к нему указано, что более богатые государства должны помогать бедным государствам в достижении норм в области защиты прав человека.⁸¹

Кроме того, государства обязаны воздерживаться от причинения вреда другим странам, например, действуя таким образом, который подрывает возможности других государств защищать и обеспечивать экономические и социальные права в своих странах. Против программ макроэкономических реформ нередко выдвигаются обвинения в том, что они ухудшают материальное

благополучие или повышают незащищенность определенных групп населения.⁸² По аналогичным основаниям подвергались критике и программы приватизации услуг. Система прав человека в принципе нейтральна по отношению к приватизации, однако она требует от государств оказания базовых услуг (например, водоснабжения) всем нуждающимся в них, без дискриминации. Это означает, что базовые услуги должны быть доступны в физическом и финансовом отношении, и соответствовать определенным стандартам.

Генеральное соглашение о торговле и услугах (ГСТУ)

Генеральное соглашение о торговле и услугах было заключено в 1974 г. в рамках создания Всемирной торговой организации (ВТО). Это международный договор, который требует от правительств и правительственных агентов подчинения оказания услуг международным процессам конкуренции. Договор охватывает все более расширяющийся перечень услуг и применяется в отношении любой услуги, предоставляемой государством (за исключением правосудия, охраны общественного порядка, обороны и налогообложения), которая не обеспечивается на исключительно некоммерческих условиях. Там, где части какой-либо услуги обеспечиваются частными организациями (как часто происходит в здравоохранении или на транспорте), правила ГСТУ распространяются на всю услугу.

В настоящее время ГСТУ охватывает около 160 услуг.⁸³ В нем указано: «Когда страны достигают договоренности о включении секторов услуг в настоящее соглашение, значительное количество ограничений, которые местные органы власти могли налагать на компании, оказывающие эти услуги, может быть оспорено другой страной в рамках существующего в ВТО процесса урегулирования споров». Это происходит вследствие того, что исключения должны быть включены в перечень в тот момент, когда правительство впервые регистрирует услугу в рамках ГСТУ. После регистрации местный орган власти не вправе налагать никакое новое ограничение, не подвергаясь при этом опасности предъявления претензий со стороны группы ВТО по урегулированию споров.

Учитывая, что местные органы власти несут все большую ответственность за оказание услуг, некоторые аналитики и объединения местных администраций доказывают: ГСТУ неизбежно приведет к приватизации услуг местных органов власти и переводу их на рыночные принципы, что подорвет «демократическую свободу местных администраций в создании такой политики, которая наилучшим образом отвечает бы интересам населения в любой момент времени»⁸⁴ и, возможно, не даст местным администрациям возможности принять методы, основанные на защите прав человека.

В ответ на эти меры многие муниципалитеты в целях защиты свободы маневра объявили свою территорию «зоной, на которой ГСТУ не действует». Однако большинство таких муниципалитетов находится в развивающихся странах, и пока неясно, какое воздействие ГСТУ окажет на них.⁸⁵

Многосторонние, двусторонние и частные доноры принимали активное участие в программах децентрализации. По сути дела, многие правительства осуществили децентрализацию именно потому, что она была одним из условий поддержки со стороны доноров.⁸⁶ В некоторых случаях доноры выступали основной движущей силой реформы и не только предоставляли почти все финансирование децентрализации, но и определяли ее форму и направление. Там, где это происходило именно таким образом, могут возникнуть знакомые проблемы зависимости от внешней помощи, слабого участия граждан и проблемы легитимности.

Однако это не всегда так.⁸⁷ Разумеется, доноры могут играть положительную роль. Средства программы «Бедные страны с высоким уровнем задолженности»⁸⁸ обеспечили помощь Танзании после отмены местных налогов правительством страны, так как эти средства позволили местным органам власти инвестировать в инфраструктуру. Однако средства доноров поступают не бесконечно и сами по себе не являются надежной основой устойчивых реформ.

Эти несколько замечаний позволяют сделать вывод: доноры должны тщательно следить за результатами своей политики, в максимальной возможной степени делегировать ответственность за их реализацию и разрабатывать планы с учетом устойчивости.⁸⁹ Им может помочь в этом система прав человека.⁹⁰

В сущности, в рамках международных обязательств в области защиты прав человека правительства стран-доноров несут официальную обязанность обеспечивать реализацию экономических, социальных и культурных прав в бедных странах, а также самим уважать, защищать и осуществлять эти права человека. Они приняли на себя обязательство предоставлять помощь в объеме, максимально соответствующем имеющимся у них ресурсам, и при этом не причинять вреда. Использование изложенных в Главе II норм и принципов может помочь им в этом.⁹¹

Очень немногие двусторонние и многосторонние агентства опираются на права человека в своем подходе к помощи, которую они оказывают в развитии, но эти немногие примеры вдохновляют, а сама идея набирает силу. Многие муниципалитеты приняли на себя обязательство учитывать права человека,⁹² а некоторые разработали программы, основанные на правах человека, для конкретных групп населения. В основном это программы по правам ребенка и гендерным подходам. Так, в парагвайском городе Асунсьоне существует четко изложенный подход к политике по гендерным вопросам и вопросам детства, основанный на правах человека. Некоторые муниципалитеты на Филиппинах под влиянием программы ЮНИСЕФ провозгласили себя «городами, дружественными к ребенку».

Инициатива «Города, дружелюбные к ребенку»

Примерно 548 городов в разных странах мира в настоящее время присоединились к инициативе «Города, дружелюбные к ребенку» (CFCI), реализация которой началась в 1996 г. после Второй конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II). Конференция провозгласила, что благосостояние ребенка является итоговым показателем здоровой среды обитания, демократического общества и эффективного управления. «Город, дружелюбный к ребенку» представляет собой город или любую систему местного самоуправления, который или которая взяли на себя обязательство осуществлять права ребенка. Это город, в котором мнения, потребности, приоритеты и права ребенка составляют неотъемлемую часть государственной политики, программ и решений. См.: www.childfriendlycities.org.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Новаторские модели местного управления создают механизмы включения местного населения и его организаций в процессы консультации и принятия решений. Во многих случаях граждане и их организации быстро воспользовались новыми возможностями для участия в политической жизни. Однако участие граждан невозможно создать из ничего: одно из необходимых условий успеха заключается в наличии местной организации.

Там, где в обществе создано сильное продемократическое движение или существует прочное и активное гражданское общество (в том числе общественные и местные организации), потенциал эффективного участия граждан явно выше. Например, в Боливии шахтеры высокогорных районов известны своей хорошей организованностью, и в период закрытия шахт в 1980-1990-х гг. многие из них в поисках работы переселились в долинные районы, сохранив при этом сильное чувство организации, участия в общественной жизни и социальной справедливости. Эти навыки в значительной степени повлияли на их участие в местном самоуправлении. Аналогичным образом, союзы боливийских крестьян стали одной из основных опор местных органов власти и основной формой участия в работе местных муниципалитетов через низовые территориальные организации.

Противоположным примером является Пакистан. Децентрализация создала советы общин, но они развиваются медленно. Во многих населенных пунктах они не созданы, в основном из-за того, что у граждан почти нет опыта участия в социальной жизни, выражения собственных взглядов или привлечения властей к обсуждению политики.⁹³ (Некоторые НПО, при поддержке международных доноров, содействуют развитию советов общин и, возможно, что после их образования в большем числе населенных пунктов граждане станут лучше понимать собственный опыт и роль).⁹⁴

Кроме того, организации могут неохотно принимать участие в жизни общества, особенно в странах, освобождающихся от авторитарного

правления: для них может оказаться затруднительным переориентироваться от оппозиции к сотрудничеству в официальной деятельности. Это следует признать, как следует признать и законный выбор, который организации и отдельные граждане могут сделать в пользу участия (или неучастия) в местном самоуправлении.

Одним из основных требований обеспечения подотчетности местных органов власти является возможность местного гражданского общества следить за деятельностью правительства и предоставлять независимую информацию и оценку работы местной администрации. Однако вне крупных городских муниципальных образований гражданское общество зачастую является слабым и практически не имеет опыта мониторинга или сотрудничества с местными органами. В формировании этих навыков могут помочь партнерские отношения и наставничество со стороны более опытных организаций.

С точки зрения прав человека местные и международные НПО выполнили множество плодотворных проектов, нередко во взаимодействии с местными органами власти. Эти организации невелики по размерам, соответствуют конкретным особенностям общины и могут сочетать народное представительство с новаторством работы. НПО разрабатывали проекты местного образования и схемы медицинского страхования для детей-инвалидов, женщин в сельской местности и коренного населения. В некоторых случаях эти программы были включены в программы местных органов власти, а их масштаб расширен. Однако в других случаях после того, как НПО перестали оказывать поддержку, проекты прекратили свое существование. НПО обязаны проанализировать возможную устойчивость проектов. Без долгосрочной стратегии частные инициативы этого рода могут подорвать экономические и социальные права, вместо того чтобы содействовать их осуществлению.

