

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
23 December 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать пятая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

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

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

**Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека
о роли государственной службы в качестве
существенного компонента благого
управления в поощрении и защите прав
человека**

Резюме

В начале настоящего доклада приводится справочная информация по вопросу благого управления и прав человека, а также дается определение соответствующих концепций. Затем в нем рассматривается роль государственной службы как существенного компонента благого управления в поощрении и защите прав человека, а также основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться государственной службе в деле поощрения и защиты прав человека. В докладе содержится подборка примеров передовой практики, составленная на основе информации, полученной от государств-членов, межправительственных организаций, национальных правозащитных учреждений, неправительственной организации и наблюдателя при Организации Объединенных Наций.

GE.13-19088 (R) 030214 040214



* 1 3 1 9 0 8 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Справочная информация и определения концепций благого управления и прав человека	4–10	3
A. Определение роли государственной службы в качестве существенного компонента благого управления и его связь с правами человека	4–7	3
B. Благое управление и права человека: комплементарность и конвергенция?	8–10	5
III. Как подход, ставящий во главу угла права человека, может помочь улучшить работу государственной службы?	11–48	6
A. Общие плюсы использования подхода, ставящего во главу угла права человека, к организации работы государственной службы ...	11–13	6
B. Применение правозащитных принципов к государственной службе	14–21	7
C. Нормативные рамки прав человека в государственной службе	22–41	9
D. Государственные услуги на международном уровне	42–48	14
IV. Основные проблемы в сфере государственной службы, которые влияют на права человека	49–53	15
A. Организация системы полномочий применительно к государственной службе	49	15
B. Приватизация и государственно-частные партнерства	50–51	16
C. Коррупция	52	16
D. Конфликты, катастрофы и страны с переходной экономикой	53	17
V. Подборка примеров передовой практики, составленная на основе полученной информации	54–74	17
VI. Выводы и рекомендации	75–79	21

I. Введение

1. В своей резолюции 19/20 о роли благого управления в поощрении и защите прав человека Совет по правам человека обратился к Управлению Верховного комиссара по правам человека с просьбой подготовить и представить Совету по правам человека на его двадцать четвертой сессии всеобъемлющий доклад о роли государственной службы в качестве существенного компонента благого управления, включая подборку примеров передовой практики на основе информации, полученной от государств – членов Организации Объединенных Наций, национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) и неправительственных организаций (НПО). На двадцать четвертой сессии Совет был проинформирован о том, что в соответствии с календарем тематических резолюций Совета этот доклад будет представлен Совету на его двадцать пятой сессии.
2. Совет предложил заинтересованным сторонам предоставлять сведения о "передовой практике и свои соображения относительно организации деятельности, подготовки кадров и обучения государственных служащих в целях обеспечения поощрения, защиты и соблюдения прав человека". Представляемая информация должна отражать мнения относительно "беспристрастности, подотчетности и прозрачности и высочайшего уровня работоспособности, компетентности и добросовестности, а также относительно других видов деятельности, призванных оказывать государственной службе содействие и поддержку".
3. Соответствующая информация была получена от 35 государств-членов, 4 межправительственных организаций, 1 НПО, 2 НПЗУ и 1 наблюдателя при Организации Объединенных Наций.

II. Справочная информация и определения концепций благого управления и прав человека

A. Определение роли государственной службы в качестве существенного компонента благого управления и его связь с правами человека

4. Определение благого управления со временем претерпевало изменения по мере того, как в сфере управления акцент смещался с повышения эффективности и темпов роста экономики на разработку таких политических мер и институтов, которые наилучшим образом поощряют свободу, полноправное участие, устойчивое развитие людских ресурсов и права человека. В ряде деклараций и других документов глобальных конференций международное сообщество прямо или косвенно признало существование связи между благом управлением, правами человека и устойчивым развитием. Устанавливая связь между благом управлением и правами человека, Совет по правам человека в своей резолюции 7/11 признал, что транспарентное, ответственное, подотчетное и опирающееся на массовое участие правительство, чуткое к нуждам и чаяниям людей, включая женщин и представителей уязвимых и маргинализированных групп, является тем фундаментом, на котором зиждется благое управление. Он при-

знал также, что наличие такого фундамента является неременным условием полного осуществления прав человека, включая право на развитие¹.

5. Единого общепризнанного определения "государственной службы" не существует. Государственная служба часто отождествляется с государственно-административной деятельностью и с управлением государственным сектором. По мнению Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), "под государственно-административной деятельностью понимаются два тесно связанных значения: 1) *совокупный механизм*..., финансируемый из государственного бюджета и отвечающий за руководство и управление деятельностью исполнительных органов, и его взаимодействие с другими заинтересованными сторонами в государстве, обществе и внешней среде; 2) *регулирование* и осуществление всего комплекса функций правительства, связанных с реализацией законов, положений и решений правительства, и регулирование деятельности по оказанию общественных услуг"². С этим тесно связано и понятие управления государственным сектором, которое в соответствии с Определением основных понятий и терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности (E/C.16/2006/4), "определяется как формируемые законами, нормами, судебными решениями и административной практикой режимы, которые ограничивают, предписывают и обеспечивают предложение товаров и услуг, пользующихся поддержкой общественности" (пункт 26).

6. Несмотря на различия в определениях, в настоящем докладе главное внимание конкретно уделяется тем аспектам государственно-административной деятельности и управления государственным сектором, которые связаны с предоставлением государственных услуг и равноправного доступа к ним, прозрачностью бюджетов и государственных финансов, учетом мнений людей, их участием в процессе принятия непосредственно касающихся их решений и большей подотчетностью.

7. С поощрением и защитой прав человека неразрывно связаны разные темы, имеющие отношение к благому управлению. Важное место среди них занимают следующие четыре темы: а) укрепление демократических институтов; б) совершенствование оказания услуг; в) законность; и г) борьба с коррупцией³. Следует особо отметить, что "в сфере *оказания государственных услуг населению* проведение реформ в интересах благого управления служит делу прав человека тогда, когда эти реформы расширяют возможности государства выполнять его функцию, заключающуюся в создании общественных благ, важных для защиты ряда прав человека, например, прав на образование, охрану здоровья и питание"⁴.

