

INTERNATIONAL
COUNCIL
ON

HUMAN RIGHTS

POLICE

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

ТЕЗИСЫ ДОКЛАДА

СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящий отчет подготовила ведущий исследователь по данному проекту Нэнси Тед – антрополог, профессор международного развития факультета политических наук Университета провинции Квебек в Монреале.

Примеры по конкретным странам подготовили: Мануэль де ла Фуэнте (Боливия), Харихар Бхатгачария (Индия), Солиман Сантос (Филиппины), Чейх Гуэье и Ассейн Мбайе (Сенегал), Рвеказа Мукадала и Крис Майна Питер (Танзания), Мридула Гош (Украина). С их работами можно ознакомиться на сайте www.ichrp.org. Предварительный материал по Пакистану предоставили Абид Кайюм Сулери и Надим Фазиль Айяз.

Исследователи работали под руководством Консультативной группы в следующем составе:

Кэтрин Дом, специалист-практик по вопросам развития, член Мокого Ltd. и кодиректор компании DT Consulting sprl.; Питер Кагванджа, руководитель Международной кризисной группы по Южной Африке, ранее изучал вопросы местного самоуправления в Кении; Уолтер Калин, профессор конституционного и международного публичного права Бернского университета (Швейцария), член Комитета ООН по правам человека; 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); Дэвид 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, Марсиа В. Дж. Кран, Пол Ландберг и Дэвид Ондрачка. Совет хотел бы выразить всем указанным лицам благодарность за участие в подготовке доклада. Мы также выражаем признательность за ценный вклад нескольких сторонних специалистов, которые высказали свои замечания по проекту, разосланному весной 2005 года.

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.

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 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.

ПРОЕКТ

Услуги, оказываемые местными органами власти, определяют качество нашей жизни. К этим услугам относятся здравоохранение, образование, водоснабжение, канализация, обеспечение жильем, охрана общественного порядка и многое другое. Кроме того, поскольку в последнее время в большинстве стран на местные органы власти возлагаются новые обязанности, влияние местных администраций возрастает. Местные выборы начали проводиться почти везде, и местное самоуправление стало полигоном для проверки новых стратегий, направленных на содействие политической самостоятельности граждан, их участия в жизни общества и развитию государственных услуг. В настоящих тезисах представлены результаты и выводы доклада, подготовленного Международным Советом по политике в области прав человека, в котором изучалось, каким образом права человека могут помочь местным органам власти повысить эффективность и легитимность своей работы.

В системе прав человека утверждается, что каждый человек обладает определенными свободами и правом на получение экономических, социальных и политических благ только в силу того, что является человеческим существом. Их защита осуществляется с помощью инструментов и норм в области прав человека. Государства несут основную ответственность за применение норм в области прав человека, поскольку ратифицируют их, однако ответственность государства распространяется на все уровни власти, а также на другие институты, которым государства передают свои полномочия.

До недавнего времени местное самоуправление и права человека почти не были связаны. Основное внимание активистов-правозащитников было направлено на результаты работы национального правительства, а реформаторы местного самоуправления использовали модели развития и управления. В настоящем докладе проводится мысль о том, что система прав человека не только имеет значение для местных органов власти, но в случае ее продуманного использования может повысить качество основных услуг.

Данный доклад может быть полезен и государственным служащим, поскольку, благодаря акценту на отсутствие дискриминации, участие граждан и подотчетности, он предлагает механизмы, которые чиновники могут использовать для планирования, реализации и оценки своих программ. Кроме того, привлекая внимание к проблемам и группам граждан, которые не участвуют, или почти не участвуют, в выборах, доклад может помочь в выявлении риска.

При помощи этих и других способов права человека могут повысить качество местного самоуправления, степень удовлетворенности граждан и их участия в жизни общества. Проверки соблюдения прав человека могут выявить неудовлетворительную политику и устранить ее недостатки; организации гражданского общества, национальное правительство и доноры могут использовать эти проверки для того, чтобы при необходимости потребовать улучшения работы.

Местные демократические системы и органы власти сложны в управлении, и представители власти могут с пользой применять многие подходы, в частности, эффективное управление. В докладе не делается вывода о том, что система прав человека должна заменить собой другие методологии, однако в случае эффективного использования она может эти методологии обогатить и дополнить и, кроме того, она обладает и собственными несомненными достоинствами.