ПРАВАЗАЩИТНЫЕ НПО

Правозащитные НПО уделяли относительно немного внимания децентрализации, поэтому у них есть достаточно оснований для более активной работы в этом направлении.⁹⁵ Децентрализация создает для них ряд сложных задач. Она заставляет их сосредоточиться на тех вопросах, которым они до сих пор уделяли мало внимания (оказание услуг, экономические и социальные права, местная демократия) и взаимодействовать с теми уровнями власти, с которыми они до этого почти не работали (местные политические деятели, представители местных органов власти). Тем не менее, стимулы весьма значительны. Местные органы власти становятся все более влиятельными, особенно в воздействии на экономические и социальные права. Для огромного большинства людей качество работы местных администраций во все большей степени определяет качество жизни и осуществление прав на образование, здоровье, жилье, воду и канализацию, и даже прав на средства к существованию, участие в жизни общества и на доступ к информации.

Поэтому можно выявить множество возможностей для правозащитных организаций. Во-первых, они могут следить за работой местных органов власти. Опыт мониторинга государственных органов позволил правозащитным НПО сформировать многие важные умения и навыки. К их числу относятся защита интересов целевых групп при помощи юридических механизмов, защита интересов общества, умение собирать точную информацию и представлять ее в отчетности. Во-вторых, будут появляться широкие возможности для обучения в тех случаях, когда представителей местных органов власти удастся убедить в том, что методы в области защиты прав человека могут помочь в их работе или когда центральное правительство требует применения принципов соблюдения прав человека. В-третьих, во многих населенных пунктах будет важно организовать сбор статистических данных для количественной оценки работы. В-четвертых, правозащитные НПО будут передавать свои навыки при оказании помощи тем группам граждан, которые не получают эффективных услуг на местном уровне или подвергаются дискриминации. В-пятых, НПО могут совершенствовать свои знания и опыт применительно к экономическим и социальным правам – область, в которой по-прежнему необходимо апробирование на практике и новое мышление. В-шестых, специальные знания в области правозащитного права, которыми обладают правозащитные НПО, будут ценным ресурсом как для других организаций гражданского общества, так и для сотрудников местных администраций. Наконец, НПО национального уровня могут повысить подотчетность и обмен информацией между центральным правительством и местными администрациями, занимаясь защитой интересов граждан на общенациональном уровне и обеспечивая информацию касающуюся местных администраций. В тех случаях, когда национальное правительство не устанавливает надлежащие стандарты для местных органов власти или соответствующим образом не следит за их работой, НПО могут лоббировать принятие усовершенствованного законодательства. Существует множество направлений работы, и правозащитные НПО могут внести свой вклад в самых разнообразных формах

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВАЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ

Во многих странах (в том числе в большинстве стран, включенных в настоящее исследование) образованы национальные правозащитные институты (национальная комиссия по правам человека, представительство уполномоченного по правам человека, представительство «защитника народа» и др.). В некоторых странах образованы также правозащитные институты на уровне региона или провинции. Такие институты могут играть эффективную роль в защите прав человека, а также следить за работой и подотчетностью местных органов власти и за качеством предоставляемых ими услуг. Однако нередко полномочия таких институтов не касаются экономических, социальных и культурных прав.⁹⁶

Принципиально важно, чтобы полномочия национальных правозащитных институтов охватывали экономические, социальные и культурные права,

и чтобы эти полномочия распространялись на местные органы власти. Некоторые национальные правозащитные институты творчески расширяют свои полномочия – именно так произошло с «Защитником народа» в Бolivии, однако для того, чтобы предотвратить изменение политики «Защитника народа» в будущем, сами полномочия должны быть определены очень четко.

Сети взаимодействия местных органов власти

Объединения и сети взаимодействия местных органов власти на национальном, региональном и международном уровнях, предлагают еще один механизм, который местные администрации могут использовать для обмена информацией о своем опыте и получения информации о новых подходах. Самостоятельно или во взаимодействии с донорами они организуют обучение и предлагают инструменты для разработки программ, оценки, формирования сетей взаимодействия, защиты интересов и других видов деятельности местных органов. До сих пор, за исключением таких специализированных сетей, как «Города за права человека»,⁹⁷ эти объединения не обращали особого внимания на права человека в местном самоуправлении.

Им нужно начать делать это, поскольку сети взаимодействия местных органов власти, представляют собой, возможно, основную форму содействия местным администрациям разных стран мира в понимании и осуществлении их обязательств в области защиты прав человека. Сети взаимодействия и объединения местных органов власти представляют собой один из принципиально важных механизмов взаимодействия. Они могут сократить разрыв между местным самоуправлением и масштабными международными процессами. Это важно в связи с теми правами человека, к которым привлекается все большее внимание на уровне ООН и которые влияют на правовые условия работы национального правительства. Объединения и сети взаимодействия местных органов власти могут помочь сформулировать объем обязательств своих членов в сфере защиты прав человека, а также укрепить возможности и значение местных администраций в том, что касается прав человека.

ЧАСТЬ III

ВЫВОДЫ

VIII. ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ПРОЦЕССЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Многие связи между местным самоуправлением и правами человека еще предстоит изучить. Местные администрации в будущем станут основными участниками и развития, и соблюдения прав человека. Возникающие в южных странах мегаполисы, как ожидается, в ближайшие десятилетия станут мощными экономическими и политическими центрами. Вне всякого сомнения, на долю местных органов власти выпадет поиск решений для многих социальных, экономических и политических проблем, связанных с глобализацией. Они могут играть одну из ключевых ролей в разработке новых форм управления и в расширении доступа к правам человека, в том числе к экономическим и социальным правам. Задачи огромны; но огромны и возможности.

Местные органы власти могут оправдать ожидания своих граждан. Однако они будут в состоянии сделать это, только если предпримут согласованные попытки к тому, чтобы выяснить эти ожидания и отреагировать на них. Реформы, обеспечивающие децентрализацию, или укрупнение местных бюджетов сами по себе не гарантируют качественных результатов.

Несмотря на это, общее влияние реформы местного самоуправления на экономические и социальные права можно с осторожностью охарактеризовать как положительное. Заметные улучшения наблюдаются в некоторых областях; важными примерами являются количественные показатели наличия услуг и, в меньшей степени, доступа к ним. Что касается таких более качественных и связанных с конкретными условиями вопросов, как приемлемость (легитимность) и адаптируемость, то выводы должны быть предварительными. В этих направлениях реальные успехи редки.

Достижения в области образования, здравоохранения, обеспечения жильем и водоснабжения

Рассмотренные нами примеры показывают: децентрализация может оказывать положительное влияние на предоставление местных услуг и, следовательно, на реализацию экономических и социальных прав. В то же время следует иметь в виду, что эти примеры находятся в числе лучших – и даже в этих случаях не были получены последовательно позитивные результаты. Там, где имеет место злоупотребление полномочиями со стороны местной элиты, или где местная администрация испытывает серьезный дефицит финансирования, влияние защиты прав человека может оказаться в высшей степени неблагоприятным, а использование прав человека для проведения реформы, вероятнее всего, будет менее эффективным. Мы наблюдали, как даже в таких относительно «успешных» муниципалитетах, как в Боливии и Сенегале, возникает серьезное неравенство между общинами с широкой и узкой базой

налогообложения. Децентрализация – всего лишь процесс. Реальных успехов нельзя достичь без надлежащих ресурсов, обязательства обеспечивать справедливое управление на национальном и местном уровнях, и принятия более четкой стратегии осуществления прав.

Каково положительное влияние децентрализации? В целом, мы установили, что мобилизация ресурсов, имеющихся у местных органов власти, способствовала укреплению инфраструктуры социальных услуг на местном уровне. Больше стало начальных школ, лечебных пунктов, систем поставок чистой воды и схем обеспечения граждан государственным жильем. Эти схемы и системы стали более широко распространены на территории страны, а не сосредоточены только в городах. Количественные нормы в области защиты прав человека – наличие и доступность – стали обеспечиваться лучше, чем раньше.

Система прав человека подчеркивает важность количественной оценки, в частности, необходимость анализа в сопоставлении с определенными эталонами и мониторинга работы, чтобы ориентировать политику на получение более удовлетворительных результатов.⁹⁸ Хотя поддающиеся количественному измерению показатели могут быть не единственным инструментом для оценки влияния децентрализации, важно использовать их там, где это целесообразно. Для объективной оценки своей работы местным органам власти необходимо собирать информацию – отчеты, подробные статистические данные и другие сведения – и анализировать информацию, полученную ими на протяжении того или иного периода.