¹ Концепция благого управления уже рассматривалась бывшей Комиссией по правам человека в целом ряде резолюций в период с 2000 по 2005 год. В резолюции 2000/64 Комиссия определила основные атрибуты благого управления – прозрачность, ответственность, подотчетность, участие и чуткость к нуждам и чаяниям людей. В резолюции благое управление также конкретно увязывается с созданием благоприятных условий, способствующих осуществлению прав человека, и стимулированием роста и устойчивого развития человека.

² UNDP *Public Administration Reform: Practice Note*, pp. 1–2. Имеется на www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.

³ *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights* (United Nations publication, Sales No. E.07.XIV.10), p. 3.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

В. Благое управление и права человека: комплементарность и конвергенция?

8. С учетом различий в происхождении и использовании концепций связь между благим управлением и правами человека не отличается простотой. На более ранних этапах концепция благого управления имела технократический уклон и предполагала создание наилучших условий для экономического развития.

9. Участники семинара по вопросу о практике благого управления в целях поощрения прав человека, совместно организованного в 2004 году Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и ПРООН, пришли к выводу о том, что между благим управлением и правами человека прослеживаются взаимно подкрепляющие связи (E/CN.4/2005/97, стр. 2). "Принципы прав человека представляют собой комплекс ценностей, которые должны служить ориентиром в работе правительств и других представителей политических и общественных сил... Помимо этого, данные принципы влияют на содержание усилий, прилагаемых в интересах обеспечения благого управления: они могут влиять на разработку законодательной базы, политики и программ, распределение бюджетных средств и другие меры. В то же время без благого управления невозможно соблюдать и защищать права человека на устойчивой основе. Реализация прав человека зависит от наличия благоприятных, стимулирующих условий. Речь идет о надлежащей правовой и институциональной базе, а также о политических, управленческих и административных процессах, от которых зависит реализация прав и удовлетворение потребностей населения"⁵. Кроме того, "управление имеет решающее значение для разработки и проведения эффективной политики, в том числе для комплексного оказания таких важных услуг, как образование, водоснабжение, санитария и охрана здоровья"⁶.

10. В своей резолюции 19/20 Совет по правам человека выделил следующие принципы благого управления: подотчетность, прозрачность, беспристрастность, недискриминация, участие, равенство, эффективность и компетентность. Многие из этих принципов перекликаются с правами человека, хотя очень важно, чтобы при наличии связи между двумя концепциями определениями и ориентирами применительно к практике благого управления в идеале служили существующие принципы и стандарты прав человека в их более широком нормативном понимании. Этот общий подход к использованию прав человека в качестве ориентира может применяться и к такому принципу благого управления, как беспристрастность, который, хотя сам по себе и не является принципом прав человека, в контексте благого управления является одним из ключевых элементов, дополняющих понятия подотчетности и прозрачности.

⁵ Ibid., pp. 1–2; см. также E/CN.4/2005/97, пункт 8.

⁶ Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework: Consultation report, 2013, sect. 4.1.1.

III. Как подход, ставящий во главу угла права человека, может помочь улучшить работу государственной службы?

A. Общие плюсы использования подхода, ставящего во главу угла права человека, к организации работы государственной службы

11. "Государство несет ответственность за оказание самых разных услуг своему населению в таких областях, как образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Оказание этих услуг крайне важно для защиты прав человека, например, права на жилище, охрану здоровья, образование и питание"⁷. Роль государственного сектора как поставщика услуг или регулятора оказания услуг частным сектором очень важна для реализации всех прав человека, в первую очередь социальных и экономических прав. Некоторые услуги, например полицейская охрана общественного порядка или отправление правосудия, направлены конкретно на защиту личных свобод, в то время как другие услуги, например, услуги образования, здравоохранения и снабжения продовольствием, имеют ярко выраженный социальный характер и необходимы для формирования человеческого капитала, без которого невозможны устойчивое развитие и осуществление экономических и социальных прав.

12. Подход, ставящий во главу угла права человека, должен практиковаться при планировании, создании, оказании и мониторинге всех государственных услуг. Во-первых, нормативная база прав человека содержит важные правовые критерии, позволяющие оценить, насколько качественно планируются и оказываются государственные услуги и достигают ли они правообладателей. Акцент на права человека расширяет возможности правообладателей и требует от государства действовать в соответствии с лежащими на нем обязательствами по обеспечению прав человека. Во-вторых, принципы прав человека могут стимулировать и направлять процесс совершенствования государственной службы, дополняя существующую систему ценностей, например, этические принципы работы государственной службы и другие принципы благого управления, такие как эффективность, компетентность и беспристрастность. Этот подход позволяет государственной службе добиваться больших результатов и повышать качество обслуживания населения. В-третьих, поставщикам государственных услуг не следует недооценивать финансовые и репутационные издержки нарушения прав человека, которое может привести к утрате доверия общества, ухудшению морального климата и негативному отношению населения. В-четвертых, ставящий во главу угла права человека подход также защищает от дискриминации и позволяет понять, стоит ли существующая система государственной службы на страже прав уязвимых и маргинализированных групп или тех, кому доступ к услугам закрывают бедность, инвалидность и иные формы отчуждения.

13. Хотя властям приходится нередко сталкиваться с жалобами на самые разные государственные услуги, имеющими правозащитный оттенок, они зачастую недостаточно хорошо понимают и учитывают эти нюансы. Подход, ставящий во главу угла права человека, может в целом помогать государственным чиновникам и специалистам по вопросам развития в их работе, позволяя им принимать

⁷ *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights* (United Nations publication, Sales No. E.07.XIV.10), p. 38.

такие решения, которые не шли бы вразрез с международными правозащитными обязательствами государства.

В. Применение правозащитных принципов к государственной службе

14. Для того чтобы следовать подходу, ставящему во главу угла права человека, необходимо обеспечить соблюдение ключевых правозащитных принципов в процессе принятия решений, касающихся государственной службы и всех аспектов ее работы.