ПРОЦЕСС ИССЛЕДОВАНИЯ

Проект начался в ноябре 2003 года, когда Международный Совет заказал проведение исследования от одного до трех сельских, городских или примыкающих к городу районов в семи странах. Боливия, Индия, Пакистан, Филиппины, Сенегал, Танзания и Украина во многих отношениях отличаются друг от друга, однако во всех этих странах решения по политическим, административным и налогово-бюджетным вопросам переданы на местный уровень.

В большинстве случаев Совет выбирал относительно успешно работающие местные администрации, так как определить неудовлетворительную работу и ее причины достаточно просто, а элементы составляющие успешную работу местных органов власти выявить труднее, и они менее понятны.

Поскольку очень немногие представители местных органов используют права человека открыто, в рамках проекта в каждую группу были включены исследователи вопросов управления и прав человека, чтобы способствовать диалогу и получению информации. В начале проекта исследователи провели встречу, на которой согласовали структуру исследования и метод анализа роли, которую играют права человека. Еще одну встречу они провели с участием внешних экспертов и некоторых представителей местных органов власти для анализа завершенной работы по конкретной стране. В ходе этой аналитической встречи были определены ключевые вопросы, выводы и рекомендации, а также внесены существенные дополнения в итоговый доклад.

Члены группы провели консультации с представителями местных органов власти, организациями гражданского общества, гражданами и представителями национальных органов власти, чтобы определить, повысилось ли или понизилось качество определенных услуг после проведения реформы, а также установить причины полученных результатов. Кроме того, они определили направления, в которых местные органы власти могут оказывать услуги более эффективно и справедливо, если станут использовать правозащитные методы. Для этой цели члены группы изучили качество услуг, качество местного самоуправления и влияние центральных органов власти на результаты работы местных органов.

Члены группы обратили особое внимание на положение беднейших слоев населения, женщин и коренного населения. У этих групп имеются острые потребности, тогда как их интересам обычно уделяется наименьшее внимание. Мы провели оценку полученных ими услуг, чтобы «проверить», в какой степени местные органы власти на практике уважают права человека.

Проект доклада был разослан для получения замечаний примерно 500 частным лицам и организациям в 81 стране. Полученные ответы были учтены в окончательной редакции доклада, которая была подготовлена в августе 2005 года. Настоящие «Тезисы доклада» публикуются вместе с докладом на английском, французском, испанском и русском языках.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

При оценке результатов работы местных органов власти, использующих нормы в области прав человека, обнаруживается неоднозначное сочетание как положительных, так и менее положительных результатов.

Проведенное Советом исследование позволяет сделать вывод о том, что реформа местного самоуправления обеспечивает явные успехи в некоторых направлениях. В частности, у местных органов власти наблюдается тенденция к оказанию большего объема услуг – больше начальных школ, фельдшерских пунктов, источников чистой воды, государственного жилья. Эти данные позволяют сделать вывод: децентрализация увеличивает доступ граждан к услугам и наличие услуг и, таким образом, способствует реализации экономических и социальных прав. Во многих случаях от этого выигрывают также бедные и социально изолированные граждане.

Не столь удовлетворительными являются данные о повышении качества. Исследование показывает, что услуги редко адаптированы к местным потребностям или культурным ожиданиям, и что большинство местных органов власти не содействуют участию граждан в жизни общества, не предотвращают дискриминацию должным образом или не обеспечивают надлежащую степень подотчетности. Это ключевые ценности в области прав человека. В тех случаях, когда после проведения реформ повышается степень участия граждан в жизни общества благодаря созданию новых возможностей, отдельные группы нередко остаются изолированными или оказываются не в состоянии воспользоваться этими возможностями. Что касается отсутствия дискриминации, то предоставляется больше услуг и механизмов участия граждан, однако многие бедные граждане, сельские общины, женщины и национальные меньшинства не могут воспользоваться ими, так как большинство услуг на них не ориентировано. Самые заметные пробелы наблюдаются в вопросе подотчетности. Очень немногие местные органы власти берут на себя обязательство соответствовать нормам в области прав человека; что же касается правоприменения, то оно является слабым везде.