Применяя четыре нормы в области защиты прав человека и три сопутствующих принципа к разным процессам децентрализации, которые мы проанализировали, мы видим, что в качественном отношении⁹⁹ децентрализация дала менее убедительные результаты. Тесты приемлемости и адаптируемости дали в лучшем случае лишь частичные результаты.

Кроме того, местные органы власти продемонстрировали плохие результаты по показателю отсутствия дискриминации; в целом, они плохо реагировали на потребности крайне незащищенных в социальном отношении групп граждан. Здесь возникают две проблемы. Во-первых, несмотря на улучшение услуг для социально незащищенных групп и в сельских, и в городских районах, услуги в сельских районах улучшились в значительно меньшей степени. Во-вторых, отдельные группы – коренное население среди малообеспеченного сельского населения; женщины, особенно молодые, в составе коренного населения – являются особенно незащищенными. Эта проблема хорошо известна, однако местные органы власти редко решают ее удовлетворительно, а там, где решают ее эффективно, это происходит, судя по всему, благодаря исключительной политической воле и дальновидности (например, в филиппинском городе Наре).

Недостатки механизмов правоприменения и подотчетности позволяют сделать вывод: в будущем возникнут проблемы. Это отражается в значительных различиях между результатами, полученными по количественным и качественным показателям. Для сохранения количественных успехов важнейшая задача заключается в достижении качественных успехов при осуществлении прав. Уже имеются признаки того, что вследствие недостатка ресурсов и структурных ограничений количественные показатели начинают снижаться.

Можно предположить, что после повышения качественных показателей со временем произойдет и улучшение количественных показателей. К сожалению, это вряд ли произойдет автоматически. Это случится только если местные органы власти будут разрабатывать свои программы с учетом этой цели. Для этого им потребуется помощь со стороны центрального правительства и международных агентств. В конечном счете, необходима переориентация, результатом которой станет превращение местных органов власти в подлинно местное самоуправление. Для достижения такого положения дел, при котором оказание услуг на местном уровне будет основано на правах человека, в конечном счете потребуется более полное и осмысленное участие граждан.

Возможно, улучшение количественных показателей, полученное на ранних этапах децентрализации, в конце концов достигнет своих пределов и остановится или вступит в фазу снижения. О риске этого говорит тот факт, что большинство местных администраций располагают очень незначительными средствами для развития инфраструктуры. Например, в краткосрочном плане доступ к образованию может улучшиться без серьезных технических затруднений или значительного увеличения расходов. Однако, в долгосрочном плане потребуются более скоординированные и сложные механизмы для финансирования образования и управления им, повышения стандартов и обеспечения более высокого уровня технической и административной поддержки. В настоящее время большинство местных администраций не могут составлять планы или вкладывать средства так, как это будет необходимо.

Появляются и признаки того, что, несмотря на успехи в расширении охвата услугами здравоохранения, образования и другими услугами на местном уровне, децентрализованное местное самоуправление не оказало влияния на сокращение бедности.¹⁰⁰ Однако, оценка децентрализации, основанная полностью или преимущественно на количественном влиянии, не учитывает вопроса развития самостоятельности. Во многих случаях бедность не уменьшилась, но граждане считают, что им живется лучше, когда они получают доступ к услугам и к новым механизмам участия. Это один из самых положительных результатов децентрализации. Децентрализация помогла развитию местной политики и создала новое понимание государственной службы и общественного блага, особенно там, где бывшие до этого маргинализированные группы населения стали более полно принимать участие в жизни общества.

Реформа по-разному повлияла на оказание услуг местными органами власти; по-разному она воздействовала и на защиту экономических и социальных

прав. В частности, улучшения в области образования оказались более значительными и более масштабными, чем в области здравоохранения.

Говоря коротко, различие заключается в том, что властные полномочия в образовании более размыты. Почти у каждой семьи в общине есть хотя бы один ребенок, который ходит в школу, и родители чувствуют, что они имеют информацию и знания, необходимые для принятия обоснованных решений и для требования подотчетности от школьной администрации. Тогда как в здравоохранении иерархическая структура, и врачи нередко входят в экономическую и социальную элиту. Кроме того, представители общины и члены семьи больного плохо понимают техническую сложность здравоохранения. В итоге община в меньшей степени чувствует свою сопричастность.

Существенные различия между здравоохранением и образованием

Судя по всему, децентрализация оказала более положительное влияние на образование, чем на здравоохранение. Почему? Вероятно, вследствие традиционного способа организации этих отраслей, и в первую очередь благодаря степени осмысленного участия граждан.

Образование по своей природе является правом, развивающим самостоятельность, и воспринимается как таковым в большинстве стран. Оно оказывает сильное влияние на способность отдельных лиц и групп лиц требовать других прав. В бедных общинах особенно остро осознаются те возможности, которые дает образование для обеспечения лучшего будущего, и эти возможности вызывают особенный энтузиазм. В большинстве стран механизмы участия граждан в жизни общества хорошо работают в секторе образования: родители принимают участие в работе школьных комитетов и твердо верят, что оно помогает их детям, улучшает управление школой и повышает качество обучения.

Напротив, в здравоохранении у малообеспеченных граждан ограничен доступ к системе охраны здоровья и почти нет доверия к ней. Это касается, например, Боливии, и Пакистана. К тому же у женщин меньше вероятности пользоваться системой здравоохранения, чем у мужчин. Система построена в основном на стратегиях использования лечебных учреждений, и больницы поглощают значительную долю расходов местных бюджетов на здравоохранение. Традиционная медицина слабо интегрирована в систему здравоохранения, а в сельской местности почти нет доступа к медицинским услугам (хотя этот доступ, несомненно, улучшился), отчасти из-за того, что медики не хотят жить в этих районах. Медицинский персонал нередко относится к малоимущим и неграмотным снисходительно и подвергает их дискриминации. Механизмы участия граждан в работе системы здравоохранения менее динамичны и более подвержены конфликтам, чем в образовании.

В общем и целом, децентрализация дала неоднозначные результаты. Она позволила эффективным органам власти работать лучше, а неэффективным органам – работать хуже. В самых худших случаях она укрепила власть коррумпированных неподотчетных местных элит. В лучших примерах она

открыла многим людям доступ к влиянию, ресурсам и возможностям, которых раньше у них не было. Она позволила гражданам и местным администрациям улучшить местное общество, в котором они живут и в жизни которого принимают участие.

Использование системы прав человека не решит всех проблем, с которыми сталкиваются местные органы власти. Это совершенно ясно. Однако в качестве «основы осмысленного диалога»¹⁰¹ ее можно применять многими способами. Эта система дает согласованную на международном уровне, юридически обязательную основу для работы в нескольких направлениях и может быть использована для проверки и оценки качества управления. Она может выявить проблемы, в том числе недостатки, которые в противном случае остались бы скрытыми, и помочь определить, как их устранять. Ее можно использовать в ходе планирования, выполнения и оценки программ.

Для неэффективно работающих местных администраций критерии прав человека могут четко показать, где местные органы работают плохо и какие проблемы создает или усугубляет их политика. Кроме того, эта система может помочь исправить недостатки. Организации гражданского общества, национальные государственные институты и международные доноры могут применять тесты, касающиеся прав человека для определения, где (а иногда как) неэффективные местные администрации могут улучшить работу.

«Успешным» администрациям интеграция прав человека в планирование, выполнение и оценку работы может помочь повысить ее качество и результаты, а также обеспечить устойчивое совершенствование на протяжении длительного времени. Если у местных органов власти уже имеется достаточная ресурсная база, подготовленные и компетентные кадры, правовая система, эффективная отчетность и механизмы подотчетности и ответственное политическое руководство, то они, вероятнее всего, смогут лучше и более творческим образом использовать систему прав человека.

Права человека можно использовать как основную систему. Но ее можно применять и в сочетании с другими подходами, которые она может усовершенствовать, поскольку задает вопросы, выявляющие информацию о политике, группах населения и тенденциях, которые в противном случае остались бы вне сферы внимания. Успешное управление демократическими местными администрациями – процесс сложный (а во многих странах он возник совсем недавно), и представители государства могут с пользой применять многие системы.

ВОПРОСЫ ВНЕ СФЕРЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Реформа местных органов власти обладает огромным потенциалом и вызывает к жизни серьезные ожидания, немалый скептицизм и новые проблемы. Не все они имеют отношение к правам человека или могут быть решены с

применением системы прав человека. Тем не менее, эти факторы могут иметь прямое влияние на реализацию прав человека. К ним относятся следующие.

Политическая воля. Обязательство местных администраций вкладывать свою энергию и творчество в получение наилучших результатов для своих граждан в некоторых случаях может быть вызвано обязательством соблюдать права человека, но в равной степени может быть обусловлено и другими ценностями и целями – нравственными, политическими или даже личными. Система прав человека не может создать обязательство быть справедливым и управлять справедливо там, где такого обязательства не существует.