15. Как говорится в определении основных понятий и терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности (E/C.16/2006/4), подотчетность предполагает, что избранные или назначенные должностные лица, наделенные общественным мандатом, отвечают и несут ответственность за свои действия, шаги и решения (пункт 48). Социальная ответственность приобретает особую актуальность, когда речь идет об оказании государственных услуг. В своем недавнем докладе УВКПЧ и Центр по экономическим и социальным правам отметили, что под "социальной ответственностью" часто понимается широкий спектр различных видов деятельности, в рамках которой отдельные лица и ОГО (организации гражданского общества) прямо или косвенно формируют спрос на подотчетность... Нередко они используют методы коллективного сбора данных и лоббируют открытый доступ к информации, необходимой для анализа бюджетов, мониторинга государственных расходов и оказания государственных услуг, составления индивидуальных и общественных рейтингов, проведения общественного аудита и т.д. Используя новые информационно-коммуникационные технологии, ОГО и общественные движения демонстрируют креативность в разработке новых методик в сфере социальной отчетности. Используя краудсорсинг или системы глобального позиционирования, они составляют карты, помогающие отображать и анализировать информацию об оказании услуг в рамках того или иного населенного пункта⁸. Важнейшим фактором укрепления социальной подотчетности является мобилизация общественности, расширяющая возможности граждан и заставляющая прислушиваться к голосам ее самых уязвимых представителей. В докладе Комитета экспертов по государственному управлению о работе его двенадцатой сессии обращается внимание на ряд вопросов, важных для мобилизации граждан, в том числе на культуру государственной службы и необходимость достижения самых высоких стандартов государственной службы (E/2013/44-E/C.16/2013/6, пункт 34).

16. С подотчетностью тесно связан также вопрос наличия доступных и эффективных средств правовой защиты нарушенных прав. В распоряжении граждан имеются такие каналы подачи жалоб, как НПЗУ, внутренние процедуры обжалования решений государственной службы и обращение с иском в национальные судебные инстанции. Соответствующие органы должны обладать полномочиями присуждать возмещение причиненного вреда и добиваться исполнения своих решений. Их решения, в свою очередь, должны быть прозрачными и придаваться широкой огласке, поскольку недостаточная известность этих про-

⁸ OHCHR and Center for Economic and Social Rights, *Who Will be Accountable?: Human Rights and the Post-2015 Development Agenda* (New York and Geneva, United Nations, 2013) p. 44.

цедур может препятствовать эффективной реализации прав человека и стать причиной неспособности предотвратить злоупотребления.

17. Привлечение внимание к нарушениям также играет важную роль в деле обеспечения подотчетности за нарушения прав человека. Если люди, сообщающие о противозаконных действиях или злоупотреблениях сотрудников органов государственного управления, не будут защищаться законом, они будут менее охотно раскрывать информацию, могущую представлять большой общественный интерес. Следует создать механизмы, облегчающие раскрытие информации о нарушениях, и гарантировать правовую защиту представляющих такую информацию лиц.

18. Прозрачность обеспечивает беспрепятственный доступ к своевременной и достоверной информации о принимаемых решениях и осуществляемой деятельности. Различные механизмы Организации Объединенных Наций подчеркивали необходимость придания прозрачности работе тех, кто отвечает, в частности, за выплаты по линии социальной помощи⁹, деятельности добывающих предприятий¹⁰, функционированию секторов безопасности и уголовного правосудия¹¹, а также приватизации услуг или их предоставлению на контрактной основе¹².

19. В ходе проходившей недавно двенадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению была "подчеркнута большая роль, которую право доступа к информации играет в деле содействия транспарентности. Правительства должны не только признать право доступа к информации, но и активно распространять эту информацию и отменять требования о предварительном представлении доказательств необходимости такой информации... Судебные органы должны иметь власть обеспечивать осуществление этих прав, и/или гарантирование такого осуществления может быть поручено соответствующим учреждениям" (E/2013/44-E/C.16/2013/6, пункт 56). В своем докладе за 2013 год Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение отметил, что "право на доступ к информации является одним из основных компонентов права на свободу убеждений и их свободное выражение, установленного как Всеобщей декларацией прав человека (статья 19), так и Международным пактом о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 19), а также региональными договорами по правам человека" (A/68/362, пункт 2). Он перечислил также ряд основополагающих принципов, без соблюдения которых невозможно гарантировать право на информацию, таких как максимальное разглашение информации, обязательство публиковать документы, поощрение гласности в правительстве, ограничение объема исключений, внедрение процессов, облегчающих доступ к информации, ограничение расходов, открытость заседаний и тот факт, что требование раскрытия информации имеет верховенство над законами, идущими вразрез с правом на информацию (A/68/362, пункт 76).

20. Принципы недискриминации и участия лежат в самом сердце вечной темы равенства в международном праве прав человека. Принцип недискриминации означает, что ни к одному человеку или группе людей нельзя относиться

⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, E/C.12/UZB/CO/1, пункт 54.

¹⁰ Специальный докладчик по вопросу о токсичных отходах, A/HRC/9/22/Add.2, пункт 106.

¹¹ Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, A/HRC/15/14, пункт 69.3.

¹² Комитет по правам ребенка, CRC/C/MYS/CO/1, пункт 54.

негативно про причине их расы, вероисповедания, этнического происхождения, сексуальной ориентации или каких-либо иных отличительных особенностей¹³. Установление стандартных требований при найме на работу, например требований к уровню образования кандидатов, не является дискриминацией, поскольку эта мера призвана обеспечить высокий уровень профессионализма в оказании услуг. Кроме того, такие временные специальные меры, как применение квот для женщин или инвалидов при приеме на работу, не считаются дискриминационными в том случае, если они являются разумными и не приобретают постоянного характера¹⁴.

21. Участие отдельных лиц – получателей государственных услуг или представляющих их групп в том или ином деле способствует совместному принятию ими решений и формирует у них чувство коллективной сопричастности этому делу¹⁵. Эта мысль нашла отражение в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 3 Декларации о праве на развитие, в которых речь идет о свободном, активном и значимом участии каждого, в том числе в оказании государственных услуг и принятии решений. Препятствиями для эффективного участия могут служить языковые барьеры, географическая удаленность, бедность, отсутствие доступа к услугам первой необходимости, а также неэффективность органов государственного управления и коррупция. Эффективным инструментом расширения участия населения в деятельности по поощрению принципов уважения прав человека и благого управления в контексте оказания государственных услуг могут стать информационно-коммуникационные технологии¹⁶.

21. Как отметил на своей двенадцатой сессии Комитет экспертов по государственному управлению, "невозможно отрицать, что для государственного управления, особенно в сфере гражданской службы, необходима структура, обеспечиваемая информационно-коммуникационными технологиями" (E/2013/44-E/C.16/2013/6, пункт 78).

С. Нормативные рамки прав человека в государственной службе

1. Какие правозащитные обязательства влияют на работу государственной службы?