Эти результаты подчеркивают важность наличия систем строгой отчетности и мониторинга, а также доступа к информации. Без широкого доступа к информации и надлежащего мониторинга со стороны центральных органов власти результаты работы вряд ли улучшатся.

В КАКИХ НАПРАВЛЕНИЯХ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА МОГУТ УКРЕПИТЬ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

СИСТЕМА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

- развивает самостоятельность граждан и избирателей, которые представляют собой стержень этой системы;
- требует от органов власти последовательных действий и предотвращения дискриминации;
- подтверждает, что государство несет юридическую обязанность соблюдать принятые им на себя обязательства в области прав человека;
- признает, что права связаны между собой (например, экономические и социальные права не могут быть обеспечены при несоблюдении прав на информацию и свободу слова).

Действие, а не иждивенчество

Местные органы власти более эффективны и легитимны, если привлекают граждан к процессу принятия решений, затрагивающих их интересы. Наделение граждан правом высказывать свои мнения, выражать недовольство и отстаивать приоритеты – один из важнейших элементов системы прав человека. Осмысленное участие граждан в делах общества позволяет им принимать собственные решения и соглашаться с решениями, которые приняты представителями граждан. На практике, под участием подразумевается также и сотрудничество. Права человека не могут быть обеспечены при отсутствии сотрудничества между государством, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами.

Последовательные решения, принимаемые с участием всех заинтересованных лиц

Один из фундаментальных принципов прав человека заключается в том, что все люди обладают человеческим достоинством. На практике этот принцип проверяется тем, защищают ли системы права бедных, непопулярных или социально изолированных людей. Это объясняет, почему права человека запрещают дискриминацию. В этом отношении права человека предлагают противовес моделям местного самоуправления, отвечающего интересам групп давления, или традициям, в которых сильные пользуются привилегиями. Эта система предлагает инструменты для выявления социально изолированных лиц, для оценки случаев дискриминации и для компенсаций тем, чьи права были нарушены. К числу важнейших инструментов этого рода относятся т.н. «процессные права», в том числе права на выражение своего мнения, на информацию и на участие в жизни общества.

Обязанность, а не усмотрение

В соответствии со стандартами в области прав человека органы власти обязаны обеспечить доступ к определенным услугам, в том числе к начальному обучению, здравоохранению, жилью и питьевой воде. Эта обязанность не является дискреционной. По общепринятому мнению, многие права не могут быть обеспечены немедленно, однако органы власти обязаны планировать их обеспечение, прилагать для этого максимум усилий и не допускать снижения стандартов предоставления услуг. При всех обстоятельствах они обязаны обеспечить минимальный уровень услуг, действовать справедливо и предотвращать дискриминацию, а также предоставить средства судебной защиты тех прав, которые, как считается, подлежат рассмотрению в судебном порядке. В тех случаях, когда государство передает полномочия местным органам власти, эти обязанности сохраняются; предполагается, что государство обязано следить за соблюдением прав местными органами власти и обеспечивать наличие у них достаточных финансовых ресурсов для сохранения как минимум такого же уровня обслуживания.

В данном отчете используются четыре теста для оценки обязательств государства по обеспечению экономических и социальных прав. В них поставлены следующие вопросы об услугах или правах:

- *Наличие.* Существуют ли они?
- *Доступность.* Можно ли их получить?
- *Приемлемость.* Существуют ли они в такой форме, которую граждане считают надлежащей?
- *Адаптация к ситуации.* Отвечают ли они местным потребностям и культурным ожиданиям?

Устойчивость, а не сиюминутность

Высокие стандарты образования, здравоохранения, защиты окружающей среды и другие ключевые вопросы социальной политики не могут быть обеспечены быстро или в течение одного избирательного срока; для этого требуются политические и экономические инвестиции на протяжении многих лет. Местные органы власти находятся под постоянным давлением, которое заставляет их ориентироваться на краткосрочные цели, привлекать ключевые политические группы или дистанцироваться в своей политике от политики предшественников. В этом отношении, одним из механизмов защиты служит правозащитный принцип последовательной реализации, поскольку он требует от местных органов власти сохранения и постепенного улучшения базовых услуг. Центральные органы власти несут двойную обязанность: следить за работой местных органов власти, чтобы обеспечить соблюдение прав, и давать местным органам возможность выполнять свои обязанности, обеспечивая их соответствующими полномочиями и ресурсами.

ПОВЫШЕННАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Подотчетность – один из ключевых элементов как в системе прав человека, так и в системе эффективного управления. Термин «эффективное управление» в том смысле, в каком его использует Всемирный Банк, подчеркивает, что для инвестиций и неприкосновенности частной собственности важнейшее значение имеет правовое государство, что прозрачный доступ общественности к информации помогает предотвращению коррупции, и что подотчетность гарантирует надлежащее управление государственными и донорскими средствами.

Подотчетность, применяемая в контексте прав человека, не менее важна; скорее, она имеет другую структуру. Она опирается, в первую очередь, на обязанность государств защищать и соблюдать те права, которые они зафиксировали в ратифицированных ими международных документах, а также содействовать их обеспечению. Это понимание полномочий и обязательств делает права человека одной из составляющих движения к созданию модели политической подотчетности. Как уже отмечалось, оно распространяется на местные органы власти и другие институты, которым государство делегирует свои полномочия.

Следующий шаг заключается в том, что система прав человека обеспечивает истцам возможность обращаться в суд: сотрудники местных и центральных органов власти могут быть вызваны в суд, и к ним могут применяться санкции, если в результате их действий или преступного бездействия произошло нарушение прав. Однако для этого судебные системы должны быть работоспособными.

В-третьих, подотчетность в связи с правами человека обусловлена комплексом т.н. «процессных прав» (указанных выше). Важнейшие из них – права на свободное выражение своего мнения, на информацию, на участие в политической жизни и на свободное объединение с другими гражданами. 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.

Сочетание этих активно осуществляемых прав с принципом применения судебной защиты и базовыми понятиями «право на социальную помощь» и «обязанность государства» обеспечивает для системы прав человека эффективную и динамичную идеологию подотчетности, в которой особое внимание уделяется качеству процессов принятия решений, а также результатам.

Следует подчеркнуть, что поскольку эта система устанавливает четкие и ограниченные стандарты, она определяет не только то, что обязаны делать государственные служащие, но и границы этой обязанности. Это означает, что с точки зрения государственного служащего права человека дают защиту от произвольной и необоснованной критики официальных учреждений. Это одно из существенных достоинств.

ДРУГИЕ ФАКТОРЫ

На результаты работы и легитимность местных органов власти влияют и многие другие факторы. Они нередко являются независимыми и не входят в сферу действия или влияния прав человека.

Политическая активность государственных служащих, их административная правомочность и навыки политической работы – все это, несомненно, влияет на результаты.

Не меньшее значение имеет наличие ресурсов. Система защиты прав человека нуждается в выделении надлежащих ресурсов, однако не может их генерировать. Как отмечалось выше, в этом вопросе главную роль играют центральные органы власти.

Территориальные организации и избирательные системы : Система прав человека, конечно, решает проблемы равенства и дискриминации в данных вопросах, однако не предписывает местным органам власти, как они должны быть организованы.

Гражданская гордость и активное гражданское общество : Местные органы власти нередко добиваются наибольших успехов там, где граждане проявляют заинтересованность в жизни своего района, испытывают гордость за свое местное сообщество и за предоставляемые им услуги; причиной этого часто служит глубокая культура участия населения в общественных делах. Правозащитные методы стимулируют такие традиции, но не могут немедленно их сформировать.

Следует также признать: существуют границы того, что могут сделать местные органы власти. Они не могут возместить отсутствие ответственной и эффективной политики центральных органов или заменить их политику своей, ведь они работают хорошо только тогда, когда центральное правительство выполняет собственные обязанности, в частности те обязанности, которые относятся к деятельности местных органов.

ДРУГИЕ УЧАСТНИКИ

Качество децентрализованного оказания услуг не зависит исключительно от работников местных органов власти и от граждан. В частности, центральное правительство по закону обязано обеспечить уважение международных обязательств в области прав человека на территории своей страны; а в тех случаях, когда оно делегирует полномочия местным органам власти, оно обязано проверять, чтобы в результате этого не ухудшалось качество услуг. Местное гражданское общество, в том числе правозащитники и национальные правозащитные организации, играют в этом процессе важную роль наблюдателей. Доноры также могут обеспечить систематическое интегрирование прав человека в те процессы, которые они поддерживают.

РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕКОМЕНДАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ 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, имеет смысл 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.
- Возможно, имеет смысл разработать такую памятку по правам человека, которая описана в основном докладе.
- После консультации со своими избирателями отдельные местные органы власти, возможно, сочтут целесообразным подготовить местный устав по правам человека. В таком документе устанавливаются конкретные обязанности в области прав человека, которые возлагаются на муниципалитет. Заявляя о своих обязанностях и четко определяя связь между правами человека и услугами (водоснабжение, жилье, здравоохранение, образование), местные власти и граждане будут лучше понимать и применять методы контроля над деятельностью администрации.
- Другие подходы к местному самоуправлению, в том числе модель эффективного управления и модель устойчивого человеческого развития, включают многие понятия и ценности из системы защиты прав 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 защиты прав человека в существующие подходы, поскольку они обеспечат существенное 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 по отношению друг к другу.
- Центральные органы власти должны создать механизмы надзора за услугами, полномочия по оказанию которых они передали на уровень местных органов, и обеспечить соблюдение прав человека местными органами.
- Центральные органы власти должны обеспечить наличие у местных органов достаточных ресурсов, а также знаний и понимания 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 широкого доступа общественности к информации. Обязанность центральных органов власти – обеспечить наличие таких процедур и информации, что позволит им контролировать 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 защиты 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 ПРАВОЗАЩИТНЫХ 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 наращиванию потенциала гражданского общества для применения правозащитных методов и инструментов 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 области мониторинга работы местных органов и участия в ней.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ (НПИ)

Национальные и субнациональные комиссии по правам человека и управления уполномоченных по правам человека тоже должны более внимательно относиться 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 помогать им.

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 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 – это лишь одна составляющая. 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.

ВЫВОДЫ

Рассматривая опыт местных органов власти с прагматической точки зрения, и определяя, каким образом они могут использовать правозащитные методики и приемы, в настоящем докладе показано, что права человека дают представителям местных органов полезные инструменты для оценки качества государственных услуг и собственных достижений. Слишком часто считается, что правозащитные методики сложны и абстрактны или что в них содержится агрессивная критика. Действительно, хотя правозащитники внимательно следят за случаями нарушений прав человека, государственные служащие могут с пользой применять многие правозащитные приемы для улучшения своего взаимодействия с населением и для выполнения своих обязанностей в соответствии с высокими стандартами.

В докладе также делается вывод о том, что подход, основанный на правах человека, может быть использован более широко для обеспечения государственных служащих и специалистов по развитию информации в процессе принятия ими решений, позволяя им лучше и быстрее принимать определенные решения и избегать риска.

Очень немногие местные органы власти 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».¹ Другие разрабатывают местные уставы.² Несмотря на эти четкие обязательства, в настоящее время ни одна местная администрация не использует международные права человека в процессе планирования и составления программ. В таких инициативах отдельных местных органов власти или их сетей должны четко учитываться международные обязательства местных администраций в области защиты прав человека.

Напротив, принципы прав человека косвенно учитываются многими местными администрациями, которые 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 стандартов 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 долгосрочной перспективе более систематическое использование критериев прав человека приведет к повышению качества политики и укреплению легитимности местных органов власти.

1 См.: «Города за права человека» (1998), «Барселонское соглашение».

2 См., например, Монреаль (2003 г.): «Проект Устава прав и обязанностей г. Монреаля». Получено 24 сентября 2004 г. с сайта www2.ville.montreal.qc.ca/asurveiller/pdf/charter_of_rights.pdf

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.

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.

© 2005 Международный совет по политике в области прав человека. ISBN 2-940259-66-6.

Все права защищены. 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.

Перевод: Ольга Вовк.

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

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: оказание эффективных услуг», тезисы которого приводятся, показано, каким образом принципы и методы прав человека могут обеспечить укрепление подотчетности государственных органов, расширить участие граждан в их работе, а также содействовать государственным служащим 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