Навыки политической работы. Способность местных лидеров получать эффективные результаты, выявлять и использовать возможности имеет важнейшее значение для эффективности местной администрации, но не является прямым продуктом системы прав человека. Политики могут с пользой применять методы и принципы прав человека для укрепления легитимности, но сама система прав человека не может привить навыки политической работы.

Ресурсы местных органов власти. Необходимость наличия финансовых ресурсов для защиты прав человека очевидна. Однако объем ресурсов, которые могут мобилизовать местные администрации, будет зависеть от жизнеспособности местной экономики и общества, а также от финансирования со стороны центрального правительства. Права человека могут помочь представителям государства и активистам лоббировать надлежащее ассигнование достаточных ресурсов, но они не могут создавать эти ресурсы.

Структура местной администрации. Система прав человека в ограниченной степени отражает структуры местной администрации (например, в части равенства и отсутствия дискриминации). Однако она не диктует местным органам власти территориальную организацию или тип избирательной системы. Это ключевые элементы при определении качества местного самоуправления и его результатов.

Бедность и производительность. Принципы прав человека утверждают достоинство всех людей, и в этом смысле они решительно направлены против бедности. Они требуют от правительств отдавать приоритет малоимущим и социально изолированным группам. Однако, как отмечено выше, эта система не создает ресурсы и не обеспечивает конкретных уровней доходов местных администраций или граждан.

Гражданская гордость. Местные администрации зачастую работают успешно там, где граждане демонстрируют твердую поддержку своей общины и ее услуг и гордость за нее. Такая поддержка нередко связана с политической волей и компетентностью местных политических лидеров и государственных служащих, но ее корни находятся в более глубокой культуре участия граждан

в жизни общества. Эта гражданская культура может включать, а может и не включать открытую поддержку прав человека.

Характер гражданского общества. Местное гражданское общество может быть в большей или меньшей степени демократичным или чутким к правам человека. НПО и местные общественные организации могут взаимодействовать эффективно или противостоять друг другу. НПО могут точно или неточно выражать мнения тех общин, в которых работают. Система прав человека может повлиять на характер местного гражданского общества, но не может обусловить его.

Международный контекст. Подход, основанный на правах человека, может многое сказать о неравенстве в международных отношениях, однако он не контролирует политику международных финансовых организаций и не может изменить несправедливость международной торговли и финансовых отношений.

Ограничения того, что можно сделать на местном уровне. Наконец, важно признать: если права человека не могут решить всех проблем, то не может это сделать и местная администрация. Общая ответственность за базовые услуги обычно лежит на двух или нескольких уровнях государственных органов. Местные администрации обычно отвечают за оказание базовых услуг, однако кадры систем образования и здравоохранения нередко остаются в ведении органов более высокого уровня. Обеспечение надлежащих услуг требует, чтобы все уровни государственной власти правильно выполняли свои функции.

IX. ВЫВОДЫ

Местные органы власти обеспечивают жизненно важные услуги и играют все более значительную роль в реализации социальных и экономических прав. Многие местные администрации уже стараются добиться эффективного управления и устойчивого развития. В будущем им придется также учитывать свои обязательства по реализации прав человека. Если они, как и центральное правительство и другие участники процесса, отнесутся к этому серьезно, то в большей степени выиграют от новых возможностей, созданных децентрализацией, и смогут избежать некоторых рисков и опасностей, с которыми сталкиваются сегодня.

Как показал настоящий доклад, права человека представляют собой практические нормы, согласуемые правительствами. Они имеют значение для многих базовых услуг, за которые отвечают местные органы власти, к которым относятся здравоохранение, начальное образование, чистая вода и жилье. Права человека ориентированы не только на результаты, но и на процесс, и предлагают методологию, которая может помочь местным администрациям в более эффективном и справедливом планировании, выполнении и оценке программ. В краткосрочном и среднесрочном плане они могут также восполнить некоторый дефицит подотчетности и информационной прозрачности, которую испытывают даже успешно работающие местные администрации.

Система прав человека предлагает и полезные тесты для проверки количественных и качественных показателей. Мы рассмотрели два теста для проверки качества (приемлемость и адаптируемость к местным условиям) и два для проверки количественных показателей (наличие и доступность). Применяя эти стандарты, исследование выявило значительные успехи в обеспечении количества предлагаемых услуг, но качество услуг не повысилось так, как это необходимо. Для сохранения устойчивых успехов необходим прогресс как в количественном, так и в качественном отношении. Уже имеются признаки того, что вследствие нехватки ресурсов и структурных ограничений количественные показатели начинают снижаться.

В конечном счете, если местные органы власти более систематически будут учитывать права человека в своей деятельности, то со временем легитимность, эффективность и устойчивость их программ могут повыситься. Это трудная задача, и местные администрации не могут справиться с ней собственными силами. Согласованную работу должны вести многие участники процесса, в том числе национальные органы власти, международные организации и объединения местных органов власти, чтобы обеспечить грамотное и эффективное использование местными администрациями прав человека для повышения качества предоставляемых им услуг.

РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Эффективное использование прав человека

Очень немногие местные администрации (и ни одна из рассмотренных в настоящем исследовании) утвердили политику, в которой четко используются права человека. Некоторые из них присоединились к движению «Города за права человека» и работают над «Уставом прав человека в городе».¹⁰² Другие разрабатывают местные уставы.¹⁰³ Несмотря на эти четкие обязательства, в настоящее время ни одна местная администрация не использует международные права человека в процессе планирования и составления программ.

Большее число местных администраций учитывают принципы прав человека *косвенно*. Они руководствуются обязательствами равенства и социальной справедливости, и на этих основаниях определяют приоритеты в пользу неимущих групп населения. Они придают значение участию граждан в жизни общества, информационной прозрачности, и активно содействуют развитию местной демократии или принимают меры по устранению коррупции. В большинстве случаев более осмысленное применение принципов и норм в области защиты прав человека еще больше повысит качество работы местных органов власти и поможет *институционализировать* элементы местного самоуправления, основанного на правах человека, в том числе подотчетность, недискриминационность и участие граждан в жизни общества. В долгосрочном плане более систематическое использование критериев прав человека приведет к повышению качества политики и укреплению легитимности местных органов власти

Местные органы власти и их сети должны продумать вопрос о том, каким образом они могут более систематически и открыто интегрировать права человека в процесс планирования, реализации и оценки своей деятельности.

- Возможно, будет целесообразным подготовить пособие по правам человека для местных органов власти. Такое пособие поможет местным политикам и государственным служащим, а также гражданам, определить, как можно использовать систему прав человека в работе местной администрации, в управлении и оказании услуг. Полезной может оказаться разработка такой памятки по правам человека, которая приведена на стр. 23.
- После консультации со своими избирателями отдельные местные органы власти, возможно, сочтут целесообразным подготовить местный устав по правам человека. В таких документах устанавливаются конкретные обязанности в области прав человека, которые возлагаются на муниципалитет. Заявляя о своих обязанностях и четко определяя

102 Местные органы власти и права человека: оказание эффективных услуг

связь между правами человека и услугами (водоснабжение, жилье, здравоохранение, образование), местные власти и граждане смогут иметь больше информации и способов контроля над деятельностью администрации. Местные органы власти и их сети должны продумать вопрос о том, каким образом они могут более систематически и открыто интегрировать права человека в процесс планирования, реализации и оценки своей деятельности.

- У других подходов к местному самоуправлению, в том числе у модели эффективного управления или модели устойчивого человеческого развития, много общих понятий и ценностей с правами человека. Их не обязательно считать альтернативами; они нередко дополняют права человека и сочетаются с ними. Местные органы власти, организации гражданского общества, международные доноры, центральные органы власти, политические партии и другие структуры должны стремиться к применению каждой из этих моделей там, где она принесет наибольшую пользу. Вместе с тем значительные усилия должны быть направлены на интегрирование принципов и методов в области прав человека в существующие подходы, поскольку они конкретным образом обеспечат укрепление политики местных органов власти.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Обязанность центральных органов власти заключается в создании активизирующей среды, в которой местные органы власти будут осознавать и выполнять свои обязательства в области прав человека, смогут поддерживать стандарты на протяжении длительного времени и иметь для этого достаточные ресурсы.

- Национальные законодательные органы должны четко определить обязанности и полномочия центральных и местных органов власти в отношении друг к другу.
- Центральные органы власти должны создать механизмы надзора за услугами, полномочия по оказанию которых они передали на уровень местных органов, и обеспечить уважение прав человека местными органами.
- Центральные органы власти должны обеспечить наличие у местных органов достаточных ресурсов, а также знание и понимание ими своих обязанностей в области прав человека.

Информация и отчетность

Принципиальное значение имеет сбор информации. Он требует работы *как* местных, *так и* центральных органов власти.