22. Правовые рамки прав человека в контексте государственной службы можно вкратце охарактеризовать следующим образом: государства несут основные правозащитные обязательства, вытекающие из договоров по правам человека и соответствующего национального законодательства, которые распространяются на все государственные службы. Речь идет как о позитивных, так и о негативных обязательствах, а также об обязательствах не допускать дискри-

¹³ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, CERD/C/MAR/CO/17-18; Комитет по трудящимся-мигрантам, CMW/C/GTM/CO/1; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, CEDAW/C/TKM/CO/2; и Комитет по правам человека, CCPR/C/CHN-HKG/CO/3.

¹⁴ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein, Engel, 2005), Chapter on Article 2, para. 34.

¹⁵ См. Комитет по правам ребенка, CRC/C/15/Add.139; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, CEDAW/C/TUV/CO/2; и доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, A/HRC/18/33/Add.2.

¹⁶ Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework: Consultation report, 2013, sect. 4.2.3.

минации и обеспечивать равенство. В случае нарушения прав в контексте оказания государственных услуг должна быть обеспечена подотчетность, и в частности предоставлены средства правовой защиты.

23. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека признается важность участия граждан в управлении страной, а в статье 28 говорится, что каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в Декларации, могут быть полностью осуществлены.

24. Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах требует от государств-участников уважать и обеспечивать права, признаваемые в Пакте, и принимать необходимые меры для осуществления этих прав.

25. Согласно статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, каждое участвующее в 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 Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер. В своем замечании общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что "другие меры, которые также могут считаться "надлежащими" для целей пункта 1 статьи 2, включают административные, финансовые, просветительские и социальные меры, хотя и не ограничиваются ими" (пункт 7). Из сказанного можно сделать вывод, что к этим мерам можно отнести и оказание государственных услуг.

26. В своем замечании общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что эффективное управление является необходимым элементом реализации всех прав человека, включая искоренение нищеты и обеспечение достаточных средств существования для всех (пункт 23). Кроме того, "от государств... это требует создания действенных государственных институтов, в том числе эффективных законодательных, выборных, регулятивных и антикоррупционных институтов, а также независимой судебной системы. Они должны также осуществлять надзор за другими субъектами, на которых лежит определенная ответственность, например за частным сектором. С другой стороны, ...правообладатели должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений и требовать отчета от тех, кто несет ответственность за формулирование политических мер и оказание услуг"¹⁷. Помимо этого государствам не следует принимать мер, которые означали бы движение назад, и минимальные базовые обязательства должны выполняться.

27. Обязательства обеспечивать равенство и не допускать дискриминации закреплены в статье 2 Всеобщей декларации прав человека и во многих других правозащитных договорах Организации Объединенных Наций, например в Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 2 и 26), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (пункт 2 статьи 2), Конвенции о правах ребенка (статья 2), Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 7) и Конвенции о правах инвалидов (статья 5). Применительно к государственным услугам это означает, что на государствах лежит непосредственное обязательство принимать целенаправленные меры для обеспечения качества таких

¹⁷ Ibid., sect. 4.1.1.

услуг и предоставления всем людям равных возможностей пользоваться правом доступа к государственным услугам.

28. Государствам следует также обеспечивать эффективные средства правовой защиты гражданам в случае нарушения их прав и создавать справедливые и действенные судебные или административные механизмы для признания индивидуальных прав или фактов их нарушения. В пункте 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится о праве на "эффективное средство правовой защиты", а в пункте 5 замечания общего порядка № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а также в пунктах 3 и 9 его замечания общего порядка № 9 (1998), посвященного применению Пакта во внутреннем праве, – о необходимости предоставления судебных или других эффективных средств правовой защиты.

29. Обязательства, связанные с оказанием государственных услуг, закреплены и в специальных договорах. Согласно статье 2 Конвенции о правах инвалидов, «"разумное приспособление" означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод». Давая толкование Конвенции о правах ребенка, Комитет по правам ребенка уделил внимание вопросу способности органов государственной власти координировать политические меры, принимаемые в интересах детей, а также вопросу децентрализации оказания услуг и директивной деятельности. Обратил он внимание и на коррупцию как на одно из главных препятствий на пути достижения целей Конвенции.

2. Существенные правозащитные стандарты, имеющие отношение к государственным услугам

30. Правозащитные стандарты требуют от государств предоставлять доступ к услугам, в том числе к образованию, здравоохранению, жилью, продовольствию, воде и средствам санитарии. Хотя главную ответственность за обеспечение соблюдения стандартов в области прав человека несет государство, оно подотчетно и за действия органов власти всех уровней и других учреждений, которым оно делегирует свои полномочия.

31. Статья 25 с) Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает право на равный доступ к государственной службе, а статья 25 а) закрепляет право принимать участие в ведении государственных дел. Помимо этого другие положения Пакта, а также Всеобщей декларации прав человека и Конвенции против пыток свидетельствуют о том, что государственные услуги могут играть роль в деле поощрения и защиты целого ряда других гражданских и политических прав, в том числе права на жизнь, свободу и безопасность, справедливое судебное разбирательство, свободу выражения мнений, свободу мысли, совести и религии, свободу мирных собраний, свободу ассоциации, права голоса и права на регистрацию рождения, а также запрещения пыток и других видов жестокого обращения.

32. Говоря о государственных услугах, нельзя не упомянуть целый ряд экономических, социальных и культурных прав. Это включает такие экономические права, как право не принуждаться к труду, право на благоприятные условия труда и право на равную оплату за труд равной ценности. В числе социальных прав можно назвать право на достаточный жизненный уровень, право на здоровье, право на воду и средства санитарии, право на питание, право на жилище и право на образование. Среди культурных прав следует упомянуть право

на участие в культурной жизни и на пользование результатами научного прогресса и их практического применения.

33. Право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной, пригодной для употребления и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для личного и бытового потребления¹⁸. Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги также объявила повестку дня на период после 2015 года, в которой среди задач фигурирует обеспечение каждого человека водой, средствами санитарии и гигиены на дому¹⁹. Для того чтобы государства могли гарантировать это право человека, они должны выделять средства на организацию эффективного водоснабжения и водоочистки на всей своей территории, а также обеспечить действенный контроль за оказанием услуг.

34. Право на здоровье включает в себя широкий спектр социально-экономических факторов, способствующих здоровой жизни, и охватывает пищу и режим питания, жилище, доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным условиям, безопасные и здоровые условия труда, а также здоровую окружающую среду²⁰. Наличие, доступность, приемлемость и качество услуг, связанных с охраной здоровья, должны поощряться и контролироваться государством. Эта обязанность касается самых разных связанных с охраной здоровья услуг начиная от борьбы с распространением инфекционных заболеваний и кончая охраной материнского здоровья и созданием адекватных детских учреждений. Говоря о системах здравоохранения и их финансировании, Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья заявил, что государствам следует обеспечить адекватное, справедливое и устойчивое финансирование здравоохранения²¹.

35. Образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других его прав²². Независимо от того, является ли образование государственным или частным, государствам следует взять на вооружение подход, ставящий во главу угла права человека, и обеспечить, чтобы образование имело адекватный уровень и чтобы ни один ребенок не подвергался отчуждению по признаку расы, вероисповедания, местонахождения или иных отличительных особенностей.

36. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и праве на недискриминацию в этом контексте заявила, что для обеспечения населения адекватным жильем

¹⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2012) о праве на воду, пункт 2.

¹⁹ Имеется на www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/eliminatingSheetPost2015.pdf. См. также Доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги (A/67/270).

²⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 4.

²¹ См. промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (A/67/302).

²² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 13 (1999) о праве на образование, пункт 1.

помимо законодательных должны приниматься также административные, судебные, экономические, социальные и образовательные меры²³.

37. Государствам следует вести мониторинг распределения продовольствия между географическими регионами, а также следить за тем, чтобы системы водоснабжения и санитарии были общедоступными и поддерживались в хорошем состоянии. Кроме того, государствам следует внимательно контролировать, чтобы приватизация ряда услуг первой необходимости, связанных, в частности, со снабжением населения водой и продовольствием, не ограничивала доступ к этим услугам групп населения, живущих в отдаленных районах, и тех, кто живет в крайней нищете. Специальный докладчик по вопросу о праве на питание подчеркнул, что государства должны облегчать экономический доступ к достаточному питанию²⁴. Должны уважаться права и удовлетворяться потребности всех общин; например, доступ к образованию и питьевой воде должен гарантироваться даже тем, кто живет в отдаленных районах.

3. Уязвимые и маргинализованные группы

38. Анализируя, как государственные услуги содействуют реализации прав человека, государства должны помнить, что в каждом обществе существуют группы населения, которые могут сталкиваться с трудностями в получении доступа к государственным услугам, а именно женщины, дети, мигранты, инвалиды, представители коренных народов и престарелые²⁵. Государства должны обеспечить, чтобы права человека этих групп не ущемлялись и чтобы они получали адекватные государственные услуги.

39. В ходе проведения универсальных периодических обзоров государствам неоднократно предлагалось активизировать усилия в целях создания условий для полной реализации прав коренных народов, в частности права быть представленными на государственной службе и в государственных учреждениях²⁶.

40. В процессе оказания государственных услуг внимание должно уделяться и таким вопросам, как участие женщин и эффективность предоставления им услуг. Из этого следует, что государствам следует контролировать качество оказания таких услуг на постоянной основе.

41. Одним из главных препятствий на пути доступа к государственным услугам является нищета. Тем, кто живет в нищете, необходимо гарантировать доступ к услугам по самым разным каналам, с тем чтобы обеспечить максимально эффективное и максимально полное удовлетворение потребностей групп бенефициаров²⁷. Право на социальное обеспечение имеет ключевое значение для гарантирования человеческого достоинства, особенно тех, кто вынужден жить в условиях крайней нищеты²⁸. Для того чтобы нищета не становилась препятст-

²³ См. www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/housingindex.aspx.

²⁴ Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание (A/63/278), пункт 9.

²⁵ См., например, тематическое исследование об осуществлении права пожилых людей на здоровье, подготовленное Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (A/HRC/18/37).

²⁶ См., например, доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору по Аргентине (A/HRC/8/34).

²⁷ См. доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете (A/HRC/17/34).

²⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункт 1.

вием для получения адекватных государственных услуг, необходимо принимать меры, например составлять бюджет на основе широкого участия и в интересах малоимущих слоев населения, уделяя особое внимание более непосредственному вовлечению граждан в составление бюджета, исполнение бюджета, бюджетный мониторинг и контроль за исполнением бюджета²⁹.

D. Государственные услуги на международном уровне

42. Последние годы ознаменовались увеличением числа международных, региональных и субрегиональных организаций, которые стали быстро набирать силу. В сегодняшнем глобализованном мире они все шире взаимодействуют с государством в интересах совершенствования государственного управления, особенно во время и после конфликтов и различных катастроф.

43. Достижение Целей развития тысячелетия, стоящих на глобальной повестке дня развития, неразрывно связано с оказанием эффективных государственных услуг. Многие Цели развития тысячелетия, такие как обеспечение всеобщего начального образования, направлены на улучшение оказания государственных услуг. Поскольку срок, отведенный на достижение Целей развития тысячелетия, истекает уже в 2015 году, не только система Организации Объединенных Наций³⁰, но и государства сегодня переносят свое внимание на процесс развития после 2015 года. В Докладе Группы видных деятелей высокого уровня по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года³¹ предлагаются универсальные цели и национальные задачи, глобальные механизмы подотчетности и оказания помощи странам в реализации их национальных планов. При формулировании повестки дня в области развития на период после 2015 года на межправительственном уровне важно будет обеспечить, чтобы оказание и мониторинг государственных услуг с использованием подхода, ставящего во главу угла права человека, занимали видное место среди показателей и целевых заданий, на основе которых будут оцениваться достижения, в том числе в глобальных партнерствах в интересах развития, что поможет не только в мобилизации надежного и бесперебойного финансирования развития, но и в оказании государственных услуг.

44. Организация Объединенных Наций работает как на региональном, так и на глобальном уровне, уделяя особое внимание тематическим, страновым и региональным вопросам. Тематикой оказания государственных услуг активно занимаются следующие органы: ПРООН, Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин ("ООН-женщины").

²⁹ E/C.16/2006/4, пункт 52.

³⁰ См., например, Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по повестке дня в области развития на период после 2015 года, *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General*, June 2012. Имеется на www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

³¹ Организация Объединенных Наций (2013 год). "Новое глобальное партнерство: искоренение нищеты и преобразование экономик посредством устойчивого развития". Имеется на www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf.