- Без надежных и надлежащим образом детализированных данных представители местных и центральных органов власти не могут оценивать и отслеживать результаты работы. Сотрудники центральных и местных органов должны собирать такую информацию и уделять внимание процедурам внутреннего аудита и отчетности, сбору надежных статистических данных и обеспечению публичного доступа к информации. Обязанность центральных органов власти – обеспечить наличие таких процедур и информации, что позволит им отслеживать соблюдение обязательств в области прав человека.

Судебная защита прав

Как местные, так и центральные органы власти должны обеспечить гражданам возможность подавать жалобы и, при необходимости, требовать и получать возмещение ущерба. В системе местных органов власти существуют разные виды подотчетности. Вместе с тем правоприменение является одной из основных составляющих системы прав человека.

- Центральные органы власти обязаны при ратификации международных договоров о правах человека обеспечить наличие механизмов судебной защиты для помощи и компенсации тем, чьи права были нарушены. Хотя большинство людей вряд ли будет прибегать к защите в судебном порядке (они станут искать другие, более доступные формы административной защиты), механизмы судебной защиты должны существовать в качестве стержня любой системы, обладающей надлежащей степенью подотчетности.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРАВООЩИТНЫХ НПО И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Правозащитники, НПО и другие местные организации гражданского общества играют важную роль в мониторинге работы местных органов власти и в участии в их работе.

- В целом, правозащитники должны уделять больше внимания работе местных органов, которая все больше влияет на экономические и социальные права. Они могут делать это при помощи программ исследований, мониторинга и защиты интересов граждан, касающихся вопросов деятельности местных органов. Они могут вести работу по созданию возможностей гражданского общества применять правозащитные методы и инструменты на уровне местных органов власти. Кроме того, они могут работать напрямую с местной администрацией над повышением ее квалификации и осведомленности в области прав человека.
- При определении приоритетов программ доноры должны учитывать вопрос о том, каким образом можно повысить потенциал гражданского общества в части мониторинга работы местных органов и участия в ней.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ (НПИ)

Национальные и субнациональные комиссии по правам человека и управления уполномоченных по правам человека тоже должны более внимательно отнестись к той важной роли, которую играют местные органы власти. Полномочия этих институтов не всегда распространяются на местные администрации; во многих случаях в их ведение не входят также экономические и социальные права.

- НПИ должны принимать меры к тому, чтобы включить в круг своих полномочий контроль за работой местных органов власти и мониторинг экономических и социальных прав. Правительства и парламенты, обладающие надзорными полномочиями, должны стимулировать НПИ к этой работе и содействовать им в ней.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОНОРОВ

Международные финансовые организации, многосторонние агентства и двусторонние доноры настоятельно поддерживали и поддерживают децентрализацию. В данном исследовании показано, что большинство местных органов власти отличаются слабой подотчетностью, не принимают надлежащих мер к предотвращению дискриминации и редко диверсифицируют свои программы с учетом местных потребностей и ожиданий.

- Международные агентства должны интегрировать международные нормы в области защиты прав человека в программы местных органов власти, которые они поддерживают, и сосредоточить внимание на повышении подотчетности, уровня реагирования на местные потребности и качества экономических и социальных услуг.
- В то же время эффективность является лишь одной составляющей. Ни одно правительство (и ни одна донорская программа) не может обеспечить устойчивую эффективность своей работы, если не уделяет внимания вопросу легитимности. Доноры должны и в дальнейшем уделять внимание вопросам демократического участия граждан, информационной прозрачности, отсутствию дискриминации и другим процессам, которые определяют легитимность правительства.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Ashley, M. (July 2002). "Reading the Riot Act. Local Government Takes on GATS", *European Information Service*, Issue 231.
- Atkinson, D. (2002). *Local Government, Local Governance and Sustainable Development. Getting the Parameters Right*. Cape Town: HRSC Publishers.
- Baker, J. and H. Wallevik. (2002). *The Local Government Reform Process in Tanzania: Towards a greater interdependency between local government and civil society at the local level?* Kristiansand, Norway: Agder Research.
- Bierschenk, T., J-P. Chauveau and J-P. Olivier de Sardan. (2000). *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: Karthala.
- Blair, H. (2001). "Institutional Pluralism in Public Administration and Politics: Applications in Bolivia and Beyond", *Public Administration and Development*, 21, 119-129.
- Boex, J. (2003). "The incidence of local government allocations in Tanzania", *Public Administration and Development*, 23, 381-391.
- Borger, J. (25 August 2005). "US states by-pass Bush to tackle greenhouse gas emissions", *The Guardian*.
- Burki, S., G. Perry and W. Dillinger. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington: The World Bank.
- CHR (Commission on Human Rights)/UNDP. (2003). *CHR Reengineering Project: Rights-Based Approach (RBA). Design Report*.
- CIDA (Canadian International Development Agency). (2001). *CIDA'S Action Plan on Child Protection: Promoting the rights of children who need special protection measures*. Retrieved on 19 February 2004, from www.acdi-cida.gc.ca/childprotection
- CIET/National Reconstruction Bureau (Pakistan). (2002). *Social Audit of Governance and Delivery of Public Services. Baseline Survey 2002. National Report*. Islamabad.
- Cities for Human Rights. (1998). "Barcelona Agreement".
- City of Johannesburg. (2005). "Human Development Strategy: Joburg's commitment to the poor.
- Crook, R. (2003). "Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations", *Public Administration and Development*, 23, 77-88.

- Crook, R., and A. Sverrisson. (2001). *Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* Brighton, United Kingdom: IDS.
- DAC (Development Assistance Committee) Governance Network. (2003). *Synthesis Study on Supporting Decentralisation and Local Governance – Lessons Learned, Good Practices and Emerging Issues*. DCD/DAC/EV(2003)3.
- DFID (Department for International Development). (2000). *Realising Human Rights for Poor People*. Retrieved on 21 September 2005, from www.dfid.gov.uk/pubs/files/tsphuman.pdf
- Eaton, K. (May 2003). “Restoration or Transformation? *Trapos* vs. NGOs in the Democratization of the Philippines”, *The Journal of Asian Studies*, 62, 2, 469-496.
- Faguet, J-P. (2004). “Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, 88, 867-893.
- Grindle, M.S. (2000). *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Hiskey, J., and M. Seligson. (2003). “Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia”, *Studies in Comparative International Development*, 37, 4 (winter), 64-88.
- Hutchcroft, Paul D. (January 2001). “Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power”, *Governance*, 14, 1, 23-53.
- IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine). (2000). *Etude sur la décentralisation des services de santé au Sénégal*. Réseau national de recherche sur les politiques sociales.
- IOG (Institute On Governance). (1996). *Developing Capacity for Governance: An Action-Research Program of the Institute on Governance*. Ottawa.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2005). *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. Geneva: ICHRP.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2004). *Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions*. Geneva: ICHRP.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2003). *Duties sans Frontières: Human rights and global social justice*. Geneva: ICHRP.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2002). *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*. Geneva: ICHRP.

- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2001). *Racial and Economic Exclusion*. Geneva: ICHRP.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2000). *Local Perspectives: Foreign aid to the justice sector*. Geneva: ICHRP.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy). (2000a). *The Persistence and Mutation of Racism*. Geneva: ICHRP.
- ICG (International Crisis Group). (2004). *Devolution in Pakistan: Reform or Regression?* ICG Asia Report No 77: Islamabad/Brussels. 22 March.
- Johnson, C. (2001). "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy", *Development Policy Review*, 19, 4, 521-532.
- Kälin, W. (16 December 2000). *Decentralised Governance in Fragmented Societies: Solution or Cause of New Evils?* Bonn: Center for Development Research.
- Kjoer, M., and K. Kinnerup. (2002). "Good Governance: How Does It Relate to Human Rights?". In Sano, H-O., and G. Alfredsson (Eds.). *Human Rights and Good Governance: Building Bridges* (pp. 1-18). The Hague/London/New York: M. Nijhoff.
- Koch, I. E. (2002). "Good Governance and the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights". In Sano, H-O., and G. Alfredsson (Eds.). *Human Rights and Good Governance: Building Bridges* (pp. 73-94). The Hague/London/New York: M. Nijhoff.
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: World Bank.
- Lloyd-Sherlock, P. (2000). "Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America", *Journal of International Development*, 12, 101-119.
- Löffler, E., T. Bovaird and S. Parrado Diez. (2004). "The evaluation of local governance in Europe: some lessons from different state traditions", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica*, Madrid: 2-5 November, 2004.
- March, C., I. Smyth and M. Mukhopadhyay. (1999). *A Guide to Gender-Analysis Frameworks*. London: Oxfam.
- Martin, M. (2002). "Debt Relief and Poverty Reduction: Do we need a HIPC III?". Paper presented to the North South Institute Global Finance Governance Initiative Workshop, 1-2 May 2002. Retrieved on 22 September 2004, from www.nsi-ins.ca
- Mathew, G. (2001). "Panchayat Raj Institutions and Human Rights in India". Geneva: ICHRP. Retrieved on 29 September 2004, from www.ichrp.org