45. Международный валютный фонд (МВФ) предоставляет консультативную помощь по вопросам политики и финансирование своим членам, столкнувшимся с экономическими трудностями, и сотрудничает с развивающимися странами, помогая им добиваться макроэкономической стабильности и бороться с бедностью. В условиях, когда мировая экономика стремится восстановить динамику роста и занятость после недавнего экономического и финансового кризиса, МВФ увеличил объемы кредитования, предлагая своим членам различные политические решения с опорой на опыт работы с разными странами, а также поддерживая глобальную координацию проводимой политики. Эта новая роль, которую МВФ взял на себя во время кризиса, несет серьезные последствия для стран, которые проводят реформы, и особенно для тех, кто идет по пути жесткой экономии, что может отразиться на эффективности оказания государственных услуг и реализации прав человека.

46. Всемирный банк оказывает финансовую и техническую помощь, предоставляет дешевые и беспроцентные кредиты, а также субсидии для стимулирования инвестиций в образование, здравоохранение, государственное управление, инфраструктуру, развитие финансового и частного секторов, сельское хозяйство, охрану окружающей среды и рациональное природопользование.

47. Кредитование Всемирного банка и МВФ может влиять на формулирование политики по вопросам либерализации торговли, инвестиций, дерегулирования и приватизации услуг и промышленных предприятий. Условия такого кредитования иногда требуют от государств-заемщиков реформирования государственного сектора или приватизации государственных услуг. Важно оценивать воздействие проводимых реформ или создаваемых условий на права человека, а также предупреждать или компенсировать потенциальный вред.

48. Всемирная торговая организация (ВТО) является тем форумом, где ведутся переговоры по соглашениям, направленным на устранение препятствий для международной торговли и создание равных для всех их участников условий. Она занимается, в частности, администрированием и мониторингом применения правил ВТО, регулирующих торговлю товарами, услугами и продукцией, защищаемой правами интеллектуальной собственности. Сфера применения Генерального соглашения ВТО по торговле услугами определяется в статье 1 Соглашения, которая не распространяет его действие на "услуги, предоставляемые при осуществлении функций правительственной власти" (пункт 3 b)), определение которых дается в пункте 3 c) статьи 1 Соглашения. Правила торговли услугами и соответствующие соглашения следует анализировать на предмет их последствий для соблюдения прав человека.

IV. Основные проблемы в сфере государственной службы, которые влияют на права человека

A. Организация системы полномочий применительно к государственной службе

49. Под децентрализацией понимается структурирование или организация государственной власти таким образом, чтобы создать систему коллективной ответственности учреждений на центральном, региональном и местном уровнях. Децентрализация имеет ряд плюсов и минусов. Она может способствовать расширению доступа к государственным услугам с участием местных общин в принятии решений, урегулировании споров и поиске средств правовой защиты.

Децентрализация может улучшить оказание услуг на низовом уровне и в большей степени ориентироваться на конкретные результаты. Минусами децентрализации является то, что она повышает вероятность дублирования усилий государственных служб, что чревато потерей бюджетных средств и может непосредственно отразиться на финансировании оказания государственных услуг. Также осложняется задача сохранения единых стандартов и уровня оказываемых услуг, например, услуг по подготовке кадров. Вне зависимости от того, осуществляется ли оказание услуг децентрализованно или нет, общая стратегия часто устанавливается на национальном уровне, а осуществляется на местах. Поэтому важно, чтобы централизованно сформулированная политика учитывала потребности граждан на всей территории страны³².

В. Приватизация и государственно-частные партнерства

50. Приватизация государственных услуг или создание государственно-частных партнерств требуют наличия эффективных механизмов подотчетности. Вне зависимости от того, приватизируются услуги или нет, должен вестись тщательный мониторинг качества каждой оказываемой услуги, а также существовать прозрачные процедуры проведения тендеров. В вопросах оказания государственных услуг важны этические требования, предъявляемые к государственной службе, а не статус поставщика услуг.

51. Приватизация услуг может повлечь за собой негативные последствия с точки зрения прав человека и стать, например, причиной неадекватного участия общин в процессе принятия решений. Подход к вопросам управления, ставящий во главу угла права человека, требует от частных субъектов соблюдать правозащитные стандарты. Он предполагает также, что оказание таких услуг, как услуги здравоохранения и образования, обеспечивает реализацию прав, от которых зависит достоинство каждого человека и его сохранение³³. В утвержденных в 2011 году Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека говорится, что государствам следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека в рамках своей деятельности и во время оказания любых услуг обществу³⁴.

С. Коррупция

52. Такие принципы благого управления, как прозрачность, подотчетность и добросовестность при оказании государственных услуг, способствуют предупреждению коррупции, которая может принимать разные формы – кумовство, оплата услуг, которые должны оказываться безвозмездно, взятки и неконкурентное проведение приватизационных аукционов или тендеров за право на оказание услуг. Существует ряд региональных и международных инициатив по

³² Доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги (A/HRC/18/33), пункт 83 d).

³³ Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework: Consultation report, 2013, sect. 4.1.3.

³⁴ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты", приложение к докладу Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (A/HRC/17/31), пункт 7.

борьбе с коррупцией³⁵. Для ее предупреждения могут приниматься различные меры, такие как ротация сотрудников, занимающих влиятельные должности на уровне руководства в государственной службе, регулярное проведение программ подготовки и аттестации персонала и предоставление бесплатного доступа к информации по таким щекотливым вопросам, как проведение тендеров на оказание услуг и распределение бюджетных средств.

D. Конфликты, катастрофы и страны с переходной экономикой

53. Конфликты, постконфликтные ситуации и катастрофы являются особенно серьезным препятствием для эффективного функционирования любой государственной службы, которая может быть вынуждена приостановить свою работу, оказаться разобщенной или в худшем случае полностью развалиться. Учреждения, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, могут оказаться незаменимыми в периоды, когда кроме них такую помощь оказывать некому. Кроме того, после конфликтов и катастроф государству, восстанавливающему свой административный потенциал, может понадобиться много лет, чтобы вновь заручиться доверием пользователей услуг. В этих непростых ситуациях методы благого управления приобретают особое значение, помогая строить новый фундамент государственного управления на принципах добросовестности, прозрачности и компетентности³⁶.

V. Подборка примеров передовой практики, составленная на основе полученной информации

54. Информация была получена от следующих государств-членов: Австралии, Азербайджана, Аргентины, Боснии и Герцеговины, Буркина-Фасо, Гватемалы, Грузии, Египта, Ирака, Испании, Казахстана, Камеруна, Катар, Колумбии, Латвии, Литвы, Маврикия, Марокко, Мексики, Молдовы, Объединенных Арабских Эмиратов, Парагвая, Польши, Российской Федерации, Румынии, Сербии, Словении, Таиланда, Танзании, Франции, Черногории, Чешской Республики, Чили, Шри-Ланки и Эстонии. Информацию представили также следующие межправительственные организации: Всемирная метеорологическая организация, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Европейская экономическая комиссия, Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием и Совет Европы. Свою информацию представили также два НПЗУ: Комиссия по вопросам равенства и прав человека (Соединенное Королевство) и Национальная комиссия по правам человека Руанды. Мате-

³⁵ См. краткий доклад дискуссионной группы Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека (A/HRC/23/26). См. также UNODC's Action against Corruption and Economic Crime, имеется на www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menu, а также результаты антикоррупционной деятельности ПРООН, имеются на undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/.

³⁶ См. проект резолюции Совета по правам человека о поощрении и защите прав человека в ситуациях после бедствий и конфликтов (A/HRC/22/L.23). См. также Planning Toolkit, имеется на www.un.org/en/peacekeeping/publications/Planning%20Toolkit_Web%20Version.pdf.

риалы представила НПО "СИА Мали". В качестве наблюдателя при Организации Объединенных Наций материалы представил Святой Престол³⁷.

55. Ниже приводится резюме примеров передовой практики, которые описываются в представленных материалах.

Обязанности государственной службы

56. Некоторые государства обнародовали ряд целей, достижение которых поможет сформировать климат подотчетности. Например, в Марокко действует Хартия государственной службы, а в Шри-Ланке – Хартия гражданина.

Наем сотрудников

57. Практически все государства-члены проводят экзамены или открытые конкурсы для найма государственных служащих, что помогает сделать процедуру более прозрачной и объективной. Кроме того, это позволяет предъявлять самые высокие требования к тем, кто отвечает за оказание услуг населению. Например, Молдова сообщила, что как при продвижении по работе на государственной службе, так и при приеме на работу во внимание принимаются исключительно достоинства кандидата – его квалификация и профессионализм.

Подготовка кадров

58. Многие государства-члены включают курсы прав человека в программы профессиональной подготовки сотрудников государственных учреждений, хотя такие программы не всегда являются обязательными и проводятся с разной периодичностью. В Черногории они проводятся ежегодно. В Катаре изучение прав человека является законодательным требованием, а в Объединенных Арабских Эмиратах подготовка государственных служащих проводится в рамках системы зачетных часов. Некоторые государства, в частности Грузия, стремятся придать изучению прав человека максимальный охват. Сербия отметила, что "прививать понимание важности защищать и уважать права человека с успехом можно лишь там, где существуют условия для постоянной реализации и соблюдения прав человека". Во многих государствах, например, в Австралии и Эстонии, за профессиональную подготовку сотрудников отвечают руководители учреждений, что позволяет центральному аппарату правительства снять с себя ответственность за ее организацию. В Буркина-Фасо в проведении профессиональной подготовки помогает Министерство прав человека. На Маврикии лекции сотрудникам полиции читают представители Национальной комиссии по правам человека. В Латвии существует школа государственного управления, которая предлагает соответствующую подготовку. Аналогичным образом в Словении существует академия управления, где курс прав человека является обязательным, а в Танзании был создан колледж государственной службы.

Аттестация сотрудников государственной службы

59. В некоторых государствах-членах действует система аттестации сотрудников по ряду ключевых критериев оценки их работы, при проведении которой учитываются и мнения, высказанные онлайн-обществом. В Латвии были утверждены новые правила, позволяющие проводить всестороннюю оценку работы сотрудников государственной службы.

³⁷ С полным текстом всех представленных материалов можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/Documents.aspx.

Электронные технологии

60. Многие государства-члены модернизируют свои системы государственного управления с использованием электронных технологий, поскольку все больше людей получают возможность пользоваться мобильной телефонной связью даже в отдаленных и бедных районах таких стран, как Буркина-Фасо и Марокко. Веб-сайт и радиопрограмма, посвященные государственной службе, существуют в Камеруне. Электронный портал по вопросам прав человека был создан на Маврикии.

Модернизация систем государственного управления

61. В представленных материалах, в том числе Францией и Российской Федерацией, часто говорится о мерах, принимаемых для упрощения, модернизации и рационализации чрезмерно обременительных бюрократических процедур. В Грузии были созданы службы "единого окна", упрощающие доступ к информации и бланкам документов, которые можно найти и на веб-сайтах. В разных странах, как и в Грузии, это делается в надежде на то, что при помощи подобных мер бюрократичную государственную службу удастся трансформировать в организационную структуру, ориентированную на конкретные результаты, которая позволит государству выполнять свои социальные обязательства перед населением, пользоваться его доверием и авторитетом. Все чаще создаются и используются комплексные системы оказания услуг, как, например, в Египте, где доступ к государственной службе можно получить на почте, в телефонных центрах и в киосках.

Временные специальные меры

62. Многие государства-члены, например Колумбия, применяют временные специальные меры для найма женщин на должности в рамках государственной службы. Иногда эти меры распространяются на инвалидов. В некоторых странах, таких как Аргентина и Шри-Ланка, действуют квоты для инвалидов, но не для женщин. Квоты могут различаться: во Франции минимальная гендерная квота для обоих полов составляет 40%, причем к не соблюдающим ее государственным органам применяются штрафные санкции.

Обеспечение равенства и разнообразия на государственной службе

63. Во многих государствах действуют законы, направленные на поощрение и защиту равенства. Что касается государственной службы, в Австралии действует программа обеспечения многообразия на рабочем месте. В Шри-Ланке поощряется изучение нескольких языков государственными служащими, поскольку значительная часть населения страны говорит на разных языках. Во Франции действует хартия поощрения равенства на государственной службе.

Коррупция

64. Меры по борьбе с коррупцией принимаются в целом ряде государств-членов, в том числе в Российской Федерации, где практикуется ротация сотрудников на особенно притягательных должностях, а также проводится их профессиональная подготовка. Грузия принимает меры для искоренения коррупции в рамках своей государственной службы, приняв в этих целях закон о конфликте интересов и стремясь создать такую службу, для которой на первом месте были бы интересы граждан. Некоторые государства, в том числе Буркина-Фасо, обнародуют данные о расходах государственной службы, а в Чили для обеспечения прозрачности и благого управления были созданы соответствующая нормативно-правовая основа, а также Совет по вопросам транспарент-

ности. В Гватемале был принят закон о доступе к государственной информации и создана рабочая группа по вопросам благого управления и прав человека.