- McGee, R., N. Bazaara, J. Gaventa, R. Niervas, M. Rai, J. Rocamora, N. Saule, E. Williams and S. Zermeo. (April 2003). *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*. Sussex: Institute for Development Studies. Retrieved on 30 June 2004, from www.ids.ac.uk/logolink/index.htm
- Montréal. (2003). "Draft for a Montréal Charter of Rights and Responsibilities". Retrieved on 24 September 2004, from www2.ville.montreal.qc.ca/asurveiller/pdf/charter_of_rights.pdf
- Naudé, W., and L. Jansen van Rensburg. (2002). "Understanding Poverty as a Human Rights Violation: The case of legal reform and local economic development in South Africa". Paper prepared for the Sixth Annual Conference of the Centre for the Study of African Economies, 18-19 March. Oxford, United Kingdom.
- Nicksonm, R.A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Office de la consultation publique de Montréal. (2004). *Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités. Rapport de consultation publique*. Retrieved on 16 Septembre 2004, from www.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp
- The PHILJA Judicial Journal*, 4, 12, April-June 2002.
- Ribot, J. (2002). *African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability*. Geneva: UNRISD.
- RMAP. (2004). *Consolidated Report of the Municipality Assessments in Bosnia and Herzegovina*.
- Rowland, A. (2001). "Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico", *World Development*, 29, 8, 1373-1389.
- Ruddle, K., and D. Rondinelli. (1983). *Transforming Natural Resources for Human Development: A Resource Systems Framework for Development Policy*. Tokyo: United Nations University.
- Sano, H-O., and G. Alfredsson (Eds.). (2002). *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*. The Hague/London/New York: M. Nijhoff.
- Schou, A. (2000). "Democratic Local Government and Responsiveness: Lessons from Zimbabwe and Tanzania", *International Journal of Comparative Sociology*, XLI, 1, 121-143.
- Sen, A. (2005). "Human rights and capabilities", *Journal of Human Development*, 6, 2, 151-166.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.

- Tendler, J., and S. Freedheim. (1994). "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil", *World Development*, 22, 12, 1771-1791.
- Totté, M., T. Dahou, and R. Billaz (Eds.). (2003). *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*. Paris: Karthala.
- UNDP (United Nations Development Programme). (April 2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*. New York: UNDP.
- UNDP (United Nations Development Programme). (June 2003). *Human Rights-based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines*. New York: UNDP.
- UNDP (United Nations Development Programme). (1998). *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*. New York: UNDP.
- UNDP (United Nations Development Programme). (1997). *Reconceptualising Governance*. Discussion Paper 2. New York: UNDP.
- WHO (World Health Organization). (2002). *25 Questions & Answers on Health & Human Rights*. Geneva: WHO.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ВЕБСАЙТЫ

Центр экономических и социальных прав (Center for Economic and Social Rights) – Пособие для активиста: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

<http://cesr.org/node/view/741?PHPSESSID=a1c8c4dee957eab36b493e99a9e00207>

Центр по вопросам будущего государства (Centre for the Future State)

www.ids.ac.uk/gdr/cfs/index.html

Центр по правам человека и глобальному правосудию (Нью-Йоркский университет)

www.nyuhr.org

Инициатива «Города, дружелюбные к ребенку» (The Child Friendly Cities Initiative)

www.childfriendlycities.org/about/index.html

Союз городов (Cities Alliance)

www.citiesalliance.org

«Города за права человека» (Cities for Human Rights)

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23842&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Форум Британского Содружества по местному самоуправлению (Commonwealth Local Government Forum)

www.clgf.org.uk

Совет городов и регионов Африки (Council of Cities and Regions of Africa, CCRA)

www.cera-africa.org

Совет европейских муниципалитетов и регионов (Council of European Municipalities and Regions)

www.ccre.org

Центр исследования вопросов развития гражданства, участия и подотчетности (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability)

www.drc-citizenship.org

Федерация городов, муниципалитетов и ассоциаций городов Латинской Америки (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA)

www.flacma.org

«Города прав человека» Human Rights Cities

www.pdhre.org/projects/development.html

Институт исследования развития (Institute of Development Studies)
www.ids.ac.uk/ids/

Международный совет по местным экологическим инициативам
(International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)
www.iclei.org

Королевский тропический институт Нидерландов (KIT, Royal Tropical
Institute of the Netherlands)
www.kit.nl

Объединенные города и местные администрации (United Cities and Local
Governments)
www.iula.org

Отдел по управлению Программы развития Организации Объединенных
Наций (United Nations Development Programme Governance Unit)
www.undp.org/governance

Всемирная ассоциация крупнейших городов «Метрополис» (World
Association of the Major Metropolises)
www.metropolis.org/index.htm

Интернет-страница Всемирного Банка, посвященная децентрализации и
субнациональной региональной экономике (World Bank Decentralization
and Subnational Regional Economics web page)
www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/

Страновые материалы, подготовленные для настоящего доклада

В документах Международного Совета по политике в области прав человека.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Международное правозащитное право обеспечивает защиту следующих прав человека.

Право на жизнь, свободу и телесную неприкосновенность человека

Включает право на гуманное и достойное обращение с соблюдением надлежащих процессуальных норм и запрет на произвольное убийство, задержание, пытки и другое жестокое обращение.

Гражданские свободы

Основные свободы, находящиеся под защитой, включают свободу мысли, мнения и их выражения, свободу религиозных верований и отправления религиозных обрядов, свободу передвижения в пределах государства и право на мирные собрания и объединения. К числу других свобод относятся защита частной и семейной жизни и право на равенство перед законом.

Политические права

Помимо свободы слова и объединений, международное право защищает права на участие в государственной жизни, а также право голоса на свободных и справедливых выборах.

Права женщин

Под защитой находится право женщин на равенство и отсутствие дискриминации в осуществлении прав человека; кроме того, существует твердый запрет на унижение достоинства по половой принадлежности, насилие и эксплуатацию.

Права работников

Под защитой международного права находятся права работников на объединение, организацию и коллективные переговоры, а также на безопасные и здоровые условия труда; оно также обеспечивает гарантии оплаты труда в размере прожиточного минимума и обоснованную продолжительность рабочего времени.

Экономические и социальные права

Международное право гарантирует право на образование, работу, наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, и достаточный уровень жизни, в том числе питание и жилье.

Право на чистую и здоровую окружающую среду

Данное право находится под защитой особенно в тех случаях, когда вредное воздействие на окружающую среду наносит ущерб другим правам, в том числе праву на жизнь, здоровье или неприкосновенность частной жизни.

Права ребенка

Помимо общей охраны, содержащейся в правозащитном праве, дети пользуются особыми правами, в том числе правом на то, чтобы решения принимались в их интересах.

Доступ к информации

Включает право на получение информации, имеющейся у государственных или частных органов в тех случаях, когда затронуты ключевые общественные интересы, или когда принципиально важно обеспечить защиту других прав.

Права особых групп

Под защитой международного права находятся права коренных народностей, языковых, религиозных и национальных меньшинств, инвалидов и пожилых людей. Закон запрещает дискриминацию и эксплуатацию таких групп.

Право на правосудие

Включает право на компенсацию жертвам нарушений прав человека, применение санкций к нарушителям и доступ к судебным и другим процедурам.

Международное право запрещает дискриминацию

Включает запрет на таких основаниях, как расовая принадлежность, цвет кожи, пол, язык, религиозные убеждения, политические убеждения, национальное или социальное происхождение, рождение или другой статус.