Аудит

65. Ряд государств создали надзорные органы и/или проводят аудит. Это действует в качестве механизма подотчетности и помогает добиться прозрачности.

Помощь на международном, региональном уровнях и по линии Организации Объединенных Наций

66. Некоторые государства-члены представили информацию о своем сотрудничестве с региональными и международными структурами, занимающимися оказанием помощи, либо по линии антикоррупционных инициатив и программ оценки, либо, как в случае Казахстана, по линии подготовки кадров. Учреждения системы Организации Объединенных Наций играют важнейшую роль, помогая восстанавливать государственную службу, особенно после конфликтов, обретения независимости и катастроф. В Ираке межправительственные организации принимали и продолжают принимать участие в оказании государственных услуг. В ситуациях, когда работа государственной службы сталкивается с трудностями, как, например, в Ираке, государства вынуждены прямо руководствоваться принципами, сформулированными в международном праве. Маврикий указал, что ПРООН и УНП ООН оказывают содействие в проведении политических реформ в целях создания такой "организационной структуры, которая обеспечивала бы соблюдение прав человека".

Формирование культуры прав человека

67. Ряд государств-членов и Совет Европы обратили внимание на то, что они активно работают над формированием культуры прав человека (термин, который используется в Колумбии), "климата прав человека" (Маврикий) или "культуры уважения прав человека" (Совет Европы и Франция).

Участие общественности

68. Многие государства, такие как Шри-Ланка, поощряют участие общественности и местных общин, в том числе в коллегиальных процессах принятия решений. Граждане могут в онлайн-режиме влиять на процедуры государственных закупок в Грузии, где создан совет по урегулированию споров, в состав которого на паритетных началах вошли представители гражданского общества и государственные чиновники.

Двухсторонние связи

69. Некоторые страны, например Колумбия и Испания, создали двухсторонние механизмы поддержки в интересах государственных служб обеих стран.

Процедуры подачи и рассмотрения жалоб

70. Во многих государствах-участниках существуют разные каналы для подачи жалоб на государственных чиновников, различные нарушения или процедуры тендеров, которые могут быть направлены омбудсменам, в судебные инстанции и в комиссии по надзору за работой государственной службы.

Подотчетность

71. Национальные комиссии по правам человека играют важную роль в обеспечении подотчетности поставщиков услуг, осуществляя надзор за их деятельностью, имея возможность подать на них жалобу и предлагая программы профессиональной подготовки. Отдел государственно-административной деятель-

ности и управления развитием признает, что "самая главная цель поощрения государственной службы заключается в обеспечении мира и безопасности, социальной реабилитации, прав человека и развития". Катар представил информацию о своем взаимодействии с некоммерческими организациями и ПРООН; оказанием ряда государственных услуг в Катаре занимаются некоторые НПО.

Образование в области прав человека

72. Маврикий планирует включить тему прав человека в учебные программы старших классов средней школы, с тем чтобы способствовать формированию в стране культуры осведомленности о правах человека.

Оказание услуг третьими сторонами

73. В Латвии действует закон, ограничивающий возможности делегирования права на оказание государственных услуг третьим сторонам и в то же время предусматривающий ряд изъятий на тот случай, когда оказание отдельных государственных услуг не может быть поручено третьим сторонам. В Танзании был принят Закон о государственно-частном партнерстве, который предусматривает создание соответствующих механизмов управления и в соответствии с которым негосударственные субъекты могут выполнять отдельные неключевые функции по оказанию услуг.

Национальные цели

74. В некоторых государствах, в том числе в Катаре, Мексике, Молдове и Румынии, существуют национальные планы развития, в которых отражены правозащитные принципы.

VI. Выводы и рекомендации

75. Управление работой государственной службы является тем важнейшим звеном, через которое осуществляется связь между носителями обязательств и правообладателями. Необходимым условием осуществления прав человека является наличие таких оказывающих услуги учреждений, как больницы и школы, а также инфраструктурных услуг энерго- и водоснабжения и санитарии. Мнение о том, как справляется со своей работой государство, во многом зависит от того, как оцениваются и фактически оказываются эти услуги. Когда государственная служба истощена, вынуждена работать в условиях дефицита персонала и базовой инфраструктуры, сталкивается с трудностями при оказании услуг первой необходимости, когда управление ее финансовыми и иными ресурсами находится на низком уровне или когда она пронизана коррупцией и не может работать эффективно, функционирование ни одного из механизмов управления не вызывает доверия. Вот почему необходимо постоянно стремиться к тому, чтобы вопросы прав человека занимали видное место в работе государственной службы и системы управления в целом.

76. Правозащитные принципы и стандарты должны пропагандироваться и прививаться национальной государственной службе через программы образования и укрепления потенциала, которые должны быть обязательными для всех тех, кто занимается оказанием государственных услуг или управлением этой деятельностью.

77. К числу практических мер, которые могут быть приняты для содействия внедрению подхода, ставящего во главу угла права человека, к оказанию государственных услуг относятся: а) учет прав человека при найме

персонала; b) организация для всех сотрудников курсов прав человека и оказание им консультативной помощи по связанным с ними вопросам; c) включение прав человека в кодексы поведения и практической работы; d) принятие на вооружение прозрачного, чуткого, инклюзивного и построенного на участии подхода к оказанию государственных услуг; e) стимулирование успехов в оказании государственных услуг с соблюдением требований в области прав человека; f) учет и применение стандартов в области прав человека при оказании всех видов услуг наряду с правовыми и финансовыми аспектами; g) создание надлежащих механизмов обжалования и эффективных средств правовой защиты; и h) систематический анализ последствий деятельности по оказанию государственных услуг на гарантируемые на международном уровне права человека.

78. Международные усилия по совершенствованию оказания государственных услуг осуществляются в рамках нескольких не связанных между собой международно-договорных режимов и организаций. Для улучшения работы государственной службы в глобальных масштабах необходим согласованный подход к правозащитной политике и ее координация.

79. Международные финансовые и торговые институты оказывают серьезное влияние на оказание государственных услуг через свою директивную и нормотворческую деятельность. Необходимо добиваться большего синергизма от деятельности международных финансовых институтов и механизмов Организации Объединенных Наций. Это может помочь также в создании пользующейся доверием и прозрачной глобальной системы обеспечения подотчетности государственной службы в соответствии с обязательствами в области прав человека.