СНОСКИ

- 1 Перечень прав человека см. в приложении I.
- 2 Почти четыре пятых стран мира ратифицировали два основополагающих договора ООН в области прав человека. Еще больше стран ратифицировали договоры ООН о защите прав женщин и детей и о запрете расовой дискриминации. Региональные договоры по правам человека также получили значительную поддержку.
- 3 По состоянию на 9 июня 2004 г. Дополнительную информацию см. на сайте www.unhcr.ch/pdf/report.pdf.
- 4 Общий комментарий к Международному пакту о гражданских и политических правах 13 (1999). Право на образование (статья 13 Международного пакта о гражданских и политических правах), E/C.12/1999/10, п. 50.
- 5 К ней относятся большинство пособий по децентрализации, представленных такими международными организациями, как Всемирный Банк, региональными банками развития и ПРООН, а также основная часть публикаций в журнале *Public Administration and Development*. См., например, UNDP, 1997: Litvack et al., 1998; Burki et al, 1999.
- 6 В частности, в работе UNDP, 1997, с. 31 граждане названы «заказчиками» государства.
- 7 Там же, с. ix.
- 8 Организация экономического сотрудничества и развития, Комитет по содействию развитию, 2003, с. 14.
- 9 UNDP, 2004, с. 3.
- 10 Например, Sano and Alfredsson, 2002.
- 11 Kjoer and Kinnerup, 2002, с. 12, 15.
- 12 Там же, с. 93.
- 13 См.: Всемирная комиссия по экологии и развитию, 1987.
- 14 UNDP, 1998, с. 32.
- 15 March et al., 1999, с. 18.
- 16 См.: Sen, 1999.
- 17 Sen, 2005, с. 151.
- 18 Мы сосредоточили внимание на этих трех принципах прав человека, поскольку они имеют особенно большое значение для местных органов власти. В отношении других вопросов было бы логично выбрать в качестве приоритетов другие принципы. Так, в своей работе по развитию ПРООН сосредоточивается на всеобщности и неотъемлемости, неразрывности, взаимозависимости и взаимосвязанности, равенстве и отсутствии дискриминации, участии и привлечении широких масс, подотчетности и верховенстве закона. Другие организации, занимающиеся вопросами пыток или содержания под стражей, могут, естественно, делать акцент на других ценностях или принципах системы прав человека.
- 19 Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 15 (2002). Право на водные ресурсы (статьи 11 и 12 пакта), E/C.12/2002/11, п.п. 24 и 37.
- 20 Там же, п. 48.
- 21 Общий комментарий к Международному пакту о гражданских и политических правах 14 (2000). Право на максимально высокие достижимые стандарты здоровья (статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах), E/C.12/2000/4, п. 54.
- 22 Общий комментарий к Международному пакту о гражданских и политических правах 3 (1990). Характер обязательств государств-участников (статья 2(1) Международного пакта о гражданских и политических правах), E/1991/10, п. 10.
- 23 Общий комментарий к Международному пакту о гражданских и политических правах 3 (1990). Характер обязательств государств-участников (статья 2(1) Международного пакта о гражданских и политических правах), E/1991/23, п. 5.
- 24 Там же.
- 25 Общий комментарий к Международному пакту о гражданских и политических правах 15 (2002). Право на водные ресурсы (статья 13 Международного пакта о гражданских и политических правах), E/C.12/2002/11, п. 51.

- 26 Такой анализ был проведен в Эквадоре в рамках проекта, профинансированного ЮНИСЕФ и выполненного организациями гражданского общества, которые использовали данные Министерства финансов и экономики. Результатом стало создание общенациональной системы мониторинга для отслеживания инвестиций в социальную сферу на национальном и субнациональном уровнях. См. документ Управления Верховного комиссара ООН по правам человека HR/SEL/GG/SEM/2004/BP.3.
- 27 Общий комментарий к Международному пакту о гражданских и политических правах 3 (1990). Характер обязательств государств-участников (статья 2(1) Международного пакта о гражданских и политических правах), E/1991/23, п. 1.
- 28 Данное описание в значительной степени опирается на «Стратегию человеческого развития» Йоханнесбурга. Йоханнесбург, 2005.
- 29 Там же, с. 69.
- 30 Постановление муниципалитета № 128-98, принятое в апреле 1998 г.
- 31 Vorger, 2005.
- 32 Дополнительную информацию об этом праве см.: Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 11 (1999). Планы мероприятий по развитию начального образования (ст. 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/1999/4; Отчет специального докладчика Катарины Томашевски. Право на образование. E/CN.4/2004/45; Общий комментарий (13 (1999). Право на образование (ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/1999/10.
- 33 Отчет специального докладчика Катарины Томашевски. Право на образование. E/CN.4/2004/45; Общий комментарий (13 (1999). Право на образование, E/C.4/2004/45, п.26.
- 34 Там же, п. 35.
- 35 Дополнительную информацию о праве на здоровье см.: Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 14 (2000), Право на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/2000/4.
- 36 Там же.
- 37 Там же, п. 27.
- 38 Там же, п. 64.
- 39 Дополнительную информацию о праве на жилье см.: Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 4 (1991), Право на достаточное жилище (ст. 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/1992/23; Общий комментарий 7 (1997), Право на достаточное жилье (ст. 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; Принудительное выселение, E/1998/22, приложение IV.
- 40 Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 4 (1991), Право на достаточное жилье (ст. 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/1992/23, п.7.
- 41 Принудительное выселение определяется как «постоянное или временное перемещение отдельных лиц, семей и (или) общин из их домов и (или) с земель, которые они занимают, против их воли, без предоставления соответствующих форм правовой или иной защиты и доступа к таким формам». Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 7 (1997) Право на достаточное жилье (ст. 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; Принудительное выселение, E/1998/22, приложение IV, п. 3.
- 42 Там же, п. 17.
- 43 Отчет специального докладчика о достаточном жилье как об одом из компонентов права на достаточный уровень жизни и о праве на отсутствие дискриминации. Милун Котари, E/CN/2003/5, п.п. 15 и 18.
- 44 Дополнительную информацию о праве на воду см.: Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 15 (2002). Право на воду (ст. 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/2002/11.

- 45 Там же, п. 21.
- 46 Burki et al, 1999.
- 47 IAGU, 2000.
- 48 Eaton, 2003, с. 477 и 485.
- 49 ICG, 2004, с. 18.
- 50 CIET, 2002, с. 65.
- 51 Löffler et al., 2004, с. 2.
- 52 www.naga.gov.ph/cityhall/index.html
- 53 Вопрос культуры заслуживает более полного рассмотрения; учитывая его сложность, мы не можем рассматривать его в настоящем докладе.
- 54 UNDP, 2003, с. 62-63.
- 55 Описание программы «Бедные страны с высоким уровнем задолженности» см. в сноске 88.
- 56 EEDI, 2004.
- 56 Из почти 700 респондентов 550 заявили, что они всегда или часто сталкиваются с коррупцией в учреждениях здравоохранения и образования.
- 58 Несколько примеров, приведенных в Докладе о человеческом развитии на Украине и касающихся децентрализации (UNDP, 2003, с. 69-70), лишь подчеркивают малочисленность таких инициатив.
- 59 ICG, 2004.
- 60 Bierschenk et al. 2000.
- 61 Это выражение предложили авторы исследования по Танзании Рвеказа Мукандала и Крис Майна Петер.
- 62 ICHRP, 2000 и 2001.
- 63 Как указывает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в общем комментарии о праве на образование, принятие временных специальных мер, направленных на обеспечение фактического равенства мужчин и женщин, а также социально незащищенных групп, не является нарушением права на недискриминационность, если эти меры не приводят к сохранению неравных или раздельных стандартов для разных групп, и если они не сохраняются после выполнения поставленных задач. Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 13 (1999). Право на образование (ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C.12/1999/10, п. 32.
- 64 Mathhews, 2001.
- 65 Давид Ондрачка, представитель Transparency International. Комментарий, представленные на аналитическом совещании 27-28 июня 2004 г., в представительстве Международного Совета.
- 66 Вопрос о возможности рассмотрения экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке на Филиппинах рассматривается в нескольких статьях, опубликованных в номере журнала The PHILJA Judicial Journal, посвященном теме «Экономические, социальные и культурные права». PHILJA – судебная академия Филиппин, учебное заведение при Верховном суде.
- 67 Laguna Lake Development Authority vs. Court of Appeals, 231 SCRA 292 (1994).
- 68 Цит. по: Atty. Rene V. Sarmiento, “Rights, Obligations and Remedies: International and Domestic Experience” в The PHILJA Judicial Journal, с. 107-108.
- 69 Louie Soriano vs. Araceli R. Pineda, G.R., No. 110702, August 10, 1994.
- 70 Там же, с. 108.
- 71 Naudé and Jansen, 2002, p. 17.
- 72 Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation, 1985 (3), SCC 545.
- 73 Municipal Council, Ratiam v. Vardhichand, AIR 1990 SC 1622.
- 74 Law Commission of India, 186th Report, Proposal to Construct Environmental Courts, September 2003. См.: <http://lawcommissionofindia.nic.in/186th%20report.pdf>.
- 75 ICHRP, 2002, с. 26-28.

- 76 Даже если государства, например, Пакистан, не ратифицировали этот договор, их считают обязанными выполнять аналогичные обязательства в силу того, что они присоединились к Всеобщей декларации прав человека, в которой упоминаются экономические, социальные, политические и культурные права.
- 77 В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах в отношении положений о равенстве и недискриминационности применяются средства судебной защиты. Кроме того, Комитет отмечает, что «существует ряд других положений Международного пакта об экономических, социальных и политических правах, в том числе статьи 3, 7(a)(i), 13(2)(a), (3), (4) и 15(3), которые, как представляется, могут незамедлительно применяться судебными и другими органами во многих национальных правовых системах. Любой вывод о том, что указанные положения по своей сути нуждаются для вступления в силу в издании специального национального законодательства, вряд ли может быть поддержан». Общий комментарий к Международному пакту об экономических, социальных и политических правах 3 (1990) Характер обязательств государств-участников (статья 2(1) Международного пакта о гражданских и политических правах), E/1991/23, п. 5.
- 78 См.: Общий комментарий к международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 9 (1998). Применение пакта в национальных системах. E/CN, 12/1998/24, п.п. 2, 9, 10 и 14.
- 79 Там же, п. 10.
- 80 ICHRP, 2002, с. 28.
- 81 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2(1): «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». См. ICHRP, 2002.
- 82 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам обратился к правительствам и международным организациям с призывом учитывать права человека в таких программных документах. В Общем комментарии 2 (1990) к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах «Меры международной технической помощи» (статья 22 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/1990/23, п. 9, подтверждается, что программы структурной перестройки не должны подрывать реализацию экономических и социальных прав населения тех стран, в которых они проводятся. В Общем комментарии 15 (1990) к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах «Право на воду» (статьи 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), E/C. 12/2002/11, п. 35, указано: «С учетом ... международных и региональных соглашений участвующие в настоящем Пакте Государства должны принимать меры к тому, чтобы обеспечить недопущение отрицательного влияния этих инструментов на право на воду. Соглашения, касающиеся либерализации торговли, не должны уменьшать или сдерживать возможности страны по реализации права на воду в полном объеме». В этом же Общем комментарии (как и в предшествующих комментариях) указано, что кредитная политика международных финансовых организаций должна принимать во внимание такие экономические и социальные права, как право на здоровье, образование и воду (п. 36).
- 83 Ashley, 2002. См.: www.lgib.gov.uk/eis/issues/231/articles/articles1.html.
- 84 GATS Watch. "GATS and local communities: what do local decision makers need to know about GATS"? См.: www.gatswatch.org/locgov-info.html/
- 85 Единственным примером, в котором на сегодняшний день действует ГСТУ, является отрасль связи Мексики. Хотя этот случай напрямую не затрагивает местные органы власти, он не сулит ничего хорошего для государственного контроля услуг, так как ГСТУ обязало мексиканское правительство исключить нормы о контроле отрасли национальным правительством. См.: www.hors-agcs.org/agcs/article.php?id_article=35.

- 86 В Сенегале децентрализация прошла после того, как правительство, по сути дела, передало свои обязанности другим участникам процесса управления в большинстве областей. Хотя две трети жителей страны неграмотны, все реформы проводились исключительно на французском языке. ICHRP, 2000.
- 87 В Западном Бенгале, на Филиппинах и в Южной Африке децентрализация прошла в результате настойчивого народного требования демократизации.
- 88 Правительства утвердили программу «Бедные страны с высоким уровнем задолженности» (НПС), предложенную Всемирным Банком и МВФ, в 1996 г. Она предусматривает списание долга в размере 30 млрд. долл. для некоторых беднейших стран. Средства, сэкономленные на обслуживании долга, должны быть использованы для сокращения бедности страны-получателя, которая обязана также обеспечить реформы с широким участием государственных органов, частного сектора и гражданского общества. Содержание программы см. на сайте www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm. Недостатки программы рассматриваются в работе: Martin, 2002.
- 89 См.: ICHRP, 2000.
- 90 Очень немногие агентства по развитию официально приняли структуру прав человека, однако некоторые агентства работают с использованием отобранных методов и тестов в области защиты прав человека. Комитет ОЭСР по содействию и развитию, в котором представлены все основные двусторонние доноры, изучает вопрос об интеграции прав человека в программы помощи. Агентства ООН недавно приняли решение об интеграции прав человека во все свои программы развития и пришли к соглашению о том, что «нормы в области защиты прав человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека и других международных инструментах в области защиты прав человека, и вытекающие из них принципы служат руководством для всего сотрудничества и разработки программ в области развития во всех секторах и на всех этапах процесса разработки программ» (UNDP, 2003, с. 3). На двустороннем уровне см., например, «Стратегию в области защиты прав человека» Департамента Великобритании по международному развитию (DFID, 2000) и «Стратегию защиты прав ребенка» Канадского агентства по международному развитию (CIDA, 2001).
- 91 Международная обязанность и ее границы рассматриваются в документе ICHRP, 2003.
- 92 См. Барселонское соглашение («Города за права человека», 1998) и проект Монреальской хартии прав (Монреаль, 2003).
- 93 CIET, 2002.
- 94 CIET, 2004, с. 14.
- 95 Анализ причин, по которым реформа местного самоуправления имеет значение для работы правозащитных НПО, см. в материале ICHRP, 2002.
- 96 См.: ICHRP, 2004.
- 97 Дополнительную информацию см. на сайте Народного движения за просвещение в области прав человека по адресу www.pdhre.org. Кроме того, существует движение «Города за права человека», которое руководствуется документом «Барселонское обязательство городов, выступающих за права человека»; он подписан мэрами 41 европейского города 17 октября 1998 г. См.: www.bcn.es/ciutatsdretshumans/.
- 98 Разные подходы к индикаторам прав человека рассматриваются в другой публикации Совета. ICHRP, 2005.
- 99 В настоящем исследовании мы использовали стандарты, первоначально определенные Специальным докладчиком по вопросам образования. Специальный докладчик по вопросам здоровья также использует стандарты в своей работе, но он несколько изменил терминологию. Он применяет стандарты «наличие» и «доступность», но часто объединяет их в одну категорию «качество».
- 100 См., например: Voex, 2003, с. 381 (о Танзании); Crook, 2003, с. 79 (об Африке); Crook and Sverisson, 2001; Lloyd-Sherlock, 2000, с. 114 (о Латинской Америке).
- 101 Выражение советника проекта Вальтера Калина.
- 102 См.: «Города за права человека» (1998).
- 103 См., например, Montréal (2003 г.).

О СОВЕТЕ

Международный Совет по политике в области прав человека был образован в 1998 г. в результате международных консультаций, которые начались после проведения Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 г. Он проводит практические исследования по проблемам и дилеммам, с которыми сталкиваются организации, работающие в области прав человека.

В своей работе Совет опирается на принцип, в соответствии с которым успешные программные подходы учитывают многообразие человеческого опыта. Совет сотрудничает со всеми, кто разделяет его задачи в области защиты прав человека, в том числе с добровольными и частными структурами, правительствами стран и международными агентствами.

Программа исследований Совета формируется его Правлением. Члены Международного Совета проводят регулярные совещания по программе исследований. Члены Совета помогают обеспечить отражение в его программе многообразия дисциплин, региональных подходов, опыта стран и специализации, которые имеют принципиальное значение для поддержания качества исследований.

Для реализации программы у Совета имеется небольшой Секретариат в составе шести человек, который находится в Женеве. Его задача – обеспечить качественную разработку проектов и эффективное управление ими, а также доведение результатов исследований до сведения соответствующих органов власти и всех тех, кто непосредственно заинтересован в соответствующих направлениях политики.

Совет представляет собой независимую международную организацию, действующую по принципу широкого участия. Он зарегистрирован как некоммерческий фонд в соответствии с законодательством Швейцарии.

Как заказать публикации Совета

Все публикации Совета можно заказать в Секретариате по адресу:

International Council on Human Rights Policy

48, chemin du Grand-Montfleury

P. O. Box 147, 1290 Versoix

Geneva, Switzerland

Phone: (+41 (0) 22) 775 3300

Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

Все публикации Совета можно также заказать на сайте www.ichrp.org. Ссылка на главной странице выводит к перечню публикаций, после чего нужно просто выполнять инструкции. Кроме того, публикации доступны на сайте в формате pdf.

За дополнительной информацией о Международном Совете и его работе просьба обращаться по адресу info@ichrp.org.

Здоровье, образование, водоснабжение, жилье, охрана общественного порядка, дороги: услуги, которые оказывают местные органы власти, определяют качество нашей жизни. Несмотря на это, местное самоуправление и права человека редко связывают друг с другом; активисты-правозащитники обычно сосредоточивают внимание на центральном правительстве, в то время как реформаторы местных органов власти стремятся применять модели развития и самоуправления.

В докладе «Местные органы власти и права человека» предлагаются способы, при помощи которых принципы и методы в области защиты прав человека могут обеспечить укрепление подотчетности государственных органов и расширение участия граждан в жизни общества, а также помочь представителям государства в планировании, реализации и оценке услуг, за которые они отвечают. При грамотном использовании система прав человека предлагает реальные конкретные инструменты, которые могут содействовать эффективной работе местных администраций.

В ходе децентрализации влияние местных органов власти повышается почти везде. Представители национальных и местных государственных органов и правозащитные организации должны более внимательно изучить способы применения и уважения прав человека.

ICHRP

48, chemin du Grand-Montfleury
P. O. Box 147, 1290 Versoix
Geneva, Switzerland

Phone: (+41 (0) 22) 775 3300

Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

ichrp@ichrp.org

www.ichrp.org

